

Governança é considerada uma nova forma de governar, mais aberta, menos coercitiva, utilizando as redes de políticas, essencialmente, mas não necessariamente temáticas, essa forma de discussão dos problemas a serem enfrentados e a responsabilidade compartilhada entre o Estado e a Sociedade Civil coloca sob uma nova perspectiva a participação política, podendo, no futuro, ser incluída no debate de como se deve dar o encaminhamento das reivindicações dos diversos setores da sociedade.

O livro, embora introdutório, é bastante conceitual, uma contribuição à discussão sobre os novos rumos da Gestão Pública, em particular no Brasil, buscando a solução de problemas endêmicos no setor público que ainda entram o desenvolvimento social em muitas regiões do país e em diversos setores da administração pública em todas as suas esferas: municipal, estadual e federal.

Aborda questões novas no campo da Gestão Pública, particularmente o processo de democratização na tomada de decisões no âmbito de governo. Tem como objetivo atender àqueles que se dedicam ao estudo das políticas públicas, preocupados em construir e consolidar novas práticas de gestão participativa no âmbito das estruturas governamentais, dirigido, em particular, aos gestores municipais, alunos de graduação e de pós-graduação.

Governança Pública

Novo Arranjo de Governo

Fernanda Matos
Reinaldo Dias





DIRETOR GERAL

Wilson Mazalla Jr.

COORDENAÇÃO EDITORIAL

William F. Mighton

COORDENAÇÃO DE REVISÃO E COPYDESK

Alice A. Gomes

REVISÃO DE TEXTOS

Bruna Oliveira Gonçalves

Helena Moysés

EDITORAÇÃO ELETRÔNICA

Fabio Diego da Silva

Patrícia Lagoeiro

CAPA

Camila Lagoeiro

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Matos, Fernanda

Governança pública : novo arranjo de governo /
Fernanda Matos, Reinaldo Dias. -- Campinas, SP :
Editora Alínea, 2013.

Editora Alínea, 2013.

Bibliografia.

1. Administração pública 2. Administração
pública - Brasil 3. O Estado 1. Dias, Reinaldo.

II. Título.

12-12847

CDD-354

Índices para Catálogo Sistemático

1. Governança no setor público : Administração
pública 354
2. Governança pública administrativa 354

ISBN 978-85-7516-615-4

Todos os direitos reservados à

Editora Alínea

Rua Tiradentes, 1053 - Guanabara - Campinas-SP
CEP 13023-191 - PABX: (19) 3232.9340 e 3232.0047

www.atomocolinea.com.br

Impresso no Brasil

Há uma necessidade geral de mudança na gestão pública. O abuso de poder e o desvio de recursos que seriam fundamentais para o desenvolvimento impõem empecilhos para a sobrevivência de muitos. A pobreza absoluta continua a persistir. A desigualdade social ainda é grande.

Há necessidade de mudar.

Este livro trata de mudanças, de uma nova forma de governar que representa uma maior integração da sociedade civil na gestão dos negócios do Estado.

Para que essas mudanças se tornem realidade, há a necessidade de se ampliar a participação social.

É imprescindível que, ao se movimentar, as pessoas tenham em mente o significado do trecho desta canção:

“Somos o que fazemos para mudar o que fomos.
Mas se nada somos, virão apenas velhos outonos.

[...] *I can try, I can feel it*

Cause tomorrow will be better

We must believe it”

(Velhos Outonos – Guilherme de Sá)¹

1. Tradução: “Posso tentar, posso sentir / Pois amanhã será melhor / Temos de acreditar”.

SUMÁRIO

Apresentação.....	7
-------------------	---

Capítulo 01

Uma Nova Forma de Governar.....	9
1.1 O Estado e o governo	9
1.2 A função do Estado.....	12
1.3 O Governo e sua função de administração dos negócios do Estado.....	15
1.4 Governo e governança.....	17

Capítulo 02

O Conceito de Governança.....	21
2.1 O conceito de Governança	21
2.2 Governabilidade.....	28
2.3 A ideia de Governança Global.....	30
2.4 A Governança Corporativa e o setor público	34
2.5 Boa Governança.....	36

Capítulo 03

Administração Pública, Governança e Redes de Políticas.....	45
3.1 Transformações no papel do Estado e da administração pública	45
3.2 A atuação tradicional do Governo	48
3.3 O novo paradigma: governança.....	52
3.4 A gestão pública e a governança	54

3.5 Governança pública.....	57
3.6 O novo tipo de interação Estado-sociedade	62
3.7 Redes e governança.....	63

Capítulo 04

Atores e Processos de Governança	73
4.1 A forma interativa de governar	73
4.2 Governança e sociedade civil	74
4.3 Participação ampla	79
4.4 Empresa e governo	81
4.5 Terceiro setor e gestão pública	83

Capítulo 05

Estruturas de Governança Pública	89
5.1 Governança local.....	89
5.2 Estruturas de governança locais	95
5.3 Consórcios	97
5.4 Consórcios de resíduos sólidos	104
5.5 Consórcios de saúde	106
5.6 Turismo: consórcios, circuitos.....	108
5.7 Arranjos Produtivos Locais	113

Capítulo 06

A Governança dos Recursos Hídricos no Brasil – Consórcios Intermunicipais (um estudo de caso)	123
6.1 A questão da gestão dos recursos hídricos	123
6.2 Governança das águas	129
6.3 Gerenciamento de recursos hídricos: consórcios e comitês de bacia hidrográfica	132

Apresentação

Este livro, *Governança Pública: novo arranjo de governo*, aborda novas questões no campo da Gestão Pública, particularmente, no que diz respeito ao processo de democratização na tomada de decisões no âmbito de governo. Ao ser considerada como uma nova forma de se governar, mais aberta e menos coercitiva, utilizando-se as redes de políticas, essencialmente, mas não necessariamente temáticas, essa forma de discussão dos problemas a serem enfrentados e da responsabilidade compartilhada entre o Estado e a sociedade civil coloca, sob nova perspectiva, a participação política, podendo, no futuro, ser incluída no debate do encaminhamento das reivindicações de diversos setores da sociedade.

Este seria considerado um livro introdutório ao tema, nesse sentido, bastante conceitual, cuja preocupação principal se daria no ato de remissão às fontes, utilizando literatura atualizada (tanto nacional como externa), e buscando-se atender ao leitor médio, ou seja, tanto pode ser utilizado por aqueles que estão se iniciando na vida pública, como por aqueles que desejam um material de certa profundidade e portador de referências que possam contribuir para o avanço intelectual na discussão da matéria.

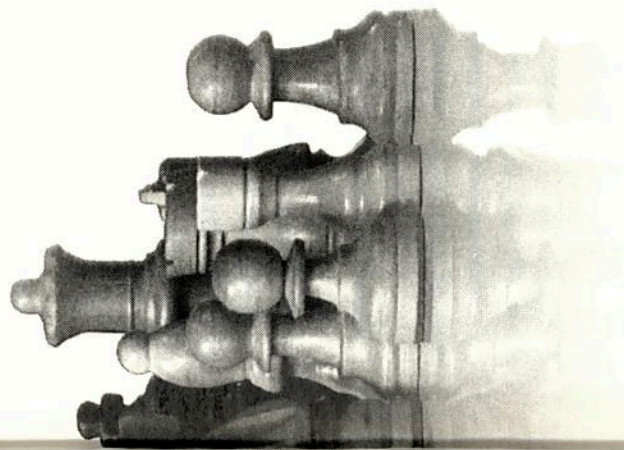
A base para a elaboração do livro foi a dissertação de mestrado de um dos autores, Fernanda Matos, *Governança Pública, consórcios intermunicipais e gerenciamento de recursos hídricos: o caso da Bacia Hidrográfica do Rio Paraopeba*², da qual o coautor, Reinaldo Dias,

2. Programa de Mestrado em Turismo e Meio Ambiente. Belo Horizonte/MG: Centro Universitário UNA (Dissertação de Mestrado), 2011.

foi orientador. Tendo esse trabalho como referencial, procedeu-se à sua ampliação e ao aprofundamento em alguns pontos considerados essenciais, visando ao atendimento de um público mais amplo. Foram de utilidade, também, para o aperfeiçoamento da obra, artigos publicados pelos autores em revistas científicas envolvendo a mesma temática.

Acreditamos que o resultado seja uma contribuição à discussão sobre os novos rumos da gestão pública, em particular no Brasil, que vem sendo realizada a fim de buscar a solução de problemas endêmicos, no setor público que ainda travam, em todas as suas esferas, o desenvolvimento social em diversas regiões do país e em vários setores da administração pública: municipal, estadual e federal.

Os autores



01

UMA NOVA FORMA DE GOVERNAR

Ao nos referirmos a governança, referimo-nos a uma forma de governar que se contrapõe à forma tradicional coercitiva, tratando-se de uma nova concepção que concebe a administração dos negócios do Estado com desdobramento em novas possibilidades, em que, inclusive, o Estado possa estar ausente como figura de força coercitiva. Nesse sentido, portanto, há a necessidade de, antes de se discutir esse novo arranjo de governo, se compreender o modo tradicional de se governar. Essa compreensão passa, necessariamente, pelo entendimento da concepção de Estado e pelo papel do governo nessa estrutura política, que se contrapõe à sociedade civil como garantidora da liberdade e promotora da igualdade.

1.1 O Estado e o governo

Embora o Estado esteja muito presente na vida das pessoas, a maioria delas não compreende o seu papel e a sua importância. Ele é uma realidade presente no cotidiano, de tal modo que, se este fosse retirado, ficariam comprometidas as possibilidades de viver das pessoas.

Quando utilizamos a palavra "Estado" nos referimos à totalidade da sociedade política, ou seja, *ao conjunto de pessoas e de instituições que formam uma sociedade juridicamente organizada sobre um determinado território*. Atualmente, existem 193 Estados reconhecidos e registrados pela ONU, conclui-se, então, que todos os espaços existentes no planeta estão, de alguma forma, sendo administrados por tal sistema político.

A administração dos negócios do Estado, ou seja, *as atividades desenvolvidas e sob a responsabilidade dessa instituição política, é realizada por um Governo*. Nesse contexto, a palavra 'governo' relaciona-se somente à organização específica de poder a serviço do Estado, mais especificamente, àqueles que gerenciam os negócios do Estado por um determinado período de tempo. O Estado brasileiro, por exemplo, tem um Governo Federal que gerencia suas atividades e é renovado de quatro em quatro anos. Além disso, existem outras estruturas de governo que auxiliam o Governo Federal (a União) e complementam seu trabalho de administração do Estado, que são os governos estaduais e municipais, constituindo outras esferas da articulação da gestão estatal.

O Estado é uma organização política que, no exercício de sua soberania, reclama para si próprio o monopólio da *violência legítima* (a sociedade delega ao Estado, e só a ele, a possibilidade de utilização da força) em um território delimitado por fronteiras, cujo principal objetivo consiste em assegurar o bem-estar social da coletividade ali instalada. Além disso, o Estado exerce seu poder nessa área mediante a especialização e subsequente integração de uma parte da população em uma administração pública – civil e militar – profissional e permanente.³¹ Ou, ainda, dito de outro modo, há um corpo de funcionários permanente que realiza, concretamente, as funções do Estado.

O Estado, como instituição criada por um contrato social³, tem uma finalidade que não pode ser confundida com os objetivos daqueles que exercem o governo, e que possuem interesses próprios que podem coincidir, ou não, com a função social do aparelho estatal.

3. De acordo com Hobbes, Locke e Rousseau, por exemplo.

O filósofo grego Aristóteles, em *Política*, afirma que a finalidade do Estado é a felicidade na vida. Segundo ele, viver bem, de forma livre e independente, é viver venturoso e com virtude. É necessário, portanto, admitir em princípio que as ações honestas e virtuosas, e não apenas a vida comum, são a finalidade da sociedade política.³²

Outro ponto de vista sobre os fins do Estado repousa sobre a ideia de *bem comum*. A elaboração desse conceito teve origem na teologia católica, em particular, com São Tomás de Aquino (1227-1274). De acordo com tal origem, a ideia de bem comum constitui um *status* no qual se alcança a satisfação de todos os desejos da comunidade e de seus membros. Em síntese, o bem comum não é o bem de todos – como se "todos" fosse uma unidade real –, mas o conjunto de condições apropriadas para que "todos" – "grupos intermediários" e pessoas individuais – alcancem o seu "bem particular".³³

O Estado tem, por fim último, oferecer condições para que todas as pessoas que integram a comunidade política realizem seus desejos e aspirações, e, para tanto, *assegurar a ordem, a justiça, o bem-estar e a paz externa, elementos necessários para que as outras necessidades públicas sejam atendidas*.

Por operar de forma tão mecânica, muitas vezes, não fica claro que o Estado é baseado em relações entre pessoas, através de relações sociais reais. Essa forma mecânica torna a ação do Estado, muitas vezes, destituída de um sentido humanitário e consolida a alocação não democrática dos recursos com pouca ou quase nenhuma participação da comunidade na gestão dos programas. Estabelece-se, então, uma estrutura administrativa para gerir recursos destinados a benefícios sociais que não cumpre suas funções. Essa estrutura diminui os recursos destinados aos programas em prol de sua utilização na remuneração do pessoal administrativo. Por outro lado, ela favorece a não fiscalização dos recursos, permitindo a apropriação indevida dos mesmos, via mecanismos de corrupção.

Ocorre que, essas atividades "meio" – os procedimentos administrativos encarregados de manusear os recursos – têm consumido todo, ou quase todo, o orçamento social. Assim, é comum o Estado se transformar no receptor final de um excedente que seria destinado

a diminuir os problemas sociais. Ele também pode acabar tendo que destinar partes significativas desses recursos para subsidiar atividades econômicas não competitivas e que só conseguem se manter com esse subsídio.

A atividade do Estado de gerenciamento de recursos arrecadados, do início ao fim do processo – desde o recolhimento dos impostos até a destinação ao beneficiário – sem um controle mais efetivo da sociedade, gerou profundas distorções que afetam, desde então, o funcionamento da máquina estatal.

Mesmo considerando-se essas situações, o Estado continuará exercendo o seu papel social, embora tenha que fazê-lo em novas bases e com outro conteúdo. Como parte da redefinição do papel do Estado, deve-se haver um maior controle de suas ações, ou seja, uma maior democratização na execução de seus programas. Tal resultado somente poderá ser conseguido com a existência de uma alternativa de ação permanente e independente na sociedade, que fiscalize e que mantenha os programas sociais em execução.^[4]

1.2 A função do Estado

Caminhando com a evolução da concepção de Estado, o conceito de gestão pública também evoluiu nos últimos anos do século XX, relacionado ao aumento da complexidade da função de governar, do reflexo do aumento da demanda e das necessidades de populações que estão se tornando mais exigentes quanto à utilização racional dos recursos públicos.

No início do século XX, a ação do governo era bem menos complexa e se baseava numa política intervencionista do Estado em áreas que necessitavam de sua forte presença para a preservação da ordem pública, que era realizada sem negociação com interlocutores da sociedade civil, com grupos sociais envolvidos ou afetados pelas eventuais medidas. No Brasil, por exemplo, o Estado agiu de maneira intervencionista na organização do espaço urbano, na saúde pública e na segurança, entre outras tantas áreas.

Assim, ao longo do século XX, mudanças sociais e políticas fizeram com que o Estado assumisse, crescentemente, a prestação de serviços em áreas como as da educação, da saúde, da habitação e da assistência social. Essa é a fase do chamado *Estado de Bem-estar Social*, que encontrou sua forma mais bem acabada nos Estados Europeus, fazendo com que os governos atuassem sob uma nova lógica, a da negociação, considerando os diversos grupos sociais que convivem num determinado território.

A ação governamental que se fraciona, em diversas áreas especializadas, passa a sofrer pressão de diversos grupos organizados que encontram, nos Ministérios e nas Secretarias de Governo, o foco para a sua atuação.

No final do século XX, ocorre uma crise do Estado do Bem-estar Social, que não consegue atender ao aumento da complexidade das demandas sociais. Também ocorre um redimensionamento do setor público, deixando este de ser, exclusivamente, estatal. Então, o setor público converte-se em um espaço de articulação no qual indivíduos e organizações não governamentais atuam e compartilham responsabilidades com os órgãos de governo em temas pontuais nos quais assumem a condição de especialistas.

Nesse contexto, *a atuação governamental assume maior complexidade na medida em que os diversos fragmentos nos quais se articula* (educação, saúde, assistência social etc.) passam a desenvolver políticas públicas sempre em interação com ONGs que atuam na área. Dessa forma, a governabilidade ocorre num compartilhamento de ações conjuntas entre setores estatais, organizações não governamentais e de setor privado (concessionárias, permissonárias, parcerias público-privadas, dentre outros) que passam a responsabilizar-se pela execução de políticas públicas em áreas específicas.

Essa ampliação de possibilidades de atuação do governo possibilita que ele aumente sua própria governabilidade. Na prática, essa governabilidade é sustentada por uma rede de organizações e de indivíduos que, sem pertencerem aos quadros do Estado, realizam ou complementam ações de políticas públicas. A governabilidade pode ser definida como a capacidade de o sistema político dar uma resposta

satisfatória às demandas socialmente expressadas, a fim de evitar conflitos e tensões e de garantir a estabilidade.

Pode-se considerar que *o Estado moderno conta com quatro esferas principais de operação*: o núcleo estratégico; a produção de bens e de serviços para o mercado formado pelas empresas estatais; as atividades exclusivas que envolvem o poder de Estado; e os serviços não exclusivos, sendo aqueles que o Estado provê, mas que também são oferecidos pelo setor privado e pelo setor público não estatal.^[5]

No domínio das atividades exclusivas, criam-se *agências autônomas*, inteiramente agregadas ao Estado, nas quais um gerente executivo, nomeado por ele, firmará um contrato de gestão. No que diz respeito aos serviços não exclusivos, há três direcionamentos possíveis para essas atividades: manterem-se sob o controle do Estado; serem privatizadas; ou serem financiadas/subsidiadas pelo Estado, mas controladas pela sociedade, isto é, converterem-se em organizações públicas não estatais.

No aspecto do compartilhamento das ações de políticas públicas, com a participação de outros atores, além dos organismos do Estado, a Constituição Federal de 1988, em vários de seus artigos, facilitou a inclusão desses segmentos nas políticas governamentais, ampliando a participação da sociedade civil. Além disso, a Constituição definiu sistemas de gestão democrática em diversas áreas de atuação da Administração Pública, como os colegiados dos órgãos públicos, na área da previdência social, em que os interesses profissionais e previdenciários são discutidos e deliberados pelos trabalhadores (art. 10). Definiu-se, ainda, o planejamento participativo, mediante a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, como um preceito a ser observado pelos municípios (art. 29, XII), além da gestão democrática do ensino público na área da educação (art. 206, VI). Na área da saúde, estabeleceu-se, através do sistema único que a integra, uma rede regionalizada e hierarquizada organizada com a participação da comunidade (art. 198). Os diferentes tipos de conselhos criados apontam para a existência de um espaço público de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil de natureza deliberativa.^[6]

Com tal compartilhamento do poder, e uma maior diversidade dos grupos que atuam em áreas específicas, torna-se mais viável a ação do Estado no atendimento das novas demandas que surgem na sociedade e que exigem a intervenção de novos agentes em novos temas, como no que se diz respeito aos idosos, ao meio ambiente, ao turismo etc. Novas ações para o atendimento dessas novas exigências devem ser desenvolvidas e realizadas pelos órgãos do governo, por ação própria ou por delegação para organizações sociais, por exemplo.

No caso brasileiro, as características da gestão pública estão determinadas pela Constituição de 1988 (Art. 37), que define que a administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.^[7]

Para Habermas, em termos de conteúdo, a função da administração pública é atender, sem discriminação, as pessoas que habitam um país ou suas subdivisões, já que nenhum preconceito ou discriminação deve privar os grupos não privilegiados de sua oportunidade de usar os direitos formais distribuídos igualitariamente. A tarefa do Estado social consiste em assegurar condições de vida sociais, tecnológicas e ecológicas que permitam a todos, em condições de igualdade de oportunidades, tirar proveito dos direitos cívicos igualmente distribuídos.^[8]

1.3 O Governo e sua função de administração dos negócios do Estado

Como já afirmado, *para cumprir os objetivos que motivaram a sua criação, o Estado deve desenvolver atividades governativas, legislativas, administrativas e jurisdicionais*. Desse modo, o Estado é uma instituição social equipada, isto é, dotada de uma estrutura orgânica, que lhe permite desenvolver as atividades necessárias à realização dos seus fins.^[9]

Num sentido mais estrito, o poder executivo denomina-se 'governo', sendo, entretanto, constituído por um conjunto de órgãos estáveis que atualizam, coordenam, instrumentam e orientam a ação política do

Estado. Tornando-se, ainda, responsável pelo desenvolvimento de suas funções básicas: a executiva, a legislativa e a jurídica.

Assim, o conjunto de órgãos do governo forma a unidade administrativa do Estado, e são utilizados como meios ou instrumentos de poder e que, portanto, não possuem personalidade própria.

Através da competência que lhe foi atribuída, a sua vontade enquanto órgão é de tal modo, enquadrada que se não cumpre adequadamente sua função incorre em omissão, se transgride as normas de sua competência incorre em desvio de poder, e se ultrapassa as esferas de sua função (ou competência cai no vício de excesso de poder).^[3]

A função do governo, na direção ou no processo de administração do Estado, é a de aplicar as leis e as políticas públicas através do poder executivo e do judiciário, e, quando necessário, empreender sua reforma através do poder legislativo. Numa abordagem mais atual, entende-se o governo como uma instituição constituída pela cúpula do poder executivo, do poder judiciário, e pelos deputados e senadores. Além de ser o processo de governar, o governo é o grupo dirigente do Estado.^[10]

A *administração dos negócios do Estado feita pelo governo ocorre em todos os níveis da estrutura estatal* – federal, estadual e municipal. Essa administração é renovada de quatro em quatro anos, nos diferentes níveis. No Brasil, as eleições para se eleger o governo federal e os governos estaduais coincidem também nesse período. As eleições para os governos municipais, além dessa data, também são realizadas dois anos depois. Em todos os casos, a reeleição é permitida somente uma vez. Assim, todos os níveis de governo atuam em nome do Estado e constituem a parte mais visível dessa organização, induzindo mudanças no âmbito do aparato estatal.

Desse modo, em um sentido mais amplo, é possível conceber o *governo como um poder político estabilizado, estruturado e institucionalizado no Estado que assume a responsabilidade da orientação política geral*. O poder tende a estabilizar-se como dominação e se expressa em uma estrutura política institucionalizada, que aparece com uma função

política de governo. Assim, podemos entender o modelo institucionalizado de dominação como governo.^[3]

Essa forma de governo, em que o Estado é um dos componentes da governabilidade, tem adotado o nome de *governança*. Dessa maneira, o Estado continua a ter o papel central, ainda que a gestão pública passe a ser compartilhada com outros agentes, embora, constantemente, sob a sua direção e controle.

1.4 Governo e governança

O termo 'governança' é utilizado para se fazer referência a algo mais amplo do que o conceito habitual de governo, podendo, também, ser considerada uma nova forma de governar que representa melhor as diversas mudanças ocorrentes nas sociedades atuais.

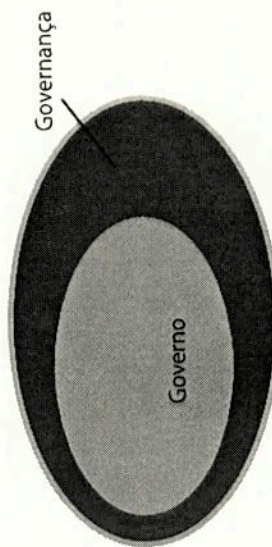


Figura 1.1. Governo e governança.

O conceito de governança pressupõe uma ruptura com o modelo de Estado tradicional, hierárquico e centralizado. Este segue ocupando um lugar central no processo político, mas perde parte de sua autonomia na tomada de decisões e na gestão dos assuntos públicos, que já não podem ocorrer à margem de outros atores, organizações privadas, não governamentais, grupos de interesse, meios de comunicação etc.

A governança é uma forma de governo nova que se adota com o objetivo de evitar os efeitos derivados da falta de flexibilidade e de capacidade de adaptação das organizações públicas às mudanças que

estão ocorrendo nas sociedades atuais. Essa modalidade dá ênfase à necessidade de se desenvolver formas de cooperação política entre todos os atores envolvidos com determinados temas, obtendo, não a imposição de uma política de um grupo sobre os demais, mas uma política comum que atenda, se não a totalidade, pelo menos a maioria dos interesses envolvidos. Nesse sentido, a interação e a interdependência são dois dos elementos fundamentais associados ao conceito de governança. Através da interação deles, são formadas redes de atores públicos, privados e do terceiro setor, que trocam, entre si, recursos e informação para alcançar objetivos políticos comuns.

Considerando-se o conceito de governança, a delegação de poder político a grupos sociais associa-se a um incremento da governabilidade do sistema político e a uma maior adaptação da ação do governo às demandas sociais, o que fortalece a própria legitimidade. Por outro lado, com a redução da autonomia do Estado, há uma notável diluição dos limites entre o público e o privado, reduzindo a visibilidade do processo de elaboração das políticas públicas, o que pode gerar problemas na hora de definir responsabilidades. Isso sucede porque organizações não governamentais, sindicatos, movimentos sociais e grupos de interesse de todo tipo intervêm, diretamente, nas políticas públicas, responsáveis por buscar a resolução de problemas de interesse geral. Apesar disso, esses atores sociais não são responsáveis politicamente diante da população.

A concepção de governança oferece a oportunidade ao Estado de dotar-se de uma administração pública mais ágil e mais aberta à cidadania, capaz de administrar de forma eficaz e eficiente seus recursos, além de desenvolver propostas inovadoras e flexíveis, com o objetivo de adaptar-se às mudanças, cada vez mais rápidas, das atuais sociedades.

As estruturas de governança configuram um processo no qual interesses que poderiam estar em conflito se acomodam, de maneira consensual por algum tempo, o que garante o encaminhamento de políticas setoriais e a governabilidade do sistema político.

A governança, ainda, pode ser entendida como um dos elementos constitutivos da reforma na administração pública, pois, na sua função primordial de organização a serviço do governo para gerenciar problemas

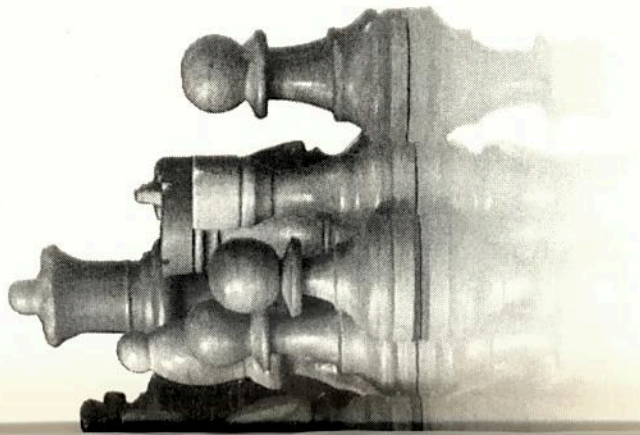
sociais, esta tem demonstrado não ter correspondido às expectativas. O fato é que, a organização burocrática tradicional não pode adaptar-se de forma flexível às mudanças no contexto político, econômico e social.

Na análise de políticas públicas, o conceito de governança pode ser identificado com a reforma da Administração Pública e com a criação de redes de políticas. Essas redes podem ser definidas como estruturas institucionais que apresentam algum grau de formalização e que refletem as diversas formas nas quais as organizações públicas, privadas e do terceiro setor interagem entre si, trocando recursos e informações com o objetivo de gerenciar os problemas públicos.

Notas bibliográficas

- [1] QUESADA, J. B. El Estado. In: BADIA, M. C. (Ed.). *Manual de ciência política*. Madrid: Tecnos, 2008, p. 42-100.
- [2] ARISTÓTELES. *Política*. São Paulo: Martin Claret, 2005.
- [3] DIAS, R. *Ciência política*. São Paulo: Atlas, 2008.
- [4] JACOBI, P. R. Governança da água no Brasil. In: RIBEIRO, W. C. (Org.). *Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar*. São Paulo: Annablume; FAPESP: CNPq, 2009.
- [5] BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Tradução Carolina Andrade. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 21-38.
- [6] MATIAS-PEREIRA, J. *Governança no setor público*. São Paulo: Atlas, 2010.
- [7] BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988, 13. ed. São Paulo: Saraiva, 1996. (Coleção Saraiva de Legislação)
- [8] TENÓRIO, F. G.; SARAIVA, E. J. Escorços sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. (Orgs.). *Estado e Gestão Pública: visões do Brasil contemporâneo*, 2006, p. 107-132.
- [9] FERNANDES, A. J. *Introdução à Ciência Política: teorias, métodos e temáticas*, 3. ed. Porto: Editora Porto, 2010.

- [10] BRESSER-PEREIRA, L. C. *Nação e sociedade civil na construção política do Estado*. 7º Encontro da Associação Nacional de Ciência Política. Recife, 2010.



02

O CONCEITO
DE GOVERNANÇA

Entendida como uma nova forma de administrar, a governança procura estabelecer novas relações de cooperação entre a sociedade civil e o Estado, de tal modo que a fronteira entre esses dois campos se dilua. Nela, há vários pontos de convergência em que não se identifica onde começa um e termina o outro. Embora a maioria das avaliações concorde que as estruturas de governança ampliam o espaço democrático, há algumas questões que devem ser consideradas, questionando esse novo modo de governar, como, por exemplo, a atribuição de responsabilidades. Neste capítulo será abordado o conceito de governança em uma profundidade maior que as definições utilizadas anteriormente.

2.1 O conceito de Governança

O conceito de governança tem sido explorado em vários campos acadêmicos. Suas *raízes teóricas são variadas*: economia institucional, relações internacionais, estudos organizacionais, estudos sobre desenvolvimento, ciência-política, administração pública e sociologia. Seus precursores incluíam o trabalho sobre corporativismo, comunidades

políticas e uma variedade de análises econômicas preocupadas com a evolução dos sistemas econômicos.^[1.2.3.4]

O termo "governança" tem origem na palavra inglesa "governance", que é uma substantivação do verbo "to govern", que significa "governar, conduzir o Estado". O uso atual não considera governança como sinônimo de governo. Em vez disso, governança significa uma mudança no sentido do governo, referindo-se a um novo processo de governar, ou uma condição alterada de uma regra, ou um novo método pelo qual a sociedade é governada.^[2.3]

Nesse sentido, está associado aos processos estatais de condução das posições de longo prazo.

Por outro lado, e-aí reside a inovação do conceito contemporâneo de governança, este não está mais limitado à condução estatal – o governo do Governo –, mas se aplica também ao governo, regulação e condução da sociedade por meio de instituições e atores sociais.

O conceito de Governança, nesse sentido, transcende a abordagem tradicional estatal e remete a formas adicionais de condução social (Figura 1).

A teoria da governança abrange com isso tanto a teoria material do Estado como também mecanismos sociais de integração e produção de ordem, como por exemplo, mecanismos decisórios em empresas (corporate governance) ou associações (associational governance).^[5]

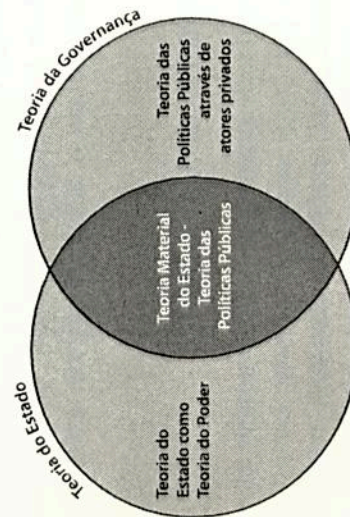


Figura 2.1. Teoria do Estado e governança.^[5]

O conceito de governança não é novo; ele *aparece em diversos períodos da história*. Em 1516, Tomás Morus, em sua obra *A Utopia* ou *O tratado da melhor forma de governo*, já idealizava estruturas de governança para Utopus.

A ilha tem 54 cidades grandes e belas, idênticas pela língua, os costumes, as instituições e as leis. [...] Cada cidade envia todo ano a Amarouta (a capital) três velhos (também chamados de delegados) com experiência nos assuntos públicos, para que deliberem sobre os interesses da ilha).^[5]

Já na literatura moderna, o termo reaparece na década de 1930 com Ronald Coase. Mais tarde, o conceito foi aprofundado por Oliver Eaton Williamson ao relacioná-lo ao mundo empresarial, destacando os dispositivos operacionalizados pela empresa para se atingir uma coordenação eficaz. A expressão "governança corporativa" foi cunhada em 1960 por Richard Eells, e remete à estrutura e ao funcionamento das políticas de uma corporação, construindo um modelo de gestão das empresas baseado em uma articulação de poder entre os acionistas. Na década seguinte, o termo fica associado, tanto na Europa quanto nos Estados Unidos, à governabilidade, ou seja, às necessárias mudanças das instituições e organizações para melhorar a capacidade de gestão do Estado em relação aos cidadãos. Com a recessão mundial de 1973, a ação local passou a assumir maior importância para enfrentar os males relativos à capacidade declinante do Estado-nação em controlar os fluxos financeiros das empresas multinacionais.^[6]

Assim, o termo "governança" ganhou *ênfase nos anos 70*, nos países anglo-saxões, surgindo com o objetivo de proteger os interesses de acionistas minoritários de empresas.^[8] E, a partir da década de 1980, o Banco Mundial passou a utilizar o termo "governança" nos relatórios como sinônimo de bom governo. E, com a intensificação do debate sobre o termo no âmbito acadêmico, a noção de governança passou a incorporar outras variáveis.^[9]

De forma genérica, a governança surge para fazer referência a algo mais amplo que o conceito de governo, como uma forma nova de governar capaz de expressar as mudanças que estão ocorrendo nas

sociedades desde o final do século XX. A globalização, a queda do Comunismo e as crises de governabilidade geraram uma transformação na forma de se entender o Estado. As relações Estado-sociedade e as relações internacionais entre os Estados se modificam com a finalidade de garantir a estabilidade do sistema político, solucionar os conflitos e tensões, e responder de forma efetiva aos problemas do novo milênio.^[10]

A governança, portanto, pode ser caracterizada como uma *nova forma de governar*, característica da sociedade em rede – marcada pela crescente complexidade, dinamismo e diversidade –, sendo

o modo de governar para fazer frente à crescente complexidade e diversidade das sociedades contemporâneas, que se caracterizam pela interação de uma pluralidade de atores, relações horizontais, pela participação da sociedade no governo e sua responsabilidade de fazer frente aos desafios socialmente colocados.^[11]

Há uma nítida diferença entre os conceitos de governança e governo. Embora os dois conceitos se refiram a um comportamento visando a um objetivo, a atividades orientadas para metas, a sistemas de ordenação o termo 'governo' está associado a atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas; 'governança', por outro lado,

refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências.

O fenômeno *governança* é mais amplo do que *governo*; pois abrange as instituições governamentais, mas envolve também

mecanismos informais, de caráter não governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas.^[12]

Deve-se considerar que governança é um conceito que reconhece que o poder existe dentro e fora da autoridade formal e das instituições

do governo. Governança *inclui o governo, o setor privado e a sociedade civil*; enfatizando o "processo". Ao mesmo tempo, ela identifica que as decisões tomadas baseiam-se nas relações complexas entre muitos atores com prioridades diferentes.^[13]

Governar, nesse aspecto, se tornou um processo de "coordenação e de influência em interações social, política e administrativa". Constitui um mecanismo direcionado para gerenciar interesses sociais e criar possibilidades e limites para os atores e sistemas sociais se auto-organizarem. O ponto central é a questão de como a cooperação na prática pode levar ao fortalecimento de metas comuns, e como criar arranjos de tal modo que o esforço de governar, por parte do Estado, e a auto-organização, por parte da sociedade, possam ser complementares.^[14]

Algumas formulações "concebem a governança em termos funcionais", isto é, "em termos de tarefas que precisam ser executadas para manter os entendimentos rotinizados da ordem" predominante e que podem ou não pertencerem aos governos. Governança também está associada à capacidade de regulamentar esses entendimentos para que eles permaneçam como rotinas. Sendo que, ainda, ela é interpretada por alguns autores como uma forma de distribuir valores. O termo também pode ser identificado com o surgimento de sistemas de regras e recursos para solução de problemas. *Apesar das variações, as definições não são incompatíveis, admitindo uma ordem que exista sem uma autoridade central capaz de impor decisões em escala global.*^[12]

Entre as inúmeras definições de governança, também, merecem destaque as seguintes:

Governança diz respeito aos pré-requisitos institucionais para a otimização do desempenho administrativo, isto é, o conjunto de instrumentos técnicos de gestão que assegure a eficiência e a democratização das políticas públicas.^[15]

Governança pode ser vista como o exercício da autoridade econômica, política e administrativa para gerir os negócios de um país em todos os níveis. Compreende os mecanismos, processos e instituições através das quais os cidadãos e grupos articulam seus interesses, exercitam seus direitos legais, cumprem as suas obrigações e medeiam as suas diferenças (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento).

No entanto, vale ressaltar que a *governança é potencializada quando os participantes, responsáveis pelas decisões, compreendem suas responsabilidades*, funções e objetivos, sendo fundamental definir e informá-los sobre as razões de suas resoluções.^[16]

Podem ser identificadas algumas características básicas associadas ao conceito de governança, dentre as quais estão:

- Expressa algo mais amplo que o governo entendido como o exercício de poder por parte do Estado, os governantes, e/ou líderes políticos.
- Supõe uma ruptura com o modelo de Estado tradicional, hierárquico e centralizado. O Estado segue ocupando um papel predominante no processo político, mas perde parte de sua autonomia tanto no âmbito nacional como supranacional, para tomar decisões e gerenciar assuntos públicos, além de outros atores, tais como as organizações internacionais, grupos de interesse, organizações não governamentais e meios de comunicação.
- Enfatiza a necessidade de desenvolver formas de cooperação política que vão além do mercado, entendido como sistema de coordenação automática de intercâmbio. A governança é uma forma de governo nova que se adota com a finalidade de evitar os efeitos derivados das falhas do mercado, assim como a falta de flexibilidades e capacidade de adaptação das organizações públicas às mudanças no ambiente.
- A interação e interdependência são elementos-chave associados ao conceito de governança. Através dessa interação, formam-se redes de atores públicos e privados, que trocam recursos e informações, de forma mais ou menos permanente, para alcançar objetivos políticos.
- Suas pautas de interação podem adotar formas diversas: podem ser de natureza intergovernamental, transnacional, ou adotar uma estrutura multinível, envolvendo supranacionais, nacionais, regionais ou locais. Podem ser redes abertas, de caráter pluralista no qual a participação é diversificada, ou redes fechadas e de caráter elitista que limitam o acesso a

pouco atores. A ideia central é que cada problema público gera sua própria rede de atores.

- A governança abre um debate em torno do conceito de legitimidade. Por um lado, a delegação do poder público a grupos sociais está associada a um incremento da governabilidade do sistema político, e uma maior adaptação da ação de governo às exigências e preferências expressas socialmente, tanto na esfera internacional como do Estado. Por outro lado, a redução da autonomia estatal dilui os limites entre o público e o privado, reduz a visibilidade do processo de elaboração de políticas públicas, e gera problema na definição de responsabilidades. Organizações não governamentais, sindicatos, movimentos sociais transnacionais ou instituições supranacionais como a União Europeia, intervêm diretamente na resolução de problemas de interesse geral, que afetam a sociedade como um todo, sem ser responsáveis politicamente frente a cidadania. O desafio futuro da governança consiste em estabelecer um equilíbrio entre eficiência e legitimidade democrática.^[10]

Para Rhodes, há pelo menos *seis usos distintos de governança*:

1. Como estado mínimo: baseado na necessidade de redução dos *déficits* públicos, referindo-se a uma nova forma de intervenção pública e ao papel dos mercados na produção dos serviços públicos. Indiscutivelmente, o tamanho do governo foi reduzido pelas privatizações e cortes na função pública. No entanto, a despesa pública manteve-se constante como proporção do PIB; o emprego público cresceu ligeiramente no governo local, e a regulação substituiu algumas formas de intervenção pública.
2. Como governança corporativa: oriunda das teorias de gestão, a governança corporativa acentua a necessidade de eficácia, a definição de metas do governo, e exigência de *accountability*, ou seja, a transparência e responsabilidade na gestão dos bens públicos.

3. Como "boa governança": utilizada originalmente pelo Banco Mundial com referência a suas políticas de empréstimos, a boa governança pressupõe serviço público eficiente, respeito pela lei e pelos direitos humanos por uma legislatura representativa, a privatização das empresas estatais, o rigor orçamentário e a descentralização administrativa;
4. Como a nova gestão pública: o "*New Public Management*" (NPM), relacionado à governança corporativa, prega a utilização de métodos de gestão do setor privado no setor público e estruturas de incentivos na prestação de serviços públicos;
5. Como sistemas sociocibernéticos: trata-se dos efeitos da interação entre governo, atores sociais, políticos e econômicos em que nenhum ator tem o monopólio sobre a informação ou conhecimento para resolver problemas complexos. Governança, seria o resultado das formas interativas sociopolíticas de governar (dinâmica das redes, diversidade dos atores, a forma como interação dentro de um ambiente institucional).
6. Como redes auto-organizadas: está relacionada com os sistemas sociocibernéticos, incidindo sobre a governança como redes em que pessoas privadas, sem fins lucrativos, e públicas e organizações interagem para prestar serviços públicos. No entanto, o foco aqui é sobre o caráter autônomo e autogovernável dessas redes. Considerando que o Estado é um dos atores (a não mais o único e exclusivo ator) no sistema mundial, redes integradas e horizontais (ONGs, redes profissionais e científicas, meios de comunicação) desenvolvem suas políticas e modelam o ambiente desse sistema.^[2]

2.2 Governabilidade

Há uma estreita relação entre os conceitos de governança e governabilidade. O conceito de 'governabilidade' fornece uma base conceitual para avaliar e melhorar os sistemas de governança. Um

entendimento que visa melhorar a governança inevitavelmente conduz a necessidade de explorar e avaliar a governabilidade.^[17]

Governabilidade pode ser definido como a capacidade global de governança de qualquer entidade social ou sistema. A governabilidade pode ser considerada uma propriedade composta, relacionada às qualidades do objeto de governança (o sistema para ser governado), seu sujeito (o sistema de governo) e a relação ou interação entre os dois. Cada componente tem seus próprios aspectos de governabilidade.^[17]

A governabilidade se refere às condições do ambiente político em que se efetivam as ações do sistema de governança, que podem gerar legitimidade das ações empreendidas, credibilidade e imagem pública positiva.^[18] Em outras palavras, seria a capacidade do sistema político de dar uma resposta às demandas socialmente expressadas, de evitar conflitos e tensões, e garantir a estabilidade.^[19]

Neste aspecto, a abordagem pressupõe que as condições de governabilidade de qualquer sistema está continuamente mudando em resposta a fatores internos e externos. O que pode ser alta governabilidade num determinado momento pode ser baixa em outro. Da mesma forma, o que pode ser de uma governança efetiva em um lugar pode ser ineficaz em outro.^[17]

O termo "governabilidade", também, pode se referir às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade como forma de governo: as relações entre os poderes, os sistemas partidários, dentre outros. A governabilidade diz respeito às condições do exercício da autoridade política, enquanto governança qualifica o modo de uso dessa autoridade.^[19]

A governabilidade refere-se à dimensão estatal do exercício do poder e considera os atributos essenciais ao exercício do governo. Em contrapartida, com um caráter mais amplo, a governança engloba toda a sociedade. Esta consiste no estabelecimento de um sistema de normas inseridas em um redesenho estratégico que envolve a participação de variados atores sociais que compartilham da capacidade governativa, identificando os problemas da sociedade e formulando e implementando políticas públicas.^[20]

Para avaliar a governabilidade é importante saber como os atores sociopolíticos (indivíduos, entidades sociais) participam das interações do governo. De onde vem essa ação participativa? Como esses atores se comportam (quem age e como reagem)? Quais são as questões em jogo, o que esses atores têm em comum, e quais são seus *inputs* e *outputs*?^[17]

2.3 A ideia de Governança Global

Com a intensificação do processo de globalização no final do século XX, os Estados estavam se mostrando cada vez mais incapazes de assegurar uma ordem mundial, devido ao aumento dos atores internacionais e da complexidade das relações em escala global. Como não se vislumbrava, em um futuro imediato, a constituição de um governo mundial e dada a impossibilidade de constituição desse tipo de estrutura, nesse nível, passou a se tornar cada vez mais necessário o desenvolvimento de estruturas de governança global que conseguissem soluções para problemas sistêmicos internacionais, como o incremento do comércio mundial, a disseminação de doenças, a perda da biodiversidade, o aumento do movimento de pessoas entre as nações, os problemas ambientais, dentre muitos outros.

Desta forma, reforçou-se o estabelecimento de normas surgidas após intensos debates em fóruns internacionais, e não por ação coercitiva de um governo mundial. Essas normas foram legitimadas por uma ampla aceitação não só por parte dos Estados, mas por uma espécie de Sociedade Civil Global, que contribui para efetivar as ações e condutas propostas.

Um *sistema de governança global* é constituído, portanto, de normas, regras, princípios, procedimentos de tomadas de decisão, organismos intergovernamentais, organizações internacionais, ONGs, movimentos civis, empresas multinacionais, meios de comunicação de massa, agentes, instituições existentes em alguns dos muitos segmentos específicos que formam o sistema global de governabilidade (meio ambiente, comércio, finanças, cultura, direitos humanos, alimentação, saúde e habitação), dentre outros.

O objetivo explícito do Sistema de Governança Global é contribuir para a governabilidade do sistema mundial e seus diversos subsistemas, sem que isto signifique a existência de um governo. Pelo contrário, não há necessidade de meios coercitivos (que são o principal mecanismo de ação do Estado) para se alcançar resultados. Sua função primordial é a criação de mecanismos específicos, intencionalmente concebidos, para um fim específico, que é a geração de ordem no sistema internacional.

Nesse sentido, a governança é o maior desafio da comunidade internacional, pois, somente se as nações cooperarem no estabelecimento de instituições e regras voltadas para o bem comum é que a expressão "comunidade internacional terá significado prático".^[21]

O conceito de "governança global" contribui para a análise das mudanças na estrutura de poder que caracterizou as relações internacionais durante séculos. O sistema político internacional deixa de ser um sistema fechado, monocêntrico, dominado por Estados e as organizações internacionais, e se converte em um sistema policêntrico no qual o poder está distribuído entre uma pluralidade de atores.^[22] As relações internacionais deixam de estar representadas unicamente pelas relações diplomáticas entre Estados e entre estes e organizações internacionais. Daí, surgem novos tipos de interações que dispensam a intermediação dos Estados nacionais, como aquelas que ocorrem entre as estruturas subnacionais – como a articulação entre cidades para defender seus interesses locais – que ocorrem no plano global, e que vem sendo denominada de *paradiplomacia*, uma diplomacia paralela àquela tradicional.

Assim, as decisões políticas de dimensão global têm a participação direta de um complexo número de atores, do qual fazem parte não somente os atores clássicos – como os Estados e as Organizações Internacionais – mas também organizações não governamentais, a mídia, movimentos sociais globais, empresas transnacionais, governos subnacionais, dentre outros. Essa rede de atores, na ausência de uma autoridade ou governo mundial, caracteriza-se como uma forma de governo alternativo com o objetivo de dirigir e gerenciar diversos assuntos internacionais.

Outra mudança significativa nesse contexto de ampliação dos atores no cenário internacional é que as questões globais que eram objeto

de intervenção na escala mundial deixam de estar focadas em problemas relativos à segurança e à defesa das fronteiras, que predominavam ao longo dos anos. Nesse novo contexto de ampliação de participantes nas decisões, vários novos temas são introduzidos no debate como, por exemplo, a questão do acesso aos recursos naturais, as finanças internacionais, acesso a medicamentos essenciais, combate ao crime organizado e direitos humanos.

Em 1992, foi criada a Comissão de Governança Global com o objetivo de fortalecer a cooperação global para fazer face ao desafio de garantir a paz, alcançar o desenvolvimento sustentável e universalizar a democracia. Essa Comissão divulgou, em 1996, um relatório denominado Nossa Comunidade Global, no qual definem governança como

a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes ou diferentes e realizar ações cooperativas. Governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições.^[22]

Ao se analisar os processos decisórios globais, destaca-se a governança sem governo, em que os sistemas de governança funcionam no nível global e podem se basear em crenças, hábitos e instituições profundamente arraigadas – embora permaneçam sempre susceptíveis às mudanças – e que podem oferecer a base para cooperação e vantagens coletivas na política mundial.^[22]

Em outros termos, a governança também pode ser entendida

como a capacidade de fazer as coisas sem a competência legal para ordenar que elas sejam feitas. Onde os governos podem distribuir valores autoritariamente, a governança pode distribuí-los de modo nãoautoritário, mas igualmente efetivo.^[22]

Cada área em que atua a governança global tem suas instituições de referência, como a OMS (Organização Mundial da Saúde), OMT (Organização Mundial do Turismo), OMC (Organização Mundial do

Comércio), PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio ambiente), UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) e, em cada setor, outros organismos e ONGs ligadas a cada área.

Essas *redes de políticas públicas* globais constituem a forma atual da governança global, contribuindo para evitar dificuldades de coordenação e ineficiência no combate aos problemas globais. Essas redes coexistem e evoluem paralelamente com outras formas de governo já existentes, como o centralismo estatal, o multilateralismo intergovernamental, a integração regional, etc. Elas se caracterizam por sua natureza trilateral, envolvendo o setor público, a sociedade civil e as empresas transnacionais. Essas redes de políticas globais são um importante foro de discussão, negociação e análises de problemas públicos globais.

Esses diversos atores estão, constantemente, propondo ações que causam importante impacto global. Nesse sentido, *governança global* pode ser entendida como

um amplo, dinâmico e complexo processo interativo de tomada de decisão que está constantemente evoluindo e se ajustando a novas circunstâncias. Mesmo tendo que atender às exigências específicas de diferentes áreas de atuação, a governança deve ter uma visão integrada das questões relativas à sobrevivência e à prosperidade humanas. Reconhecendo a natureza sistêmica dessas questões, deve adotar medidas também sistêmicas para resolvê-las.^[22]

Assim, as tomadas de decisão em nível global – nas convenções, encontros, reuniões, etc. – devem fundamentar e influenciar as decisões tomadas em nível nacional, regional e local. A efetividade das normas, regras, recomendações e resoluções emitidas pelas instituições responsáveis pela governança global depende, em grande medida, dos Estados nacionais, para que reconheçam sua legitimidade e estejam dispostos a cumpri-las. Por outro lado, dentro dos Estados nacionais, há um conjunto de atores que podem fazer com que o Estado cumpra essas decisões, como as ONGs, instituições acadêmicas, organizações privadas etc.; tornando-se, deste modo, coparticipantes da gestão da coisa pública.

Desse modo, as normas e o sentido de ordem que devem servir de esteio a qualquer sistema próspero e estável podem ser definidos como 'bens públicos' internacionais. Esses bens, por sua própria natureza, não são providos nem pelos mercados nem pelos governos isoladamente.

Houve um grande avanço na criação de um sistema de governança global em diversas áreas, buscando o gerenciamento e a proteção de bens ambientais e culturais globais comuns, a defesa dos direitos humanos, a regulação das trocas comerciais, da movimentação de pessoas entre as fronteiras, o combate ao aquecimento global entre muitas outras medidas.

2.4 A Governança Corporativa e o setor público

As organizações buscam, constantemente, formas para tornarem-se mais eficientes na utilização dos recursos por elas administrados. Essa busca intensificou-se após a "internacionalização econômica gerada pela globalização dos mercados", no qual se desenvolveu uma nova estrutura conjuntural, disciplinada por processos e articulações das economias nacionais, tendo as corporações multinacionais como os principais atores desse novo cenário mundial.^[23]

A governança corporativa "refere-se ao *sistema pelo qual as organizações são dirigidas e controladas*". Desse modo, o papel de governança não está preocupado apenas com a execução do negócio da empresa, mas, também, com dar direção geral para a empresa, supervisionar e controlar as ações executivas da gestão e com a prestação de contas, regulação e responsabilização além das fronteiras corporativas.^[24]

O termo governança trata da aquisição e da distribuição de poder na sociedade, e, de forma mais específica, a governança corporativa diz respeito à forma como as corporações são administradas. Já a governança corporativa no setor público refere-se à administração do setor público por meio da aplicação dos princípios de governança corporativa do setor privado.^[24]

O Instituto Chartered de Finanças Públicas e Contabilidade (CIPFA), adaptando esse uso para o setor público, identifica três

princípios fundamentais que se aplicam, igualmente, às organizações dos setores público e privado. Eles recomendam

1. A abertura ou a divulgação de informações;
2. Integridade ou negociação direta e integralidade; e
3. Prestação de contas ou manter os indivíduos responsáveis por suas ações através de uma divisão clara das responsabilidades e papéis claramente definidos.

Num uso estrito da palavra, as preocupações de governança corporativa encontram eco quando se discute a responsabilidade na "nova gestão pública" e "boa governança". Além disso, este uso nos lembra que a prática de gestão do setor privado tem uma influência importante sobre o setor público.^[25]

O termo "governança" tem permeado uma vasta gama de disciplinas, alcançando os aspectos da legislação, políticas públicas e dando ênfase significativa à gestão de empresas de grande porte, além das organizações públicas e das entidades sem fins lucrativos. A abordagem de governança relacionada à prática do Conselho Administrativo, ou seja, relacionada a aspectos de controle organizacional, têm sido a mais comum, e denominada Governança Corporativa. A outra abordagem pode ser entendida como uma partilha do poder que inclui a sociedade como um todo e aceitando, na prática, organizações cooperativas e associações.^[25]

Também, podemos enfatizar os múltiplos sentidos do termo "governança", utilizados com o intuito de melhorar o desempenho global de um sistema, correspondente a um conjunto de objetivos partilhados, legitimando-os por uma associação adequada de *stakeholders*. A governança também estabelece mecanismos necessários para assegurar um nível adequado de avaliação e controle da conduta dos gestores e de suas ações, que devem ser coerentes com os objetivos dos participantes. Ela pode incluir um esforço para harmonizar a estratégia da organização, em referência a objetivos comuns de colegas de trabalho, subordinados, clientes e outras partes interessadas. Outra possibilidade é implementar um conjunto de "regras do jogo", refletindo a preferência coletiva de interesses e interações que regulem e promovam a realização de objetivos

2. **Participação.** A qualidade, pertinência e eficácia das políticas da União Europeia dependem de uma ampla participação através de toda a cadeia política – desde a concepção até a execução. O reforço da participação criará, seguramente, uma maior confiança no resultado final e nas instituições que produzem as políticas. A participação depende, principalmente, da utilização, por parte das administrações centrais, de uma abordagem aberta e abrangente, no quadro do desenvolvimento e aplicação das políticas da União Europeia.

3. **Responsabilização.** É necessário definir atribuições no âmbito dos processos legislativo e executivo. Cada instituição da União Europeia deverá explicar a sua ação na Europa e assumir as responsabilidades correspondentes. Mas é também necessária uma maior clareza e responsabilidade dos Estados-membros e de todos os que participam na elaboração e aplicação das políticas da União Europeia, seja a que nível for.

4. **Eficácia.** As políticas deverão ser eficazes e oportunas, dando resposta às necessidades com base em objetivos claros, na avaliação do seu impacto futuro e, quando possível, na experiência anterior. A eficácia implica, também, que as políticas da União Europeia sejam aplicadas de forma proporcionada aos objetivos prosseguidos e que as decisões sejam adotadas ao nível mais adequado.

5. **Coerência.** As políticas e as medidas deverão ser coerentes e perfeitamente compreensíveis. A necessidade de coerência na União é cada vez maior: o leque das tarefas aumentou; o alargamento virá aumentar a diversidade; desafios como a mudança climática e a evolução demográfica extravasam as fronteiras das políticas setoriais em que a União tem se baseado; as autoridades regionais e locais estão cada vez mais envolvidas nas políticas da União Europeia. A coerência implica uma liderança política e uma forte responsabilidade por parte das instituições, para garantir uma abordagem comum e coerente no âmbito de um sistema complexo.^[26]

Cada um desses princípios é fundamental para a instauração de uma governança mais democrática. São eles que constituem a base da democracia e do Estado de direito nos Estados-membros da União Europeia, mas *aplicam-se a todos os níveis de governo* – global, europeu, nacional, regional e local.

Em outras palavras, podemos dizer que “uma boa governança está apoiada no desenvolvimento de relações éticas; conformidade, em todas as suas dimensões; transparência; e prestação responsável de contas. A ausência desses princípios requer mudança na forma de gestão.^[27] Ainda neste aspecto, deve-se levar em consideração o envolvimento da cidadania, fundamental para que o governo atue e realize serviços em função das reais necessidades da população. Assim, pode-se afirmar que a participação cidadã é uma garantia para a melhoria da qualidade democrática de uma administração.^[28]

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) identifica *nove características da boa governança*, definidos em termos sociais^[29]: participação, Estado de Direito, transparência, receptividade, orientação de consenso, equidade, eficácia e eficiência, prestação de contas e visão estratégica.

1. **Participação** – todos os homens e as mulheres devem ter voz na tomada de decisões, diretamente ou através de legítimas instituições intermediárias que representam seus interesses. Participação ampla construída sobre a liberdade de associação e de expressão;
2. **Estado de Direito** – as estruturas jurídicas devem ser justas e aplicadas de forma imparcial, em particular as leis sobre direitos humanos.^[27] A aplicação imparcial das leis exige um sistema judiciário independente e uma força policial imparcial e que sempre busque ser incorruptível^[27];
3. **Transparência** – construída sobre o livre fluxo de informações. Processos, instituições e informações devem ser acessíveis a todos de forma que possa compreender e monitorar;
4. **Receptividade** – instituições e processos devem servir a todos os interessados;

5. **Orientação de consenso** – permitir a mediação de diferentes interesses para alcançar um amplo consenso sobre o que está nos melhores interesses do grupo e, quando possível, as políticas e os procedimentos.^[27] Devido à existência de vários atores, é inerente que existam muitos pontos de vista em uma dada sociedade. A boa governança exige a mediação dos diferentes interesses da sociedade para alcançar um amplo consenso sobre o que é de interesse de toda a comunidade e como isso pode ser alcançado. Ela também requer uma visão ampla e de longo prazo sobre o que é necessário para o desenvolvimento humano sustentável e como atingir os objetivos desse desenvolvimento. Isso só pode resultar de uma compreensão dos contextos históricos, culturais e sociais de uma determinada sociedade ou comunidade.^[27]
6. **Equidade** – todos os homens e as mulheres devem ter oportunidades para melhorar ou manter o seu bem-estar;
7. **Eficácia e eficiência** – processos e instituições devem produzir resultados que atendam às necessidades ao fazer o melhor uso dos recursos;
8. **Prestação de contas** – os tomadores de decisão no governo, o setor privado e organizações da sociedade civil devem ser responsáveis perante o público, bem como aos intervenientes institucionais. Sua prestação de contas difere, dependendo da organização e se a decisão é interna ou externa a ela.
9. **Visão estratégica** – líderes e público devem ter uma perspectiva ampla e de longo prazo sobre a boa governança e do desenvolvimento humano, juntamente com a percepção do que é necessário para tal desenvolvimento. Deve haver, também, uma compreensão das complexidades históricas, culturais e sociais em que essa perspectiva se baseia.

Inter-relacionadas, essas características centrais reforçam-se mutuamente e não podem ser consideradas isoladamente. Por exemplo, a informação acessível significa mais transparência, maior participação e uma tomada de decisão mais eficaz. Uma ampla participação contribui para a troca de informações necessárias para a efetiva tomada de decisões

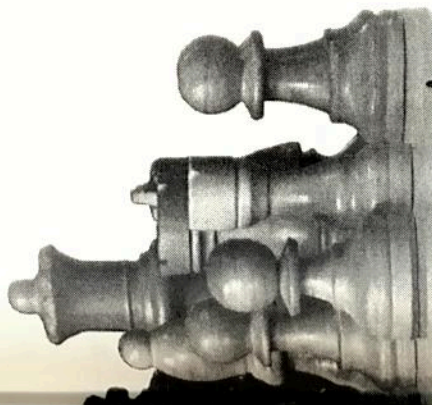
e para a legitimidade dessas decisões. Legitimidade, por sua vez, está relacionada a uma implementação eficaz e incentivo a uma participação maior. E as instituições devem ser transparentes e funcionar de acordo com o Estado de Direito para que possam ser equitativas. As características centrais apresentadas representam o ideal – e nenhuma sociedade tem todas elas.

Notas bibliográficas

- [1] ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E.-O. (Orgs.). *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.
- [2] RHODES, R. *The new governance: Governing without Government*. Political Studies, 1996, XLIV, 652-667 – Wiley Online Library, 1996.
- [3] STOKER, G. *Governance as theory: five propositions*. International Social Science Journal – UNESCO, 1998.
- [4] BINGHAM, L. B.; NABATCHI, T.; O'LEARY, R. *The new governance: Practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government*. Public Administration Review, 2005.
- [5] SCHNEIDER, V. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. Tradução de Hermílio Santos. *Revista Civitas*, Porto Alegre, v. 5, jan.-jun. 2005, p. 29-58.
- [6] MORUS, T. (1478-1535). *A utopia*. Tradução de Paulo Neves. Porto Alegre: L&PM, 2011.
- [7] PIRES, E. L. S. et al. *Governança territorial: conceito, fatos e modalidades*. Rio Claro: UNESP - IGCE: Programa de Pós-graduação em Geografia, 2011.
- [8] SOUZA, F. C. de; SIQUEIRA, J. F. *A convergência da nova administração pública para governança pública: uma análise dos artigos internacionais e nacionais publicados entre 2000 e 2006*, 2007. Disponível em: <www.congressusp.fipecafi.org>. Acesso em: 03 mar. 2010.
- [9] KJÆR, A. M. *Central government intervention as obstacle to local participatory governance: the case of Uganda*. International Labour Conference, Geneva, 2005. Disponível em: <www.ilo.org>. Acesso em: 06 abr. 2011.

- [10] BONAFONT, L. C.; ROQUÊ, A. P. Governança. In: BADIA, M. C. (Ed.). *Manual de ciência política*. Madrid: Tecnos, 2008.
- [11] ESTEVE, J. M^o P. *Governança democrática: construção coletiva do desenvolvimento das cidades*. Tradução de João Carlos Vitor Garcia. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2009.
- [12] ROSENAU, J. N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E.-O. (Org.). *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.
- [13] UN-Habitat – Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos. *Competências chaves para melhorar a governança local*, volume 3: conceitos e estratégias. UN-HABITAT: Nairobi, 2005.
- [14] CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Reflexões sobre estratégias de governança local. Revista eletrônica Gestão e Sociedade, v3, n5, jan/jun. CEPEAD / FACE/UFMG, 2009, p.23-47.
- [15] BENTO, Leonardo Valles. Governança e Governabilidade na Reforma do Estado: entre eficiência e democratização. Barueri: Manole, 2003.
- [16] MAGALHÃES JÚNIOR, A. P. *Indicadores ambientais e recursos hídricos: realidade e perspectivas para o Brasil a partir da experiência francesa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.
- [17] KOOIMAN, Jan; BAVINK, Maarten; CHUENPAGDEE, Ratana; MAHON, Robin; PULLIN, Roger. Interactive governance and governability: an introduction. The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies vol. 7, no. 1, 2008.
- [18] DIAS, R. *Ciência política*. São Paulo: Atlas, 2008.
- [19] MATIAS-PEREIRA, J. *Governança no setor público*. São Paulo: Atlas, 2010.
- [20] FRACALANZA, A. P. Gestão das águas no Brasil: rumo à governança da água? In: RIBEIRO, W. C. (Org.). *Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar*. São Paulo: Annablume: FAPESP: CNPq, 2009.
- [21] ESTY, D. C.; IVANOVA, M. H. (Orgs.). *Governança ambiental global: opções & oportunidades*. Tradução de Assef Nagib Kfoury. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2005.
- [22] COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. *Nossa Comunidade Global*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1996.

- [23] SLOMSKI, Valmor; MELLO, Gilmar Ribeiro de; TAVARES FILHO, Francisco; MACÊDO, Fabrício de Queiroz. *Governança corporativa e governança na gestão pública*. São Paulo: Atlas, 2008.
- [24] MATIAS-PEREIRA, J. *Manual de gestão pública contemporânea*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010b.
- [25] CARDOSO, Manfredo Pires. La Gobernanza y la Garantía del Derecho al Agua – La experiencia en Brasil y los retos a superar. Exposición Internacional “Agua y Desarrollo Sostenible”, 2008. Disponível em: www.expozaragoza2008.es. Acesso em agosto de 2010.
- [26] SANDOVAL, R. M. *Tracking governance – indicators and measurement for constructing learning water management systems*. International Conference on Adaptive e Integrated Water Management (CAIWA 2007). Disponível em: www.newwater.uos.de/caiwa/papers.htm. Acesso em: 15 ago. 2010.
- [27] PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Governance for Sustainable Human Development. G. Shabbir Cheema Director Management Development and Governance Division Bureau for Policy and Programme Support, New York, 1997. Disponível em: <http://mirror.undp.org/>. Acesso em: 3 out. 2011.
- [28] Comissão das Comunidades Europeias, 2001.



03

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, GOVERNANÇA E REDES DE POLÍTICAS

Há alguns anos, o Estado vem passando por um processo de reestruturação de suas funções e, nesse sentido, a administração pública tem se adaptado à gestão de processos cada vez mais complexos e que necessitam de estruturas ágeis capazes de manter padrões mínimos de eficácia e eficiência no atendimento das demandas sociais. Dentre essas novas formas, a governança, com base numa estrutura de redes de políticas, de um modo geral, temáticas, tem conseguido responder a essas necessidades.

3.1 Transformações no papel do Estado e da administração pública

Nos últimos anos do século XX, os Estados considerados “do ocidente” promoveram, cada um a seu modo, reformas na gestão pública e que apresentavam vários pontos em comum. Uma observação

superficial sobre as atividades de reforma no 'mundo ocidental' ao longo das últimas duas décadas poderia facilmente dar a impressão de que, na década de 1980, continuando na década de 1990, muitos países, sem distinção quanto a seus sistemas políticos e administrativos, empreenderam um tipo semelhante de reforma no setor público, alguns mais cedo, outros mais tarde.^[1]

O modelo centralizador de organização do setor público mostrou sinais de esgotamento no início dos anos 70. Entrando na chamada "crise do Estado", devido à necessidade de se reformar o Estado e de adotar práticas gerenciais, em decorrência do crescimento demasiado, do processo de globalização da economia, do aumento das pressões competitivas, da exaustão dos modelos precedentes, e da introdução efetiva de ideias neoclássicas.^[2,3,4]

A crise do Estado pode ser compreendida como uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito deste, e pela poupança pública que se torna negativa, além do esgotamento da estratégia de estatização intervencionista de intervenção do Estado, e a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática. Com isso, houve a introdução de novas práticas, caracterizadas pelo aumento das responsabilidades dos gestores, pela busca por aumento da eficiência e eficácia, e pela maior responsabilização das agências governamentais.^[5]

As motivações para as reformas foram inúmeras, mas entre os principais motivos para que ocorressem estão

seguintes razões: peso dos gastos sociais do modelo do Estado providência e consequente aumento das despesas com os agentes dos serviços públicos; complexidade do funcionamento da máquina administrativa; alteração das expectativas e aumento das exigências dos cidadãos; novas tendências de transformação da estrutura do Estado, menos centralizador com uma forma de governança mais flexível e transparente.^[6]

Há necessidade de se entender que *a reforma do Estado é um tema amplo*, pois envolve aspectos essencialmente políticos, relacionados com a promoção da governabilidade e os aspectos econômicos e administrativos, voltados para o aumento da governança. As reformas que

pretendiam aumentar a capacidade de governar, ou seja, a capacidade efetiva de que o governo dispõe para transformar suas políticas em realidade, as que primeiro foram iniciadas, ainda nos anos 80, foram aquelas que devolvem saúde e autonomia financeira ao Estado; particularmente o ajuste fiscal, a privatização. No entanto, é igualmente importante

uma reforma administrativa que torne o serviço público mais coerente com o capitalismo contemporâneo, que permita aos governos corrigir falhas de mercado sem incorrer falhas maiores.^[3]

Na realidade, se não fossem pelas crises fiscal e da dívida confrontando tantos países em desenvolvimento, juntamente com a escassez das fontes alternativas de financiamento, poucos desses países teriam embarcado em reformas tão amplas. Além do cenário propício, os articuladores internos, que promoveram as novas coalizões e o apoio das instituições internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, produziram resultados importantes.^[4]

Embora já existissem algumas iniciativas de reforma do setor público, após as políticas de ajuste estrutural do FMI e do Banco Mundial, a nova gestão pública ganhou enorme tração no mundo em desenvolvimento, uma vez que foi imposta externamente e foi parte integral dos empréstimos concedidos por essas instituições.^[1]

O 'Consenso de Washington'

foi constituído por uma série de condições impostas externamente a países em desenvolvimento que buscavam empréstimos no Banco Mundial ou no FMI para ajudar com o impacto dos choques do preço do petróleo e com as elevadas taxas de juros prevalentes no final de décadas anteriores. Os empréstimos para ajuste estrutural foram fornecidos com a condição de que os países implementassem

uma série de políticas, tais como: abertura da economia nacional ao investimento e à propriedade de estrangeiros; desregulamentação dos custos do trabalho; instituição da disciplina fiscal macroeconômica; permissão à entrada do setor privado em áreas nas quais pode fornecer bens públicos (por exemplo, água, saneamento, educação), dentre outros.^[4]

3.2 A atuação tradicional do Governo

A Administração Pública tem como função explícita gerenciar os propósitos de um governo e os negócios de Estado, procurando atender o todo, o coletivo, a sociedade sem discriminação. A gestão pública, portanto, deve estar orientada para o público e não para o privado, para o coletivo e não para os indivíduos, para benefício da comunidade e não dos compadres.^[7]

Administração pública no exercício de suas funções básicas, ou seja, como *estrutura do poder executivo que tem a missão de coordenar e implementar as políticas públicas*, opera de modo cíclico, havendo necessidade, muitas vezes, de reformulação e replanejamento.^[8]

A administração pública evoluiu através de três modelos básicos: a administração pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial.^[9] De acordo com o Plano Diretor de Reforma do Estado, de 1995, essas três formas se sucedem no tempo, sem que, no entanto, qualquer uma delas seja inteiramente abandonada. No primeiro modelo, referente à administração pública *patrimonialista*, o aparelho do Estado funcionava como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares e servidores, possuíam status de nobreza real.^[5]

Já o segundo modelo, a administração pública *burocrática*, surgiu na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Baseado no princípio do poder racional-legal (baseado na crença na legalidade e na racionalidade dos títulos e das decisões reivindicadas pelas autoridades políticas)^[6], advindo da profissionalização, do conceito de carreira, da hierarquia funcional, da impessoalidade, dentre outros. Surgiu a partir dos anos 30 no espaço público brasileiro, no quadro da aceleração da industrialização brasileira, em que o Estado assumia um papel decisivo, intervindo pesadamente no setor produtivo de bens e serviços.

Finalmente, a partir da segunda metade do século XX, surge o terceiro modelo, a administração pública *gerencial*; que aparece como resposta à expansão das funções, econômicas e sociais do Estado, bem como do desenvolvimento tecnológico, e, à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior.^[5]

O objetivo essencial da reforma da administração pública é uma forma de adequar as velhas categorias da burocratização pública ao modelo de economia global contemporânea, em que o Estado, centro decisório e regulador da economia, teria perdido espaço decisório para as instâncias contingentes do capital privado. A reforma, portanto, efetivou-se em três esferas: na técnica, na jurídica, e, principalmente, na esfera política.^[8]

As reformas nas administrações públicas, em diversos países,

apresentaram, simultaneamente, uma convergência de princípios (convergência que esta presente na própria linguagem utilizada na reforma – todos descentralizam, empregam os modelos da teoria da gestão, parecem abraçar as virtudes da sociedade civil, empregam princípios como os da produtividade, da eficiência, da eficácia, do controle da despesa pública, da transparência, do aumento político democrático e do aumento da participação dos cidadãos) e uma variedade de soluções diferenças que se devem, sobretudo, ao fato de a reforma ter lugar em estruturas institucionais existentes, coexistir com tradições sedimentares e ocorrer sob pressão interna e externa.^[6]

Outro aspecto a ser considerado quando se incorpora as estruturas de governança na análise política e a questão do exercício da democracia. E, neste aspecto e em função das mudanças recentes na gestão públicas poderíamos considerar três modos de governar que apresentam características próprias: o burocrático, o gerencial e a governança (Quadro 3.1).

Modo de Governar		Burocrático		Gerencial		Governança	
Função ou dimensão estruturante da atividade do governo	Normativa/Legal	Prestação e Gestão	Infraestrutura e serviços	Relacional	Gestão de redes sociais ou relacional (construção coletiva ou desenvolvimento humano)	Economia, Eficácia, Eficiência	Confiança, Compromisso, Colaboração
	Gestão por procedimentos	Gestão Empresarial por produtividade ou resultados	Relacional				
Tipo de gestão predominante	Gestão por procedimentos	Gestão Empresarial por produtividade ou resultados	Infraestrutura e serviços	Relacional	Gestão de redes sociais ou relacional (construção coletiva ou desenvolvimento humano)	Economia, Eficácia, Eficiência	Confiança, Compromisso, Colaboração
	Gestão por procedimentos	Gestão Empresarial por produtividade ou resultados	Infraestrutura e serviços	Relacional			
Principais valores	Legalidade, autonomia, sociedade civil, neutralidade	Economia, Eficácia, Eficiência	Infraestrutura e serviços	Relacional	Gestão de redes sociais ou relacional (construção coletiva ou desenvolvimento humano)	Economia, Eficácia, Eficiência	Confiança, Compromisso, Colaboração
	Credibilidade e confiabilidade dos procedimentos	Satisfação do cliente e do usuário	Infraestrutura e serviços	Relacional			
Visão da qualidade no exercício do governo	Credibilidade e confiabilidade dos procedimentos	Satisfação do cliente e do usuário	Infraestrutura e serviços	Relacional	Gestão de redes sociais ou relacional (construção coletiva ou desenvolvimento humano)	Economia, Eficácia, Eficiência	Confiança, Compromisso, Colaboração
Papel do cidadão	Peticionário Administrado	Demandante-passivo: cliente ou usuário	Infraestrutura e serviços	Relacional			
Papel das associações e empresas	Reivindicativo	Reivindicativo	Infraestrutura e serviços	Relacional	Gestão de redes sociais ou relacional (construção coletiva ou desenvolvimento humano)	Economia, Eficácia, Eficiência	Confiança, Compromisso, Colaboração
Representante do eleitorado	Reivindicativo	Reivindicativo	Infraestrutura e serviços	Relacional			
Papel do político	Reivindicativo	Reivindicativo	Infraestrutura e serviços	Relacional	Gestão de redes sociais ou relacional (construção coletiva ou desenvolvimento humano)	Economia, Eficácia, Eficiência	Confiança, Compromisso, Colaboração
Líder da construção social (organizador coletivo)	Reivindicativo	Reivindicativo	Infraestrutura e serviços	Relacional			

Quadro 3.1. Modos de governar na democracia – principais características. [10, 11]

A discussão da governança incorpora o debate em torno da nova gestão pública, porque 'direção' (decisões políticas) ocupa o lugar central na análise da gestão pública e 'direção', pode ser considerado sinônimo de governança. Por exemplo, Osborne e Gaebler distinguem entre 'decisões políticas (direção) e prestação de serviços (remo)', argumentando que a burocracia é uma ferramenta falida para remo. Em seu lugar eles propõem governo empresarial baseado em dez princípios:

1. Governos mais empreendedores promovem a concorrência entre provedores de serviços;
2. Capacitam os cidadãos, empurrando o controle da burocracia para a comunidade;
3. Medem o desempenho de suas agências, focalizando não os *inputs*, mas os resultados alcançados;
4. São conduzidos por seus objetivos (suas missões) não por suas regras e regulamentos;
5. Redefinem seus clientes como consumidores e oferecem opções;
6. Evitam problemas antes que eles surjam, ao invés de, simplesmente, oferecer serviços depois;
7. Colocam suas energias em arrecadar recursos e não, simplesmente, em gastá-los.
8. Descentralizam a autoridade, abrangendo a gestão participativa.
9. Preferem os mecanismos de mercado aos mecanismos burocráticos.
10. Concentram-se não apenas na prestação de serviços públicos, mas em catalizar todos os setores – públicos, privados e associativos – em ação para resolver os problemas de sua comunidade.^[12]

Na discussão sobre a nova gestão pública é importante se considerar que ela não é apenas a aplicação de novas técnicas, ela carrega consigo um novo conjunto de valores, especificamente, um conjunto de valores em grande parte, provenientes do setor privado.^[13]

Dessa forma, podem ser destacadas a privatização, as parcerias com o setor privado, o papel dos movimentos sociais e do terceiro setor. Esse movimento passou a ser chamado de "administração pública gerencial", também conhecida como "nova administração pública" (ou "nova gestão pública"), *termo este que, por fim, evoluiu para "Governança Pública"*.^[14,15]

3.3 O novo paradigma: governança

A discussão sobre a necessidade do governo assumir um novo papel tornou-se patente após uma série de eventos que ocorreram a partir de 1980, dentre os quais:

a era do "Estado mínimo", iniciado pelos Estados Unidos e no Reino Unido, a queda do comunismo nos países do leste europeu, a necessidade de os governos terem em conta as consequências sociais da crise econômica e das medidas de ajustamento estrutural, assim como o aumento das exigências de maior transparência e responsabilidade dos governantes e de participação popular.

É nesse contexto que surge a palavra "governança", destinada a

descrever um processo político no qual o poder já não está concentrado numa poderosa máquina governamental central, residindo, em vez disso, num amplo leque de instituições, ao nível governamental e sub-nacional (regional e local), em grupos do setor económico privado, bem como na sociedade civil, com as suas organizações não governamentais e os próprios cidadãos.^[6]

As mudanças que indicam uma reestruturação das funções tradicionais do Estado implicam na incorporação de novos atores do setor público não estatal e do setor privado na mobilização de recursos de todo tipo na implementação das políticas públicas. Desse modo, os responsáveis institucionais pela execução das políticas públicas estão substituindo a coerção política, a direção hierárquica e verticalizada e o controle estrito

dos processos políticos por novas formas de regulação baseadas na coordenação e na direção horizontalizada que privilegia as redes articuladas de organizações e de pessoas, a negociação e o convencimento, na busca da mobilização de recursos privados e públicos dispersos.

Nesse sentido, a *governança sinaliza um novo estilo de governo* caracterizado por um maior grau de interação e de cooperação entre o Estado e atores não estatais que constituem redes de decisão conjuntas, diferente, portanto, do modelo de controle hierárquico. Assim, o processo de formulação e implantação de políticas públicas deve ocorrer através da cooperação inter e intrainstitucional, e entre atores públicos e privados, numa estrutura de redes e não mais de autoridade hierárquica.^[16]

O conceito de governança se insere no contexto atual de transformações das funções públicas exercidas pelo Estado, no qual o governo (em quaisquer de seus níveis), não é o único capaz de impor sua vontade.

A governança diz respeito aos pré-requisitos institucionais para a otimização do desempenho administrativo, isto é, o conjunto dos instrumentos técnicos de gestão que assegure a eficiência e a gestão das políticas públicas.^[17]

Dito de outro modo, trata-se da capacidade de ação do Estado de implementar as políticas públicas e de obter os resultados coletivos esperados. Atualmente, com a reformulação do papel do Estado, um sistema de governança não depende, unicamente, do aparato governamental.

Assim considerada, a governança pode ser entendida como um esforço comum de ação nos processos de política pública através de um sistema integrado de redes em que diversos atores empregam os mais diversos recursos (legais, técnicos, conhecimento, financeiros etc.) no intuito de se atingir objetivos previamente definidos visando o bem-estar de uma coletividade.

Para fazer frente à crescente complexidade e à diversidade das sociedades contemporâneas, a governança constitui uma *nova forma de governar própria dessa sociedade-rede*, que se caracteriza pela interação de uma pluralidade de atores, relações horizontais, pela participação da sociedade no governo e sua responsabilidade de fazer frente aos desafios socialmente colocados.^[18]

Para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) o fenômeno governança inclui o Estado, mas transcende-o, com a inclusão de elementos do setor privado e da sociedade civil.^[18] Nesse sentido, constitui uma *forma alternativa de gestão da coisa pública* que envolve, no processo político, três setores críticos para sustentar o desenvolvimento humano, pois, o Estado cria um ambiente propício político e legal. O setor privado gera emprego e renda. E a sociedade civil facilita a interação política e social – a mobilização de grupos para participar em atividades econômicas, sociais e políticos. Em decorrência disso, é possível identificar três aspectos do conceito de governança: o econômico, político e administrativo.

A *governança econômica* inclui processos decisórios que afetam as atividades econômicas de um país e suas relações com outras economias, tendo implicações importantes para a pobreza, equidade e qualidade de vida. Já a *governança política* é o processo de tomada de decisão para formulação de políticas, enquanto a *governança administrativa* é o sistema de implementação de políticas. Englobando todos os três aspectos, a governança define os processos e as estruturas que orientam as relações políticas e socioeconômicas.

Levando-se esses três aspectos em consideração, a governança pode ser vista como o exercício da autoridade econômica, política e administrativa para gerir os negócios de um país em todos os níveis. Compreende os mecanismos, processos e instituições através das quais os cidadãos e grupos articulam seus interesses, exercitam seus direitos legais, cumprem as suas obrigações e medeiam as suas diferenças.^[18]

3.4 A gestão pública e a governança

A governança pode ser considerada uma alternativa ao controle hierárquico no plano de formulação de políticas, constituindo

um novo estilo de governo, distinto do modelo de controle hierárquico e caracterizado por um maior grau de cooperação e pela interação entre o Estado e os atores não estatais no interior de redes de decisão mistas entre o público e o privado.^[19]

Nesse sentido, há a necessidade de se reformar a administração pública como organização ao serviço do governo para atender às demandas sociais. A administração do tipo burocrática-legal *weberiana* não consegue adaptar-se de modo flexível às profundas mudanças no contexto político, econômico e social. As questões que são objeto da intervenção governamental, no entanto, dificilmente poderiam ser gerenciadas por funcionários teoricamente neutros que se limitam ao cumprimento de determinadas competências fixadas rigorosamente de acordo com normas. Exigem a participação do funcionário muito além das regras escritas, bem como de uma colaboração mais ou menos institucionalizada com grupos sociais para alcançar objetivos políticos.

Do ponto de vista da Gestão Pública, a governança se apresenta como um modelo de resolução de problemas que supera e vai mais além dos mecanismos rígidos de controle baseados na lei (hierarquia e burocracia) para passar a fórmulas flexíveis de inter-relação baseadas na confiança com a pluralidade de agentes envolvidos no desenvolvimento das políticas e serviços públicos para viabilizar a negociação, a cooperação, a corresponsabilidade ou a cogestão de políticas e serviços públicos.

Neste contexto, o governo é o agente chave na resolução dos problemas da sociedade, mas não é o único. A função política e representativa não perdem sua importância, mas somente recuperarão sua legitimidade se forem capazes de escutar, de dinamizar e de mediar todos aqueles agentes que têm algo que contribuir na tomada de decisões e na elaboração das políticas para que estas respondam melhor à crescente complexidade social.^[20]

A governança pública vai além de uma gestão eficaz e eficiente, do tipo empresarial ou tecnocrática, distante da cidadania. Nela, a interação entre os agentes públicos e sociais assume um papel crucial já que, de fato, se trata de uma atividade complexa baseada, principalmente, na gestão de um sistema de redes entre atores públicos e privados; a governança envolve, diretamente, a gestão das interações, e as interdependências do governo e a administração como ambiente sociopolítico.^[21]

A governança remete a estruturas e a processos através dos quais os atores políticos e sociais levariam adiante práticas de intercâmbio, de coordenação, de controle e de tomada de decisões nos sistemas democráticos; e suas principais características são:

- superar a exclusividade das instituições e atores estatais na gestão dos assuntos públicos;
- reconhecer a pluralidade de atores sociais com possibilidade de intervir nessa gestão e;
- implicar interdependência entre esses atores de modo que induza sua cooperação e participação na tomada de decisões públicas e assumir responsabilidades de caráter coletivo ou de interesse geral.^[22]

Nesse sentido, a eficácia e a eficiência da gestão pública passam a não depender somente da ação de governo, no sentido tradicional, mas da capacidade de se criar marcos institucionais flexíveis e compartilhados por uma série de redes de atores, que, em função de sua capacidade de articulação, dependem da busca de soluções aos problemas (governança), da aceitação social das políticas públicas em andamento e da confiança e legitimidade nas instituições políticas e públicas (governabilidade).

A atividade em rede, característica dos processos de governança, representa um aspecto fundamental do processo de implementação das políticas públicas. Essa interdependência dos atores públicos e privados modifica, radicalmente, a atuação dos gestores públicos que, além de administrar as funções de seus serviços respectivos, também devem construir ligações externas eficientes.

Assim, a mudança do modelo de governar tem efeitos importantes, tanto em relação aos mecanismos institucionais através dos quais se implementam as políticas, como a capacidade e a formação dos funcionários públicos envolvidos nas diferentes atividades de rede. Essa mudança envolve a criação de equipes eficientes e a gestão dos conflitos através da negociação e da mediação.

3.5 Governança pública

De um modo geral, o termo "administração" encontra-se bastante associado ao setor privado. No entanto, cresce, ainda, no Brasil, o entendimento da necessidade de melhoria dos métodos administrativos no âmbito da estrutura do Estado. Termos como "gerenciamento", "avaliação contínua", "qualidade" e "administração de resultados", que, antes, eram associados ao setor privado, estão se tornando cada vez mais frequentes na Gestão Pública.^[23]

As mudanças que estão ocorrendo no âmbito privado também permeiam as discussões na esfera pública. A teoria organizacional contemporânea também aponta para um modelo pós-burocrático, no qual as estruturas hierarquizadas cedem lugar às horizontalizadas e cooperativas de governança.^[24]

A reforma ou a reconstrução do Estado surgiu como resposta ao desafio da superação da crise. Nesse sentido, elas foram inadiáveis, através do ajustamento fiscal duradouro e das reformas econômicas orientadas para o mercado que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantiram a concorrência interna e criaram as condições para o enfrentamento da competição internacional. Além da reforma da previdência social e da inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais, e, ainda, da reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua "governança", ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas.^[25]

A partir da década de 1980, a descentralização foi um dos principais fatores nas reformas do setor público, propagando-se dos países capitalistas avançados para os países em desenvolvimento. Nos países com histórico de políticas autoritárias, a descentralização passou a ser entendida enquanto dimensão essencial da democratização.^[26]

Essa descentralização política se referia à transferência de poder decisório dos agentes públicos às populações locais, o que implicaria na redução de custos de transação, no melhor aproveitamento de informações, na maior capacidade de adaptação às necessidades locais e de adequação dos custos em relação aos benefícios. Sendo ainda, um

mecanismo de democratização, pressupondo que a sociedade local terá maior capacidade de controlar as decisões políticas em nível local do que em nível central.^[24]

Considerando a esfera local de governo, as áreas de intervenção e as novas atribuições do governo municipal podem ser, assim, resumidas:

- políticas de responsabilidade fiscal, elevando a capacidade de arrecadação própria;
- reconhecimento da sociedade civil organizada como novo ator social, o que leva à institucionalização de mecanismos de democracia indireta, como orçamento participativo, conselhos municipais, fóruns de consulta, além de parcerias com o setor privado;
- práticas gerenciais centradas na qualidade e no exercício da participação;
- intervenções na área de abastecimento envolvendo produção, circulação, comercialização e consumo;
- defesa do meio ambiente;
- políticas de cunho redistributivo ou anticíclico para garantir a renda e o emprego;
- reconhecimento de que a industrialização não é o único caminho para o desenvolvimento, mas que também a agricultura, o comércio e o turismo podem ser considerados setores potenciais de geração de emprego e renda;
- abandono da visão tradicional assistencialista, substituída por políticas mais consistentes de combate à exclusão social e à pobreza;
- e sobretudo um novo papel de agente de desenvolvimento local, desenvolvimento este que abrange o econômico, o social e o humano, uma espécie de welfare (bem estar social) municipal.^[25]

O modelo gerencial da administração pública pode ser representado por dois pilares fundamentais: pela fixação de objetivos e a realização de avaliação, já que o planejamento estratégico, a descentralização administrativa e a delegação de autoridade são decorrentes da fixação de

objetivos. E, para a avaliação, deve-se considerar a eficiência, eficácia e efetividade.^[9]

O Estado reduziu seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, entretanto, no papel de regulador, provedor ou promotor ao realizar o ajuste fiscal, devolvendo a capacidade de se definir e de se implementar políticas públicas. Através da liberalização comercial, ainda, abandonou a estratégia protecionista da substituição de importações. O programa de privatizações, entretanto, refletiu a conscientização da gravidade da crise fiscal e da correlata limitação da capacidade do Estado de promover poupança forçada através das empresas estatais. Através desse programa, transferiu-se para o setor privado a tarefa da produção. Finalmente, através de um programa de publicização, também, transferiu-se para o setor público não estatal a produção dos serviços competitivos ou não exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre este e a sociedade para seu financiamento e controle.^[15]

O uso do termo "governança" com ênfase na gestão pública tem um significado mais amplo do que o "usual e limitado" utilizado na gestão corporativa. A governança pública abrange a legalidade e legitimidade, em que a interação entre o contexto político e o social representa um papel crucial. Sendo este, portanto, um complexo de atividades envolvendo a direção de redes complexas em setores políticos da sociedade.^[26]

A governança também pode ser entendida como sinônimo da capacidade estatal de governar, isto é, do poder de produzir, alterar o curso e a durabilidade das políticas; e da capacidade de inovar e implementar, ao mesmo tempo, as políticas públicas. E, governabilidade é um atributo do que é governado, ou seja, a sociedade.^[27]

Em outros termos, governança é a capacidade do governo em tomar decisões pertinentes, com presteza e, também, demonstrar habilidade para sustentar políticas, gerando adesões e condições para o desenvolvimento de práticas cooperativas.^[28] E, ainda, a existência de uma administração pública eficaz e imparcial é um atributo básico de governança.^[29]

De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, a governança pública eficaz ajuda a fortalecer a

democracia e os direitos humanos. Ela também promove a prosperidade econômica e a coesão social, reduz a pobreza, melhora a proteção ambiental e o uso sustentável dos recursos naturais, aprofundando a confiança no governo e administração pública.^[30]

Esse é um modelo de gestão que tem como objeto a ação conjunta, e é posto em prática de forma eficaz, transparente e compartilhada pelo Estado, pelas organizações públicas não estatais ou de sociedade civil, pelas empresas comerciais, pelos cidadãos individuais e organizações internacionais, visando uma solução inovadora dos problemas sociais.^[14,15]

Ainda nessa perspectiva de governança como ação pública de qualidade, pode-se destacar três abordagens que a ela se relacionam: sendo a primeira delas a “*governabilidade democrática*”, dando ênfase aos elementos que facilitem a harmonização e integração dos cidadãos à ação pública; a segunda abordagem, a governança como “*governabilidade efetiva*”, vai de encontro à capacidade de se agir de forma eficaz e alcançar os resultados pretendidos. Associada à gestão eficiente do processo em que os atores sociais decidem suas metas de convivência de forma coordenada; por fim, a “*boa governança*”, enfatiza quadros institucionais para assegurar o funcionamento eficiente dos mercados e facilitar o desenvolvimento do empreendedorismo e da formação de capital social. É através dessa perspectiva que o Banco Mundial e outras organizações internacionais envolvidas na promoção do desenvolvimento têm, principalmente, considerado as questões de governança e, portanto, sendo uma noção amplamente difundida na América Latina.^[29]

Podem ser identificados três diferentes padrões de normas e valores para a governança pública: sendo o primeiro a eficiência e a efetividade com relação à função de governo e à produção e distribuição dos bens e serviços; o segundo diz respeito aos direitos individuais e à adequação dos processos do governo com relação ao relacionamento entre governo e cidadão; e o terceiro, e último, é a representação e o poder de verificação com relação à votação pública do funcionamento do governo.^[26]

Uma forma simplificada de definição de governança é afirmá-la como a soma das várias maneiras pelas quais indivíduos e instituições, públicas e privadas, podem gerir seus problemas e desafios comuns,

reivindicando o benefício de todos.^[31] O modelo estrutural de governança pública abrange todos os modelos de organizações, pois elas estão cada vez mais interdependentes, formando redes de todo o tipo e sendo muitas vezes identificado como parcerias público-privadas-terceiro setor.^[14]

Centrando-se na noção de poder social que media as relações entre Estado e sociedade civil, a governança funciona como espaço para a construção de alianças e cooperação, mas, também, permeada por conflitos que decorrem do impacto das assimetrias sociais, das formas de resistências, da organização e da participação dos diversos atores envolvidos.^[32]

Essa prática da governança permite identificar com mais clareza que as políticas públicas são consideradas atividades típicas do Estado social de direito e consequência direta da necessidade de participação social em sua efetivação. As políticas públicas permitem romper com as barreiras que separam a administração pública da sociedade.^[33]

A governabilidade de um país também está relacionada à capacitação e à política de agregação de consenso que se manifestam nas suas instituições políticas. Tendo em vista que as políticas públicas são projetos a longo prazo, e precisam sobreviver além do ciclo eleitoral, fazendo com que diferentes atores, políticos, gestores e grupos de interesse, cooperem por mais tempo.^[29]

A relação entre os atores sociais promove o surgimento de agentes engajados na formulação e implementação das políticas públicas.^[33, 34]

Do ponto de vista conceitual, a governança é um recurso cognitivo, com a força de um paradigma (conjunto de valores e crenças), auxiliando a construir leituras complexas da crise e encontrar soluções inovadoras e duradouras.^[34]

A qualidade da governabilidade de um país esta intimamente relacionada com a sociedade civil, entendida como capital social. Esta pode ser compreendida como redes de engajamento cívico, envolvendo os cidadãos e sustentadas por relacionamentos baseados na confiança e na reciprocidade.^[29]

É importante esclarecer que o termo “sociedade civil” é, geralmente, usado para classificar pessoas, instituições e organizações

cujas metas seja fomentar ou expressar um objetivo comum mediante ideias, ações e exigências aos governos. Possui, ainda, uma composição diversificada, compreendendo desde pessoas físicas, até instituições religiosas e acadêmicas ou grupos de interesses específicos, como organizações sem fins lucrativos ou ONGs.^[35]

O fortalecimento das relações do Estado com os cidadãos constitui-se em importante investimento destinado a aperfeiçoar o processo de formulação de políticas e elemento fundamental da boa governança, permitindo ao governo obter novas fontes de ideias relevantes, informações e recursos para a tomada de decisão. Essa contribuição tem sido vista como importante também para a construção da confiança pública no governo elevando a qualidade da democracia e fortalecendo a capacidade cívica.^[9]

3.6 O novo tipo de interação Estado-sociedade

A governança pressupõe o entendimento de que há uma mudança na forma que ocorre a interação entre Estado e a Sociedade. As políticas públicas, nesse novo contexto, se dirigem e são gerenciadas através de redes de atores públicos e privados que interagem entre si em um marco mais ou menos institucionalizado, com intercâmbio de recursos e informação de forma continuada ao longo do tempo com o fim de atingir objetivos políticos.

Desse modo, o conceito de governança associa-se ao de redes de políticas, podendo ser definidas como estruturas estáveis formadas por membros do governo, funcionários, grupos de interesse, meios de comunicação, especialistas, membros de organizações não governamentais e de setores empresariais com o objetivo de dar respostas a determinadas demandas sociais. Essa rede de atores se converte em um foro especializado no qual ocorre a troca de recursos e de informações, se elaboram e se discutem propostas, e que acabam sendo encaminhadas as políticas públicas relacionadas com determinados setores, tais como: educação, saúde, esportes, segurança, meio ambiente etc.

As redes de políticas podem adotar diversas formas. Cada política pública gera sua própria estrutura de atores – que se formam através de canais institucionais próprios –, e segue uma dinâmica distinta na qual pode predominar o conflito ou o consenso em torno dos objetivos e das estratégias a seguir ao longo do tempo. Em alguns casos, as redes adotam uma dinâmica pluralista, caracterizada pela participação de muitos atores com interesses opostos; em outros casos, as redes adotam uma dinâmica mais fechada e dominada por poucos atores. Não há uma única forma de descrever essa relação entre o Estado e a Sociedade, pois diversas formas vão se institucionalizando ao longo do tempo como resultado das lutas de poder entre os diversos atores.

A governança deixa claro a redução da autonomia do Estado em relação ao restante dos atores que participam no processo de elaboração das políticas públicas. O êxito das políticas depende, em grande medida, da colaboração de grupos de especialistas que contribuem com suas ideias em torno de questões complexas – como a questão climática, *bullying* escolar, transgênicos, biodiversidade, diversidade cultural etc. – e definam estratégias para o futuro que sejam, tecnicamente, viáveis.

A colaboração entre os diversos grupos de atores é fundamental na hora de se fornecer informação sobre um determinado setor de atividade, se identificar problemas e soluções e, principalmente, para se obter apoio para colocar em prática as decisões tomadas nos temas mais controversos.

3.7 Redes e governança

Uma rede é um sistema de nós e elos (pessoas e instituições), de diferentes dimensões e com relações intermodais que são, frequentemente, assimétricas. Mas, enfim, todos os nós são necessários para a existência da rede.^[36] As redes de governança *podem assumir muitas formas distintas*. Elas podem ser autocultivadas ou iniciadas *top-down*; ser informais ou formais; intra ou interorganizacionais; de curta duração ou permanente, envolver um setor específico ou toda a sociedade.^[37] Podem, ainda, ser entendidas como estratégias de administração e gestão de políticas públicas, propícias para o enfrentamento de questões públicas complexas.

As redes envolvem conjuntos complexos de organizações provenientes dos setores público e privado. Essa abordagem entende a governança como um termo mais amplo do que o governo com serviços prestados por qualquer permutação de governo e os setores privados e voluntários. As *ligações interorganizacionais* são uma característica definidora da prestação de serviços e o uso do termo "rede" para descrever os vários atores interdependentes envolvidos na prestação de serviços.

Estas redes são formadas por organizações que necessitam trocar recursos (por exemplo, dinheiro, informações, expertise) para atingir seus objetivos, para maximizar a influência sobre os resultados e para evitar tornar-se dependente de outros atores.

Nesse aspecto, governança é sobre gerenciamento de redes.^[12]

Assim, as redes de governança podem ser definidas como:

- uma articulação horizontal relativamente estável de interdependência, mas com atores operacionalmente autônomos;
- capazes de interagir por meio de negociações que envolvem barganha, deliberação e intensas lutas de poder;
- redes que acontecem dentro de um arcabouço relativamente institucionalizado de regras, normas, conhecimentos e imaginários sociais articulados de forma contingencial;
- autorregulatórias, dentro dos limites estabelecidos por agências externas; e
- responsáveis por contribuir para a produção de um propósito público no senso amplo de visões, ideias, planos e regulamentações.^[37]

Os conceitos de governança e de rede são relativamente recentes no debate político, tendo surgido nos anos 70 do século passado e se propagado nos anos 80 e 90, coincidindo em colocar em questão as estruturas e os contextos das relações entre Estado e sociedade. São conceitos, de modo geral, associados a transformação do Estado e a uma relação modificada entre Estado e sociedade. Ambos os conceitos pontuam que a solução de problemas políticos modernos e relevantes por meio de políticas públicas somente é possível com base em novas estruturas políticas.^[38]

Um dos aspectos mais interessantes no campo da gestão pública nas últimas décadas foi a abertura do processo de política pública para um conjunto de múltiplos interesses, organizações e agentes públicos. Essa é uma mudança significativa, pois

enquanto no passado o governo era o principal ator a produzir a política pública, hoje há muito mais atores envolvidos. Desde pequenas organizações sem fins lucrativos em nível local até grandes organizações multinacionais, muito grupos e entidades organizacionais se tornaram integrante do processo de política pública.^[39]

O uso de governança sugere que as redes são auto-organizadas, ou ainda, são autônomas e autogovernadas. A capacidade de controle do governo é limitado por uma série de razões: falta de legitimidade, a complexidade dos processos políticos, complexidade e multiplicidade de instituições governamentais, etc na realidade é apenas um dos muitos atores que influenciam o curso de eventos em um sistema social. Governo não tem poder suficiente para exercer sua vontade sobre os outros atores. As outras instituições sociais são, em grande parte, autônomas. Não são controladas por nenhum único ator, nem mesmo pelo governo. Essas organizações, em grande parte, exercem autocontrole, pois autonomia implica não só a liberdade, mas também implica em autorresponsabilidade. Sistemas autônomos têm um grau muito maior de liberdade de se autogovernarem.

Desregulamentação retirada do governo, e controle a distância são todas as noções de regulação menos direta do governo e de controle, que levam a uma maior autonomia e auto-governo para instituição social.

Em resumo, as redes integradas resistem a direção do governo, desenvolvendo suas próprias políticas e moldando seus ambientes.^[42]

As redes de políticas públicas constituem padrões mais ou menos estáveis de relações sociais entre atores interdependentes, que tomam forma em torno de problemas e/ou programas políticos. Há três características importantes que podem ser observadas nas redes de políticas públicas que são: as redes existem devido à interdependência

entre atores; as redes são formadas por uma diversidade de atores cada um dos quais tem suas próprias metas; as redes são relações de natureza mais ou menos duradoura entre atores.^[40]

Essas redes de políticas públicas também podem ser definidas como um grupo ou conjunto de organizações ligados uns aos outros por dependências de recursos e diferenciado de outros clusters ou complexos com rupturas nas estruturas de recursos de dependência.^[41] Em decorrência, pode-se afirmar que políticas podem surgir a partir da interação entre o governo (principalmente departamentos ou agências do governo central) e uma rede de outras organizações (grupos de interesse econômicos e profissionais).^[42]

Algumas tipologias de redes de políticas se desenvolveram com o objetivo de oferecer uma visão sistemática e compreensiva de sua pluralidade, levando em consideração variáveis descritivas, tais como: o número de participantes; o tipo de atores; as funções que executam na rede – discussão e análise de problemas, gestão de medidas concretas, difusão de informações; o tipo de relações que predominam entre os participantes – consenso, cooperação, conflito – e normas de conduta – aberta e orientada a buscar soluções inovadoras ou fechada com a finalidade de manter o *status quo*; o grau de institucionalização da rede e/ou as relações de poder que predominam.^[43]

Podem ser identificadas algumas questões básicas sobre redes de políticas públicas que podem ser sintetizadas como segue:

- O denominador mais comum de todas as análises de redes de políticas públicas é que a formulação de políticas públicas não é mais atribuída somente à ação do Estado enquanto ator singular e monolítico, mas resulta da interação de muitos atores distintos. A própria esfera estatal é entendida como um sistema de múltiplos atores.
- Na formulação e na implementação de políticas públicas, além de muitos atores públicos, estão envolvidos atores privados de distintos setores sociais e áreas.
- O próprio conceito de rede se refere a vínculos diretos e indiretos relativamente duradouros, através dos quais os atores envolvidos estão integrados na formulação de políticas públicas.

- Embora muitos atores estejam envolvidos direta e indiretamente na produção de políticas, existe entre eles diferença de poder e influência.
- Posições de poder e influência não são determinadas somente através de status político-institucional-formal, mas também por meio de vínculos informais (por exemplo, comunicação, intercâmbio de recursos, interação estratégica).^[38]

Esses elementos identificados podem ser observados em diferentes níveis e áreas da política, desde parcerias público-privadas locais, passando por áreas de política nacional chegando até redes transnacionais de organizações, nas quais cooperam governos e organizações não governamentais para tentar resolver problemas globais. Tais configurações, constituídas para a formulação de políticas públicas se apresentam de tal modo que os níveis não são claramente separados, predominando certa horizontalidade, em que atores de diferentes níveis com frequência cooperam no processo de produção de políticas.

Notas bibliográficas

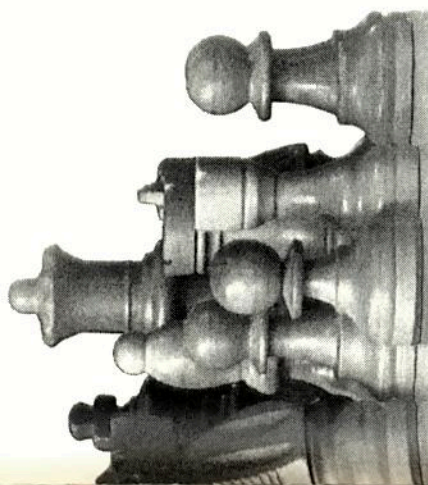
- [1] TOONEN, T. A. J. Reforma administrativa: analítica. In: PETERS, G.; PIERRE, J. (Orgs.). *Administração pública*: coletânea. Tradução de Sônia Midori Yamamoto e Mirian Oliveira. São Paulo: Editora UNESP, Brasília, DF: ENAP, 2010.
- [2] MELO, M. A. Crise Federativa, guerra fiscal e "Hobbesianismo municipal" – efeitos perversos da descentralização? *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, Fundação Seade, 1996. Disponível em: <www.seade.gov.br>. Acesso em: 4 fev. 2010.
- [3] BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Tradução de Carolina Andrade. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- [4] BIERSTEKER, T. J. O "triunfo" da economia neoclássica no mundo em desenvolvimento: convergência de políticas e fundamentos da governança na ordem econômica internacional. In: ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL,

- E-O. (Orgs.). *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.
- [5] BRASIL. Lei 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.
- [6] CARAPETO, C.; FONSECA, F. *Administração pública: modernização, qualidade e inovação*. Edições Sílabo: Lisboa, 2006.
- [7] TENÓRIO, F. G.; SARAIVA, E. J. Escorços sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTTI, O. P. (Orgs.). *Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo*, 2006.
- [8] DUARTE, F. C.; CADEMARTORI, L. H. U.; CADEMARTORI, S. U. de. *Governança sustentável: nos paradigmas sistêmico e neoconstitucional*. Curitiba: Juruá, 2008.
- [9] MATIAS-PEREIRA, J. *Governança no setor público*. São Paulo: Atlas, 2010.
- [10] ESTEVE, J. M^o P. *Governança democrática: construção coletiva do desenvolvimento das cidades*. Tradução de João Carlos Vitor Garcia. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2009.
- [11] KJÆR, A. M. *Central government intervention as obstacle to local participatory governance: the case of Uganda*. International labour conference, Geneva, 2005. Disponível em: <www.ilo.org>. Acesso em: 06 abr. 2011.
- [12] RHODES, R. *The new governance: governing without government*. political studies, 1996, XLIV:652-667 – Wiley Online Library.
- [13] DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. *The new public service: serving rather than steering*. Public Administration Review, vol. 60, n. 06, 2000.
- [14] BRESSER-PEREIRA. O modelo estrutural de governança pública. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 10, jun./ago. 2007. Disponível em: <www.direitodoestado.com.br/rere.asp>. Acesso em: 3 mar. 2010.
- [15] SOUZA, F. C. de; SIQUEIRA, J. F. *A convergência da nova administração pública para governança pública: uma análise dos artigos internacionais e nacionais publicados entre 2000 e 2006*, 2007. Disponível em: <www.congressusp.fipecafi.org>. Acesso em: 3 mar. 2010.
- [16] CAMPOS, M. B. *Mudanças na administração pública e inserção de agentes catalizadores: o caso da Fundação Luis Eduardo Magalhães*, 2002. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração da UFBA, Salvador.

- [17] BENTO, L. V. *Governança e governabilidade na esfera do Estado: entre eficiência e democratização*. São Paulo: Manole, 2003.
- [18] PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Governance for Sustainable Human Development. G. Shabbir Cheema Director Management Development and Governance Division Bureau for Policy and Programme Support. New York, 1997. Disponível em: <http://mirror.undp.org/>. Acesso em: 3 out. 2011.
- [19] MAYNTZ, R. *Nuevos desafíos de la teoría de Governance, Instituciones y Desarrollo*, n. 7, nov. 2000.
- [20] OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. *Cidadãos como parceiros: informação, consulta e participação pública na formulação de políticas*. Paris: OCDE serviço de publicações, 2001. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/24/20/2384463.pdf>.
- [21] MORATA, F.; HANE, K. *Gestión pública y redes de políticas públicas: la gobernación del medio ambiente en Cataluña*. Working Paper, 182. Barcelona: Instituto de Ciències Polítiques i Socials, 2000. Disponível em: <http://ddd.uab.cat/pub/worpaper/2000/hdl_2072_1283/ICPS182.pdf>.
- [22] NATERA, A. La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública. *GAPP – Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 33-34, p. 53-65, 2005. Disponível em: <http://www.voxlocalis.net/revistas/num24/doc/GAPP_33-34_053.pdf>.
- [23] MATOS, F.; DIAS, R. Governança pública e consórcios intermunicipais de gerenciamento de recursos hídricos. *Revista de Administração Municipal*, 2011. In press.
- [24] ABERS, R.; JORGE, K. D. Descentralização da gestão da água: por que os comitês de bacia estão sendo criados? *Revista Ambiente & Sociedade*, v. VIII, n. 2 jul./dez. 2005, p. 99-124.
- [25] BOEIRA, S. L.; BUECKMAN, E. Z.; FERREIRA, E. Governança local e democrática em dois municípios da grande Florianópolis: estudo sobre conselhos municipais e políticas de sustentabilidade. *Revista: Desenvolvimento em questão*, Itui, v. 5, n. 10, jul./dez. 2007, p. 127-160.
- [26] SLOMSKI, V. et al. *Governança corporativa e governança na gestão pública*. São Paulo: Atlas, 2008.
- [27] DOMINGUES FILHO, J. B. Reforma do estado: governança, governabilidade e accountability. *História & Perspectivas*, v. 1, n. 31, Uberlândia. Núcleo de Pesquisa e Estudo em História, Cidadania e Trabalho da Universidade Federal de Uberlândia, p. 207-227, 2004. Disponível em: <www.historiaperspectivas.inhis.ufu.br>. Acesso em: 1 mar. 2010.

- [28] SIRQUEIRA, A. B.; KALATZIS, A. E. G.; TOLEDO, F. M. B. de. Boas práticas de governança corporativa e otimização de portfólio: uma análise comparativa. *Revista Economia*, Brasília, v. 7, n. 3, p. 521-544, set./dez. 2007.
- [29] LONGO, F. Los desafíos de la gobernanza en los sistemas públicos iberoamericanos. XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahía, Brasil, 27-30 out. 2009. Disponível em: <www.clad.org>. Acesso em: ago. 2010.
- [30] OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Corporate Governance. Disponível em: <www.oecd.org>. Acesso em: 14 nov. 2010.
- [31] CARDOSO, M. P. *La gobernanza y la garantía del derecho al agua – La experiencia en Brasil y los retos a superar*. Exposición Internacional “Agua y Desarrollo Sostenible”, 2008. Disponível em: <www.expozaragoza2008.es>. Acesso em: ago. 2010.
- [32] JACOBI, P. R.; SINISGALLI, P. A. Apresentação. In: JACOBI, P. R.; SINISGALLI, P. de A. (Orgs.). *Governança da água na América Latina e Europa: atores sociais, conflitos e territorialidade*. São Paulo: Annablume, 2009. (Coleção Cidadania e Meio Ambiente)
- [33] FERNANDES, A. E. F. Políticas públicas e a gestão sócio-ambiental: Paradigmas e Proposições do COMDEMA – Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Lavras (MG). *Revista Gestão Universitária*, 7 out. 2009. Disponível em: <www.gestauniversitaria.com.br>. Acesso em: 10 fev. 2010.
- [34] HOLLANDA, C. L. de. *Estratégias de governança em resíduos sólidos no município de Urubici* – SC. Florianópolis: ESAL/UFSC, 2009. 94p. TCC de Graduação.
- [35] GEMMILL, B.; IZU-BAMIDELE, A. O papel das ONGs e da sociedade civil na governança ambiental global. In: ESTY, D. C.; IVANOVA, M. H. (Orgs.). *Governança ambiental global: opções & oportunidades*. Tradução de Assef Nagib Kfoury. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2005.
- [36] CASTELLS, M. Para o Estado-rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (Orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.
- [37] SORESENSEN, E.; TORFING, J. *The democratic Anchorage of governance networks*. Scandinavian Political Studies, v. 28, n. 3, 2005.

- [38] SCHNEIDER, V. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. Tradução de Hermilio Santos. *Revista Civitas*, Porto Alegre, v. 5, jan.-jun. 2005, p. 29-58.
- [39] DENHARDT, R. B. *Teorias da administração pública*. Tradução técnica e glossário: Francisco G. Heidemann. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- [40] KLIJN, E. H. Redes de políticas públicas: una visión general. Tradução de Mariángela Petrizzo. *REDES – Revista hispana para el análisis de redes sociales*. Managing Complex Networks. Sage, London, 1998. Disponível em: <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf>. Acesso em: 7 out. 2011.
- [41] Rhodes (1998) citado por ZURBRIGGEN, C. Redes, actores e instituições. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 30, Caracas, 2004. Disponível em: <www.clad.org>. Acesso em: 7 out. 2011.
- [42] ZURBRIGGEN, C. Redes, actores e instituições. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 30, Caracas, 2004. Disponível em: <www.clad.org>. Acesso em: 7 out. 2011.
- [43] BONAFONT, L. C.; ROQUÊ, A. P. Governança. In: BADIA, M. C. (Ed.). *Manual de ciência política*. Madrid: Tecnos, 2008.



04

ATORES E PROCESSOS DE GOVERNANÇA

As estruturas de governança são complexas e possibilitam a participação de diversos atores, tanto da sociedade civil, quanto do Estado. Embora esses atores possam ser diferentes em cada processo, há alguns deles que podem, ainda, ser caracterizados em linhas gerais e encontram-se presentes na maioria das redes de políticas que sustentam os processos de governança. Este capítulo tratará de caracterizar os principais, suas características e o seu papel.

4.1 A forma interativa de governar

Na sociedade moderna pode ser observada uma enorme variedade de interações de governança. Ao se analisar a participação dos atores podem ser encontradas algumas categorias principais: participativa, colaborativa e interações de política ou de gestão. Neste sentido, a governança pode ser vista como o padrão ou estrutura que emerge de um 'sistema sociopolítico' como resultado 'comum' ou o resultado dos esforços de interação intervencionista de todos os atores envolvidos.

Esse padrão não pode ser reduzido a um ator ou a um grupo de atores em particular.^[1]

Em outras palavras, os resultados de política não são o produto de ações exclusivas do governo central. Este pode aprovar uma lei, mas, posteriormente, interage com o governo local, com as autoridades de uma determinada área (por exemplo, da saúde ou educação), com o setor do voluntariado, com o setor privado e, por sua vez, uns com os outros. Dessa maneira, podemos dizer que todos os atores em uma área política específica precisam um do outro.^[2]

Governar na perspectiva de governança é um *processo de interação* porque nenhum ator sozinho, seja público ou privado, tem conhecimentos e recursos capazes de resolver os problemas unilateralmente.^[3] Cada ator pode contribuir com conhecimento relevante ou outros recursos, tendo em vista que ninguém detém todos os conhecimentos relevantes ou recursos para fazer os trabalhos de política.^[2]

Nesse sentido, várias iniciativas tem *encorajado os cidadãos a participar nas decisões que afetam suas vidas*. Eles podem e devem desempenhar um papel importante na política pública e tomada de decisão. Os cidadãos têm o direito de decidir o que é importante para eles e como podem melhor atingir seus objetivos.^[4]

4.2 Governança e sociedade civil

Alguns autores destacam que a principal motivação da governança é a presença da sociedade civil, que seria a causa primeira desta, capaz de dividir atribuições com o Estado, mas também de pressioná-lo a adotar políticas públicas compatíveis com os seus interesses. O resultado é uma teia de relações políticas que mobiliza atores estatais por meio de diversos órgãos mais representantes da sociedade civil organizada, sejam esses sindicatos patronais, de trabalhadores ou de outros segmentos.^[5]

Embora a participação da sociedade civil na governança global venha ganhando importância, ela não é incomum. Iniciado há quase dois séculos, o crescimento da participação de ONGs na governança global tornou-se expressivo na década de 1990, tendo sido, por isso,

atribuídos vários fatores para o surgimento das ONGs, tais como o desenvolvimento da tecnologia da informação, uma consciência maior da interdependência global e a difusão da democracia. Os autores esclarecem que as ONGs e outros grupos da sociedade civil não são apenas atores na governança, *mas também a força propulsora que impulsiona uma maior cooperação* internacional por meio da mobilização ativa de apoio público a acordos internacionais.^[6]

A sociedade civil, em contraposição à sociedade política, ou Estado, é a sociedade organizada, que engloba todas as relações sociais que estão à margem do Estado, mas que exercem algum tipo de influência sobre ele.^[7] Ou seja, da sociedade civil participam tanto organizações públicas não-estatais de advocacia política e de prestação de serviços, e movimentos sociais quanto empresas e indivíduos interessados nos problemas públicos.^[8] É, ainda, constituída pelas organizações tanto do mercado quanto do terceiro setor (entidades sem fins lucrativos), incluindo-se nela tanto a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a União Nacional dos Estudantes (UNE), como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), dentre outras organizações.

No Brasil, os atores sociais que emergiram na sociedade civil após a década de 1970, à revelia do Estado, criaram novos espaços e novas formas de participação e de relacionamento com o poder público. A partir da Constituição de 1988, a participação das organizações da sociedade civil ampliou-se com o desenvolvimento de práticas que abriram espaço para o incremento da democracia participativa. Essa revitalização da sociedade civil, desde meados da década de 1990, reflete-se no aumento do associativismo e dos movimentos sociais organizados pressionando a ampliação e a democratização da gestão estatal.

A sociedade civil, desde então, ao lado das instituições estatais, tem tido um importante papel na governança contemporânea. As instituições básicas de governança incluem agências executivas, legislativas, judiciais e reguladoras em todos os níveis dos governos nacionais, subnacionais, local e comunidade. Essas instituições, em essência os principais órgãos de governo, são responsáveis pela elaboração de políticas públicas, pela sua implementação e aplicação. No entanto, apesar de sua centralidade para a governança, essas instituições, como todas as outras, não existem

em um vácuo. De fato, cada vez mais, em todo o mundo, o governo local desempenha papéis importantes no crescimento da sociedade civil.

Regulamentos municipais e estatutos podem dificultar ou facilitar o desenvolvimento de todos os tipos de organizações da sociedade civil, incluindo ONG. Da mesma forma as ações dos líderes políticos pode ser de apoio ou pode servir para criar maiores impedimentos ao desenvolvimento da sociedade civil.^[9]

O fato é que, progressivamente, os líderes locais estão reconhecendo que é de interesse incentivar o desenvolvimento de organizações da sociedade civil.

A participação do cidadão na gestão pública, ou no controle social, é um mecanismo de prevenção da corrupção e do fortalecimento da cidadania. No Brasil, a preocupação em se estabelecer a participação de um cidadão forte e atuante no governo torna-se ainda maior quando em razão da sua extensão territorial e do grande número de municípios que possui. Assim, o controle social revela-se como complemento indispensável ao controle institucional a ser exercido pelos órgãos fiscalizadores. Para que os cidadãos possam desempenhá-lo de maneira eficaz, é necessário que sejam mobilizados e que recebam orientações sobre como podem converterem-se em fiscais dos gastos públicos.^[10]

A participação da sociedade civil pode ser caracterizada por níveis de participação, como informação, consulta, participação ativa ou qualquer outra estrutura unidimensional. A intensidade de participação em um processo é uma combinação de seis dimensões: atividade, igualdade, transparência, partilha de poder, flexibilidade e abrangência de participação (Figura 4.1).

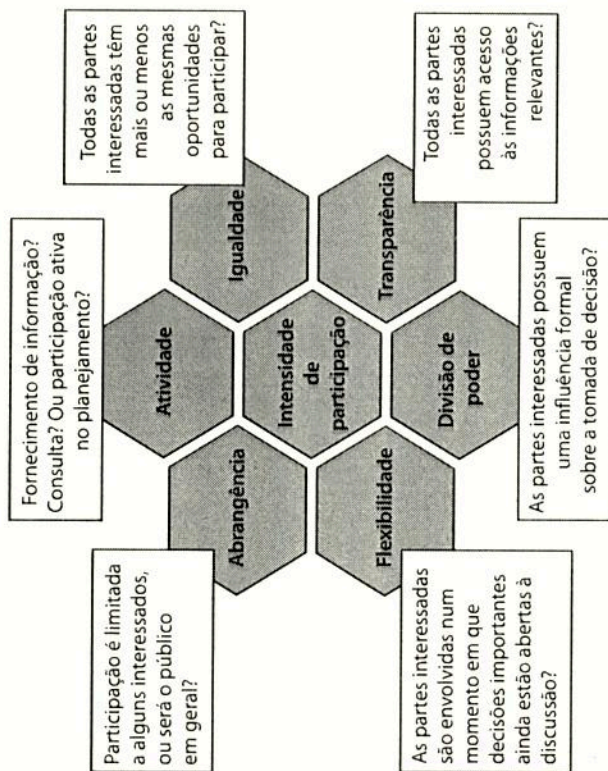


Figura 4.1. As seis dimensões da intensidade de participação.^[11]

Novas formas de participação das ONGs mudaram a natureza dos programas internacionais de política ambiental. A comunidade internacional começou a reconhecer que uma ação global efetiva requeria o envolvimento consistente de atores na concepção e na implementação de programas em nível internacional. O envolvimento de ONGs na governança global, no entanto, pode assumir uma variedade de formas como: na assessoria e na análise especializadas; na competitividade intelectual com governos; na mobilização da opinião pública; na representação dos grupos insuficientemente representados; no fornecimento de serviço; no monitoramento e na avaliação e legitimação de mecanismos de decisão em escala global.^[12]

A noção de participação pode ser pensada, principalmente, pela ótica dos grupos de interessados, não apenas pela perspectiva dos interesses globais definidos pelo Estado. O principal desafio a ser colocado nesse ponto, então, é o de se construir uma ordem societária baseada na articulação da democracia política com a participação social.

representada por uma maior permeabilidade da gestão às demandas dos diversos sujeitos sociais e políticos.^[13]

Um dos temas centrais da governança nas democracias modernas é o de garantir uma boa organização da participação da sociedade civil nos assuntos de interesse público. Podem ser destacados *dois problemas clássicos*: determinar o grau de representatividade real dessas organizações e; evitar a captura da propriedade pública por interesses privados. Frente a esses perigos, dois atributos de boa governança, relacionados à participação da sociedade civil, devem ser destacados: uma representação equilibrada dos interesses dos grupos sociais na esfera pública, ou seja, a ausência de um grupo de interesse dominante e; a existência de mecanismos adequados para articular os interesses em jogo, ou seja, a cristalização de estruturas institucionalizadas, para sempre que possível, se resolver as disputas e as posições dos diferentes grupos de interesse com o menor custo social possível.^[14]

Outro problema é o do nível de educação e de interesse das partes. Considerando que os gestores possam assumir uma compreensão geral e de interesse entre partes interessadas, poderá ser difícil se atingir o público em algumas regiões e aumentar-lhes o interesse. Representantes da Câmara Municipal de Glasgow, na Grã Bretanha, por exemplo, constataram que algumas pessoas, simplesmente, não eram capazes de ler panfletos, questionários ou mapas e, somente contatos face a face e participação ativa dos grupos de bairros poderiam atenuar esse problema.^[15]

É importante se ressaltar que a participação social ainda é incipiente, principalmente nos setores marginalizados, e está sujeita a acordos entre governos estaduais e municipais. Ela representa a possibilidade de fiscalização da gestão de recursos, mas não consegue propor uma pauta técnica e política. Portanto, buscar uma maior capacitação de quadros da sociedade civil torna-se um fator prioritário, com o intuito de se ampliar o exercício da cidadania e se fazer valer, com qualidade, os votos que ela possui em vários instrumentos de gestão no Brasil.^[16]

Para que os processos com múltiplos atores possam servir de veículo de participação consistente da sociedade civil, é necessário provê-los de mecanismos para discussões e deliberações abertas e de longo prazo.^[12]

Para tal, há a necessidade de que as organizações ou os indivíduos tenham representatividade para expressar demandas de grupos sociais e serem identificados como interlocutores pela comunidade.^[15] Outros pontos dificultadores dessa participação são: a utilização de mecanismos de coordenação inadequados; o excesso de burocracia e intervenção pública por parte dos prefeitos e; as falhas nos projetos por não catalisarem todas as forças e interesses dos municípios, além da falta de políticas de incentivos ou políticas descoordenadas.^[15]

4.3 Participação ampla

Nos anos 90, a onda descentralizadora de reformas governamentais abriu espaço para novas formas de participação da cidadania nas políticas públicas e levantou questões sobre como envolver os cidadãos no processo das instituições políticas e no relacionamento entre as sociedades civil e política.^[16] No Brasil, esses foram anos de intenso debate e de ajuste das legislações à nova Constituição do país, em que no âmbito estadual ocorreram debates relacionados à elaboração das respectivas constituições e, no âmbito municipal ocorreram a discussão, a votação e a promulgação das leis orgânicas municipais, verdadeiras constituições do poder local.

Em decorrência desses debates, no núcleo das casas legislativas de todo o país, a democracia se consolidou e novos mecanismos de participação política começaram a aflorar como experiências de orçamento participativo. Hoje, o conceito de *participação e deliberação* estão no centro de um grande debate sobre a renovação da democracia, já que a experiência brasileira nessa área, por sua dimensão e vitalidade, ganhou um lugar de destaque no cenário internacional. Há, sem dúvida, uma enorme variedade de canais de participação e de deliberação no país, – conselhos, orçamento participativo, mecanismos deliberativos no interior das agências de regulação, conferências, legislação participativa e audiências públicas –, e o volume de público participante desperta a atenção de analistas nacionais e internacionais, contribuindo para aquecer o debate acerca do potencial democrático dessas experiências.^[17]

A autonomia dada aos municípios pela Constituição de 1988 pode ser evidenciada em quatro categorias: a política, compreendida como a capacidade de se auto-organizar e de se autogovernar; a normativa, por desenvolver os padrões legais no que diz respeito às suas responsabilidades; a administrativa e; a financeira, pelo decreto de seus tributos e aplicação de suas rendas.^[18]

A Constituição fortaleceu o papel dos municípios, redefiniu suas responsabilidades e, na busca de alternativas de gerenciamento, os governos locais passaram a transferir suas responsabilidades para associações e fundações na forma de parcerias entre a sociedade e o Estado. Essas parcerias passaram a prover os serviços públicos, sociais e científicos, a fim de torná-los mais ágeis e mais eficazes no atendimento das necessidades da população.^[19,20,21]

O termo 'parceria', no âmbito público, designa todas as formas de gestão de sociedade que, sem formar uma nova pessoa jurídica, são organizadas entre os setores públicos e privado, para a consecução de fins de interesse público. Nela existe a colaboração entre o poder público e a iniciativa privada nos âmbitos social e econômico, para satisfação desses interesses, ainda que, do lado do particular, objetive-se o lucro. Todavia, a natureza econômica da atividade não é essencial para caracterizar a parceria, como também não o é a idéia de lucro, já que a parceria pode dar-se com entidades privadas sem fins lucrativos que atuam essencialmente na área social e não econômica.^[22]

Governança como um processo interativo envolve várias formas de parcerias, sendo possível distinguir entre: relações agente-principal, negociações interorganizacionais e coordenação sistêmica. As parcerias 'agente-principal' repousam sobre uma parte (o principal): contratar um ou outro (o agente) para realizar uma determinada tarefa. As 'interorganizacionais' envolvem organizações na negociação de projetos conjuntos, em que a combinação de suas capacidades são mais eficazes para atender aos objetivos de cada uma. As parcerias de coordenação sistêmica vão além, estabelecendo um nível de compreensão mútua e a imersão das organizações, desenvolvendo uma visão compartilhada e a capacidade de articulação que leva ao estabelecimento de uma rede de 'autogoverno'.^[23]

O fato mais importante e que deve ser evidenciado, é que essa imensa variedade de organizações, trabalhando em alianças e em parcerias com organizações públicas, tem ações coerentes porque

neste momento independentemente delas serem privadas, sem fins lucrativos, associações, ONGs ou partidos políticos estão se posicionando como parte da esfera de ações para o público, ajudando a construir e fortalecer a noção do que é público e assumindo seu papel e suas responsabilidades dentro da sociedade civil.^[23]

4.4 Empresa e governo

As empresas constituem um dos setores mais ativos no cenário internacional, atores que influenciam profundamente as políticas públicas, quer sejam estas pequenas, médias, grandes ou corporações transnacionais. Na realidade, qualquer política pública envolverá em grau maior ou menor empresas que fornecerão produtos ou serviços e, deste modo, esses atores devem ser sempre considerados na elaboração de políticas, pois, sempre há interesses de empresas envolvendo qualquer ação em política pública.

As parcerias entre empresas e o governo podem ser identificadas por *duas vertentes*: das desenvolvidas pelo setor público, tais como as diferentes modalidades de parcerias entre os setores público e privado, como, por exemplo, a terceirização, a franquia, as permissões, os convênios e as parcerias público-privadas (PPP). Já a segunda vertente se desenvolve através das ações de cooperação, parcerias, apoio de Investimento Social Privado e de Responsabilidade Social Empresarial.

As parcerias público-privadas aprovadas pela Lei Federal 11.079/2004, constituem-se numa nova forma de concessão da exploração de serviços e de obras públicas, mas, sem eximir o poder público de sua responsabilidade.^[24] Esse novo regime permite a delegação da concessão ao setor privado mas, ao mesmo tempo autoriza a realização de contrapartidas pecuniárias pelo setor público.

O GIFE (Grupo de Institutos, Fundações e Empresas) define Investimento Social Privado como

o repasse de recursos privados para fins públicos por meio de projetos sociais, culturais e ambientais, de forma planejada, monitorada e sistemática. Nesse sentido, o movimento de Responsabilidade Social, inserido num contexto de mudanças políticas e sociais, faz parte da redefinição da função social, não somente da empresa, mas também do Estado e das organizações da sociedade civil.^[25]

Em 2005, segundo dados do GIFE, cerca de 1 bilhão de reais foi investido pelas empresas para projetos sociais. Do total desses projetos, 97% foram realizados com parcerias, das quais 69% em alianças com governos e 66% em parcerias com ONGs.

Box 4.1. Parceria entre Governo Municipal e empresa privada em prol do meio ambiente

Parcerias entre órgãos públicos e empresas privadas estão ganhando cada vez mais destaque na sociedade quando o assunto é meio ambiente.

Essa é uma grande atitude, ainda mais vindo de um país que está em terceiro lugar em maior número de extinção de árvores.

A empresa Galvani Fertilizantes, em parceria com a Prefeitura Municipal de Santa Rita do Araguaia, realizou na manhã desta quarta-feira (20) o plantio de 150 mudas na nascente do córrego Quinca Barros, área esta que alguns anos vêm sofrendo com a degradação das matas ciliares e consequentemente com frequentes erosões. As ações foram desenvolvidas em conjunto com os alunos da Escola Municipal João Paula da Cruz, que ajudaram no plantio de espécies nativas do cerrado. Na sexta-feira (21), o trabalho com o plantio de mudas terá continuidade na instituição educacional, sendo plantadas 24 mudas que terão seu desenvolvimento acompanhado pelos alunos durante os próximos anos.

O reflorestamento da nascente do córrego Quinca Barros é uma iniciativa que há tempos é almejada pela Secretaria de Meio Ambiente de Santa Rita do Araguaia. Segundo o Secretário da pasta, Raimundo Miranda, "temos o privilégio de termos esta nascente em nosso município, e este trabalho vem com o intuito de preservar este patrimônio da nossa população. O trabalho não vai parar por aqui, agora faremos o acompanhamento destas mudas".

Segundo a Gestora de Pessoas e de Meio Ambiente da Galvani, Talita Borges, "a iniciativa de plantar mudas existe em todos os polos onde a empresa atua". O projeto da empresa visa ajudar no reflorestamento dos oito municípios onde a empresa atua no Brasil. O número de mudas plantadas corresponde à quantidade de ações ambientais corretas realizadas pela empresa, sendo que foram feitas 2.878 ações em todo país.

Em Santa Rita do Araguaia várias espécies nativas da região foram plantadas, dentre elas estão: sangra d'água, mangaba, croadinha, cajú, chicha, jatobá e ypes (branco, amarelo, rosa e roxo).

A iniciativa além de demonstrar que a união entre órgãos públicos e empresas privadas pode fazer muito pelo meio ambiente, desperta o interesse das crianças pelo assunto, que com empolgação apresentaram preocupação com a área verde do lugar onde vivem.

Data de publicação: 20 out. 2011

Fonte: <http://santaritadoaraguaia.go.gov.br>

4.5 Terceiro setor e gestão pública

Há, em todo o mundo, o crescimento do chamado "terceiro setor", inclusive, no Brasil, o fenômeno se manifesta com intensidade. Esse setor coexiste com os dois setores tradicionais: o primeiro setor, aquele no qual a origem e a destinação dos recursos são públicas, corresponde às ações do Estado e o segundo setor, correspondente ao capital privado, sendo a aplicação dos recursos revertida em benefício próprio.^[26]

O espaço ocupado na sociedade por essas organizações constitui-se como um terceiro setor, público não estatal, em que novos valores, têm relevância, particularmente, a solidariedade, em contraposição aos valores predominantes no setor privado (o lucro) e no setor público (o poder). Embora esse não seja um fenômeno novo, pois sempre existiram, entre o Estado e o mercado, associações de todo tipo, esse setor tem assumido, nos últimos anos, um papel bastante relevante, tanto em termos econômicos como sob o ponto de vista social.

Esse terceiro setor compreende as **organizações sem fins lucrativos**, sejam elas fundações, institutos, entidades filantrópicas,

entidades de serviços sociais, entidades religiosas, organizações não governamentais (ONGs), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), associações comunitárias e as mais diversas organizações de defesa dos direitos civis.

É importante reafirmar que organizações sem fins lucrativos não representam uma novidade no cenário social. Elas sempre existiram ao longo de todo o processo de consolidação do sistema capitalista, são organizações que não visavam o lucro e não pertenciam ao Estado. O diferencial é que, ao longo da história, essas organizações nunca chegaram a ter o papel que vêm assumindo atualmente, chegando a se constituir numa alternativa aos dois setores tradicionalmente existentes.

O espaço das organizações do terceiro setor vem se ampliando porque se caracterizam mais como uma manifestação da cidadania em um estágio superior de organização e de participação do que como uma alternativa política e social. Na realidade, a imensa maioria dessas organizações não chega a questionar as bases do sistema, e caracterizam-se por se ocupar de temas pontuais, procurando não disputar o poder político e, tampouco, competir com os partidos.

No caso brasileiro, as entidades que compõem o terceiro setor não possuem qualificação específica, por finalidade ou causa, no direito brasileiro. Essa heterogeneidade dificultava o mapeamento, a quantificação, a qualificação, a análise e o estabelecimento de normas, incentivos e políticas para o setor, representando uma grande barreira para seu desenvolvimento e para a clara percepção da sociedade quanto aos diferentes propósitos aos quais serviam. Desse modo, sob o mesmo estatuto jurídico estavam as organizações efetivamente de interesse e utilidade pública, que prestavam serviços gratuitos à população, e outros tipos de organizações como clubes de serviços, de futebol, universidades e escolas privadas, dentre outros. Em consequência, pode-se afirmar que a ideia de um terceiro setor aplica-se para delimitar um tipo de atuação diferenciada das instâncias de governo e de mercado, mas que, embora com a mesma característica legal, é composto por um conjunto de instituições bastante diferentes quanto à filosofia de atuação, dimensões, temáticas e formas de intervenção.^[26]

Segundo uma pesquisa realizada em 2009 pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em parceria com a Agência Espanhola

de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID), mostrou que existia cerca de 340 mil entidades não governamentais no Brasil, as chamadas ONGs, sendo que, uma pequena parte delas, é caracterizada como Organizações Sociais (OS), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e Serviços Sociais Autônomos (SSA). O país contava com cerca de 5,2 mil entidades da sociedade civil sem fins lucrativos, qualificadas como: organizações sociais; organizações da sociedade civil de interesse público ou: serviço social autônomo. Segundo essa pesquisa, as OSCIP's totalizam 5.050 entidades, sendo 4.856 federais, 167 estaduais e 27 municipais. Existem, ainda, 192 Os atuantes no país, sendo 6 federais, 115 estaduais e 71 municipais. Já os entes que compõem o SSA somavam 19, sendo que 12 deles eram federais, 5 são estaduais e 2 são municipais.^[27]

Tabela 4.1. Razões para se criar alianças com organizações não públicas e do terceiro setor.^[23]

Outras agências e organizações públicas	Organizações não públicas
Apoio financeiro (30%)	Apoio operacional (38%)
Apoio técnico e logístico (25%)	Coinplementação (32%)
Coinplementação (23%)	Cogestão (24%)
Apoio operacional (18%)	Apoio técnico e logístico (22%)
Cogestão (8%)	Apoio financeiro (19%)

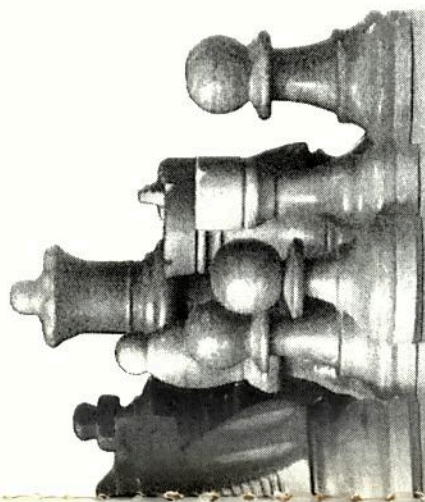
A parceria entre o Estado e as Organizações do Terceiro Setor, fundamental para a consolidação dos processos de governança, somente frutificará se vigorarem critérios e indicadores formalmente aceitos e monitorados por ambos os lados, o que facilitará a negociação e o entendimento das propostas de reformulação dos papéis e das relações entre ambos. Ocorre que, aqui, apresenta-se a questão da responsabilidade a ser assumida pelo governo, pelas entidades sem fins lucrativos e pelos estudiosos e pesquisadores desta área do conhecimento. Pois, como ocorre em outras áreas, a elaboração de indicadores é uma tarefa de alta complexidade técnica, enquanto sua aceitação na utilização cotidiana dos modelos de gestão, depende da confiabilidade em sua precisão e fidedignidade.^[28]

Notas bibliográficas

- [1] KOOIMAN, J.; BAVINK, M.; CHUENPAGDEE, R.; MAHON, R.; PULLIN, R. Interactive governance and governability: an introduction. *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies* vol. 7, no. 1, 2008.
- [2] RHODES, R., *The new governance: governing without government*. political studies, 1996, XLIV/652-667 – Wiley Online Library.
- [3] STOKER, G. *Governance as theory: five propositions*. International Social Science Journal – UNESCO, 1998.
- [4] BINGHAM, L. B.; NABATCHI, T.; O'LEARY, R. *The new governance: Practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government*. Public Administration Review, 2005.
- [5] RIBEIRO, H.; FARIA, R. *A cooperação intermunicipal portuguesa*. Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento. Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa. Lisboa, 2009. Disponível em: <www.iseg.utl.pt/cesa>. Acesso em: 26 mar. 2011.
- [6] GEMMILL, B.; IZU-BAMIDELE, A. O papel das ONGs e da sociedade civil na governança ambiental global. In: ESTY, D. C.; IVANOVA, M. H. (Orgs.). *Governança ambiental global: opções & oportunidades*. Tradução de Assef Nagib Kfoury. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2005.
- [7] BRESSER-PEREIRA, L. C. Estado, sociedade civil e legitimidade democrática. *Revista Lua Nova*, n. 36, p. 85-104, 1995.
- [8] BRESSER-PEREIRA, L. C. *Nação e sociedade civil na construção política do Estado*. 7º Encontro da Associação Nacional de Ciência Política. Recife, 2010.
- [9] NUNO-AMARTEFIO, N. Municipal Government and the Mobilization of Civil Society. In: *Report of the United Nations Global Forum on Innovative Policies and Practices in Local Governance*. Gothenburg: United Nations, 1996.
- [10] MATIAS-PEREIRA, J. *Governança no setor público*. São Paulo: Atlas, 2010.
- [11] KRYWKOW, J.; SPEIL, K. *Introducing theoretical insights of participatory methods into the practical work of water managers*. International Conference on Adaptive and Integrated Water Management. CAIWA, 2007. Disponível em: <www.newwater.uos.de/caiwa/papers.htm>. Acesso em: 6 set. 2010.
- [12] GEMMILL, B.; IZU-BAMIDELE, A. O papel das ONGs e da sociedade civil na governança ambiental global. In: ESTY, D. C.; IVANOVA, M. H.

- (Orgs.). *Governança ambiental global: opções & oportunidades*. Tradução de Assef Nagib Kfoury. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2005.
- [13] JACOBI, P. R. Governança da água no Brasil. In: RIBEIRO, W. C. (Org.). *Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar*. São Paulo: Annablume; FAPESP; CNPq, 2009.
- [14] LONGO, F. *Los desafíos de la gobernanza en los sistemas públicos iberoamericanos*. XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Salvador de Bahia, Brasil, 27-30 out. 2009. Disponível em: <www.clad.org>. Acesso em: ago. 2010.
- [15] DINIZ, D. F. C. *Consórcio intermunicipal: estratégias competitivas e colaborativas do CIVARC no Norte Pioneiro do Paran*. Curitiba, 2009. Dissertação (Mestrado em Administração) – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná.
- [16] GAVENTA, J. Prefácio. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004, p. 7-10.
- [17] COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. Apresentação. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004, p. 11-18.
- [18] CARVALHO, V. C. *Consórcio intermunicipal e cooperação federativa: desafios para a gestão ambiental conjunta na bacia do Jiquiricá (Bahia)*. Dissertação (Mestrado em desenvolvimento sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.
- [19] BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Tradução de Carolina Andrade. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 21-38.
- [20] PHILIPPI JR., A. et al. (Ed.). *Municípios e meio ambiente: perspectivas para a municipalização da gestão ambiental no Brasil*. São Paulo: Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente, 1999.
- [21] SEIFFERT, N. F. *Política ambiental local*. Florianópolis: Insular, 2008.
- [22] DI PIETRO, M. S. Z. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

- [23] SPINK, P. K. *Parcerias e alianças com organizações não-estatais*. São Paulo, Polis: Programa Gestão Pública e Cidadania/EASP/FGV, 2001.
- [24] ZILJOTTO, M. C. Parcerias na gestão e execução das políticas públicas com entidades públicas e/ou privadas. In: *Gestão de políticas públicas*. Curso de atualização e capacitação sobre formulação e gestão de políticas públicas. Módulo 3: Gestão de políticas públicas. Escola de Formação Política Miguel Arraes – Fundação João Mangabeira: Brasília, DF, 2008. p. 282-339.
- [25] ALIANÇA CAPOAVA. *Responsabilidade social empresarial: porque o guarda-chuva ficou pequeno?* Editora GIFE, 2010. Disponível em: <www.gife.org.br>. Acesso em: 13 nov. 2011.
- [26] COSTA, C. S.; VISCONTI, G. R. *Terceiro setor e desenvolvimento*. Relatório Setorial nº 3, jul. 2001. Disponível em: <www.bndes.gov.br>. Acesso em: 13 nov. 2011.
- [27] BRASIL. *Planejamento apresenta estudo sobre terceiro setor*. Brasília, 2009. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 19 nov. 2011.
- [28] FICHER, R. M.; FALCONER, A. P. Desafios da parceria governo terceiro setor. Primeiro encontro da rede de pesquisas sobre o terceiro setor na América Latina e Caribe – ISTR, 1998. Disponível em: <<http://emprende.org.br>>. Acesso em: 13 nov. 2011.



05

ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA PÚBLICA

Neste capítulo pretende-se apresentar algumas estruturas de governança existentes na esfera pública do Brasil. São exemplos que estão, atualmente, em curso e que extrapolam o âmbito de governo na esfera municipal ou estadual. Como objeto principal do estudo, destacam-se os consórcios, envolvendo os seguintes temas: recursos hídricos, saúde, resíduos sólidos etc.

5.1 Governança local

A governança pública, no âmbito da teoria política, pode ser associada a uma mudança na gestão política tradicional, podendo, ainda, ser identificada como uma tendência, que recorre, cada vez mais, à autogestão nos campos social, econômico e político, e a uma nova composição de formas de gestão. As formas de gestão tradicionais, quando relacionadas a hierarquia e ao mercado, fazem surgir um novo modelo baseado na negociação, na comunicação e na confiança.

A governança, aqui, pode ser entendida como uma alternativa para a gestão baseada na hierarquia. No âmbito local,

significa que as cidades fortalecem cada vez mais a cooperação com os cidadãos, as empresas e as entidades sem fins lucrativos na condução de suas ações. A cooperação engloba tanto o trabalho conjunto de atores públicos, comunitários e privados, quanto também novas formas de transferência de serviços para grupos privados e comunitários.^[1]

A *governança local* se constitui como a configuração regional da governança pública, sendo, assim, uma forma autônoma (*self-organizing*) de coordenação e cooperação, por meio de redes interorganizacionais, que podem ser formadas por representantes de organizações políticas e administrativas, associações, empresas e sociedades civis, com ou sem a participação estatal.^[2]

A formação de estruturas de governança, em nível local, compõe um dos aspectos mais reveladores do aumento da democratização das estruturas do Estado, acompanhando a descentralização do governo, – do nível nacional para as regiões, bairros, cidades, municípios, áreas rurais, assentamentos e comunidades – pois, permite que as pessoas participem, mais diretamente, dos processos de decisão, contribuindo, dessa forma, para ajudar a capacitar as pessoas anteriormente excluídas da tomada de decisão. Um contato mais próximo entre funcionários do governo e das comunidades locais e organizações também incentiva o intercâmbio de informações que podem ser usadas para formular programas de desenvolvimento que são adaptadas às necessidades e prioridades locais e, portanto, são mais eficazes e sustentáveis.^[2]

A governança local fornece um mecanismo direto para as pessoas participarem no exercício de governo, fornecendo uma estrutura capaz de permitir que os interesses das comunidades estejam representadas nas estruturas de tomada de decisão do governo. A melhoria da governança, a nível local, é o meio mais eficaz de se construir uma melhor relação entre o governo e a sociedade civil, permitindo que os recursos humanos e financeiros possam ser melhor utilizados para o atendimento daqueles que mais necessitam.

Do ponto de vista da representação, a governança local refere-se ao reforço da participação e do fortalecimento de todas as organizações,

instituições e indivíduos do governo local, da sociedade civil e das empresas privadas no processo de governança local. O fortalecimento dessa participação incentiva os beneficiários a participarem de situações e ações que melhorem o bem-estar social ao dirigir e ao executar projetos de desenvolvimento/programas, em vez de receber apenas uma parte dos benefícios. Isso implica em privilegiar um processo de diálogo e de negociação, em vez do predomínio de uma agenda externa aos interesses da comunidade.

Ao se colocar as pessoas no centro dos esforços de desenvolvimento, a participação será, cada vez mais, reconhecida como um mecanismo de melhoria no recebimento de benefícios, aumentando a percepção de que há maior eficiência e honestidade dos funcionários quando estão sob escrutínio público.^[3]

O conceito de governança trouxe uma inovação na gestão de bens públicos, antes restrita aos atores presentes na esfera pública estatal. A esfera pública não estatal, no entanto, é incorporada, atraindo novos atores que emergem nos anos 70 e 80 pressionando, por equipamentos coletivos públicos, melhores condições materiais e ambientais de vida, direitos sociais, cidadania, identidade de raça, etnia, gênero, geracional etc.

Smith^[4] destaca a diferença entre os estudos sobre governança local e governo local. Para o autor, a governança local diz respeito às relações de poder entre os atores públicos, privados e de status associativo, enquanto o governo local está ligado às atividades das autoridades locais.

Governança local é um conceito que se refere a um sistema de governo em que a inclusão de novos atores sociais é fundamental, por meio do envolvimento de um conjunto de organizações públicas (estatais e não estatais) e de organizações privadas. Ou seja, trata-se de um sistema que poderá envolver, entre outros, as ONGs, os movimentos sociais e o terceiro setor, de forma geral, assim como as entidades privadas e os órgãos públicos estatais. A governança local diz respeito ao universo das parcerias e à gestão compartilhada entre diferentes agentes e atores, tanto da sociedade civil como da sociedade política, a exemplo do programa de orçamento participativo e dos conselhos de representantes municipais.^[5] Em outros termos, pode se afirmar que

a governança local tem como foco principal os aspectos orientados para a inclusão social e democratização, no qual se reconhece também a relevância da coordenação.^[6]

O conceito expressa a criação de uma estrutura ou ordem que não pode ser imposta externamente, mas é o resultado da interação de uma multiplicidade de atores governamentais, sociais e políticos capazes de se influenciarem.^[7] Nesse sentido, a governança local ou a governança democrática poderiam ser compreendidas como padrões de interação entre as instituições governamentais, agentes do mercado ou atores sociais que realizem a coordenação e, simultaneamente, promovam ações de inclusão social, assegurando e ampliando a mais vasta participação social nos processos decisórios em matéria de políticas públicas.^[8]

Em termos territoriais, a análise da governança deve considerar as articulações e as interdependências entre atores sociais na definição de formas de coordenação horizontal e vertical da ação pública e na regulação dos processos econômicos e sociais territoriais.

Assim, a *governança territorial* pode ser definida como o processo institucional-organizacional de construção de uma estratégia, a fim de compatibilizar os diferentes modos de coordenação entre atores geograficamente próximos, atendendo à premissa de resolução de problemas inéditos.

Esses processos em que se articulam os atores econômicos entre si e com os atores institucionais-sociais e políticos através de "regras do jogo", intermediando, também, a dimensão local e a global (nacional ou mundial) através das ações realizadas por atores ancorados no território.^[9]

Ao se utilizar a expressão "governança territorial" faz-se referência

ao conjunto de 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, como fonte sinergizadora do processo de gestão e desenvolvimento territorial.^[10]

Nesse contexto, concebendo, também, as estruturas de governança como alavancas da competitividade e do desenvolvimento territorial das regiões e dos aglomerados produtivos (*clusters* ou arranjos produtivos locais), através de seus recursos e ativos territorializados, pode-se considerar que ela engloba uma série de mecanismos sociais e políticos: convenções culturais e; instituições e organizações que buscam obter fatores positivos por via de vantagens competitivas e externalidades regionais que assegurem o bem-estar da comunidade e maximizem as economias locais e as aglomerações. Assim, a governança territorial pode ser entendida também como modalidade de coordenação das formas de desenvolvimento econômico envolvendo os atores e as formas institucionais em um dado contexto.^[11]

A participação das pessoas torna-se mais efetiva nos processos de governança ao ser facilitada pela descentralização do governo, o que pode ajudar a capacitar as pessoas, anteriormente, excluídas da tomada de decisão. Desse modo, oportunidades iguais podem ser criadas e mantidas para todos. É possível, ainda, haver um contato mais próximo entre funcionários do governo e comunidades locais e organizações, ocorrendo incentivos para o intercâmbio de informações que podem ser usadas para formular programas de desenvolvimento que são adaptadas às necessidades e prioridades locais e, portanto, são mais eficazes e sustentáveis.^[12]

Pode-se, destarte, analisar a descentralização municipal sob três dimensões: a política, a decisória e a de serviço.

- a) Na dimensão política, a maior preocupação se dá com o envolvimento de atores da sociedade civil e de seus representantes do legislativo no processo de elaboração e de gestão de descentralização que questionam se a descentralização tem apenas enfoque administrativo e, não, também, político;
- b) A dimensão decisória se preocupa com o que pode ser decidido nas unidades descentralizadas sobre o grau de autonomia decisória que pode ser exercido nelas mesmas;
- c) Já a dimensão de serviço se pergunta sobre que serviços podem ser prestados, como se dá a articulação entre diferentes setores dentro de um departamento e, se possível, entre diferentes departamentos.^[12]

Melhorar a governança local é fundamental, pois trata-se de uma esfera que afeta outros níveis de governança (as autoridades centrais, regionais e locais), bem como a vários membros da sociedade civil e do setor privado. Assim, a governança local fornece um mecanismo direto para as pessoas participarem na governação⁴ fornecendo uma estrutura que permita que os interesses das comunidades possam ser representados nas estruturas de tomada de decisão do governo. Há um entendimento generalizado e crescente de que a eficácia do governo e sua relação com a sociedade civil é um fator determinante para saber se uma nação é capaz de criar e sustentar oportunidades equitativas para todo o seu povo. Melhorar a governança no nível local é o meio mais eficaz de construir esta relação, permitindo que os recursos humanos e financeiros possam ser mais direta e efetivamente mobilizados a favor da melhoria da governança em todos os níveis.^[3]

Em termos de representação, a governança local pretende reforçar a participação e o fortalecimento de todas as organizações, instituições e indivíduos do governo local, sociedade civil e empresas privadas no processo. Fortalecer a participação incentiva o engajamento "dos beneficiários em situações e ações que melhoram o seu bem-estar ao dirigir e executar projetos de desenvolvimento/programas, em vez de apenas receber uma parte dos benefícios". Isso implica em privilegiar o foco em um processo de diálogo e de negociação, ao invés do domínio de uma agenda externa.

Ao se colocar as pessoas no centro dos esforços de desenvolvimento, a participação torna-se, cada vez mais, reconhecida como fonte de obtenção de benefícios, resultando na contribuição do conhecimento local para as atividades, no aumento da possibilidade de objetivos e resultados relevantes para as necessidades percebidas e, em uma maior eficiência e honestidade dos funcionários, pois costumam estar sob escrutínio público, e levando as comunidades a perceberem melhor que o desenvolvimento das atividades lhes pertence.^[3]

4. "Governança: 'ação e efeito de governar/exercício do governo'. Podendo ser compreendido como um 'conjunto de organizações e indivíduos que dirigem um território e as funções que eles desempenham'. Assim, modelos de governação ou formas de governar são modelos de exercer a ação governamental".^[13]

Ainda é possível se evidenciar que a governança local diz respeito ao universo das parcerias e à gestão compartilhada entre diferentes agentes e atores, tanto da sociedade civil como da sociedade política, a exemplo do programa, do orçamento participativo e dos conselhos.^[14]

5.2 Estruturas de governança locais

No atual conceito de governança, os atores da sociedade civil, tornam-se, cada vez mais, parte de novas estruturas de governança política no âmbito regional, nacional, e no plano global em substituição ao conceito tradicional que tinha um padrão e um modo de pensar a gestão dos bens públicos restrito aos atores da esfera estatal.^[15]

Do ponto de vista da governança local, as estratégias e as articulações entre governo-sociedade, são compostas por:

- descentralização municipal, definida como distribuição de poder do centro de uma organização para a sua periferia;
- implementação de canais de participação;
- democratização da máquina pública através dos canais de comunicação com a sociedade;
- implementação de ações de caráter intersectorial, ao aproximar profissionais de diferentes setores aos cidadãos;
- estabelecimento de parcerias, envolvendo uma divisão de papéis e responsabilidades tendo em comum a busca dos mesmos objetivos.^[16]

Os diferentes arranjos institucionais que coordenam e regulam a relação entre governo, mercado e sociedade interferem diretamente na tensão entre direitos sociais e participação cívica. Dessa forma, a institucionalização de práticas de governança democrática, bem como o sucesso de experiências locais de governo no contexto da produção de políticas públicas responsáveis em relação aos seus cidadãos, estão relacionadas à maneira como se organizam esses arranjos.^[17]

Ao se assumir a gestão do desenvolvimento a partir de estruturas de governança territorial, ocorre, também, uma ampliação da prática democrática, não só na sua dimensão representativa, mas também, a democracia participativa – ou deliberativa como alguns autores preferem chamá-la.^[10]

Nesse aspecto, merecem destaque a criação de conselhos setoriais nos três níveis de governo, as experiências de elaboração de orçamentos municipais com a participação dos cidadãos e, principalmente, a formação de parcerias que vem ganhando cada vez mais ênfase na gestão pública municipal.^[16]

As possibilidades de estabelecimento de parcerias são bastante amplas e diversificadas, abrangendo todas as áreas de atuação das organizações públicas. Podem apresentar, também, uma configuração variável quanto ao número e variedade dos seus participantes (Estado, mercado e sociedade civil), quanto à sua duração, e quanto a sua finalidade. O que importa na realidade é que qualquer que seja o tipo de parceria estabelecida, são criadas formas inovadoras, rentáveis e eficientes de executar os programas governamentais e de assegurar a prestação de serviços, respondendo de forma melhorada às necessidades dos cidadãos.^[53]

Dentre as ações desenvolvidas pela governança local exercida pelo setor público, destacam-se a: criação e a manutenção de organismos voltados à promoção do desenvolvimento dos produtores locais, como centros de formação profissional e treinamento de mão-de-obra, centros de prestação de serviços tecnológicos, e agências governamentais de desenvolvimento. Ou seja, ressalta-se a importância desse tipo de apoio do setor público às atividades do setor produtivo local. Por outro lado, contrastando com essas ações nos casos em que há governança local privada destaca-se o papel das associações de classe e de agências locais privadas de desenvolvimento. Essas instituições atuam como elementos catalisadores do processo de desenvolvimento local por meio de ações de fomento à competitividade e de promoção do conjunto das empresas.^[19]

Finalizando esse tópico, podemos afirmar que

o desenvolvimento dos territórios depende fundamentalmente dos governos locais – municipais e intermunicipais. Seu papel de organizador coletivo das redes e interações sociais no território

é, como já observado, sua dimensão mais singular e influente no desenvolvimento econômico, social e humano. [...] Esta tarefa inovadora de protagonizar e articular a construção coletiva da cidade deve ser o principal objetivo dos governos locais, que desse modo passarão a ser o nível de governo fundamental na sociedade-rede.^[20]

[...] a governança territorial interfere na competitividade das regiões ao definir formas de distribuição de poder em cadeias produtivas e outras formas de relacionamento comercial, institucional e industrial, fazendo convergir, em torno de um ator central (por exemplo, uma grande empresa) ou compartilhando em vários atores articulados por uma instância coletiva, a tarefa de definir as estratégias competitivas principais de um aglomerado produtivo local.^[9]

5.3 Consórcios

A cooperação internacional teve sua origem, após a II Guerra Mundial, como produto do contexto dos países europeus fragilizados ao nível das suas estruturas políticas e econômico-sociais.^[21] Essa aproximação traduziu-se numa reconciliação entre as nações e conduziu ao surgimento da tipologia de cooperação: a cooperação intermunicipal.

Essa criação passou, precisamente, por três estágios: o primeiro remontava à década de 1940 e ao período pós-guerra; o segundo objetivava amenizar os efeitos da Guerra Fria e; o terceiro estágio, na década de 1970, enfatizava uma nova tendência de ajuda ao desenvolvimento.^[22]

As nações pioneiras no desenvolvimento e no fomento das relações de cooperação intermunicipal foram a França e a Alemanha. As ligações entre essas cidades são numerosas e assumem formas variadas desde relações recíprocas e pactos de amizade até contratos, protocolos etc., derivando de diferentes motivações, objetivos e entendimento das políticas a serem assumidas, tendo, por base, as principais preocupações nas áreas da saúde, da educação, do ambiente, da gestão e da administração de municípios, do urbanismo e de suas infraestruturas, do alívio da pobreza,

dos intercâmbios profissionais e culturais, do desenvolvimento social, da assistência técnica e da formação profissional, dentre outras.^[21,22]

No Brasil, a Constituição de 1937 (artigo 29) dispunha que os Municípios da mesma região pudessem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, seria dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins, cabendo aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderiam se constituir, bem como a forma, de sua administração. Entretanto, somente a partir dos anos 80, com o início do processo de descentralização, essa forma de associação tomou vulto, especialmente, na busca de soluções de problemas comuns para os municípios.

No Brasil, ainda no período da ditadura militar, registra-se a fundação de dois consórcios intermunicipais entre 1969 e 1970, sem nenhuma participação social ou de órgão descentralizado do poder estadual. Já entre 1983 e 1986, registrou-se o apogeu de criação dos consórcios, sendo, também, o de maior índice de mortalidade, do total de 32, doze não conseguiram sobreviver.^[23]

A legalidade dos consórcios foi instituída, através da Constituição de 1988, como acordos firmados entre entidades estatais, autárquicas ou paraestatais, sempre da mesma espécie para a realização dos objetivos comuns. Em 1990, no âmbito da saúde, as Leis nº 8080/90 e 8142/90, definiram que os consórcios intermunicipais poderiam integrar o Sistema Único de Saúde – SUS. Entretanto, em junho de 1998, a Emenda Constitucional 19, alterou o artigo 241 que passou a permitir a gestão associada dos serviços públicos.^[24,25]

Em seus modos de implantação, os consórcios poderiam ser um simples pacto entre prefeitos ou possuírem personalidade jurídica própria, o que contaria com instâncias de direção tais como um Conselho de Administração composto pelos prefeitos dos municípios integrantes e regido por estatuto próprio. Assim, os recursos financeiros dos consórcios poderiam ser de origem de contribuições dos municípios participantes ou de receitas geradas por atividades do consórcio.^[26]

A operacionalização do consórcio intermunicipal era feita, basicamente, por meio da disponibilização de recursos mate-

riais, humanos e financeiros próprios de cada município ou de outros parceiros (governos estaduais e federal, organizações não governamentais, instituições internacionais, entre outras). É importante observar que, apesar da flexibilidade gerada por esse arranjo organizacional, muitos enfrentavam problemas por causa da fragilidade jurídica: natureza jurídica; relação com outros entes federados; falta de compromisso e responsabilidade de pagamento das contribuições municipais, gerando déficits; descompromisso com os acordos firmados entre os municípios; uso político; irresponsabilidade fiscal; entre outros.^[27]

O conceito de *consórcio intermunicipal* é um acordo firmado entre municípios para a realização de objetivos de interesse comum. Um dos principais motivos para se criar um consórcio é a carência de gestores locais, tanto de capacidade instalada, quanto de recursos financeiros e humanos, frente ao desafio da descentralização. Outros motivos incluem a possibilidade de implementação de ações conjuntas, a possibilidade de articulação de pressão conjunta junto aos órgãos de governo e a capacidade de visão dos ecossistemas em termos de planejamento e intervenção.^[28]

O consórcio não é um fim em si mesmo; constitui, sim, um instrumento, um meio, uma forma para a resolução de problemas ou para alcançar objetivos comuns. Ao expressar um acordo firmado entre municípios, possibilita aos prefeitos municipais assegurar ações e serviços, mediante a utilização dos recursos materiais e humanos disponíveis. A união desses recursos produzirá os resultados desejados, o que não ocorreria se os municípios atuassem isoladamente.

A base do consórcio é a relação de igualdade entre os municípios, ao preservar, assim, a decisão e a autonomia dos governos locais, não admitindo subordinação hierárquica a um dos parceiros ou à entidade administradora. Cada consórcio tem características próprias, decorrentes das peculiaridades e das dificuldades, tanto da região, quanto do município consorciado.^[28]

Esses arranjos institucionais, portanto, atuam em variadas esferas de interesse, como as da saúde, do turismo, do tratamento e da

destinação de resíduos sólidos, das ações de saneamento básico, das obras públicas, de habitação, de gerenciamento de recursos hídricos e de desenvolvimento econômico regional.^[25,29]

Os municípios constituem o âmbito específico de organização do Estado onde ocorrem os processos ambientais, e, por esse motivo, tornaram-se locais de elaboração de políticas públicas, projetos participativos e decisões compartilhadas com a opinião pública.^[30] Isso decorre tanto das novas relações institucionais entre as esferas municipal, estadual e federal, quanto do espaço democrático criado com as comunidades locais e suas representações sociais e políticas. Contudo, a crescente autonomia e responsabilidade não implicaram em melhorias para dar suporte à execução dessas novas atribuições.^[31]

De acordo com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, a composição da força de trabalho no setor público em 1992, no que se refere à sua distribuição entre as três esferas de governo, mostrava que os estados empregavam, praticamente, a soma (49%) do que empregavam municípios (26%) e a União (25%). Esse perfil de distribuição demonstrava uma concentração no nível estadual e revelava-se, a princípio, incoerente com a municipalização da execução de serviços.^[32]

Os recursos humanos necessários para se estruturar e se viabilizar o pretendido na lei, por exemplo, ainda são insuficientes. Conforme o IBGE, 43% dos municípios brasileiros possuem secretarias municipais de meio ambiente em conjunto com outros temas, enquanto apenas 13% deles possuem secretarias municipais exclusivas com estrutura na área ambiental. Aqueles que possuem departamento, assessoria, setor ou órgão similar correspondem a 22%, enquanto os outros 22% não possuem estrutura específica.^[29]

Ainda no que diz respeito aos recursos humanos, e segundo dados do IBGE, 41.287 pessoas possuem vínculo na área do meio ambiente nos municípios brasileiros, sendo 49% deles estatutários. Dos demais, 20% possuem cargos comissionados, 13% não mantêm vínculo permanente, 12% são celetistas, e 6% estagiários, ou seja, totalizam 51% dos trabalhadores que não são funcionários públicos.^[29]

No que diz respeito à gestão ambiental, dos 5.564 municípios brasileiros, 3.332 participam de algum tipo de articulação intermunicipal

relacionada ao meio ambiente, o que corresponde a 60% do total de municípios. Dos municípios que apresentaram articulação, 1.082 associam-se por meio de consórcios públicos, com o intuito de enfrentar problemas ambientais comuns; 2.467 participam de comitês de bacia hidrográfica e; 849 municípios participam de outros tipos de associação/parceria.^[29]

A título de exemplo e, considerando-se somente o Estado de Minas Gerais, dos 853 municípios do estado, 611 participam de algum tipo de articulação, apresentando um percentual maior que o nacional, ou seja, 71, 63%, dos municípios. Destes, 129 associam-se por meio de consórcios públicos, 557 participam de Comitês de bacia hidrográfica; e 78 municípios participam de outro tipo de associação/parceria. Com relação aos temas abordados nas articulações, 372 correspondem à disposição de resíduos sólidos; 530 de recuperação da qualidade dos recursos hídricos; 322 correspondem a tratamento de esgoto doméstico; 354 de recuperação de áreas degradadas; e 34 a outros temas.^[29]

A Lei 11.107, de 2005, veio para normatizar, mais especificamente, esse processo e ampliar as possibilidades de gestão compartilhada e de arrecadação dos recursos.^[25] Essa lei, conhecida como 'Lei dos Consórcios Públicos', regulamenta a modalidade de associação permitindo o estabelecimento de gestão associada entre entes públicos, ao utilizar recursos humanos, materiais e financeiros de cada um dos consorciados para o desenvolvimento de ações conjugadas, visando a eficiência e a economia de recursos.^[33]

Podem ser destacadas como inovações nos consórcios: a cooperação entre diferentes níveis de governo (horizontal e vertical); a redução dos custos operacionais; o ganho de escala na execução das políticas públicas e; o aperfeiçoamento dos mecanismos de articulação municipal.

O consórcio público poderá, por sua vez, envolver municípios, Estados-membros e, inclusive, o Distrito Federal podendo, também, emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas, e outros preços públicos, pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados, ou, mediante autorização específica, pelo ente da Federação consorciado. Cabe ao consórcio administrar os recursos colocados à sua disposição pelos entes consorciados, assumindo responsabilidade pela gestão administrativa e

financeira e submetendo-se à fiscalização do Tribunal de Contas. Essa nova alternativa de associação de entes públicos é uma das formas que permite contornar as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois associa vários agentes públicos, rentabiliza os recursos e minimiza os custos.

Para que os consórcios intermunicipais consigam exercer, eficazmente, um papel positivo e eficiente, é importante

que tenham certa identidade (pertencem à mesma bacia hidrográfica, região metropolitana, sob influência de grande polo industrial ou mesmo de um único empreendimento industrial) com objetivo de prestar assistência técnica para elaboração de projetos regionais e para formularem diretrizes regionais quanto ao planejamento urbano, preservação de recursos hídricos, melhorias ambientais.^[34]

O consórcio público se constituiria como associação pública ou pessoa jurídica de direito privado se, ao assumir a personalidade jurídica de direito público, no caso de constituir uma associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções, integrasse a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados. Ao incorporar a personalidade de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil, o consórcio público observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, à celebração de contratos, à prestação de contas e à admissão de pessoal, o que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.^[35]

Essa modalidade exige a criação de um ente público responsável pela gestão, com personalidade jurídica própria, integrando a administração indireta, caracterizando-se de forma autárquica e funcionando por tempo determinado. Em outras palavras, o consórcio público se constituirá de um contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição do protocolo de intenções que estabelece: a denominação, a finalidade, o prazo de duração e a sede do consórcio; a identificação dos entes da Federação consorciados; a indicação da área de atuação do consórcio; a previsão de que o consórcio público é na associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos e; os critérios para, em

assuntos de interesse comum, autorizar o consórcio público a representar os entes da Federação consorciados perante outras esferas de governo, dentre outros.^[35]

O consórcio dotado de personalidade jurídica de direito privado deverá se pautar pelos princípios básicos que informam as atividades da administração pública, uma vez que os recursos que irá administrar são públicos, vindos do estado e da união e também de diversas outras fontes participantes. Sendo assim, os princípios básicos que regem a administração dos consórcios devem ser, necessariamente, os mesmos que regem a administração pública, conforme determina o art. 173, 1º, III, da Constituição Federal.^[25,36]

A regulamentação da lei feita pelo Decreto Federal 7.017, de 2007, estabelece normas referentes a: objeto; objetivos; protocolo de intenções; contratações; estatutos; regime contábil e financeiro; contrato de rateio; licitações compartilhadas; concessão, permissão ou autorização de serviços públicos ou de uso de bens públicos e; retirada e exclusão de ente consorciado do contrato de programa, dentre outros.

O Guia de Consórcios Públicos,^[34] entretanto, lançado pela Caixa Econômica Federal com o objetivo de auxiliar as administrações municipais na definição de uma agenda de cooperação, divide as áreas de possibilidade de atuação dos consórcios em infraestrutura para o desenvolvimento e políticas sociais. A seguir, tomando por base esse guia, apresentar-se-ão alguns objetivos e possibilidades de criação de consórcios:

- a) Infraestrutura para o desenvolvimento: inclui planejamento urbano, saneamento básico, habitação, transporte e mobilidade para municípios conturbados, energia, vias públicas e meio ambiente;
- b) Políticas sociais: inclui as áreas de saúde, educação, assistência social, segurança pública e turismo.

Na área de saneamento, por exemplo, algumas possibilidades de atuação dos consórcios podem ser destacadas:

- Consórcios amplos para a gestão e a regulação de serviços de saneamento básico entre municípios de uma região, tais como:

fornecimento de água potável, recolhimento, afastamento e tratamento de esgoto doméstico, gestão dos resíduos sólidos. Para fins de avaliação da viabilidade econômica da implantação de equipamentos comuns, como aterros sanitários, centrais de reciclagem, unidades de reaproveitamento de resíduos de construção civil, dentre outros.

- Consórcios com objetivo de implantação de estruturas regionais do setor, como aterros sanitários, centrais de resíduos recicláveis e central de compostagem.
- Consórcios para proteção e recuperação de mananciais de abastecimento de água para as cidades.
- Consórcios para desenvolvimento de Planos de Macrodrenagem e projetos técnicos específicos da área de forma a combater as enchentes.^[31]

Considerando-se o aspecto político, a formação de consórcios intermunicipais significa o surgimento de uma nova arena pública, em que as autoridades governamentais negociam os conflitos e os limites que cercam suas decisões em relação a recursos que devem ser distribuídos socialmente. Desse modo, configura-se o surgimento de um novo espaço institucionalizado de decisão sobre políticas públicas, cuja principal característica, conforme se destacou no debate normativo e jurídico dos consórcios, é a gestão compartilhada. Nesse sentido, nem toda associação intermunicipal se constitui como um consórcio. Para que se caracterize como tal, é preciso que a arena política formada esteja previamente relacionada à produção de políticas públicas, o que exclui os fóruns regionais voltados apenas para a aproximação política entre os gestores municipais sem qualquer comprometimento mais específico.^[37]

5.4 Consórcios de resíduos sólidos^[38,39]

Confirmado a importância e a expressão da autonomia municipal, foi aprovada e publicada, em agosto de 2010, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) que contém as diretrizes para a gestão, o

gerenciamento e o manejo dos resíduos sólidos. Essa nova legislação impõe aos municípios um prazo até agosto de 2014, de acordo com o artigo 54, para se adaptarem à nova regulamentação, devendo, entre outras medidas, eliminar os lixões a céu aberto e criar leis municipais que evitem o descarte de resíduos que possam ser reciclados ou reutilizados.^[40]

A PNRS *incentiva a formação de consórcios intermunicipais* ao enfatizar no artigo 45 que os consórcios públicos constituídos, nos termos da lei nº 11.107, de 2005, com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de serviços públicos que envolvam resíduos sólidos, tem prioridade na obtenção dos incentivos instituídos pelo Governo Federal. Pela PNRS, os municípios só receberiam recursos do Governo Federal para projetos de limpeza pública e manejo de resíduos sólidos depois de aprovarem planos de gestão e os consórcios intermunicipais para a área teriam prioridade na obtenção de financiamento federal.^[40]

A formação desses consórcios de gerenciamento tem como objetivo qualificar e destinar, adequadamente, os resíduos sólidos das cidades pertencentes ao consórcio. Outros objetivos são o de minimizar o impacto ambiental e despertar a população para a importância da coleta seletiva dos materiais recicláveis, para que assumam uma postura que possibilite a redução da produção de resíduos e a correta destinação de cada um deles.

Entre as principais vantagens destacadas para a formação do consórcio, foram os ganhos crescentes de escala, considerando-se que, quanto maior for a população atendida, menores serão os custos de manutenção da estrutura que presta esses serviços, pois esta deixará de ser subutilizada. A maior facilidade seria encontrada na captação de recursos, uma vez que o consórcio, nesse sentido, representa o equacionamento de problemas em escala regional, algo preferível, sobretudo, no caso de problemas cujas consequências, dificilmente, se limitariam a atingir apenas um município.

Dá-se destaque, também, à ampliação de receitas, havendo a possibilidade de obtenção de recursos a partir dos produtos resultantes da reciclagem e da compostagem, assim como do repasse de ICMS ecológico (Lei Estadual 13.803/00). Além de firmar convênios, contratos

e acordos; de receber auxílio, contribuição ou subvenção e; de ser contratado pela administração direta ou indireta, sem necessidade de licitação, dentre outros.

Aliadas à implantação do aterro sanitário, podem ser desenvolvidas, através do Consórcio, ações periféricas como a ampliação da coleta de lixo; a publicação de material educativo distribuído nas escolas públicas e particulares; a promoção de visitas técnicas para fomentar a educação ambiental da população; a instalação de lixeiras seletivas em pontos estratégicos da cidade; a aquisição de caminhões para auxiliar na coleta dos resíduos a serem aterrados e; os recicláveis, que podem ser destinados às associações de catadores que, por sua vez, geram renda e empregos para os associados.

5.5 Consórcios de saúde

Na área da saúde existem inúmeros consórcios intermunicipais caracterizados como uma associação entre municípios para a realização de atividades conjuntas referentes à promoção, à proteção e à recuperação da saúde de suas populações. Esses constituem-se em uma iniciativa eminentemente municipal que, como tal, reforça o exercício da gestão conferida constitucionalmente aos municípios no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). O consórcio, encontra-se, estreitamente, relacionado a cada um dos sistemas municipais, na medida em que desenvolve ações destinadas a atender necessidades das populações ligadas a esses sistemas. Não se compõe, portanto, numa nova instância no âmbito do estado, intermediária ao município.^[28]

Os consórcios podem ser desenvolvidos com o objetivo de: planejar, capacitar e avaliar as ações básicas de saúde; gerir equipamentos complexos de saúde (hospitais, laboratórios etc.); ampliar a oferta de leitos públicos e o acesso às redes de alta complexidade com o objetivo de fortalecer o sistema de regulação municipal e regional; aprimorar os sistemas de vigilância em saúde e; oferecer programas regionais de formação e de educação permanente para os profissionais da saúde.^[34]

Os consórcios intermunicipais de saúde passaram a ser considerados, no contexto da regionalização e da hierarquização da rede de serviços, como *estratégicos para articulação e para a mobilização* dos municípios com coordenação estadual.

As Normas Operacionais da Assistência à Saúde, – NOAS 01 e NOAS 02 (NOAS/SUS 01/02, instituída pela portaria GM/MS nº 373, de 27 de fevereiro de 2002) – na prática, vieram definir o princípio de regionalização e de hierarquização, em que toda uma região se organizaria para estabelecer uma rede de atendimentos organizados e direcionados para suprir, em um município de referência, o que faltaria em outro município. Assim, todos os municípios devem estar organizados em sua atenção básica de saúde, e quanto aos procedimentos de média e alta complexidade, esses devem ser referenciados para os municípios que possuem a oferta deles, sendo que tudo deve ser programado e encaminhado, conforme pacto previamente firmado entre gestores.

A constituição de consórcios na área da saúde é, de certa forma, favorecida por que, além de tratar de um setor crítico, ela necessita de investimentos elevados, e, ainda, pela proposta de descentralização extrema levada a cabo pelo governo federal. Muitos dos problemas a cargo dos governos municipais – os quais, na maioria das vezes, exigem soluções que extrapolam o alcance de sua capacidade resolutive – foram equacionados com a criação e implantação de Consórcios Intermunicipais que prestam serviços públicos relevantes nessa área que não poderiam ser supridos pelos municípios.^[28]

Em termos concretos e na prática

o consórcio pode ser utilizado como instrumento de estímulo ao planejamento local e regional em saúde, auxiliando tanto no desenvolvimento como na efetivação do Plano Diretor de Regionalização (PDR) e do Plano Diretor de Investimentos (PDI) e, ainda, compor de forma coordenada com os Colegiados de Gestão Regional (CGR), o espaço de gestão regional, respeitada sempre a atribuição de direção única de cada ente federado.^[42]

A importância dos consórcios na área de saúde pública, ainda, é confirmada por uma pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que constatou que o setor de saúde pública continua sendo a principal área na qual os municípios se consorciam.^[43]

5.6 Turismo: consórcios, circuitos

Considerada uma das atividades econômicas mais importantes da atualidade, o turismo, segundo a Organização Mundial do Turismo (OMT), gera 10% do PIB dos empregos internacionais, e inter-relaciona-se com, aproximadamente, 56 setores da economia. Ele é, portanto, um grande gerador de empregos, além de melhorar a qualidade de vida nas localidades em que a atividade é desenvolvida.^[44]

O turismo constitui um fator determinante nos rumos do desenvolvimento de muitos países, regiões e localidades. Constitui-se de um fenômeno de várias dimensões (social, geográfica, econômica, cultural, ambiental) destacando-se, em todas elas, como uma força capaz de provocar mudanças, em rápidos processos de transformação. Para que essas mudanças sejam, de certa forma, positivas para a localidade que se beneficia do fluxo turístico é necessário definir as políticas e estratégias de desenvolvimento local e como deverá ser estimulado o turismo.^[45]

No Brasil, o Plano Nacional de Turismo apresenta uma proposta de gestão descentralizada que vem consolidando uma rede de entidades e de instituições envolvendo o poder público nas três esferas de governo, a iniciativa privada e o terceiro setor. Esse conjunto de atores amplia e fortalece seus espaços de discussão e de participação no processo de gestão do desenvolvimento da atividade, em todo o território nacional.^[46]

A proposta da regionalização do turismo partiu da necessidade de se melhorar a organização de processos envolvendo roteiros turísticos que, em alguns casos, extrapolavam as fronteiras dos municípios e até mesmo dos estados, seguindo critérios peculiares a cada contexto. Algumas Unidades da Federação já desenvolviam suas políticas, utilizando, como unidade de estruturação, polos, circuitos ou zonas turísticas. O Programa de Regionalização, entretanto, buscou dar continuidade às políticas e

às ações, ampliando-as para uma abordagem regional, sem estabelecer padrões e modelos inflexíveis e incentivando a participação de agentes locais e a criatividade em cada região turística.^[47]

Nesse contexto, a administração municipal tem um importante papel como principal agente coordenador e articulador do processo, o que somente pode ser alcançado com a adoção de novos métodos de governança, onde a gestão local deve ser compartilhada com outros segmentos, além do governo local institucionalizado.^[48]

Um dos principais formatos de governança que têm surgido, na literatura econômico-geográfica recente, é o dos Circuitos Turísticos. Essas estruturas são integradas por municípios próximos entre si, que se associam em função de interesses e possibilidades de explorar turisticamente seus respectivos patrimônios históricos, culturais e naturais, assim como outros bens afins. Nesse tipo de arranjo, é indispensável que pelo menos um desses municípios disponha da infra-estrutura necessária para receber turistas, de modo que os turistas possam desfrutar os atrativos dos demais municípios.^[49]

Os circuitos temáticos constituem-se em uma das mais importantes formas de se alcançar um desenvolvimento turístico num espaço compartilhado por vários municípios. É um modelo adotado em algumas regiões do Brasil e tem demonstrado enorme potencial para viabilizar o crescimento da atividade turística de forma harmoniosa, através da partilha e complemento de atrativos turísticos e equipamentos, entre outras vantagens.^[50]

Os Circuitos Turísticos, em Minas Gerais, por exemplo, organizam-se em entidades sem fins lucrativos, abrangendo um conjunto de municípios de uma mesma região, com afinidades culturais, sociais e econômicas que se unem para organizar e para desenvolver a atividade turística e regional de forma sustentável, consolidando uma identidade regional. Atualmente, Minas Gerais conta com 47 Associações de Circuitos Turísticos certificados, envolvendo todas as regiões do Estado.⁵

5. Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais. No Estado de São Paulo também se desenvolve a experiência de criação de circuitos turísticos, diferenciando-se da experiência mineira por serem temáticas como o circuito das frutas (Box 5.1).

Com o formato de Circuitos Turísticos,

os municípios têm a possibilidade de apresentar de forma organizada seu trabalho artesanal, a gastronomia local, os meios de hospedagem com características familiares e as produções das agroindústrias, ou seja, o patrimônio material e imaterial, possibilitando o surgimento de uma fonte de renda para a região, através desses trabalhos.^[48]

Cada circuito pode ter o seu próprio comitê gestor para gerenciar as ações dos municípios integrantes. Por essa razão, há várias estruturas de governança que podem ser utilizadas para tal, como *as Associações, os Consórcios, as ONGs, as Agências de Desenvolvimento regional e as OSCIPs* (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público). O importante é que não são órgãos fechados aos prefeitos e poderes públicos, pois se abrem à participação de empresários, da comunidade, de instituições de classe, do terceiro setor, de instituições de ensino e das próprias prefeituras.^[41]

Outra alternativa, em termos de estrutura de governança, nos Circuitos Turísticos é a constituição de um modelo baseado em Arranjos Produtivos Locais (APLs) ou *clusters*, "conciliando assim a perspectiva mais fluida da atividade turística e seus fluxos que extravasam territórios, com a dinâmica mais enraizada e localizada dos Arranjos". Desse modo, pode-se configurar uma maior estrutura de regulação e de governança, envolvendo o âmbito regional no qual está imerso o circuito.^[41]

Nesse contexto, teve início, em 2003, o Programa de Mobilização dos Arranjos e Territórios Produtivos Locais de Turismo, que visava trabalhar o desenvolvimento local por meio do turismo, atribuindo grande importância à atividade econômica na transformação dos indicadores sociais do país. Em um APL de turismo todas as estruturas interagem desde os meios de hospedagem interage, desde a área de alimentos e bebidas, lazer e entretenimento, comércios e demais serviços, transportes, órgãos de gestão ambiental, até instituições de pesquisa, órgãos de capacitação de mão de obra, órgãos de financiamento e associações comunitárias, que devem conjuntamente elaborar estratégias para desenvolver a região, explorando de forma produtiva os atrativos turísticos naturais e artificiais, criando um ambiente propício para negócios e gerando condições de competitividade para o desenvolvimento do turismo.^[49]

Esse modelo de *cluster*, leva a novas formas de ação conjunta entre o setor público, as empresas privadas e organizações da sociedade civil. Os órgãos coletivos que representam o cluster tornam-se fundamentais e os governos passam a assumir novos papéis. Os diversos atores envolvidos passam a atuar de forma cooperativa, fortalecendo o APL como um todo, ao mesmo tempo em que se mantém a competição, que é fundamental para a sustentabilidade e o bom funcionamento de um *cluster*.^[50]

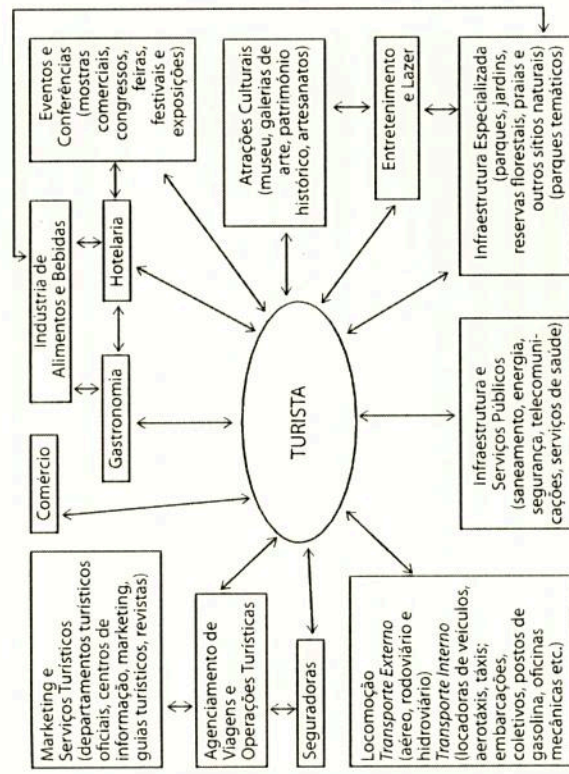


Figura 5.1. Representação da "Cadeia produtiva" do Turismo.^[49]

O formato APL leva em consideração a complexidade da cadeia produtiva do turismo, envolvendo diferentes setores, dentre os quais: transporte, saúde, trabalho, infraestrutura, segurança, educação, marketing, entre outros

que vão contribuir direta ou indiretamente para a constituição do produto turístico, cujo consumo se dá in loco, promovendo ampla circulação de pessoas, gerando fluxos que, por sua vez,

contribuem para a geração de impactos positivos e negativos, que também precisam ser trabalhados com a atuação de uma multiplicidade de setores a fim de que se possa ter o controle e promover algum tipo de desenvolvimento.^[49]

Box 5.1. Rota do sabor – Circuito das Frutas, em São Paulo, recebe 360 mil turistas por ano e garante renda extra aos produtores^[51]

Fazendas e sítios centenários, paisagens bucólicas e frutas frescas. Essas são as principais atrações que os turistas encontram na região conhecida como Polo Turístico do Circuito das Frutas, criado em 2008, no Estado de São Paulo. Trata-se de um **Consórcio Turístico Intermunicipal**, composto pelos municípios de Atibaia, Indaiatuba, Itatiba, Itupeva, Jarinu, Jundiaí, Louveira, Morungaba, Valinhos e Vinhedo. Mais do que proximidade física, essas cidades possuem ou trazem características em comum: uma fruticultura diversificada e de boa qualidade.

A ideia de se instituir um polo de turismo na região surgiu quando um grupo de 27 produtores fundou a Associação de Turismo Rural do Circuito das Frutas. O objetivo era criar novas formas de atrair visitantes às propriedades que representam bem a história, a agricultura e a culinária da região, oferecendo um lazer diferenciado. “Desenvolvemos um roteiro semelhante ao de outros Estados, onde as pessoas passeiam pela fazenda, acompanham o desenvolvimento das safras e, ao final, degustam o produto”, diz Marco Antonio Maruzzo, presidente da entidade. “A iniciativa evitou o êxodo rural, uma das preocupações do setor.” Segundo o dirigente, antes desse projeto diversos sítios da região já estavam abandonando a fruticultura.

O turismo rural se tornou oportunidade de se produzir e se vender a produção a preço de varejo. As propriedades ainda incrementam seus rendimentos com a venda de doces e concentrados de frutas e derivados. “É o melhor, dentro do próprio estabelecimento”, diz Maruzzo. “Imagine o quanto foi o valor agregado”.

Circuito das frutas:

- 70 propriedades fazem parte do Polo Turístico das Frutas
- 360 mil é a quantidade de turistas que visitam anualmente o roteiro turístico;

- 236 mil toneladas – de frutas é a produção anual das cidades que fazem parte do circuito;
- 40% da produção nacional de frutas de mesa vem dos dez municípios que fazem parte do circuito.

5.7 Arranjos Produtivos Locais

Os Arranjos Produtivos Locais (APLs), também conhecidos como *Cluster*, Sistemas Produtivos Locais (SPLs), Sistemas Locais de Inovação (SLIs), dentre outros,

são aglomerações de empresas e de empreendedores localizados em um mesmo território, que apresentam especialização produtiva e mantêm algum vínculo de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e com outros atores locais tais como governo, associações empresariais, instituições de crédito e pesquisa.^[49]

Em outras palavras, os arranjos são formados por um conjunto de atores econômicos, políticos e sociais, que desenvolvem atividades produtivas especializadas em um determinado setor e que “apresentam vínculos expressivos de produção, interação, cooperação e aprendizagem”. Sendo espaços que refletem não somente a organização produtiva presente nas localidades, mas também as inter-relações sociais, trajetórias históricas, articulações institucionais, vínculos políticos e demais características estruturais de uma sociedade.^[52]

O Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) identifica cinco formas diferentes de ocorrência de APLs:

- a. Aglomeração setorial de tamanho relativamente grande com importante presença de médias ou pequenas empresas;
- b. Aglomerado de subunidade ou firmas com enfoque criativo de forma geral ou que exercem atividades de pesquisa e desenvolvimento;

- c. Aglomerado de firmas ou subunidades que necessitam de proximidade entre cliente-fornecedor para facilitar desenvolvimento conjunto, troca de conhecimentos ou readequação de condições de fornecimento;
- d. Aglomerado de empresas que se beneficiem da imagem mercadológica regional;
- e. Aglomeração que se beneficie de cooperação institucionalizada com forte apoio de entidades governamentais, que oferecer serviços complementares importantes ou capazes de induzir a reação do APL a ameaças ou oportunidades.^[53]

De modo sucinto, podemos identificar um APL como um recorte num determinado espaço geográfico, como: parte de um município, um conjunto de municípios, bacias hidrográficas, vales, serras etc. envolvendo características culturais, econômicas, ambientais e sociais que significam a base para a união e cooperação dos atores envolvidos, formando uma rede complexa de relações sociais que devem se sustentar pela parceria e o compromisso social.^[49]

Essas estruturas de APLs, articulam, de certa forma, a governança territorial que

interfere na competitividade das regiões ao definir formas de distribuição de poder em cadeias produtivas e outras formas de relacionamento comercial, institucional e industrial, fazendo convergir, em torno de um ator central, uma grande empresa, ou compartilhando, em vários atores articulados por uma instância coletiva, a tarefa de definir as estratégias competitivas principais de um aglomerado produtivo local. Desse modo, podemos identificar a governança, como um elo essencial que liga a empresa a seus fornecedores, compradores e parceiros, públicos e privados.^[54]

Essas iniciativas ou ações conjuntas visam a obtenção de vantagens competitivas, ou seja, benefícios que as empresas podem acessar por estarem localizadas em uma aglomeração que não envolve custos específicos (transportes, fiscais), ressaltando seu papel gerador de externalidades econômicas positivas. A existência de fornecedores

especializados, centros de treinamento, centros tecnológicos e agências governamentais, aparece como um importante indutor de externalidades positivas, concomitante à cooperação entre os atores locais para o sucesso competitivo da região. A premissa básica que está por detrás da noção de APL é a associação de seu sucesso competitivo a fatores não necessariamente mercantis e quantificáveis. Essas aglomerações produtivas, portanto, têm como premissa a proximidade geográfica entre as empresas, que desenvolvem redes e linkages com fornecedores, firmas subcontratadas e instituições de apoio.^[9]

A constituição de um APL, assim, deve se basear nos princípios de envolvimento e participação, é preciso considerar a necessidade de equilíbrio, harmonia e consenso em três campos de decisões (privadas, governamentais ou públicas e coletivas ou comunitárias) que vão construir coletivamente o desenvolvimento local almejado.^[49]

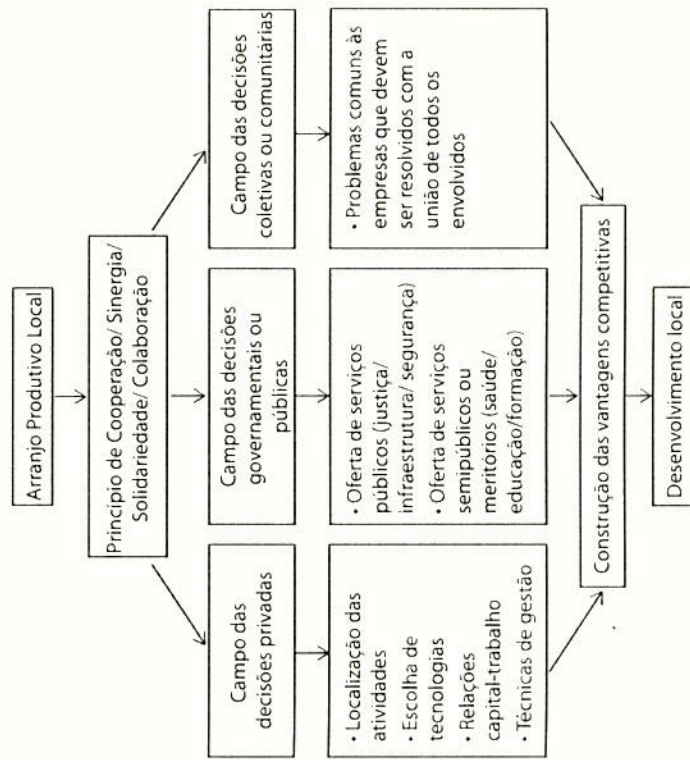


Figura 5.2. Processo de desenvolvimento de um arranjo produtivo local.^[49]

A questão da governança do APL emerge quando os agentes locais procuram ir além do aproveitamento das vantagens competitivas locais decorrentes de economias externas de aglomeração e tentam tomar iniciativas coletivas ou desenvolver ações conjuntas, estreitando suas interdependências no sentido de alcançar a eficiência coletiva.^[19] Nesse sentido,

para que se obtenha um efetivo protagonismo dos atores locais, a confiança, a cooperação e a governança devem ser promovidas nas localidades, respeitando suas especificidades, para não gerar resistência ao desrespeitar pactos e acordos locais.^[52]

As iniciativas ou ações conjuntas tomadas pelos agentes locais,

podem ter vários objetivos, mas de modo geral visam a formação de, entre outras coisas, centrais de compras de matérias-primas, consórcios de exportação, centros tecnológicos de uso coletivo, criação de instituições de ensino e formação profissional, criação de marca de denominação local, desenvolvimento de redes ou sistemas próprios de distribuição.^[19]

Um dos aspectos a serem considerados em políticas locais voltadas às pequenas empresas, é a existência de novos modelos produtivos baseados em concentrações setoriais de APLs que reúnem não somente empresas de um mesmo setor, mas também toda uma cadeia produtiva em uma mesma região. Nesses APLs o papel indutor do poder público municipal é fundamental para a consolidação do processo.

Para o desenvolvimento destes a atuação governamental é imprescindível e possui diversas funções, dentre as quais:^[55]

- a. Prover infraestrutura que suporte o crescimento dos APLs;
- b. Apoiar o ensino e treinamento de mão de obra;
- c. Apoiar atividades e centros de pesquisa e desenvolvimento;
- d. Financiar investimentos cooperativos que permitam aos empresários atingir escolas às quais, individualmente, não tinham acesso e, assim, oferecer serviços especializados antes não disponíveis no APL;
- e. Fazer investimentos públicos que gerem externalidades importantes para o APL que, por falta de lucratividade, não são viáveis como catalisadores da cooperação e do investimento coletivo;

- f. Ser interlocutor, estruturador e promover o aperfeiçoamento das entidades representativas dos empresários.^[52]

Dada a sua importância, é imprescindível destacar o apoio da administração pública, que deve agir pautada na negociação com as lideranças institucionais do APL, pelo apoio aos empresários. Assim, uma ação pública decidida e transparente pode revolucionar os APLs brasileiros, desenvolvendo regiões, setores e, portanto ajudando a desenvolver o país como um todo.^[55]

Agglomeração + Representante Legítimo + Apoio Público → APL

A formação dos APLs é uma forma de consolidar uma determinada vocação do município e torná-lo mais competitivo em termos globais. Há inúmeros APLs em todo Brasil, em sua maior parte, monitorados pelo SEBRAE que desenvolve um trabalho de construção e de consolidação desses novos espaços produtivos.

Notas bibliográficas

- [1] KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Rev. Adm. Pública* [online], v. 40, n. 3, 2006, p. 479-499.
- [2] PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Governance for sustainable human development*. G. Shabbir Cheema Director Management Development and Governance Division Bureau for Policy and Programme Support, New York, 1997. Disponível em: <<http://mirror.undp.org/>>. Acesso em: 3 out. 2011.
- [3] PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Participatory evaluation in programmes involving governance decentralization: a methodological note*. New York, 1996. Disponível em: <<http://mirror.undp.org/>>. Acesso em: 4 out. 2011.
- [4] SMITH, A. Governança de múltiplos níveis: o que é e como pode ser estudada. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Orgs.). Tradução de Sonia Midori Yamamoto, Mirian Oliveira. *Administração pública: coletânea*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010, p. 619-636.

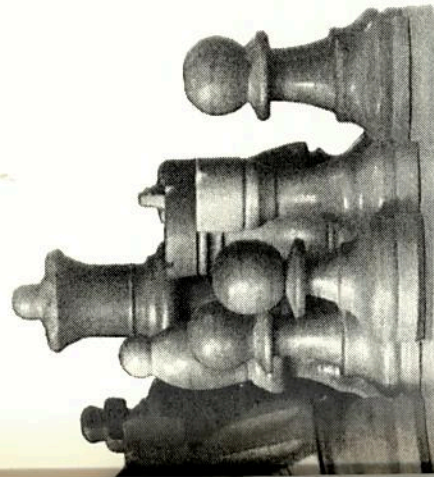
- [5] GOHN, M. da G. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JR, O. A.; RIBEIRO, L. C. de Q.; AZEVEDO, S. de (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004, p. 57-94.
- [6] MATIAS-PEREIRA, J. *Governança no setor público*. São Paulo: Atlas, 2010.
- [7] CKAGNAZAROFF, I. B. Reflexões sobre estratégias de governança local. *Revista eletrônica Gestão e Sociedade*, CEPEAD/FACE/UFGM, v. 3, n. 5, jan./jun. 2009, p. 23-47.
- [8] SANTOS JÚNIOR, O. A.; AZEVEDO, S. de; RIBEIRO, L. C. de Q. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS JR, O. A.; RIBEIRO, L. C. de Q.; AZEVEDO, S. de (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004, p. 11-56.
- [9] PIRES, E. L. S. et al. *Governança territorial: conceito, fatos e modalidades*. Rio Claro: UNESP-IGCE: Programa de Pós-graduação em Geografia, 2011.
- [10] DALLABRIDA, V. R.; ZIMERMANN, V. J. Descentralização na gestão pública e estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento: o papel dos consórcios intermunicipais. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Taubaté, v. 5, n. 3, set./dez. 2009, p. 3-28.
- [11] PIRES, E. L. S. et al. *Governança territorial: conceito, fatos e modalidades*. Rio Claro: UNESP-IGCE: Programa de Pós-graduação em Geografia, 2011.
- [12] HAMBLETON (1988) citado por CKAGNAZAROFF, I. B. Reflexões sobre estratégias de governança local. *Revista eletrônica Gestão e Sociedade*, v. 3, n. 5, CEPEAD/FACE/UFGM, jan./jun. 2009, p. 23-47.
- [13] ESTEVE, J. M. P. *Governança democrática: construção coletiva do desenvolvimento das cidades*. Tradução de João Carlos Vitor Garcia. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2009.
- [14] GOHN, M. da G. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JR, O. A.; RIBEIRO, L. C. de Q.; AZEVEDO, S. de (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004, p. 57-94.
- [15] BOEIRA, S. L.; BUECKMAN, E. Z.; FERREIRA, E. Governança local e democrática em dois municípios da grande Florianópolis: estudo sobre conselhos municipais e políticas de sustentabilidade. *Revista: desenvolvimento em questão*, Ijuí, v. 5, n. 10, jul./dez. 2007, p. 127-160.

- [16] CKAGNAZAROFF, I. B. Reflexões sobre estratégias de governança local. *Revista eletrônica Gestão e Sociedade*, CEPEAD/FACE/UFGM, v. 3, n. 5, jan./jun. 2009, p. 23-47.
- [17] SANTOS JÚNIOR, O. A.; AZEVEDO, S. de; RIBEIRO, L. C. de Q. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. de Q.; AZEVEDO, S. de (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.
- [18] CARAPETO, C.; FONSECA, F. *Administração pública – modernização, qualidade e inovação*. Lisboa: Edições Sílabo, 2006.
- [19] SUZIGAN, W.; GARCIA, R.; FURTADO, J. Estruturas de governança em arranjos ou sistemas locais de produção. *Revista Gest. Prod.*, São Carlos, v. 14, n. 2, p. 425-439, maio-ago. 2007.
- [20] ESTEVE, J. M. P. *Governança democrática: construção coletiva do desenvolvimento das cidades*. Tradução: João Carlos Vitor Garcia. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2009.
- [21] XAVIER, B. de O. Cidades e globalização: geminar urbanidades, solidarizar os espaços. In: Congresso Português de Sociologia, 4., 2000 Coimbra. *Anais...* Lisboa: Associação Portuguesa de Sociologia. Disponível em: <www.aps.pt>. Acesso em: 29 mar. 2011.
- [22] RIBEIRO, H.; FARIA, R. *A cooperação intermunicipal portuguesa*. Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento, Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa. Lisboa, 2009. Disponível em: <www.iseg.utl.pt/cesa>. Acesso em: 26 mar. 2011.
- [23] BARROS, P. M. de. *Consórcio intermunicipal: ferramenta para o desenvolvimento regional*. São Paulo: Alfa Omega, 1995.
- [24] BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988, 13 ed. atual. eampl. São Paulo: Saraiva, 1996. (Coleção Saraiva de Legislação)
- [25] DINIZ, D. F. C. *Consórcio intermunicipal: estratégias competitivas e colaborativas do CIVARC no Norte Pioneiro do Paran*. Curitiba, 2009. Dissertação (Mestrado em Administração) – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná.
- [26] IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Perfil dos municípios brasileiros – Meio Ambiente*, 2002. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 30 jan. 2011.

- [27] CRUZ, M. do C. M. T.; ARAÚJO, F. F. de. *Consórcios Intermunicipais paulistas rumo aos consórcios públicos – reflexões*, IV Congresso Consad de Gestão Pública, maio, Brasília, 2011.
- [28] MINISTÉRIO DA SAÚDE. *O consórcio e a Gestão Municipal em saúde*. Brasília: Ministério da Saúde, 1997. Disponível em: <www.datasus.gov.br>. Acesso em: 15 nov. 2011.
- [29] IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Perfil dos municípios brasileiros*, 2008. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 30 dez. 2009.
- [30] FERNANDES, A. E. F. Políticas públicas e a gestão sócio-ambiental: paradigmas e proposições do COMDEMA - Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Lavras (MG). *Revista Gestão Universitária*, 7 out. 2009. Disponível em: <www.gestauniversitaria.com.br>. Acesso em: 10 fev. 2010.
- [31] CARVALHO, V. C. *Consórcio intermunicipal e cooperação federativa: desafios para a gestão ambiental conjunta na bacia do Jiquiricá (Bahia)*. Dissertação (Mestrado em desenvolvimento sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.
- [32] BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília, 1995. Disponível em: <www.bresserpereira.org.br>. Acesso em: 2 nov. 2010.
- [33] ZILJOTTO, M. C. Parcerias na gestão e execução das políticas públicas com entidades públicas e/ou privadas. In: *Gestão de políticas públicas*. Curso de atualização e capacitação sobre formulação e gestão de políticas públicas. Módulo 3: Gestão de políticas públicas. Escola de Formação Política Miguel Arraes – Fundação João Mangabeira: Brasília, DF, 2008, p. 282-339.
- [34] BATISTA, S. As possibilidades de implementação do consórcio público. *Guia de Consórcios Públicos*. Caderno, v. 3 Brasília, DF: Caixa Econômica Federal, 2011.
- [35] BRASIL. *Lei 11.107, de 6 de abril de 2005*. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências, 2005.
- [36] MOREIRA, M. Natureza jurídica dos consórcios intermunicipais. In: *INFORMATIVO CEPAM. Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. Unidade de Políticas Públicas – UPP, v.1, n. 2, 2001.

- [37] DIEGUEZ, R. C. Consórcios Intermunicipais em foco: debate conceitual e construção de quadro metodológico para análise política e institucional. *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 9, jul./dez. 2011, p. 291-319.
- [38] MATOS, F. A. *Formação do consórcio intermunicipal público e a implantação do aterro sanitário em Curvelo*. Minas Gerais, 2011. (Inédito)
- [39] MATOS, F.; DIAS, R. Governança pública e consórcios intermunicipais de gerenciamento de recursos hídricos. *Revista de Administração Municipal*, 2011. In press.
- [40] BRASIL. Presidência da República. *Casa Civil. Lei n. 12.305* – Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos e dá outras providências, 2 ago. 2010.
- [41] MATOS, F. A. *Importância do planejamento para a melhoria do gerenciamento nos serviços públicos de saúde*. 2006. Relatório de estágio supervisionado (Bacharelado em Administração de Empresas). Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas. Centro Universitário UNA, Belo Horizonte, 2006.
- [42] MINISTÉRIO DA SAÚDE. Consórcio público e o Pacto pela saúde. Brasília, 2011. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/>. Acesso em: 15 nov. 2011.
- [43] IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Brasil em desenvolvimento: estado, planejamento e políticas públicas*, 3v. Brasília: Ipea, 2010.
- [44] MOTTA, M. M.; CARVALHO, V. A. de; RIBEIRO, Z. L. Os arranjos produtivos locais como ferramenta de desenvolvimento do turismo em Mato Grosso. *Anais 2º Simpósio de Geotecnologias no Pantanal*, Corumbá, Novembro, Embrapa Informática Agropecuária/INPE, 2009, p. 905-915.
- [45] FIGUEIRA, V.; DIAS, R. A. *A responsabilidade social no turismo*. Lisboa, Escolar Editora, 2011.
- [46] MINISTÉRIO DO TURISMO. *Plano nacional de turismo 2007/2010: uma viagem de inclusão*. Brasília, 2007.
- [47] BRASIL. *Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Introdução à regionalização do Turismo*. Ministério do Turismo, Brasília, 2007.
- [48] SAQUETTI, P. S.; SILVA, A. P. Estudo do turismo na microrregião “Caminho Das Origens” – RS, No Recorte dos Municípios de Jaguarí, Nova Esperança do Sul e São Francisco de Assis /RS. *Revista eletrônica: Ateliê Geográfico*, Goiânia, v. 5, n. 3mar. 2011, p. 219-249.

- [49] RAMOS, S. P. Turismo e desenvolvimento local: uma "viagem de inclusão"? In: RAMOS, S. P.; CERDAN; L. M. (Orgs.). *Turismo, políticas e desenvolvimento humano*. Porto Alegre: Asterisco, 2010, p. 15-38. (Coleção Tempo e Espaço; 2)
- [50] GIL, A. C.; OLIVA, E. de C.; SILVA, E. C. da. Turismo e regionalidade. *Revista Turismo: Visão e Ação – Eletrônica*, v. 11, n. 1, p. 92-111, jan./abr. 2009.
- [51] COSTA, F. Rota do Sabor. *Revista Isto é Dinheiro Rural*, edição 78, seção agronegócio, abr. 2011. Disponível em: <www.terra.com.br/revistadinheiro/edicoes/78/artigo214581-1.htm#>. Acesso em: 21 nov. 2011.
- [52] MDIC & FIESP/DECOMTEC. Manual de Atuação em Arranjos Produtivos Locais - APLs. Brasília, 2007.
- [53] BNDES. *Arranjos produtivos locais e desenvolvimento*, 2004. Disponível em: <www.bndes.gov.br>. Acesso em: 21 nov. 2011.
- [54] FUINI, L. L. *A relação entre competitividade e território no Circuito das Malhas do Sul de Minas*. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-graduação em Geografia, IGCE-UNESP, Rio Claro, 2007.
- [55] BNDES. *Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil*. 2010. Disponível em: <www.bndes.gov.br>. Acesso em: 21 nov. 2011.



06

A GOVERNANÇA DOS RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL – CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS (UM ESTUDO DE CASO)

Todos os governos precisam reconhecer que a verdadeira crise da água em áreas urbanas é uma crise de governança, causada por medidas ineficazes e má gestão, não um problema de escassez.⁶

6.1 A questão da gestão dos recursos hídricos

A água doce é vital para a manutenção da vida, para a qual não existe substituto. Isso significa que a água tem um (alto) valor para seus usuários⁶¹. Nesse sentido, a água é um recurso sem o qual o homem não pode prescindir. Apresentando inúmeras utilidades, a água é usada para consumo, cultivo e produção de alimentos e energia, transporte, como símbolo político e cultural (valores religiosos e culturais), bem como um local para entretenimento (recreação e turismo), dentre outros usos.

6. Ki-Moon, Ban – Secretário Geral da ONU, tradução do autor.

Considerando seu valor, as tentativas de gerenciar a água, ou seja, cuidar para que os usuários a tenham na quantidade certa, com boa qualidade e disponibilidade no momento apropriado, têm atraído a atenção das sociedades há muito tempo^[2].

A necessidade de uso da água ultrapassa o sentido de utilização para fins econômicos, ou seja, de apropriação da água. Ela pode ser, também, utilizada levando-se em consideração aspectos culturais ou espirituais. Como exemplos, pode ser destacado a importância da contemplação de um lago, de um rio ou a realização de exercício físico em um ambiente aquático, sendo estes, frutos de necessidades que os seres humanos têm em relação à água^[3].

Em reconhecimento à importância da água, a Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente, realizada em 1992, em Dublin, levou aos Princípios de Dublin:

- a água é um recurso finito, vulnerável e essencial, que deve ser administrado de uma maneira integrada;
- o desenvolvimento e a gestão dos recursos hídricos devem se basear num enfoque participativo, envolvendo todos os *stakeholders*⁷ relevantes.
- as mulheres desempenham um papel central na provisão, gestão e salvaguarda da água.
- a água tem um valor econômico e deve ser reconhecida como um bem econômico, levando em conta critérios de equidade e acessibilidade.

Os Princípios de Dublin formaram uma importante contribuição para a ECO-92 que culminou com a adoção do Capítulo 18 da Agenda 21 (Programa das Nações Unidas para o século XXI), estabelecida na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992, enfatizou a necessidade de uma abordagem integrada da água, referente ao gerenciamento de

7. *Stakeholders* – termo utilizado em diversas áreas para designar as partes interessadas, ou seja, um grupo ou indivíduo(s) que pode podem afetar ou ser afetados por questões relacionadas a um tema.

recursos e desenvolvimento, que reconhecesse as múltiplas demandas conflitantes sobre recursos de água doce.

O Relatório de Desenvolvimento da ONU de 2006, cujo tema principal foi a crise da água, mostrou a importância desse recurso escasso frente às necessidades de conservação dos ecossistemas e de suporte às várias formas de vida^[4]. As mudanças ocorridas no último século, como o aumento da população, urbanização, produção de alimentos, atividades industriais, dentre outras, levaram ao aumento da necessidade de uso da água, gerando competição e conflitos por esse recurso limitado.

A disponibilidade de recursos hídricos se tornou, nas últimas décadas, objeto de preocupação por parte da sociedade como um todo. Essa apreensão resultou no desenvolvimento de estudos (Relatório de Mudanças Climáticas) e eventos (Conferência das Nações Unidas sobre água, em Mar Del Plata, em 1977; Conferência de Dublin das Nações Unidas sobre água e ambiente, em 1992; Rio '92; criação do Conselho Mundial da Água; Conferência Internacional da Água e Desenvolvimento Sustentável, 1998). Esses estudos e encontros tiveram como objetivo primordial a identificação e a busca de alternativas para o uso racional dos recursos naturais e, dentre eles, da água, seja na captação ou como depósito de efluentes^[5].

Quadro 6.1. Cronologia e avanços dos encontros internacionais mais relevantes.^[2]

1965-1974	Década Internacional da Hidrologia
1966	ILA (International Law Association) adota as Regras de Helsinki nos usos de rios internacionais
1977	Conferência das águas das Nações Unidas, Mar Del Plata
1981-1990	Década Internacional de Abastecimento de água potável e de saneamento
1987	Comissão Mundial de Meio Ambiente e de Desenvolvimento – Relatório Brundtland
1992	Conferência Internacional de Águas e Meio Ambiente, Dublin
1992	Conferência das Nações Unidas em Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio de Janeiro
1994	Conferência das Nações Unidas em População e Desenvolvimento, Cairo
1996	Parceria Mundial pela Água (GWP)
1996	Conselho Mundial de Águas
1997	Comissão de Desenvolvimento Sustentável – relatório de avaliação das águas

1997	Convenção das Nações Unidas sobre leis de usos não navegáveis de rios internacionais
1997	Primeiro Fórum Mundial de Águas, Marrakech
1998	Conferência Internacional sobre Água e Desenvolvimento Sustentável
2000	Segundo Fórum Mundial de Águas, Haia
2000	Comissão Mundial de Barragens – relatório final
2000	Conferência de Cúpula do Milênio das Nações Unidas
2002	Conferência de Cúpula sobre Desenvolvimento Sustentável, Johannesburg
2003	Terceiro Fórum Mundial de Águas, Kyoto
2004	ILA adota as Regras de Berlim sobre Recursos Hídricos
2006	Quarto Fórum Mundial de Águas, Cidade do México
2008	Ano Internacional do Saneamento
2009	Quinto Fórum Mundial de Águas, Istambul
2012	Sexto Fórum Mundial de Águas, Marselha
2012	Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, Rio de Janeiro
2013	Ano Internacional das Nações Unidas para a Cooperação pela Água

Fonte: Adaptado de Van der Zaag e Savenije.^[1]

De acordo com diversos estudos, mudanças climáticas indicam alterações no comportamento histórico das chuvas, além da redução da quantidade e qualidade dessas águas. Considerando-se as alterações e o aumento da demanda por água, podem ocorrer situações de tensão entre os atores sociais e econômicos, expressos, muitas vezes, através dos usos e ocupação dos solos, aumentando, assim, a necessidade de se buscarem formas cooperativas.^[4]

Há um consenso sobre a dimensão global da crise da água, com implicações sobre a segurança, estabilidade e sustentabilidade ambiental das nações. Esses fenômenos são potencialmente nocivos para os relacionamentos internacionais e o bem-estar humano; que podem ter origem numa má gestão dos recursos hídricos. Isso poderia justificar a intervenção do sistema das Nações Unidas, através do Conselho de Segurança, órgão responsável pela paz e segurança internacionais.^[6]

Neste sentido, a gestão dos recursos naturais e, consequentemente, dos recursos hídricos, ganha espaço nas decisões de políticas públicas. O mesmo se percebe no setor privado, com implantação de estratégias como o estabelecimento de barreiras comerciais associadas à produção sustentável em termos socioambientais relativos aos processos industriais.^[5]

O Brasil possui cerca de 12% do total de água doce do mundo. No entanto, essa disponibilidade varia consideravelmente, tanto em termos geográficos, quanto de sazonalidade, havendo vários registros de problemas de abastecimento para usos diversos. De acordo com as informações divulgadas pela Agência Nacional das Águas (ANA), no Dia Mundial da Água, considerando-se a disponibilidade hídrica e as condições de infraestrutura dos sistemas de produção e distribuição, em 2015, 55% dos municípios brasileiros poderão ter déficit no abastecimento de água, tais como: São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Belo Horizonte, Porto Alegre e Distrito Federal, que representam 71% da população urbana do país, ou seja, 125 milhões de pessoas, já considerado o aumento demográfico.^[7]

Nesse contexto, um dos maiores desafios da gestão dos recursos hídricos está relacionado à ampliação do abastecimento em regiões com baixa disponibilidade de bacias hidrográficas⁸ e melhoria da qualidade através da redução da poluição doméstica e industrial.^[8]

Especificamente na questão do gerenciamento dos recursos hídricos, o desenvolvimento do novo modelo de gestão de políticas públicas, com a formulação conjunta de políticas e programas ambientais, tem possibilitado a ampliação da oferta de serviços por parte dos municípios, a flexibilização de contratação de pessoal, a realização conjunta de obras e prestação de serviços e atividades, tanto temporárias, como permanentes.^[9]

A Declaração de Paris resultado da Conferência Internacional sobre Água e Desenvolvimento Sustentável, realizada em março de 1998, recomenda melhorar o conhecimento, treinamento e troca de informações estimulando o aumento de transferência de tecnologia e especialização; o desenvolvimento de sistemas de monitoramento e informação relacionados aos recursos hídricos e seus múltiplos usos; e o apoio de programas de treinamento técnico e de reforço. E, que os pobres e as minorias; bem como as autoridades locais; os líderes e comunidades

8. Bacia hidrográfica é definida como a área geográfica determinada pelos limites da bacia de captação do sistema de águas, incluindo águas superficiais e subterrâneas, desaguardo num final comum.

locais; e ONGs devem ser capacitadas a se envolverem cada vez mais no processo de tomada de decisão.^[10]

Alguns analistas consideram que a maior dificuldade para melhorar a gestão da água encontra-se não nas questões estruturais como os aspectos políticos, econômicos e sociais. Para esses, o que falta é um melhor conhecimento da capacidade da sociedade em implementar medidas que considerem ser corretas, de modo a alcançar a gestão integrada dos recursos hídricos.^[6]

A Gestão Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) é um processo que promove o desenvolvimento e a gestão coordenados da água, terra e recursos relacionados, para se maximizar a economia resultante e o bem estar social de uma maneira equitativa sem comprometer a sustentabilidade dos ecossistemas vitais.^[11]

Para se realizar a gestão integrada são necessários planos apropriados, legais, institucionais e financeiros que validem as quatro dimensões de GIRH. Para uma sociedade estabelecer os arranjos certos em seu devido lugar, é necessário uma sólida política das águas.^[1]

Em algum momento, toda sociedade ou cultura precisará se mobilizar para compartilhar recursos naturais escassos ou subutilizados, ou para se defender contra desastres naturais ou indiretamente provocados pelo próprio homem, como as enchentes. Desta forma, o próprio meio ambiente impacta as ações, costumes e tradições sociais, além de provocar consensos e acordos sociais. Assim, podemos dizer que o meio ambiente, além de ser fonte de recursos, leva o comportamento humano a ser moldado em direitos, deveres e estruturas para um melhor gerenciamento das potencialidades e crises geradas pelo espaço onde se vive. E com a estruturação em acordos sociais, ações efetivas e leis, passa a ser necessário o estabelecimento de estruturas de autoridade. O que tornará eficiente essa estruturação é a boa aplicação dos conceitos de governança, seja na esfera formal ou informal.^[11]

6.2 Governança das águas

Atualmente, uma das questões políticas mais importantes, em termos globais, é a questão da governança ambiental global, que diz respeito aos órgãos, organizações, normas, tratados e convênios que estabelecem a governabilidade das questões ambientais mundiais. Tendo isso como base, é possível se destacar três direcionamentos relativos a ela:

1. São necessárias novas instituições e novos procedimentos de normatização em nível internacional;
2. É preciso se incentivar iniciativas de baixo para cima, de organizações não governamentais (ONGs), do empresariado, dos governos locais de outros atores e;
3. É preciso atacar mais diretamente as causas subjacentes da degradação ambiental, tais como o crescimento populacional, a pobreza e o subdesenvolvimento, as tecnologias inadequada e a insistência do mercado em não cobrar preços ambientalmente corretos.^[45]

Outro aspecto a ser considerado nessa área, é que a base conceitual subjacente aos problemas ambientais é a noção do bem público e a natureza dos problemas ambientais exige novos mecanismos de governança capazes de alterar os incentivos em favor de escolhas ambientalmente corretas.

Pode haver três grandes conjuntos de funções críticas para tratar desse problema: o fornecimento de informações adequadas sobre os problemas imediatos e sobre o quê ou quem os estão causando; a criação de um fórum de interação para barganha e regulamentação permanentes e; o estabelecimento de mecanismos concretos de ação, estratégias de implementação e das regras sobre os quais se fechou um acordo.^[12]

O conceito de governança surge para completar o vazio de efetividade na gestão^[13] e o planejamento do bem público, originado pela deficiência de recursos humanos e financeiros, além da fragilidade do controle ambiental. Ele propõe metodologias de fortalecimento das comunidades de forma a qualificá-las para participação nos processos decisórios locais. Do mesmo modo, o conceito de *governança da água*

desponta como uma oportunidade de construção de novos moldes para o exercício da gestão local.

A governança da água refere-se ao conjunto de aspectos políticos, sociais, econômicos e aos sistemas administrativos que estão no local para desenvolver e gerenciar os recursos hídricos, a prestação de serviços de água e a implementação de soluções para melhoramento da qualidade desta em diferentes níveis da sociedade.^[6,14] A governança hídrica inclui, ainda, uma série de tópicos ligados a esse recurso natural, tais como a saúde, a segurança alimentar, o desenvolvimento econômico, a utilização da terra e a preservação do sistema ecológico do qual os recursos hídricos dependem.^[15]

A governança hídrica trata das alternativas de arranjos institucionais utilizados no gerenciamento das águas, de forma a contribuir para o desenvolvimento econômico e para o bem-estar das populações. Isso inclui a criação de instituições de gerenciamento, com pessoal técnico capacitado e vínculos permanentes; de instâncias decisórias que envolvam diferentes níveis de governo e organizações da sociedade; além de foro de articulação com as localidades que sofrem com a falta de água e com as organizações de defesa civil.^[16]

A falta de uma boa governança (incluindo políticas ineficazes, fiscalização precária, instituições fracas, corrupção), a ausência de uma infraestrutura adequada e a escassez de novos investimentos para a capacitação de recursos humanos, contribuem para o alastramento de problemas concernentes à qualidade da água. Conclui-se que a poluição hídrica e a escassez são, em grande medida, desafios sociais e políticos acerca da maneira como as pessoas, coletivamente, administram os recursos hídricos e os benefícios associados.^[14]

A governança, na gestão hídrica, propõe caminhos alternativos, teóricos e práticos que façam uma real ligação entre as demandas sociais e o seu diálogo em nível governamental. Geralmente, a utilização do conceito inclui leis, regulação e instituições, mas também se refere a políticas e a ações de governo, às iniciativas locais, e a redes de influência, incluindo mercados internacionais, o setor privado e a sociedade civil, os quais costumam ser influenciados pelos sistemas políticos nos quais se inserem.^[17]

Há certa concordância entre vários atores que atuam no setor de que é imprescindível instituir um pacto da governança da água no país, é algo imprescindível, já que, sem ele, novos conflitos, como a transposição do rio São Francisco, surgirão e poderão ganhar contornos mais violentos.^[18] O fato é que, apesar da gestão participativa ser crescente no país, tendo avançado, significativamente, após a Constituição de 1988, buscando a resolução de problemas, ainda há muito que se avançar na obtenção do consenso, tanto na forma quanto na qualidade de suas decisões.

Como algumas mudanças recentes na sociedade questionaram a capacidade dos Estados centrais de gerenciarem sozinho questões de desenvolvimento cada vez mais complexas, a governança hídrica implica a determinação de papéis e responsabilidades dos diferentes interesses – público, civil e privado – no gerenciamento e no desenvolvimento dos recursos hídricos; analisar abalança de poder e ações nos diferentes níveis de autoridade, que deveriam ser readaptadas e traduzidas de forma específica, aos sistemas políticos, leis, regulamentações, instituições, mecanismos financeiros, desenvolvimento da sociedade civil e direitos do consumidor. Devendo ir, até mesmo, além dos setores de governança orientados pelo setor público tradicional e pelo mercado, buscando esquemas coordenados nos quais surjam relacionamentos novos, mais dinâmicos, entre os diferentes participantes e *stakeholders*.^[19]

O desenvolvimento de metas e políticas sobre a qualidade da água em nível internacional, por meio de encontros, conferências e reuniões de cúpula, se patrocinados pela ONU e pelos Fóruns Mundiais da Água, por exemplo, orientam e apoiam as ações empreendidas em nível nacional. Os esforços das Nações Unidas, de outras organizações internacionais e de determinadas ONGs são, igualmente, importantes para incentivar a mobilização da vontade política em todo o mundo e para enfrentar problemas de qualidade da água, além de prestar apoio técnico e financeiro visando desenvolver as capacidades necessárias e apresentar soluções efetivas aos desafios da proteção da qualidade da água.^[14]

6.3 Gerenciamento de recursos hídricos: consórcios e comitês de bacia hidrográfica

Mesmo antes do século XVIII, o compartilhamento de águas entre países já fazia parte da pauta de negociações. Tendo-se em vista, com isso, o uso compartilhado e a necessidade de cooperação entre os países, tanto à montante, quanto à jusante, gerando acordos para se disciplinar o seu uso e conservação.^[20]

A estrutura institucional para a gestão da água na Holanda, por exemplo, tem uma longa história. Registros apontam que, nos séculos XI e XII, comunidades locais passaram a se organizar para gerenciar sistemas de água, especialmente para se defenderem das inundações dos rios e do mar. E, no século XIII, foram estabelecidos os primeiros conselhos distritais democráticos sobre água, constituídos por representantes eleitos de comunidades agrícolas locais, que, por fim, acabaram contribuindo para a criação de uma autoridade nacional da água em 1798.^[21]

No século XIX, registrou-se a regulamentação do despejo de dejetos produzidos pela indústria na fabricação de sabão, vidro e têxteis. A desertificação ocasionada em várias áreas foi motivo de luta parlamentar na Inglaterra, resultando, em 1863, na aprovação da Lei dos Alcalis, uma das primeiras tentativas de se controlar a poluição derivada da indústria.^[20]

Alguns autores apontam a distinção entre o termo "água", referente à água na natureza, disponível para todos os seres vivos, e o termo "recursos hídricos", tendo a conotação de recurso a ser utilizado pelos seres humanos, para atividades econômicas, dentre outras.^[3]

A Declaração de Paris, resultado da Conferência Internacional sobre Água e Desenvolvimento Sustentável, realizada em março de 1998, destacou a necessidade de se assegurar que os entraves para o alcance do desenvolvimento sustentável, gerenciamento e proteção (além do uso equitativo de água doce), fossem mantidos em permanente revisão. Visando melhorar a coordenação entre as Agências e os Programas das Nações Unidas e outros organismos internacionais, e para assegurar seu exame periódico pelo Sistema das Nações Unidas, particularmente, pela Comissão de Desenvolvimento Sustentável, das ações prioritárias

propostas pelos governos e para enfatizar o papel do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) na área de meio ambiente.^[20]

No Brasil, a adoção, em 1934, do Código das Águas, do Código da Mineração e do Código Florestal, e a criação, em 1937, do Parque Nacional de Itatiaia, marcam o início das ações governamentais no campo das políticas ambientais. O Código das Águas definiu os direitos de propriedade de uso dos recursos hídricos para o abastecimento, a irrigação, a navegação, os usos industriais e a produção de energia, e as normas para a proteção da qualidade das águas territoriais.^[22]

O modelo brasileiro de gestão das águas foi inspirado, principalmente, no modelo Francês, que previu a participação da sociedade na gestão das águas, desde 1964, a partir da Lei 1.245/64. Na França, o sistema de cobrança foi adotado pela Lei das Águas de 1964, no qual foram delimitadas seis áreas territoriais para gerenciamento das águas com base nas bacias hidrográficas do país. Para cada área de gestão foram implementados um comitê e uma agência financeira de bacia, que, posteriormente, passou a ser denominada Agência de Água. Em 1992, instituiu-se uma nova legislação francesa (92-93) descentralizando o sistema de gestão e estabelecendo o planejamento através de planos diretores com a participação pública, além de reconhecer a água como um patrimônio comum da nação.^[17,23]

No Brasil, em 1978, foi criado, pelos Ministérios das Minas e Energia e Interior, o Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas com a incumbência de classificar os cursos d'água da União, além de realizar estudos e acompanhamento da utilização racional dos Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas dos Rios Federais, no sentido de obter o aproveitamento múltiplo de cada uma e de minimizar as consequências nocivas à ecologia da Região.^[24]

Assim, a Constituição Federal de 1988, no artigo 21, inciso XIX, estabeleceu que o governo federal deveria instituir um sistema nacional de gestão de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso. A Constituição, por fim, dividiu o domínio da água entre os Estados e a União, instituindo um novo sistema descentralizado.^[25]

Diretamente relacionada à questão ambiental, a Política Nacional de Meio Ambiente, alterada em 1989 com a promulgação da Lei 7.804,

dispõe, em seu artigo 6º, que os órgãos administrativos locais ou entidades municipais são responsáveis pelo controle e pela fiscalização da proteção, além de contribuir para melhorias da qualidade ambiental em suas jurisdições.^[26]

O Estado de São Paulo foi o primeiro estado brasileiro a editar uma política de recursos hídricos, através da Lei 7.663, de 30/12/1991. Embora o Estado tenha se baseado nos princípios constitucionais, deixou sem regulamentação aspectos cruciais, como os mecanismos de cobrança. O Estado do Ceará foi o segundo estado a editar a sua política em 24/07/1992, através da Lei 11.996.^[27]

Minas Gerais também se adiantou à criação da Política Nacional de Recursos Hídricos e aos desdobramentos legais, diretamente a ela ligados e vinculados, que ocorreriam em todo o país, posteriormente, ao instituir a Lei nº 11.504/94. Essa lei dispunha sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, orientando a elaboração do Plano Estadual de Recursos Hídricos, a cobrança referente ao uso dos Recursos Hídricos e da composição do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, dentre outros.^[28]

Uma das consequências dessas discussões foi a criação de uma alternativa mais democrática de gestão dos recursos hídricos. Em 1997, foi sancionada a Lei nº 9.433/97, responsável pela criação da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei das Águas). Seu objetivo principal era o de assegurar a disponibilidade de água em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos, buscando a prevenção e o desenvolvimento sustentável pela utilização racional e integrada dos recursos hídricos. Alguns dos seus princípios foram: o reconhecimento da água como bem público, finito e vulnerável, dotado de valor econômico e; adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento, ou seja, de gestão descentralizada e participativa.^[29]

O fato é que, ao se reconhecer a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e de gestão, a legislação estabeleceu uma política participativa. Essa política levaria a um processo de tomada de decisão, que envolveria diferentes agentes econômicos e sociais ligados ao uso da água dentro de um contexto de uma nova visão dos poderes do Estado e dos usuários.^[29]

Conforme Ribeiro^[18], ao se analisar uma bacia hidrográfica, deve-se remeter necessariamente, ao uso do solo de sua área, incluindo o subsolo, o relevo, a fauna, e a flora, que tem, nos leitos fluviais, o seu elemento integrador. Ainda, deve ser avaliada à luz da capacidade de reposição hídrica. Como o uso do solo é, socialmente, definido não há como se fugir à ideia de dimensão política.^[3]

Portanto, a gestão da bacia hidrográfica exige a cooperação dentro da abrangência de todas as partes interessadas. Quanto maior for sua extensão, maior se tornará a complexidade desse processo de cooperação, levando-se em conta divergências culturais, divergências políticas, diferenças institucionais e diferenças de pontos de vista sobre o uso da água.^[21]

Os principais instrumentos de gestão dos recursos hídricos são os próprios planos de recursos hídricos: o enquadramento de corpos d'água; a outorga de direito de uso da água; a cobrança pelo uso da água e; o sistema de informação como instrumentos de gerenciamento. O plano de recursos hídricos é a principal base para o planejamento e para a gestão dos recursos. É a partir desse instrumento que são definidos os usos atuais e os usos desejáveis da água. Em sequência, o enquadramento estabelece as metas de qualidade dos corpos d'água, de acordo com seus usos preponderantes, e fornece subsídios para a outorga e a cobrança.^[30]

Segundo a AGB Peixe Vivo, o enquadramento dos corpos de água, em Minas Gerais, teve início em 1993, quando a FEAM (Fundação Estadual do Meio Ambiente) desenvolveu estudos nas bacias dos rios Piracicaba, Velhas, Paraopeba, Verde, Paraíba e Pará. Após a instituição da Política Estadual de Recursos Hídricos, o enquadramento dos corpos de água tornou-se um importante instrumento de gestão dos recursos hídricos e passou a ser competência do IGAM (Instituto Mineiro de Gestão das Águas).^[31]

O Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos tem como integrantes: o Conselho Nacional de Recursos Hídricos; os Conselhos de Recursos Hídricos Estaduais; os órgãos dos poderes públicos federais, estaduais e municipais, cujas competências relacionam-se à gestão de recursos hídricos; os comitês de bacias hidrográficas; as

agências de água e; as organizações civis de recursos hídricos nas quais se enquadram os consórcios intermunicipais de bacia.^[29]

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), instituído pela Lei nº 9.433/1997, é um colegiado que desenvolve regras de mediação entre os diversos usuários da água. Tendo como competências a análise de propostas de alteração da legislação pertinente a recursos hídricos estabelecer diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regionais, estaduais e dos setores usuários. Devendo, ainda, arbitrar conflitos, deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos (cujas repercussões extrapolem o âmbito dos estados em que serão implantados), aprovar propostas de instituição de comitês de bacia hidrográfica, estabelecer critérios gerais para a outorga de direito de uso de recursos hídricos e para a cobrança por seu uso e, aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos, acompanhando sua execução.^[32]

Um aspecto bastante importante a ser considerado é que a gestão hídrica, a partir da bacia hidrográfica, exige dos comitês um amplo leque de relações com as partes interessadas. Dessa forma, a gestão hídrica precisaria considerar as especificidades, ou seja, analisar as bacias em níveis diferenciados de estrutura física e práticas diferenciadas de gestão integrada, o que envolveria soluções complexas abrangendo-se direitos difusos como o direito hídrico.^[37]

De acordo com a Agência Nacional das Águas^[33], no Brasil, existem nove Comitês de Bacia Interaduais e 162 comitês Estaduais (Figura 6.1). Quatro deles situam-se na região Norte, no Estado do Amazonas (CBH do Rio Tarumã) e três no Tocantins (CBH do Rio Manuel Alves da Natividade; CBH do rio Formoso do Araguaia; CBH do Entorno do Lago de Palmas). A região Centro-Oeste, por sua vez, possui sete CBHs, sendo um no Estado do Mato Grosso (CBH dos Ribeirões Sapé e Várzea Grande), dois em Goiás (CBH do rio Meia Ponte e CBH dos rios Turvo e dos Bois), três no Distrito Federal (CBH do Lago Paranoá, CBH do Rio Preto, CBH do Rio Maranhão) e um no Estado do Mato Grosso do Sul (CBH do Rio Miranda), a região Nordeste, ainda, possui 40 comitês, sendo um no Piauí (fundado em 2009); o Estado do Ceará

possui dez comitês (o mais antigo constituído em 1997, outros dois no ano de 1999, e os demais entre 2002 e 2006); o Rio Grande do Norte dispõe de dois (um criado em 2004 e outro em 2010); a Paraíba é dona de três (todos criados em 2006); o Estado de Pernambuco possui mais seis CBH (o mais antigo foi criado em 1998); Alagoas possui cinco (sendo o mais antigo de 2003); Sergipe, três (o primeiro foi constituído em 2002) e; o Estado da Bahia compõe dez comitês de bacia (seis deles criados em 2006 e quatro criados em 2008).

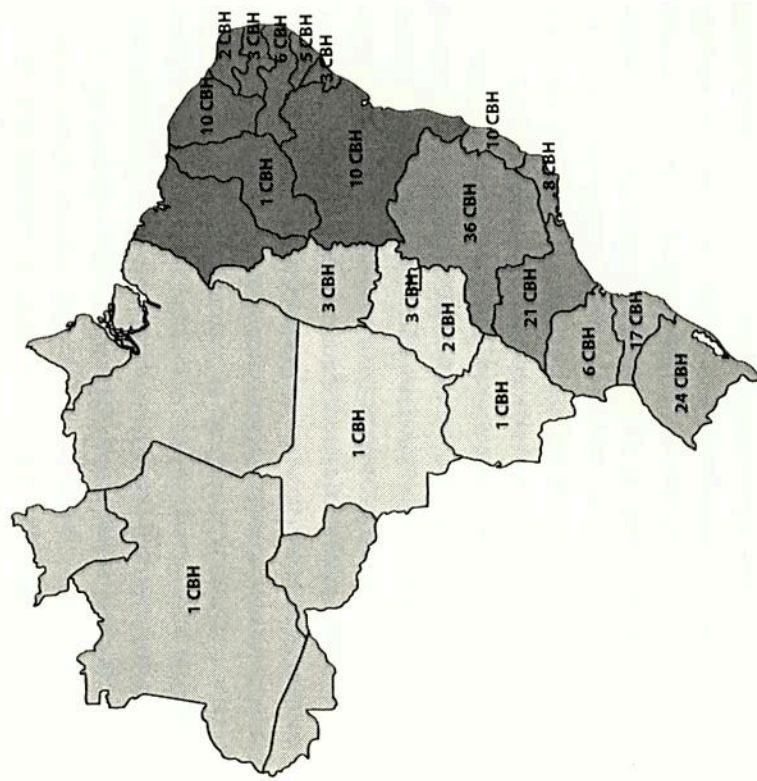


Figura 6.1. Comitês regionais de bacias hidrográficas.^[33]

A região Sul, entretanto, possui 47 Comitês, sendo seis no Paraná (o mais antigo foi criado em 2002); o Estado de Santa Catarina conta com 17 CBH's (o mais antigo, CBH do Rio Cubatão do Sul, foi criado em 1993); o Rio Grande do Sul possui 24 comitês (desses, nove foram

criados entre os anos de 1998 e 2000, e o mais antigo em 1994); a região Sudeste, ainda, contempla a maioria dos CBH criados, num total de 71, sendo oito no Estado do Rio de Janeiro (o mais antigo criado em 2002 e o mais recente em 2009); o Espírito Santo possui dez (sendo que os dois mais antigos foram criados em 31/10/2001 e o mais recente em 2008); consta no Estado de São Paulo 21 comitês de bacia (13 deles constituídos em 30/12/1991 e o último em 2001) e; num total de 36 comitês, aparece o Estado de Minas Gerais, com o maior número de comitês do país (o mais antigo constituiu-se em 1997, outros sete foram constituídos no ano subsequente, um em 1999, CBH do Rio Paraopeba, e, os três mais recentes em 20/11/2008).^[33,34]

Os Comitês de Bacia são órgãos colegiados locais atuantes na bacia hidrográfica de sua jurisdição, cabendo-lhes articular a atuação das entidades envolvidas. São, assim, órgãos consultivos e deliberativos de gerenciamento, devendo resolver conflitos relacionados aos recursos hídricos, além de aprovar e de acompanhar o plano de recursos hídricos da bacia, sugerindo modificações cabíveis para o cumprimento de metas.^[27,9]

Esses comitês devem ser compostos por representantes do poder público, de forma paritária entre o Estado e os municípios que integram a bacia hidrográfica e, pelos representantes de usuários e de entidades da sociedade civil ligadas aos recursos hídricos, com sede ou representação na bacia hidrográfica, de forma paritária com o poder público.^[35]

A proporção entre esses representantes foi definida pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, através da Resolução nº 5, de 10 de abril de 2000 (modificada pela Resolução nº 18, de 20 de dezembro de 2001, e pela Resolução nº 24, de 24 de maio de 2002) que estabeleceu as diretrizes para a formação e o funcionamento dos Comitês de Bacias Hidrográficas. Estabeleceu-se, também, que nos rios de domínio da União, o número de representantes de entidades civis deva ser proporcional à população residente no território de cada Estado e do Distrito Federal, com pelo menos, 20%. E que, o número de representantes dos usuários obedeça a 40% do total de votos, enquanto os votos dos representantes dos poderes executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedeçam ao limite de 40%.^[36]

Ao se instituir as competências jurídicas, administrativas e financeiras voltadas para a gestão das águas, o Estado brasileiro priorizou as condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício da gestão dos recursos hídricos. A instalação da Agência Nacional das Águas e dos Comitês de Bacias, juntamente com os instrumentos de gestão de recursos hídricos, definidos pela Lei Federal 9.433/97, propiciou condições para a governabilidade dos recursos hídricos no Brasil.^[37]

A maior dificuldade para o melhoramento da gestão da água não se encontra nas questões estruturais relacionados aos aspectos políticos, econômicos e sociais. O que falta é um melhor conhecimento da capacidade da sociedade em implementar medidas que considerem corretas, de modo a alcançar a gestão integrada dos recursos hídricos.^[6]

A adoção da bacia hidrográfica como uma unidade de planejamento e de gestão permite a realização dos Planos de Bacias. Esses planos têm, como objetivo, a articulação de ações e da melhor aplicação dos recursos financeiros. Isso também incentiva a formação de parcerias com a iniciativa privada para implementação das políticas públicas.^[38]

O reconhecimento de que as partes interessadas precisariam ser, plenamente, incluídas no processo de tomada de decisão, complica a vida dos planejadores e dos gerentes. No entanto, importantes fontes de informação vêm de grupos de discussão, audiências públicas, negociações e processos de resolução de litígios. De qualquer modo, é importante se destacar que a presença de atores não estatais é fundamental, dado que exprimem as dificuldades e os problemas de que o governo não toma conhecimento.^[6,18]

De maneira geral, os processos de planejamento são, frequentemente, acompanhados por uma variedade de questões, problemas e efeitos colaterais. A gestão de processos participativos seria, assim, mais sofisticada do que os não participativos, tendo em vista que as partes interessadas e o público em geral, podem apresentar uma variedade de perspectivas sobre as questões em debate.^[39]

Deve-se considerar que o planejamento e o gerenciamento dos recursos hídricos estabelecidos pelos consórcios adquiram flexibilidade e facilitem a adoção de mecanismos mais participativos. Além disso, a complexidade das relações estabelecidas numa bacia hidrográfica exige

a formação de equipes interdisciplinares, pois, além de serem necessárias análises de diversos profissionais com conhecimentos específicos diversos, a questão exige a interação dos diversos setores envolvidos.^[40]

Para se gerenciar os recursos hídricos é preciso que interação seja transcendida, chegando à integração entre planejamento e administração entre os vários atores sociais de controle e proteção das águas, além da articulação e contemporização dos interesses dos órgãos públicos, empresas privadas e sociedade civil. E as diversas finalidades das águas – abastecimento urbano e industrial, controle ambiental, irrigação, geração de energia, navegação, piscicultura e recreação, dentre outras – ampliam a complexidade do gerenciamento dos recursos hídricos.^[41]

A instalação de comitês de bacias, consórcio e agências de bacias, juntamente com os instrumentos de gestão, propiciaram as condições ideais para a governabilidade dos recursos hídricos no Brasil. Isso proporcionou uma flexibilidade ao planejamento e ao gerenciamento participativo dos recursos hídricos. Além disso, a temática dos recursos hídricos necessitaria de um planejamento integrado, tendo em vista este não ser limitado às fronteiras dos municípios ou dos estados. Através da integração, ela favoreceria o desenvolvimento de percepções ambientais mais abrangentes, a partir do referencial territorial da bacia hidrográfica.

Os comitês e os consórcios, no entanto, desenvolvem um novo modelo de gestão de políticas públicas a partir da ampliação de oferta de serviços, da flexibilização da contratação de pessoal, da cooperação técnica e da realização conjunta de obras, serviços e atividades temporárias ou permanentes. Os consórcios (secretarias executivas dos comitês) surgem como uma estrutura técnica capaz de demandar mais eficientemente os recursos, bem como de possibilitar a ampliação da capacidade política dos municípios a eles vinculados. O fato de se constituírem em unidades territoriais de gestão facilita a articulação intermunicipal, pois os municípios transferem, a um órgão de governança, somente uma parte de sua autonomia, permitindo a gestão de um recurso que não lhes é exclusivo, mas sim, compartilhado por uma comunidade mais ampla que, de outra forma, poderia ser prejudicada pela inexistência de um órgão com uma perspectiva mais ampla.

É através da criação de comitês e/ou de consórcios que acontece, diretamente, a participação dos usuários das bacias hidrográficas. O gerenciamento de uma bacia deve ser um processo decisório de negociação social, com a participação dos diversos setores da sociedade, a fim de planejar as intervenções na bacia hidrográfica.^[40]

A criação dos Comitês de Bacias foi a forma legal encontrada para permitir a descentralização das tomadas de decisões pelos governos federal e estadual, em que seus componentes se reúnem para discutir e decidir sobre as questões relativas à gestão e aos usos múltiplos dos recursos hídricos de sua área de atuação, além de dar prioridades na aplicação de recursos financeiros.^[42]

Conforme a Política Estadual de Recursos Hídricos de Minas Gerais, os Comitês de bacia hidrográfica, instituídos por ato do Governador, devem atuar em toda extensão da bacia hidrográfica, bem como na sub-bacia hidrográfica afluente do curso de água principal da bacia ou de afluente desse afluente, e no grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas adjacentes.^[35]

O Comitê terá para a execução dessas decisões a Agência de Bacia, uma entidade jurídica sem fins lucrativos, com estrutura administrativa e financeira própria que pode ser organizada como fundação de direito privado ou outra personalidade jurídica. Tendo sua finalidade definida na legislação de recursos hídricos, destacando-se a de que deverá atuar como secretaria executiva do respectivo Comitê de Bacias. Essa agência é a entidade de apoio técnico e de suporte operacional ao respectivo Comitê de Bacia.^[43]

Os consórcios intermunicipais, ou seja, as associações entre prefeitos, da qual podem fazer parte também empresas públicas e privadas, não figuram, diretamente no Sistema Nacional de Recursos Hídricos, mas são considerados pela Política Nacional de Recursos Hídricos como organizações civis de recursos hídricos. Essas organizações podem receber delegação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, por prazo determinado, para exercer as funções de Agência de Água.^[42]

As Agências de Bacia Hidrográficas e as entidades a ela equiparadas possuem como atribuições manter balanço atualizado da

disponibilidade de recursos hídricos em sua área de atuação; manter cadastro atualizado de usos e de usuários; efetuar a cobrança, mediante delegação do outorgante, pelo uso de recursos hídricos. Além de analisar e emitir pareceres sobre os projetos e as obras a serem financiados com recursos gerados pela cobrança pelo uso da água; acompanhar a administração financeira dos valores arrecadados com a cobrança pelo uso de recursos hídricos; analisar projetos e obras considerados relevantes para a sua área de atuação. E, também, emitir pareceres sobre eles; promover os estudos necessários para a gestão dos recursos hídricos em sua área de atuação; gerenciar os recursos financeiros gerados pela cobrança pelo uso dos recursos hídricos da bacia, dentre outras.^[35]

Box 6.1. Gestão Compartilhada:

Consórcio, Comitê e Entidade Delegatária – Lagos São João, RJ^[44]

Em Dezembro de 1999 foi criado o Consórcio Intermunicipal Lagos São João (CILSJ), visando a conservação, recuperação e sustentabilidade do meio ambiente, de forma integrada entre os diferentes níveis de governo (municipal, estadual e federal), os usuários da bacia, incluindo empresários, clubes náuticos, pescadores, agricultores e a sociedade organizada (ONGs). O CILSJ tem como associados os municípios que fazem parte das Bacias Hidrográficas da Região dos Lagos e da Baixada Litorânea: Araruama, Armação de Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Cachoeiras de Macacu, Casimiro de Abreu, Iguaba Grande, Maricá, Rio Bonito, São Pedro da Aldeia, Saquarema e Silva Jardim.

Várias empresas também participaram do ato de criação do Consórcio, e ao longo dos anos, outras empresas regionais também aderiram ao CILSJ. O Governo do Estado se fez representar, na época, pela Secretaria do Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano que posteriormente se transformou na Secretaria Estadual do Ambiente, bem como dezenas de ONGs vieram somar forças para a defesa desta região.

Regido pela Lei das Águas, em âmbito federal, e pela Lei Estadual 3239, de 1999, que instituíram respectivamente as políticas nacional e estadual de recursos hídricos, o Consórcio foi o grande fomentador da criação, mais tarde, do Comitê da Bacia Hidrográfica Lagos São João (CBHLSJ), um órgão

colegiado onde são debatidas todas as questões referentes à gestão das águas, como previsto no Conselho Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (CNRH – Artigos 37 a 47). Criado em 8 de dezembro de 2004 e instalado em 23 de fevereiro de 2005, o Comitê, que correspondente a uma das dez Regiões Hidrográficas do Estado do Rio de Janeiro, a Região Hidrográfica VI, é subdividido, administrativamente, em três Subcomitês: Subcomitê da Lagoa de Araruama, Subcomitê do Rio São João e Subcomitê das Lagoas de Saquarema, Jacaré e Jacarepiá. Por sua natureza jurídica, os Comitês de Bacia são instâncias de decisão político-administrativa, com poder de deliberação sobre todas as ações que interferem nos recursos hídricos da região de abrangência.

Constituído por representantes do poder público (municipal, estadual e federal), usuários das águas (pescadores, agricultores, mineradores, indústrias, companhias de abastecimento de água e esgoto, entre outros), além da sociedade civil organizada (ONGs, universidades, associações, sindicatos etc.), o Comitê é um espaço de tomada de decisões capazes de assegurar o bom uso das águas da região, de forma que as futuras gerações também possam desfrutar deste bem finito, indispensável à vida no planeta.

O Comitê abriga onze Câmaras Técnicas (CTs), onde os diversos aspectos da gestão das águas são aprofundados e conduzem às ações práticas. Todas as Câmaras Técnicas, previstas no Plano da Bacia Hidrográfica Lagos São João, foram submetidas à aprovação do plenário, em assembleias públicas. As Câmaras Técnicas são responsáveis pela implementação das metas e ações da Política de Recursos Hídricos na Bacia.

Membro do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, do Conselho Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos e da Rede Brasil de Organismos de Bacias Hidrográficas (REBOB), o Consórcio que sempre foi o escritório técnico do Comitê passou a funcionar, desde julho de 2010, como Entidade Delegatária das Funções de Competência da Agência de Água, com intervenção do Comitê.

Notas bibliográficas

- [1] VAN DER ZAAG, P.; SAVENIJE, H. H. G. *Princípios da gestão integrada de recursos hídricos*. Apostila: Curso internacional gestão integrada de bacias hidrográficas. UNESCO-IHE: Institute for WaterEducation / HidroEX, 2012.
- [2] HUITEMA, D.; MEIJERINK, S. *Understanding and managing water transitions: a policy science perspective*. International Conference on Adaptive e Integrated Water Management, Caiwa, 2007. Disponível em: <www.newwater.uos.de/caiwa/papers.htm>. Acesso em: 6 set. 2010.
- [3] FRACALANZA, A. P. Gestão das águas no Brasil: rumo à governança da água? In: RIBEIRO, W. C. (Org.). *Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar*. São Paulo: Annablume; FAPESP; CNPq, 2009.
- [4] JACOBI, P. R.; SINISGALLI, P. de A. (Org.). *Governança da água na América Latina e Europa: atores sociais, conflitos e territorialidade*. São Paulo: Annablume, 2009. (Coleção Cidadania e Meio Ambiente)
- [5] GARCIA, J.; ROMEIRO, A.; QUILONDRÁN, O. Meio ambiente e produção de celulose Kraft na bacia hidrográfica do BioBio, Chile. In: JACOBI, P. R.; SINISGALLI, P. de A. (Org.). *Governança da água na América Latina e Europa: atores sociais, conflitos e territorialidade*. São Paulo: Annablume, 2009. (Coleção Cidadania e Meio Ambiente)
- [6] SANDOVAL, R. M. *Tracking governance – indicators and measurement for constructing learning water management systems*. International Conference on Adaptive e Integrated Water Management. CAIWA, 2007. Disponível em: <www.newwater.uos.de/caiwa/papers.htm>. Acesso em: 15 ago. 2010.
- [7] ANA – AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. *Brasil precisa investir R\$ 22 bilhões até 2015 para garantir abastecimento de água*. Brasília, 2011b. Disponível em: <www.ana.gov.br>. Acesso em: 23 de abril de 2011. GWP, 2000.
- [8] CARDOSO, M. P. *La Gobernanza y la Garantía del Derecho al Agua – La experiencia en Brasil y los retos a superar*. Exposición Internacional “Agua y Desarrollo Sostenible”, 2008. Disponível em: <www.expozaragoza2008.es>. Acesso em: ago. 2010.
- [9] CARVALHO, V. C. *Consórcio intermunicipal e cooperação federativa: desafios para a gestão ambiental conjunta na bacia do Jiquiricá (Bahia)*. Dissertação (Mestrado em desenvolvimento sustentável) – Universidade de Brasília. Brasília, 2007.

- [10] CIADS – Conferência Internacional Sobre Água e Desenvolvimento Sustentável. *Declaração de Paris*. Paris, 1998. Disponível em: <www.oieau.fr>. Acesso em: 6 set. 2010.
- [11] JASPERS, F. *Governança e leis das águas: introdução às leis ambientais e das águas*. Apostila: Curso Internacional Gestão Integrada de Bacias Hidrográficas. UNESCO-IHE: Institute for WaterEducation/HidroEX, 2012.
- [12] ESTY, D. C.; IVANOVA, M. H. (Orgs.). *Governança ambiental global: opções & oportunidades*. Tradução de Assef Nagib Kfoury. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2005.
- [13] HOLLANDA, C. L. de. *Estratégias de governança em resíduos sólidos no município de Urubici* – SC. Florianópolis: ESAL/UFSC, 2009. 94p. TCC de Graduação.
- [14] ANA – AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. Cuidando das águas: soluções para melhorar a qualidade dos recursos hídricos. *Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente*. Brasília, 2011a. Disponível em: <www.ana.gov.br>. Acesso em: 14 abr. 2011.
- [15] UNDP – United Nations Development Program Water Governance Facility (UNDP-WGF) at the Stockholm International Water Institute website. Disponível em: <www.watergovernance.org>. Acesso em: 14 abr. 2011.
- [16] FRANCA, D. T. *Governança da água*. Disponível em: <www2.ana.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2010.
- [17] JACOBI, P. R. Governança da água no Brasil. In: RIBEIRO, W. C. (Org.). *Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar*. São Paulo: Annablume; FAPESP; CNPq, 2009.
- [18] RIBEIRO, W. C. Impasses da governança da água no Brasil. In: RIBEIRO, W. C. (Org.). *Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar*. São Paulo: Annablume; FAPESP; CNPq, 2009.
- [19] SANDOVAL, R. M. *Tracking governance – indicators and measurement for constructing learning water management systems*. International Conference on Adaptive e Integrated Water Management. CAIWA, 2007. Disponível em: <www.newwater.uos.de/caiwa/papers.htm>. Acesso em: 15 ago. 2010.
- [20] SOUZA, M. de. *Solidariedade e interesses na gestão de recursos hídricos*. 324 f. Tese (Doutorado em Sociologia e Política) – Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003. Disponível em: <www.bibliotecadigital.ufmg.br>. Acesso em: 20 mar. 2010.

- [21] VAN LEUSSEN, W. van; SLOBBE, E. van; MEINERS, G. *Transboundary Governance and the Problem of Scale for the Implementation of the European Water Framework Directive at the Dutch-German Border*. International Conference on Adaptive and Integrated Water Management, CAIWA, 2007. Disponível em: <www.newater.uos.de/caiwa/papers.htm>. Acesso em: 6 set. 2010.
- [22] ALMEIDA, J. R. de et al. *Política e planejamento ambiental*. 3. ed. rev. e atual., 3ª reimpr. Rio de Janeiro: Thex, 2009.
- [23] MEEDDAT – Ministério da Ecologia, da Energia, do Desenvolvimento Sustentável e da Organização do Território. *As políticas públicas da água na França: uma experiência a serviço da comunidade internacional*. Março de 2009. Disponível em: <www.developpement-durable.gouv.fr>. Acesso em: 18 jun. 2011.
- [24] BURSZTYN, M. A. A.; ASSUNCAO NETA, F. *As políticas das Águas do Brasil*. In: XII Encuentro de Las Aguas, 2001. Santiago do Chile. XII Encuentro de Las Aguas. Santiago do Chile: Governo do Chile, 2001. v. 1
- [25] BRASIL. *Constituição Federal (1988)*. Brasília: Senado Federal, 1988.
- [26] BRASIL. Lei nº 9.637. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. De 15 de maio de 1998.
- [27] ABERS, R.; JORGE, K. D. Descentralização da gestão da água: por que os comitês de bacia estão sendo criados? *Revista Ambiente & Sociedade*, v. VIII, n. 2 jul./dez. 2005, p. 99-124.
- [28] MINAS GERAIS. *Lei estadual nº 11.504*. Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e dá outras providências, de 20 de junho de 1994.
- [29] BRASIL. Lei nº 9.433. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. De 8 de janeiro de 1997.
- [30] MEDEIROS, Y. D. P. et al. Enquadramento dos corpos d'água no semi-árido brasileiro. In: JACOBI, P. R.; SINISGALLI, P. de A. (Org.). *Governança da água na América Latina e Europa: atores sociais, conflitos e territorialidade*. São Paulo: Annablume, 2009. (Coleção Cidadania e Meio Ambiente)

- [31] AGB PEIXE VIVO, 2011. Disponível em: <www.agbpeixeivivo.org.br>. Acesso em: 20 jun. 2011.
- [32] CNRH – Conselho Nacional de Recursos Hídricos. *Institucional*. Disponível em: <www.cnrh.gov.br>. Acesso em: 14 abr. 2011.
- [33] ANA – Agência Nacional de Águas. *Comitês de Bacias Hidrográficas*. Disponível em: <www.cbh.gov.br>. Acesso em: 29 out. 2012.
- [34] IGAM – Instituto Mineiro de Gestão das Águas. *Comitês de Bacia Hidrográficas: unidades de planejamento*, 2011. Disponível em: <www.igam.mg.gov.br>. Acesso em: jun. 2011.
- [35] MINAS GERAIS. *Lei estadual nº 13.199*. Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e dá outras providências, de 29 de janeiro de 1999.
- [36] CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS – CNRH. Resolução nº 05, de 10 de abril de 2000. Estabelece diretrizes para a formação e funcionamento dos Comitês de Bacia Hidrográfica. Disponível em: <www.cnrh.gov.br>. Acesso em: www.cnrh.gov.br
- [37] PEREIRA, D. S. P. *Governabilidade dos Recursos Hídricos no Brasil: a implementação dos instrumentos de gestão na bacia do rio Paraíba do Sul*. Brasília: Agência Nacional de Águas, 2003.
- [38] PHILIPPI JR., A.; BRUNA, G. C. Política e gestão ambiental. In: PHILIPPI JR., A.; ROMERO, M. de A.; BRUNA, G. C. (Ed.). *Curso de gestão ambiental*. Barueri: Manole, 2004.
- [39] KRYWKOW, J.; SPEIL, K. *Introducing theoretical insights of participatory methods into the practical work of water managers*. International Conference on Adaptive and Integrated Water Management, CAIWA, 2007. Disponível em: <www.newater.uos.de/caiwa/papers.htm>. Acesso em: 6 set. 2010
- [40] ALMEIDA, J. R. de et al. *Política e planejamento ambiental*. 3. ed. rev. e atual., 3ª reimpr. Rio de Janeiro: Thex, 2009.
- [41] PIRES, E. L. S. et al. *Governança territorial: conceito, fatos e modalidades*. Rio Claro: UNESP - IGCE: Programa de Pós-graduação em Geografia, 2011.
- [42] BROCHI, D. F. *Análise entre o Comitê PCJ Federal e o Consórcio PCJ*. Simpósio: Experiência em Gestão dos Recursos Hídricos por Bacia Hidrográfica. São Paulo, 2007. Disponível em: <www.comitepcj.sp.gov.br>. Acesso em: 16 mar. 2011.
- [43] ANA – Agência Nacional de Águas. *Glossário de Termos Hidrológicos*, versão 2.0.1, 2002. Disponível em: <www.ana.gov.br>. Acesso em: mar. 2011.

- [44] VOZ DAS ÁGUAS. *A gestão compartilhada. Primeiro surgiu o Consórcio, depois o Comitê da Bacia e, agora, a Entidade Delegatária Lagos São João*. Informativo do Comitê da Bacia Hidrográfica Lagos São João, jan./fev. Araruama, 2011.
- [45] SPETH, J. G. A agenda ambiental global: origens e perspectivas. In: ESTY, D. C.; IVANOVA, M. H. (Orgs.). *Governança ambiental global: opções & oportunidades*. Tradução: Assef Nagib Kfoury. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2005.