A noção de governança um novo regime de ação para o desenvolvimento sustentável e a produção das ciências sociais

Anete B. L. Ivo

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

IVO, A.B.L., ed. A noção de governança: um novo regime de ação para o desenvolvimento sustentável e a produção das ciências sociais. In: *A reinvenção do desenvolvimento: agências multilaterais e produção sociológica* [online]. Salvador: EDUFBA, 2016, pp. 37-104. ISBN: 978-85-232-1857-7. <https://doi.org/10.7476/9788523218577.0003>.

All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

A NOÇÃO DE GOVERNANÇA

UM NOVO REGIME DE AÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A PRODUÇÃO DAS CIÊNCIAS SOCIAIS

Anete B. L. Ivo

A noção da governança apresenta um amplo espectro de significados, tributários de contextos históricos e políticos diversos, e também dos distintos campos do conhecimento nas ciências sociais. No âmbito das agências multilaterais¹ ela apareceu num relatório do Banco Mundial sobre a África, o *Sub-Saharan Africa. From crisis to sustainable growth* (1989) e, desde então, tem permeado documentos do Banco Mundial e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) sobre novas formas de sustentação do desenvolvimento. O termo tem um sentido normativo de “bom governo” (equivalente a “boas práticas” para alcançar-se um “novo” desenvolvimento sustentável), que anuncia um novo regime de ação coletiva, sistema de colaboração e partilha de responsabilidades entre agentes públicos e privados, deforma a assegurar maior eficiência do governo, visando ao desenvolvimento sustentável.² Esse regime de ação envolve também processos democráticos, como, descentralização, *accountability*, controle social, consultas amplas à sociedade civil, formas de mediação entre governos, sociedade com base em conselhos, fóruns e participa-

ção social. Ou seja, um amplo campo de ações e significados que torna a noção de governança difusa e polissêmica.

A dimensão territorializada relativa a essa noção, a *local* ou *urban governance*, inspira-se na eficiência alcançada pelos governos descentralizados na Inglaterra, sendo utilizada pelas agências internacionais para o “desenvolvimento” na década de 1990. Em escala local o termo sugere mecanismos de intermediação entre a sociedade civil e o Estado, com vistas a criar um Estado eficiente que possibilite o desenvolvimento local via inovação, descentralização das políticas públicas, participação social e formas de cooperação entre setores públicos e privados.

Este capítulo analisa a emergência da noção de governança no âmbito das agências multilaterais³ como parte da pesquisa *A reinvenção do desenvolvimento: agências multilaterais e produção da Sociologia contemporânea* apoiada pelo CNPq (2012).⁴ Para tanto, apresenta a emergência dessa noção no âmbito dos documentos do Banco Mundial⁵ ao final dos anos 1980 e início dos anos 1990; observa os mecanismos de governança mobilizados pelo PNUD na construção da Agenda Pós-2015 para a definição dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS); sintetiza os principais tipos de governança com base na literatura internacional e nos documentos das agências; e, finalmente, explora os campos de apropriação dessa noção pelas Ciências Sociais, em especial, pela Sociologia, em caráter preliminar. A análise da produção é mais indicativa dos campos e subáreas que utilizam a noção, com base na produção em revistas indexadas e em redes de pesquisa e aponta para tendências atuais da produção sistematizada. Colabora para os resultados aqui apresentados um esforço acumulado pela autora na discussão crítica dessa noção desde meados da década de noventa, especialmente integrada à rede internacional, a Global Urban Research Initiative (GURI) coordenado pela Universidade de Toronto e no Brasil pelo antigo IUPERJ, que favoreceu os primeiros estudos críticos sobre o tema no Brasil e na comunidade internacional.⁶

O texto abarca, portanto, quatro dimensões de análise: a primeira sistematiza a origem e os usos da noção de governança como apre-

sentada nos documentos do Banco Mundial, discutindo-a com base na literatura internacional, especialmente produzida na segunda metade da década noventa e início dos anos 2000. Esse esforço possibilita entender como essa categoria de alcance médio se constitui no curso de uma dialética entre produção do conhecimento, práxis das agências multilaterais e políticas, inicialmente articulada a uma agenda liberal global e seus ajustes nos países e avançando em processos de ressignificação crítica de novos atores. Ou seja, toma por referência uma “noção situada”, segundo o contexto da transição liberal e a contra tendência dos agentes em processos de resistência. A segunda analisa a governança como práxis adotada pelo PNUD na preparação da Agenda Pós-2015 junto aos países e atores da sociedade civil, levando à definição dos campos estratégicos da ação de governança anunciados como suporte aos ODS. Nessa parte, a noção aparece como uma categoria de ação prática, pactuando as discussões preparatórias dos ODS previamente entre a agência, governos e atores. A terceira sintetiza três campos da noção de governança tal como aparece nos documentos das agências e são analisados pela literatura internacional. A quarta identifica as principais problemáticas da produção brasileira, revelando como ela tem sido apropriada pelas Ciências Sociais, particularmente pela Sociologia, com base em duas fontes de pesquisa: a produção de artigos em periódicos indexados na Scientific Electronic Library Online (SciELO); e os Grupos de pesquisado Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq, em 2012, autotclassificados na subárea da Sociologia do Desenvolvimento, na sua interface com processos de governança (governança urbana, desenvolvimento local; processos de negociação em situação de conflitos). Essa análise tem alcance limitado e caracteriza apenas os principais “traços do objeto”, no Brasil, sem aprofundar criticamente os campos do conhecimento, mas possibilita avançar posteriormente em novas temáticas.

O mapeamento das tendências e significados da noção de governança no campo da pesquisa sociológica contemporânea estimula um exercício crítico dos arranjos de governança e a repactuação do poder em arenas conflitivas do desenvolvimento contemporâneo, tanto no âmbito das arenas e da esfera pública nas cidades, como nos

contextos regionais e rurais de desenvolvimento local ou agrário, onde se observam confrontos entre projetos nacionais (públicos e privados) e comunidades tradicionais preexistentes.

Quanto ao exame das agências, o texto apresenta diretrizes gerais de delineamento da noção, com base em alguns documentos selecionados sobre o tema. Isso porque, em matéria de governança não se pode falar de uma “posição” do Banco Mundial ou dos programas do PNUD. Essas agências mantêm uma interação contínua com vários agentes e atores sociais, a exemplo de consultores de Universidades, das Organizações Não Governamentais (ONGs) e de áreas técnicas dos governos, o que pode resultar numa heterogeneidade de perspectivas entre os colaboradores e também entre as distintas áreas e escalas de atuação da governança, nessas agências. William e Young (1994), ao discutirem o uso da noção de governança pelo Banco Mundial, entendem que parte dos problemas de imprecisão dessa noção não resulta apenas do caráter recente do termo, mas da própria natureza do Banco, que atua em diferentes níveis de ações com governos e consultores, tanto em operações creditícias, visando ao crescimento econômico, quanto no apoio a uma agenda social no enfrentamento da pobreza, em políticas sociais de educação e saúde, e em questões do meio ambiente e acolhe a colaboração de vários consultores acadêmicos com abordagens nem sempre uniformes ou convergentes.

Pode-se antecipar, portanto, que o caráter difuso e polissêmico da noção de governança no próprio Banco reflete a pluralidade de objetivos e campos de ação dos diferentes setores do Banco e os distintos contextos de ação. Isso implica metodologicamente em considerar uma perspectiva de “noção situada”, que sugere apreender a noção de forma contextualizada e considerando-se um novo regime de ação e de pactuação entre os agentes. Para evitar tratar de uma “posição oficial” do Banco, como bloco monolítico assume-se, nesse capítulo, a perspectiva adotada por William e Young (1994), optando por restringir a análise aos enunciados das publicações do Banco, sem considerar eles como uma instituição monolítica, ainda

que se reconheça o seu caráter estratégico em regimes de acumulação globalizados.

Considerando a historicidade dos regimes de governança, a nossa abordagem estabelece vínculos da noção com processos políticos e formas de apropriação distintas pelos agentes sociais e políticos, passando, portanto, desde o contexto dos ajustes estruturais, das reformas de Estado, mas também a contra tendência crítica dos agentes sociais, em movimentos de negociação e conflitos para a tomada de decisões da agenda pública. Essa abordagem aproxima-se do que Erving Goffman (1974) concebe a *Frame Analysis*, como *enquadres* usada para compreender no campo da Sociologia o que se chama “contexto”, “conhecimento prévio” ou “situação social”. Nesse sentido, a noção de governança como será analisada relaciona-se com estruturas sociais e são modificadas pelos agentes em contextos e práticas discursivas “situadas” no curso de uma mudança social ou conflito e estabelece relações dialéticas com a construção de processos de conhecimento.

A hipótese central assumida nesse texto é que a introdução do termo “governança” expressa uma inflexão das formas de racionalização do Estado, das agências e organizações internacionais no contexto da globalização, e integra um processo de “governamentalização”⁷ das relações de poder, no sentido formulado por Foucault (1979, p. 277), que considera a noção como resultante de relações “[...] elaboradas, racionalizadas e centralizadas na forma ou sob a caução das instituições do Estado” e, acrescento, também, pela ação das agências multilaterais na relação entre governos e sociedade no contexto da globalização, desde o final dos anos 1980.

Essa governamentalização se faz numa dinâmica de interação conflitiva entre atores do mercado, do Estado e da sociedade, e gera uma inteligência capaz de produzir adaptações ou inovações nos processos reais e na definição de condutas apropriadas ao liberalismo (valores morais), nos controles do governo sobre a população e a sociedade. Mas essa perspectiva reconhece o poder dos agentes sociais e não se restringe exclusivamente aos governos. Dessa perspec-

tiva, a noção de governança representa um novo regime de ação com vistas à mudança e à pactuação para a tomada de decisão, de cooperação entre governo e atores sociais, num processo contínuo de racionalização,⁸ controle e dominação da vida social, mas também de resistência de populações em situação de conflito, que não restringe o poder a um *locus* (governo), mas reconhece, mesmo em questões de governo, o poder social em regimes de “cooperação” (mesmo num quadro de conflito) com vistas à tomada de decisões e, portanto, da produção de consensos parciais.

Esse regime de ação envolve a mobilização de conhecimentos para a tomada de decisão informada e implica a produção da política (ou da não-política⁹). Essas ações visam à promoção da legitimidade e consensos, mas contêm, no seu reverso, conflitos e assimetrias pre-existentes entre o poder social e o Estado; agências internacionais e Estados nacionais; e entre sociedade, Estado e mercado.

A inter-relação entre a sociedade e a economia nos territórios produz novos conhecimentos e novos arranjos sociais e políticos que possibilitam a recriação da economia (para além da economia), das instituições (para além das regras) e dos territórios (para além do ambiente construído) traduzidas em relações sociais e políticas, portanto, sociologizadas e politizadas num processo que envolve hierarquias, direção e dominação, a produção de consensos parciais e instáveis, mas também formas de resistência e lutas dos atores sociais pelo direito a bens naturais e públicos, a exemplo da defesa e luta em defesa dos bens naturais pelos povos tradicionais e a luta pelo direito à cidade no âmbito da governança urbana democrática.

A relação entre governança e desenvolvimento: da agenda dos anos 1990 aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (2015)

A “noção de desenvolvimento” aparece no pós-guerra como um “mito fundador”¹⁰ da sociedade urbano-industrial capitalista, constituindo-se como um processo de modernização da economia e das

relações de trabalho induzidos pelo Estado nacional via planejamento de médio e longo prazo, assentado no progresso técnico e apoiado num pacto prevalecente entre burguesias, trabalhadores e Estado nacional. Esse mito atualiza o ideário iluminista do progresso com base na instauração de um regime econômico de crescimento e bem-estar e de regulação das relações de trabalho assalariadas, prospectando uma “mudança deliberada” da sociedade e do Estado nacionais, como projeto de desenvolvimento nacional.

Essa modernização significou uma etapa no processo de racionalização da sociedade capitalista. Segundo Nun (2001, p. 10)

[...] para os economistas o objetivo seria o crescimento sustentado do produto *per capita*. Para os sociólogos, a difusão de valores para a racionalização, o universalismo, o desempenho e a secularização. E, para os cientistas políticos, a efetiva institucionalização de uma democracia representativa.

Nele o Estado nacional assumiu papel protagonista do projeto de desenvolvimento nacional, visando a gerar as condições institucionais e de infraestrutura para alavancar a economia, adotando ações protecionistas para a indústria nacional (o projeto de “substituição das importações”, em países da América Latina) de modo a prover as condições desses investimentos.¹¹ (IVO, 2012) Bresser Pereira (2004, p. 57-58) define a noção estratégica de desenvolvimento no pós-guerra,¹² como:

É o processo de acumulação de capital; acumulação de progresso técnico e elevação do padrão de vida da população de um país, que se inicia com a revolução capitalista e nacional; é o processo de crescimento sustentado da renda dos habitantes de um país sob a liderança estratégica do Estado nacional e tendo como principais atores os empresários nacionais. O desenvolvimento é nacional porque se realiza nos quadros de cada Estado nacional, sob a égide de instituições definidas e garantidas pelo Estado.

Mudança nos paradigmas do desenvolvimento a partir da década de 1980

A década de 1980, considerada a “década perdida” da perspectiva do projeto de modernização capitalista, expressa uma crise desse modelo pela redução do ritmo do crescimento, o alto endividamento dos governos se as elevadas taxas de inflação dos países. Do ponto de vista da democracia, observa-se nesse período o florescimento de um poder crescente da sociedade civil, com ampla mobilização da sociedade em torno de demandas da cidadania, organizadas em novos movimentos sociais: o novo sindicalismo, os novos movimentos sociais, o movimento social no campo e as pressões de ONGs, que se expandem desde 1986, as mobilizações dos intelectuais, da Igreja, dos partidos de esquerda etc. Do ponto de vista político, esse período caracteriza-se por um alto nível do conflito social frente ao Estado nacional, quando o modelo econômico mostra sinais de esgotamento e os Estados nacionais apresentam dificuldades de atendimento das demandas sociais e de manter os ritmos de crescimento.

Esse contexto caracteriza-se por assimetrias entre a agenda democrática interna dos países com os princípios de abertura dos mercados sob hegemonia do capital financeiro e com a agenda do Consenso de Washington, que orienta os países a adotarem políticas monetárias ortodoxas e uma reforma do Estado orientada para um regime de disciplina fiscal, queda da inflação nos países, liberalização financeira com privatizações do patrimônio público nacional. Essa reorientação altera o pacto desenvolvimentista prevalecente, sob protagonismo dos Estados nacionais, da burguesia e dos trabalhadores assalariados urbanos em favor da liberalização do mercado e dos fluxos globais do capital financeiro.

A abertura econômica traz contradições para os Estados nacionais, pois de um lado eles se tornam mais interdependentes, necessitando cooperar entre si para alcançarem objetivos geopolíticos estratégicos, ao mesmo tempo em que, num ambiente de maior competitividade, buscam afirmar o seu protagonismo na ordem mundial. Portanto, a assimetria entre a globalização da economia e a democra-

tização no âmbito dos países abarcou não apenas as empresas, mas, também, os Estado Nação, em agendas de cooperação e competição, alterando internamente o pacto republicano redistributivo em torno das políticas sociais e oferta de serviços públicos e integrando-se a movimentos de hegemonia do mercado, que supõem ultrapassar as fronteiras nacionais, ao mesmo tempo utilizando-se da ação desses países na dinamização dos mercados, internamente.

A redefinição da noção de “desenvolvimento” como “sustentável” expressa uma mudança paradigmática dos objetivos e da forma de alcançar-se seus objetivos, ultrapassando a dimensão econômica do crescimento e do progresso técnico, para envolver padrões ecológicos socialmente justos e culturalmente aceitos, de forma a satisfazer as necessidades das gerações atuais sem comprometer as gerações futuras.¹³ Ou seja, requalifica o desenvolvimento, destacando as dimensões de justiça ambiental e social, e as regras democráticas no processamento de objetivos conflitantes¹⁴ de difícil compatibilização.

Durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992 (Rio-92), a noção de desenvolvimento sustentável se consolida como um princípio norteador das iniciativas voltadas para o desenvolvimento socioeconômico e o meio ambiente. Entre os acordos firmados na Rio-92, está a Agenda 21, que se desdobra numa série de programas distribuídos em 40 áreas: política econômica, cooperação internacional, combate à pobreza, controle demográfico, proteção da atmosfera e outras.

Essas áreas de atuação implicam um novo regime de governança, de ação concertada entre os agentes públicos e privados, no sentido de ajustarem e compartilharem responsabilidades. Também mobilizam a construção de conhecimentos dos diversos agentes na formulação de diagnósticos e produção de dados para prospectar alternativas. Esse processo indica “campos estratégicos” (focos e objetos) de ação dos governos e dos atores sociais, que são permanentemente alimentados por estudos e pesquisas produzidos por consultores externos para as agências. Existe, portanto, uma realimentação contínua entre a comunidade acadêmica (*experts* e especialistas), as agências multilaterais,

os governos e as entidades civis na elaboração de ações prospectivas para o desenvolvimento sustentável, que alimentam arranjos de governança, articulando atores em diferentes escalas, desde a global até os agentes de organizações locais. Esse processo traduz-se em regras de conduta orientadas segundo valores partilhados de sustentabilidade e responsabilidade, que influenciam novas subjetividades nesses agentes, alargando-se na constituição de consensos.

O processo de governança constitui-se um dos eixos dos ODS do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) na pactuação de parcerias técnicas entre o PNUD, os governos e vários segmentos e forças sociais dos países, na realização das metas a serem alcançadas por uma geração, de 2016 até 2030. Essa repactuação global, adaptada à especificidade dos países, organiza a vida pública em termos de regras, procedimentos e convenções, consideradas inerentes ao Estado de direito, atribuindo centralidade ao campo jurídico na regulação das populações; dos territórios; do meio ambiente e da segurança.

A origem da noção de governança no contexto do ajuste e reforma do Estado

Historicamente a noção de governança aparece em relatórios do Banco Mundial como alternativa a um diagnóstico de crise do crescimento e, ao mesmo tempo, como resposta a essa crise. Uma reunião, na África, em 1989,¹⁵ aprofundou alguns elementos distintivos da noção de governança, segundo McCarney, Halfani e Rodriguez (1998): (i) distingue-se do conceito de governo, definindo sua essência como um “poder real”, que não implica um *locus* para o seu efetivo exercício, reconhecendo a importância crescente das redes sociais e do capital social, e a criação de formas de mediação da relação oscilante entre Estado e sociedade civil, como apresentado por Lofchie (1989); (ii) de acordo com Mick Moor (1993) ela é distinta da definição corrente de “bom governo”, aproximando-se mais da noção de ‘capacidade efetiva de poder da sociedade’ que pode estar tanto no governo, como em outros segmentos da sociedade: ONGs, movimentos sociais, setores da justiça etc. Assim, a governança é compreendida como um processo de

capacitação de um poder real, sendo, portanto, mais ampla que a noção de “bom governo”, e, a qualidade definidora daquele assume sua perspectiva discursiva e normativa; (iii) para Hyden e Bratton (1992) o uso do conceito diz respeito ao manejo de estruturas mediadoras em espaços de concertação com vistas à legitimidade, referindo-se à integração entre sociedade e Estado.

O relatório do Banco Mundial sobre a *Sub-Saharan Africa. From crisis to sustainable growth*/ África Subsaariana: da crise para o crescimento sustentável (1989) considera a crise de crescimento da África como “crise de governo”. Em relação a essa, destaca a busca de “legitimidade política e o consenso como condições para o desenvolvimento sustentável”. Exemplificando a pertinência dessa relação, o documento conclui que os dois países africanos com melhor desempenho econômico, Botsuana e Ilhas Maurício, tiveram ambos “democracias parlamentares eficazes”. Segundo David William e Tom Young (1994, p. 84-85), o diretor do Centro Carter de Governança Africana identifica o processo de prestação de contas como o elemento mais importante da governança e argumenta que essa só pode ser alcançada por meio de eleições competitivas. Outros autores entendem que a melhoria de desempenho dos governos supõe regimes democráticos, envolvendo a participação popular nos processos políticos, um governo responsável e confiável e o respeito aos direitos humanos.

Em 1992 o Banco Mundial produziu um novo relatório – *Governance and Development* –, estabelecendo os nexos entre governança e desenvolvimento de forma mais direta. Nele, a noção de governança foi definida como “a maneira pela qual o poder é exercido na gestão de recursos econômicos e sociais para o desenvolvimento de um país”. O documento especifica um quadro de regras e instituições que orientam as relações entre a vida privada e as empresas públicas e associa a essas regras um conjunto de qualidades morais de “boa governança”, como: capacidade de previsibilidade; formulação de políticas abertas e claras (isto é, adoção de processos transparentes); uma burocracia imbuída de ética profissional; um executivo responsável pelas suas ações, e uma sociedade civil com forte participação em assuntos públicos; e todas essas

recomendações orientadas a ‘comportarem-se’ segundo as regras do Estado de direito. O interesse do Banco Mundial nos assuntos de governo dos países deriva, no entanto, de sua preocupação com a sustentabilidade dos programas de ajuda financeira do Banco nos países.

Na sua origem, portanto, a noção trata da adaptação das instituições dos governos à liberalização dos mercados, atuando originalmente em escala macroeconômica e política. Para tanto, evolui dos acordos globais estabelecidos entre Estados, passa pelo saneamento dos Estados nacionais, e desdobra-se, então, em processos de democratização no âmbito municipal pela via da participação, controle e transparência ou, ainda, na dinâmica microsocial como agentes do mercado e/ou políticas públicas: programas de inserção produtiva, economia solidária, micro crédito, empreendedorismo etc.

A noção, portanto, é ampla, polissêmica e muitas vezes difusa, historicamente datada, e emerge no contexto de hegemonia liberal voltada para o ajustamento dos países à dinâmica da globalização e do mercado. Alinha-se aos dispositivos de reforma dos Estados (nacionais) na forma da “boa governança”, passando daí ao saneamento desses Estados, e aos processos democráticos de descentralização, participação social etc. Como uma categoria intermediária de ação prática, o termo governança assume uma característica processual de concertação de ação entre atores públicos e privados, e se efetiva em diferentes escalas e quadros mais específicos de ação. Na escala transnacional mobiliza a comunidade internacional e os sistemas de governança global na regulação de formas de cooperação entre países e grandes corporações empresariais e Estados; no âmbito dos Estados nacionais, pela reforma dos Estados-nação e em ações de desconcentração do Estado nacional em sistemas de devolução para os lados (privatizações e parcerias) ou verticais (para entes subnacionais); no âmbito local, apoiado em dispositivos de descentralização das políticas e democratização da política, *local governance*, incorpora formas participativas e arenas de concertação entre atores da sociedade civil e do Estado, na condução das políticas locais ou regionais territorializadas ou no impacto de grandes projetos sobre as populações locais.

Em termos de relações horizontais implica cooperação de agentes públicos e privados para a produção de programas de interesse comum. Essa cooperação pode sugerir um suposto virtuosismo moral antecipado de ações solidárias, mas pressupõe um conflito preexistente entre as forças do mercado, os agentes públicos, o poder social de empresas, e também as demandas dos movimentos sociais, locais e/ou transnacionais e dos habitantes de um território. A adoção desses processos de governança é regulada por regras da democracia liberal, e limitadas pelo poder de organização e pressão dos atores, cujos resultados podem formar tanto consensos ou reforçar mecanismos de dominação e disciplinamento das populações nos seus territórios, mas podem gerar também alternativas favoráveis aos atores em luta por direitos.

A crítica à neutralidade política nas ações de governança do Banco Mundial

O diagnóstico do Banco Mundial (1989) sobre a “crise de governança” dos países africanos sugere a adoção de regras de “bom governo” (transparência, luta contra corrupção, eficiência e competitividade) e a implantação de medidas técnicas para o desempenho dos governos (enxugamento da máquina do Estado; controle fiscal; gestão dos gastos etc.) bem como acordos e pequenos pactos orientados segundo regras da democracia formal.

O uso da noção de governança desloca-se, portanto, do campo doutrinário dos valores liberais para o campo de ação prática de “como” atuar, influenciando indiretamente os governos dos países. Por meio de uma reengenharia das estruturas institucionais dos governos, incorporam-se valores doutrinários do Estado liberal “eficiente”, passando à indicação de regras disciplinadoras da gestão dessa “eficiência” em termos de capacitação técnica, que de fato reorientam politicamente os governos. O apelo moral à “boa governança” associa às regras de funcionamento das administrações também um conjunto de dispositivos de condutas individuais e coletivas orientadas para a “responsabilidade”, o dever de prestação de contas e transparência, justificadas

como condição ética do Estado de direito¹⁶ com vistas ao desenvolvimento econômico. Dessa forma, o Banco articula técnicas de gestão a “normas morais” no disciplinamento das condutas dos agentes públicos e privados de um Estado gerencial, em favor dos mercados. Wacquant (2012), sem se referir especificamente ao Banco, sintetiza três teses sobre o neoliberalismo, indicando como esse processo de governo atua sobre a conduta dos sujeitos.

Por traz dessas orientações do Banco encontra-se uma tese da necessária adaptação dos governos dos países à liberalização da economia, em situações de saneamento dos governos. Rhodes (1996) identifica seis usos para o termo governança associados à agenda de liberalização das economias nacionais, na literatura internacional: estado mínimo; governança corporativa; nova gestão pública; bom governo; sistemas sociocibernéticos e redes auto-organizativas. Confirmando essa tese, o Presidente do Banco Mundial em discurso em 29 de agosto de 1991¹⁷ declara que a gestão pública deve acompanhar a liberalização da economia como condição necessária ao desenvolvimento econômico; e que a estabilidade política e a gestão econômica são pré-requisitos do desenvolvimento.

Apesar de esses diagnósticos tratarem de questões institucionais e políticas dos países, o Banco oficialmente restringe a sua ação à dimensão econômica, considerando que o seu mandato principal é a promoção do desenvolvimento econômico e social sustentável. Nesse sentido, a instituição é formalmente proibida de interferir em assuntos políticos internos dos países, delimitando formalmente suas decisões ao âmbito econômico, de acordo com as regras internas ao Banco. No entanto, ao disseminar as diretrizes do “bom governo” o Banco Mundial interfere indiretamente no desempenho institucional dos países, por via dos programas públicos recomendados: reformas políticas, programas de avaliação e capacitação institucional, análise das burocracias para melhorar a coordenação e a capacitação, o que chama de medidas de “eficiência dos serviços públicos”. Para escapar às acusações de ingerência política nos países, ele define essa sua atua-

ção como problemas da “área técnica”, como analisam Osmond (1998) e Ivo (2001).

O relatório do Banco Mundial, *The State in a Changing World/ O Estado num mundo em transformação*, de 1997, repõe o Estado como ator central no cenário das transformações do mundo contemporâneo, pelo revigoramento das instituições públicas. Ele estende sua ação num movimento de externalização e devolução de funções para o mercado ou para o exercício de responsabilidades partilhadas com agentes privados, por exemplo, no provimento das políticas sociais. Essa reorientação envolve, segundo o documento, necessariamente um reforço da provisão privada de serviços, por meio de parcerias público-privadas.

Países com instituições públicas fracas devem dar total prioridade à busca de caminhos para a utilização de mercados e para envolver empresas e outros provedores não governamentais na provisão de serviços. (WORLD BANK, 1997, p. 60)

O fortalecimento institucional do setor público tem por pressuposto, portanto, a “flexibilização” e ampliação das relações entre Estado e sociedade, e se desdobra em recomendações de normas de transparência, participação e descentralização, com ênfase na primeira. O Relatório de 1997 também identifica problemas de cultura política, como a corrupção sistêmica; a incerteza ou insegurança jurídica que afetam grande parte dos países em desenvolvimento; o comportamento arbitrário de muitos governos formalmente democráticos; e temas correlatos, como o caráter “predatório”, patrimonialista de muitos Estados considerados, como “modernos” de outra perspectiva, – a exemplo de alguns tigres asiáticos vistos como retardatários – *late comers* (p. ex., Indonésia, Filipinas e até a poderosa Coreia do Sul).

O relatório adverte, ainda, quanto aos “perigos” de grupos de interesse na formulação de políticas.

[...] nem todas as organizações da sociedade civil são adequadamente representativas, seja de seus mem-

bro, seja do público em geral [...] os governos devem ter consciência dos interesses que esses grupos defendem, assim como dos interesses que eles não representam. (WORLD BANK, 1997, p. 113)

Anick Osmond (1998) avalia que esses dispositivos de governança serviriam, em realidade, para o Banco “controlar políticas de reforma, sem ser acusado de ingerência política”. A autora destaca o caráter operatório que a noção vai assumindo gradativamente e Ivo (2001) analisa o impacto dessas normas sob o imaginário sociopolítico, orientando politicamente o funcionamento dos governos adequado à dinâmica dos mercados. A renovação desse modelo de gestão, segundo Osmond (1998), contemplaria, além dos dispositivos da reforma institucional, também objetivos sociais da luta contra a pobreza. Para esse objetivo, acrescento, o Banco propõe a participação e mobilização dos próprios pobres na luta contra a pobreza, dissociando o fenômeno da pobreza dos seus determinantes estruturais e passando a entendê-la em termos individuais de capacidades dos sujeitos e não como resultado da dinâmica da acumulação e das estruturas desiguais de acesso à renda e aos bens públicos.¹⁸

Muitos autores, a William e Young (1994), McCarney, Halfani e Rodriguez (1998), Osmond (1998), Lautier (1999 e 2010), e eu própria, em Ivo (2001), questionam a neutralidade política das orientações prestadas pelo Banco Mundial nas formas de assessoria técnica e de cooperação, vez que essas são partes de ideologias políticas interessadas, como o diagnóstico liberal da crise e da governabilidade, em confronto com os pilares do *Welfare*. A separação entre questões “técnicas” e “política” sempre foi uma estratégia dos liberais para proclamarem sua suposta “neutralidade”. Por razões liberais o Banco propõe que o Estado deve ser “neutro” (e por extensão, o Banco) em relação às concepções concorrentes daquilo que consideram como sendo um “bem”, por exemplo, a propriedade privada. Portanto, é no compartilhamento dos próprios fundamentos liberais que o pluralismo e a neutralidade são exercidos e encaminhados como normas.

William e Young (1994, p. 93, tradução nossa) questionam essa neutralidade da teoria liberal (em todas as suas variantes), mostrando que ela é insustentável. Como dizem esses autores:

[...] É evidente que existe aqui uma concepção da boa organização social e do papel do Estado dentro dele, que não é 'neutra', apesar das tentativas de se esconderem por traz das normas processuais [...]. Esse conceito e sua visão do Estado só são neutros entre formas sociais e políticas que admitem os mesmos princípios. O 'bem' para o Banco Mundial é uma economia de mercado e um estado 'neutro' que garantem o funcionamento adequado dessa economia por meio do exercício da propriedade de direitos e obrigações contratuais. O que muda no contexto da governança [...] é que esse estado neutro e eficaz não pode ser sustentado sem uma esfera pública liberal correspondente.

Ao analisar-se os usos e sentidos da noção de governança observa-se que as regras de "bom governo", ao atribuírem uma virtude antecipada às ações de governança com base nos "valores morais" do liberalismo (como eficácia do estado e liberdade do mercado etc.), e os resultados esperados, produzem, no universo simbólico da política, também um sentido partilhado (mesmo restrito) de coesão social formador de consensos, como analiso em Ivo (2001, p. 62).

Essa produção simbólica dos dispositivos de governança envolve três estratégias. A primeira, a disseminação de orientações morais do "dever ser" da esfera pública liberal, que induz a um disciplinamento de condutas e à pacificação das relações políticas em agendas pactuadas antecipadamente, como: a luta contra a pobreza; a responsabilidade fiscal e pública; a luta contra a corrupção; a cooperação público-privada; o pluralismo; a noção de justiça etc. A segunda considera as políticas públicas exclusivamente como técnicas traduzidas em normas, regras de conduta e expectativas; definição de códigos e regulamentações; ajustes financeiros; equilíbrio das contas públicas; redução da burocracia estatal; eficiência na alocação de recursos; transparência

e controles sociais; avaliações de desempenho, treinamentos e capacitação etc.¹⁹ A terceira, não diretamente explicitada, atua na neutralização dos princípios de justiça redistributiva próprios do Estado de bem-estar, substituindo a garantia dos direitos sociais constitucionais por programas focalizados de luta contra a pobreza, dissociados das regulamentações do mercado de trabalho, a exemplo dos programas de inclusão produtiva ou, ainda, no enfrentamento prioritário e legítimo das desigualdades sociais e culturais com base no reconhecimento dos direitos civis e políticos das minorias, mas deixando num segundo plano a matriz redistributiva da renda, como os direitos sociais.

Escalas dos processos de governança para o desenvolvimento

A análise de William e Young (1994) sobre os documentos do Banco Mundial relativos à governança considera dois aspectos críticos implícitos à essa noção, da perspectiva do desenvolvimento. O primeiro se refere às “áreas técnicas”, que criam uma estrutura legal para o desenvolvimento e a “capacitação” dos agentes. Essa área é definida por regras instrumentais necessárias a um sistema de direito, conhecidas antecipadamente, um sistema judiciário independente, e um elemento substantivo e conceitual do conteúdo das leis como fundamentos da “justiça” e “liberdade”, entendidos como processos de governança. O segundo, conforme apresentado no relatório *Governance and Development* (1992), envolve a participação da sociedade civil e abarca as organizações voluntárias e as organizações não-governamentais, as economias formal e informal, bem como a ação de grupos de atores relevantes da sociedade civil, como universidades, sindicatos e organizações profissionais. Busca a “construção de uma estrutura institucional pluralista” nas mediações entre o governo e a sociedade. O papel da sociedade civil para o Banco Mundial liga-se à promoção da responsabilidade, da legitimidade, da transparência e da participação, pois esses são fatores que habilitam a sociedade civil a reduzir o poder do Estado (1997).

A orientação relativa à sociedade civil é central à posição do Banco sobre a democracia. Ao invés de uma defesa absoluta desse regime

político, o Banco evita tratar com questões democráticas, concentrando-se na afirmação dos valores da democracia liberal (participação, responsabilização, legitimidade e assim por diante) para os atores da “sociedade civil” na construção do que mais tarde irá chamar de esfera pública liberal.

A própria noção de sociedade civil é bastante complexa²⁰ e não se restringe ao uso instrumental de responsabilidades institucionais compartilhadas ou de atores capacitados para a formulação, o controle e a execução de políticas públicas, como explicitadas nas normativas das agências ou dos governos. Nesse tipo de participação, a sociedade civil aparece como uma “esfera autônoma, sem conflitos, destituída da prática política no sentido amplo”, na qual não haveria espaço para a construção de um projeto político sob hegemonia das classes subalternas, como analisa Simionato (2010, p. 48).

A participação é tomada como inovação metodológica, para conferir maior compromisso e legitimidade às ações de um amplo marco de atores sociais, incluindo ONGs, governos locais, nacionais e internacionais, organizações comunitárias, redes sociais informais, setor privado, sindicatos e grupos organizados diversos.

Assim, por meio da disseminação de normas políticas, culturais e sociais feitas por instituições “privadas” da sociedade civil, as agências multilaterais organizam ativamente o consenso.

Segundo os documentos do Banco, pode-se resumir a ação de governança de acordo com a atuação do Banco em diferentes escalas, desde o nível macro ao micro. No nível macro o Banco indica sistemas eficazes de prestação de contas para o desempenho econômico e a responsabilização financeira. No nível micro incentiva a responsabilidade e a legitimidade da concorrência, permitindo a participação social e que a “voz” dos pobres seja ouvida, além da criação de oportunidades como «saídas» aos problemas mediante o protagonismo dos agentes sociais.

O Banco vê seu papel como encorajador da competição, fornecendo informações completas, encorajando reformas e auditoria, incentivando a participação na concepção e execução de projetos de desenvolvimento, e fazendo uso de organizações não-governamentais para assegurar que a voz dos pobres seja ouvida. (WILLIAM; YOUNG, 1994, p. 87)

McCarney, Halfani e Rodriguez (1998) reconhecem uma potencialidade dessa noção de governança por incorporar a dimensão da política no diálogo sobre desenvolvimento, ultrapassando o contexto econômico e institucional dos ajustes estruturais restritos à “eficiência” de governos, e ajudando a superar uma percepção cêntrica da sociedade. Para esses autores a noção de governança expressaria uma crítica ao estruturalismo das análises econômicas sobre desenvolvimento, incorporando processos democráticos e valorizando a potencialidade do poder civil em novos pactos sociais e republicanos.

Por outro lado, os agentes da reforma neoliberal, numa auto-crítica ao caráter desorganizador do economicismo monetarista, reconhecem que essa ortodoxia liberal, acabou por produzir um empobrecimento das classes populares,²¹ deixando de lado questões de desenvolvimento e pobreza. A crítica aponta, portanto, para o caráter restrito das abordagens economicistas sobre o desenvolvimento e sugere avançar-se em novas concepções da política, que coloquem o poder social a serviço dos governos. Essa orientação permitiria maior eficácia do processo decisório, reconhecendo outros centros de poder real, para além dos governos e das burocracias, podendo esses situarem-se na sociedade, nas ONGs, ou na articulação entre essas e os governos. No âmbito social, esse diagnóstico envolveu um novo pacto internacional em torno “da luta contra a pobreza”, que resultou no *Human Development Report*, relatório do PNUD de 1997 (Desenvolvimento humano para erradicar a pobreza) e no *World Bank Development Report 2000* (Enfrentando a pobreza) consolidados em metas dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM).

A dialética da governança, entre governo e sociedade: a reapropriação da noção pela cidadania

A noção de governança foi sendo gradativamente apropriada por diferentes atores sociais e políticos em contexto de confronto e lutas “situadas” (como movimentos sociais e organizações de defesa das minorias) na negociação de suas demandas, enfatizando processos políticos pouco tratados na literatura sobre desenvolvimento dos anos 1960-1970, como a descentralização política, a participação social na formulação e implementação das políticas de desenvolvimento local e sustentáveis, a defesa e o Direito aos bens naturais e aos bens públicos (por exemplo, no caso de uma agenda urbana democrática, o Direito à Cidade). Esse deslocamento realizado pelos próprios atores sociais organizados em torno de projetos e defesa de direitos reflete, em realidade, o protagonismo das diferentes forças sociais na esfera pública: aquelas que alimentam uma cumplicidade com os dispositivos do ajuste e do mercado; e as que buscam gerar, no âmbito das sociedades locais, projetos inovadores e resultantes de processos democráticos da cidadania no desenvolvimento local ou no direito às cidades.

A dinâmica de devolução de poder e a dialética das lutas sociais deixam um campo aberto à ação política. Os atores sociais e políticos organizados, participantes de sistemas de governança apropriam-se dos vários dispositivos criados para a intermediação das demandas em arenas concertadas entre agentes do Estado, representantes de empresas e da cidadania em geral, na criação de alternativas relativas a projetos de desenvolvimento ou nas decisões de governo local. Opera-se, portanto, uma reapropriação da noção de governança pela cidadania, enfatizando alternativas e capacidades inovadoras, como práticas democráticas para o desenvolvimento local ou para a tomada de decisões que considere o protagonismo, a realidade e os direitos da cidadania. Para a comunidade dedicada ao problema do desenvolvimento a importância dessa noção situa-se na incorporação desses agentes sociais na interface com as instâncias oficiais de governo, em Fóruns e Conselhos, e no reconhecimento e localização do poder (social) na produção de resultados em arenas microssociais.²²

Assim, a noção de governança foi introduzida como um ponto de partida normativo na dinâmica da ação coletiva orientada para a produção de acordos, em contextos assimétricos, mas é também um ponto de chegada na formação de consensos parciais. Ela emerge da crise, no contexto de hegemonia neoliberal, mas contrapõe-se também a essa própria crise pela mobilização do poder dos atores sociais e políticos organizados, na contra produção de uma hegemonia com base em direitos da cidadania na vivência da política. Esses resultados, no entanto, dependem da capacidade de organização e pressão dos sujeitos sociais em torno de projetos de desenvolvimento local ou demandas específicas, como as de reconhecimento do direito das minorias e desses atores locais, na produção da justiça social e ambiental.

Considerando-se a estrutura social profundamente desigual dos países latino americanos, a noção de governança, ligada aos dispositivos normativos da participação local, deriva também da força dos movimentos sociais organizados em demandas por direitos sociais, orientadas segundo um sentido mais amplo de justiça social, reparação e direito aos bens públicos. Ou seja, a eficácia dos sistemas de governança desloca-se da ação de governo ou dos valores da democracia liberal para incorporar e reconhecer direitos políticos e civis da cidadania ou de grupos de minorias sobre os territórios e no direito à cidade, e considera também contextos contraditórios e conflitivos na transversalidade desses direitos civis com os direitos sociais e a justiça ambiental. Dessa perspectiva Eduardo Marques (2014) em entrevista ao *Regiões e Redes*²³ declara:

Acredito que o conceito de governança seja importante por permitir jogar luz sobre processos essenciais para o entendimento das políticas públicas que se localizam fora das agências do Estado, assim como dimensões informais e até ilegais. Para o estudo das políticas no Brasil a incorporação sistemática dessa dimensão é essencial pela importância de atores privados, comunidades profissionais, ONGs e movimentos sociais em nossos setores de políticas.

A construção de uma nova agenda de desenvolvimento das Nações Unidas – repactuação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, 2016

Diante da complexidade dos atores na repactuação de um desenvolvimento sustentável global, indaga-se: como fazer com que os diversos agentes participem de um sistema de governança desejável, que contemple direitos da cidadania, tornando-a possível? Em que medida as experiências históricas singulares têm potencialidades para a ação de mudança que possibilitem a construção de regimes de governo mais “democráticos, justos e sustentáveis”? Essas indagações consideram a democracia uma condição necessária para a repactuação de compromissos e responsabilidades partilhadas para o desenvolvimento sustentável, em escala global, no curso do qual os atores, públicos e privados, acadêmicos e agentes dos governos discutem, estabelecem e compartilham conhecimentos, aprendem e diagnosticam as mudanças do presente, num exercício prospectivo continuado entre a ação política e pública como condição de sustentabilidade do desenvolvimento global e também dos países. O processo de construção da Agenda Pós-2015 explicita assim a dinâmica prática de construção da governança na produção de consensos globais sobre o desenvolvimento sustentável.

A preparação da Agenda Pós-2015 das Nações Unidas

As Nações Unidas têm desempenhado um papel essencial na construção de consensos internacionais para ações de desenvolvimento, sendo a única organização global diretamente comprometida com a temática do desenvolvimento – United Nations Development Programme (UNDP)/ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDG) reúne os 33 fundos, programas, agências, departamentos e escritórios da ONU que desempenham papel fundamental nesses esforços. Desde 1960, a Assembleia Geral ajudou a estabelecer prioridades e metas através de uma série de Estratégias Internacionais de

Desenvolvimento, com duração de dez anos. Cada década sublinha a necessidade de progressos consistentes em aspectos do desenvolvimento econômico e social, dando consequência à normativa do 55º Artigo da *Carta das Nações Unidas* (1945).²⁴

Com o fim de criar condições de estabilidade e bem estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão: a) níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social; [...]. (ONU, CN, 1945)

Como organização central para a construção de consensos globais em torno do desenvolvimento a ONU definiu prioridades e metas para a cooperação internacional nos esforços para o desenvolvimento e bem-estar entre os povos, na promoção de uma economia global mais justa.²⁵ Assim, em setembro de 2000, na *Cúpula do Milênio*, os dirigentes mundiais aprovaram um conjunto de ODM, que visavam, fundamentalmente, a erradicar a pobreza extrema e a fome, desdobrando em várias em metas e ações²⁶ a serem alcançadas até o ano de 2015.

Visando a dar continuidade aos preparativos da Agenda Pós-2015 foram realizadas consultas *on-line*²⁷ (*The World We Want*), *workshops*, fóruns globais e nos países, com vistas a definir conjuntamente novas orientações de estudos, coleta de dados e construção de indicadores que permitam o monitoramento de uma agenda futura, pós-2015, em termos de planos de ações e metas a serem alcançadas. A tese central que articula a perspectiva do desenvolvimento à governança e à erradicação da pobreza consiste em reconhecer que a sustentabilidade do desenvolvimento supõe regras legais de justiça e segurança consideradas como elementos decisivos na estratégia para a erradicação da pobreza. O Estado de direito expresso nas regras de justiça e delimitação de direitos de propriedade se constitui assim o eixo central dessa governança democrática pós-2015, produzindo a transição dos ODM (2000) para as novas metas dos ODS (2015).

Os eixos da governança dessa agenda foram definidos na reunião Global Dialogue on Rule of Law and the Post-2015 Development Agenda / Diálogo Global sobre Estado de direito e da Agenda de Desenvolvimento pós-2015,²⁸ realizada na cidade de Nova York, entre 26-27 de setembro de 2013. Essa reunião “Diálogo Global...” reuniu especialistas com o objetivo de discutir as metas de desenvolvimento e identificar indicadores, concepções e regras legais para a ação global pós-2015, em todos os países. A reunião detalhou as diferentes normas e campos institucionais jurídicos (Estado de direito, Justiça e Redução da Violência Armada) no pós-2015, como ações de governança para pactuar a nova Agenda, sustentando-se em evidências empíricas que explicitam a correlação positiva entre Estado de direito e desenvolvimento.

As ações de governança para a sustentabilidade do desenvolvimento trataram das seguintes questões nos grupos de trabalho: a) Prestação de contas, identidade legal e acesso aos serviços públicos; b) Apoio judiciário ao empoderamento; c) Acesso à justiça; d) Direitos sociais e econômicos e gestão de recursos ambientais e naturais; e) Justiça de gênero; f) Segurança e instituições de justiça; e g) Redução da violência armada.

A reunião “O Diálogo Global” produziu uma Declaração Final que reafirma a centralidade do Estado de direito como facilitador e resultado do desenvolvimento, e recomenda que a próxima Agenda pós-2015 para o desenvolvimento considere alguns temas e normas do Estado de direito a serem incorporados como condições para estabelecer sociedades justas e equitativas, seguras, pacíficas (*Accountability* dos serviços públicos; Acesso à Justiça; Redução da violência e Equidade de gênero).

A noção e os princípios do Estado de direito aparecem como a base institucional justa e necessária à sustentabilidade do desenvolvimento e, ao mesmo tempo, como o seu resultado, recomendando-se adaptar os parâmetros universais dessa agenda legal às especificidades nacionais. Há, portanto, uma tautologia entre o fundamento da ação de governança e os resultados esperados, na forma como os princípios normativos da ordem jurídica são fundamentais aos dispositivos

próprios ao Estado de direito e visam ao mesmo tempo a consecução do desenvolvimento democrático. Com base em normas gerais do Estado de direito aceitas por todos legitimam-se as ações subsequentes, orientando, inclusive, a definição dos campos de pesquisa e temas prioritários a serem pesquisados, sugerindo-se dados necessários à implementação e ao monitoramento de uma agenda de ação global da governança para o desenvolvimento, de uma perspectiva democrática, numa pactuação que envolve também agendas de pesquisas no campo das ciências sociais.

Os debates e discussões indicam metodologias de pesquisas, indicadores e a produção de dados, que gradativamente vão comprometendo os agentes e pesquisadores, subjetivamente, com a problemática da sustentabilidade anunciada e as orientações daí resultantes, alimentando-se, mas, também, reorientando os fundamentos da pesquisa acadêmica:

- Analisar como os indivíduos vivenciam as instituições, observando como os sistemas de base tradicionais de justiça podem ser considerados no contexto da agenda de desenvolvimento pós-2015.
- Levar em conta tanto dados quantitativos como qualitativos, de forma a entender plenamente as funções do Estado de direito nas sociedades e medir formas para aperfeiçoar a base institucional jurídica.
- Aprofundar diferentes tipos de medição (indicadores de percepção, de consciência, de impacto) além de desafios estruturais. Recomendou-se fortemente desagregar as informações no âmbito das experiências individuais, e de diferentes grupos de minorias, mulheres, crianças, reconhecendo a importância de garantir a todos aceder igualmente à justiça.

As discussões mostraram uma complexidade crescente e multifacetada nas relações entre o Estado de direito (seus dispositivos institucionais de justiça) e o crescimento econômico, observando o caráter

multidisciplinar dessa relação nos aspectos da justiça social, segurança, responsabilidade pública e privada; repartição equitativa dos serviços por parte dos governos.

No âmbito empírico, foram estabelecidas correlações entre Indicadores do Direito, Justiça Mundial e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), explicitando as seguintes evidências: (i) correlação positiva entre índices de desempenho dos governos (dimensões de responsabilidade e transparência) e os elevados índices de desenvolvimento; (ii) níveis altos de violência e conflitos em países cuja realização dos ODM foi mais lenta; e, (iii) em relação aos países de renda média e com alta violência, observou-se áreas sem cobertura de serviços básicos, como saúde, segurança e educação.

Os grupos de trabalho discutiram o desdobramento dos temas-chaves da governança para o desenvolvimento, caracterizados como partes dos dispositivos institucionais do Estado de direito:

Reforço à responsabilização, ao acesso à informação e aos serviços públicos – a prestação de contas é considerada fundamental para o Estado de direito. Nessa linha, o grupo destacou como elementos centrais a independência do poder judiciário; a separação entre poderes e o controle da corrupção.

Ajuda legal ao empoderamento – a capacitação jurídica dos indivíduos é considerada um meio para melhorar o acesso a uma justiça eficaz, permitindo às pessoas pobres e às comunidades excluídas capacitarem-se para encaminhar seus próprios projetos de desenvolvimento e reivindicarem seus direitos e prerrogativas (direito à alimentação, moradia, habitação, família) com base numa consciência e na sua capacidade jurídica. Nesse sentido, a identidade jurídica do registro das empresas e a garantia do direito fundiário e de propriedades foram considerados elementos-chaves do desenvolvimento, e definidos como uma de suas metas. Nesse campo enfatizou-se, também, o papel dos regulamentos de proteção do meio ambiente como dispositivos jurídicos do Estado de direito, evitando modelos de desen-

volvimento “insustentáveis”. Exemplos desses foram: o impacto ambiental e social negativo de indústrias extrativas, como a mineração; e a poluição resultante do desenvolvimento industrial.

Melhoria do acesso à justiça – a justiça é compreendida como um mediador de resolução pacífica de conflitos e reparação de queixas. Ela atua também na geração de oportunidades, possibilitando que grupos marginalizados tenham voz e agenciem suas demandas. O acesso à justiça, assim, é uma garantia para que os resultados judiciais sigam padrões de equidade e removam barreiras, permitindo a diferentes grupos sociais terem acesso à justiça e usarem o sistema de justiça (que incluem o “formal” e “Informal”) para resolver disputas e reivindicações, com resultados justos. Sugeriu-se, também, uma distinção entre justiça e segurança (policiais e militares) de forma a capturar com precisão os papéis das diferentes instituições.

Redução da violência e segurança – a redução da violência é uma meta fundamental para sustentar os ganhos do desenvolvimento, desde os conflitos até a violência armada. Foram avaliados indicadores disponíveis de taxas de homicídio e sugerida a incorporação de variáveis críticas da violência, como a exclusão de jovens e o desemprego, dentro das metas do desenvolvimento. Ademais, no desdobramento desse item foram discutidos, ainda, outros fatores externos de conflito e violência, incluindo o tráfico de drogas, o crime organizado, e a violência contra as mulheres.

Justiça de gênero – a discussão sobre a justiça de gênero buscou definir metas para corrigir desigualdades de poder, riqueza, utilização de recursos e oportunidades na garantia dos direitos substantivos básicos relacionados à herança, propriedade, maternidade e trabalho das mulheres. Ademais, discutiu-se, também, a necessidade de abordar a violência sexual e os direitos sexuais e reprodutivos seguros de gênero.

A reunião concluiu que o estabelecimento de metas e indicadores para a Agenda Pós-2015 não é apenas um “processo técnico, mas uma política”, já que as decisões incluem a definição de prioridades e medidas compensatórias. A importância das metas globais do desenvolvimento e a adequação dessas a indicadores específicos no nível nacional também foram discutidas. Assim, a reunião “Diálogos...” indicou novos passos de discussões da Agenda Pós-2015, alimentando os Estados-membros com base num pequeno grupo técnico de alto nível no âmbito nacional dos países para avaliar o que é possível ser implantado das deliberações da Agenda Pós-2015, em cada país.

Ao final das discussões foram feitas três recomendações para os próximos passos:

- Um apoio para os países orientarem metas e indicadores, potencializando a coleta de dados nacionais sobre Estado de direito, no contexto pós-2015. Essa coleta não se restringe aos dados existentes, mas permite que as agências internacionais, incluindo o PNUD, apoiem a coleta de novos dados ou processos de reforma da justiça. Essa orientação pode envolver um apoio aos governos para melhorar a sua capacidade de coleta de informações na área do direito, como elemento integrante dos planos nacionais de desenvolvimento, e incluir ações de direitos humanos no planejamento do desenvolvimento nacional. Essas ações articulam diferentes atores, governos, acadêmicos e entidades estatísticas. O engajamento direto desses atores nacionais constitui-se um passo inicial para que os países interessados iniciem um protagonismo nacional ativo, incluindo diferentes contextos de desenvolvimento.
- Em segundo lugar, recomendou-se a constituição de um pequeno grupo de especialistas para reverem os objetivos e os indicadores propostos pelos grupos de trabalho. O objetivo do grupo seria discutir as metas e indicadores específicos e desenvolver uma lista refinada das principais recomendações, segundo alvos e indicadores credíveis.

- Por fim, e em terceiro lugar, foi sublinhada a importância de utilizar-se todas as oportunidades possíveis para alimentar os resultados da reunião “Diálogos...” nas discussões globais da Agenda Pós-2015, reforçando o próximo Grupo de Trabalho Aberto sobre Desenvolvimento Sustentável, a sessão de Desenvolvimento no Estado de Direito (em fevereiro de 2014) e a consulta do Secretário-Geral sobre as relações entre o Estado de direito, a paz e a segurança, os direitos humanos e o desenvolvimento.

Desdobramento das ações preparatórias para a Agenda Pós-2015, em 2014

Em 2014 o Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDG) anunciou uma série de novas reuniões “Diálogos...”, no âmbito dos países, para a implementação da agenda do desenvolvimento pós-2015. Essas foram realizadas em 50 países. Por via *on-line* os cidadãos puderam participar, votando seis questões prioritárias para o desenvolvimento, para o mundo desejado, na plataforma “O mundo que queremos”/ The World We Want 2015,²⁹ no Brasil “Meu Mundo”.

Participaram da reunião 1.581 organizações de 142 países para a discussão da Agenda Pós-2015. Desses 69% foram de organizações dos países do Sul e 31 organizações de países do Norte, envolvendo 44 países da África, 38 países da Europa, 26 países da Ásia, 25 países da América Latina, 7 países do Pacífico e 2 países da América do Norte. (BEYONG, 2015)

Essa reunião definiu seis áreas temáticas:

- Localizar a Agenda Pós-2015/ Localizing the Post-2015 Agenda;
- Reforçar capacidades e instituições/ Strengthening Capacities and Institutions;
- Monitorar a participação, nas formas existentes e nas novas formas de prestação de contas/ Participatory Monitoring, Existing and New Forms Of Accountability;

- Parcerias com a sociedade civil e outros atores/ Partnerships With Civil Society And Other Actors;
- Parcerias com o setor privado/ Partnerships With the Private Sector;
- Cultura e Desenvolvimento/ Culture And Development.

Note-se que esses seis pontos concentram-se em temáticas relativas aos processos de participação civil e monitoramento e controle de prestação de contas, bem como em aspectos da cultura e do desenvolvimento, ficando de fora áreas críticas e decisivas dos regimes de desenvolvimento, como trabalho, seguridade social, direitos sociais e distribuição da renda.

No Brasil realizou-se, em fevereiro de 2014, o evento Diálogos Sociais: desenvolvimento sustentável na Agenda Pós-2015 – construindo a perspectiva do Brasil, na sede do Centro Rio+³⁰, que reuniu representantes de organizações da sociedade civil, do governo brasileiro e das Nações Unidas para promover o diálogo e aprofundar o debate sobre o posicionamento do Brasil na construção de uma agenda para o desenvolvimento sustentável pós-2015. Tiveram presença 41 entidades da sociedade civil (centrais sindicais, empresariado, academia, ONGs e movimentos populares ligados à proteção do meio ambiente, aos direitos da juventude, aos direitos da mulher, ao combate ao racismo, à promoção da cultura, à justiça no campo e à democratização do espaço urbano). Esses participantes identificaram o combate à desigualdade, a garantia dos direitos humanos, os novos modelos de desenvolvimento, a participação social, os meios de financiamento e a justiça socioambiental como temas prioritários para o debate da Agenda Pós-2015.

Houve consenso em relação aos avanços na pauta social do Brasil e reconhecimento dos êxitos do país no cumprimento dos ODM, especialmente no que se refere ao combate à fome e à pobreza. Constatou-se, no entanto, a persistência de desafios relacionados às desigualdades sociais, ambientais e econômicas. Assim, os participantes

reiteraram a prioridade do combate a essas desigualdades para as políticas públicas brasileiras e para a implementação da Agenda Pós-2015. As negociações internacionais sobre o tema tiveram início em março de 2014 e seguiram até setembro de 2015.

Observando-se as iniciativas globais e os desdobramentos nos países, pode-se supor que a interação contínua entre agentes públicos, sociedade civil e agências internacionais na partilha de saberes e conhecimentos visa a qualificar “regras legais” disciplinadoras para o “bem viver coletivo” como condição legal do desenvolvimento sustentável para uma geração (nos quinze anos), no florescimento de indivíduos de hoje e cidadãos futuros.

No entanto, do meu ponto de vista, pode-se considerar em termos de hipótese que o ajustamento do “bem viver coletivo” às regras do sistema jurídico pode ser entendido pelos segmentos sociais subalternos como processos que “colonizam o mundo da vida”³¹ ao “sistema”, ou seja, ajustam as condições de reprodução social, cultural e histórica de muitos povos aos processos operacionais e hegemônicos da economia e da política, com base em valores liberais e regras jurídicas e procedimentais do Estado de direito.

Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

As discussões e reuniões preparatórias da Agenda Pós-2015 realizaram-se por três anos e na Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (25-27 de setembro 2015) os líderes de governos e dos Estados aprovaram a nova agenda dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Esses consolidam “um conjunto de acordos fortes, ambiciosos e visionários, reafirmando de novo o objetivo da erradicação da pobreza como a tarefa mais urgente da agenda ampla para o desenvolvimento sustentável.”

A Agenda consiste numa Declaração com 17 *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável* (Quadro 1) e 169 metas, uma seção sobre meios de implementação e de parcerias globais, que atualizam as bases dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), promovendo as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a

ambiental, numa complementação das metas dos Objetivos do Milênio (2000). A implementação desses novos objetivos (ODS) requer, no entanto, a participação ativa de todos, incluindo governos, sociedade civil, setor privado, academia, mídia, e Nações Unidas num arranjo global. Ou seja, um sistema de governança contínua entre os diferentes atores.

Quadro 1 - Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - Agenda 2030

1. Erradicação da pobreza	Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.
2. Erradicação da fome	Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.
3. Saúde de qualidade	Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.
4. Educação de qualidade	Assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.
5. Igualdade de gênero	Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.
6. Água limpa e saneamento	Garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos.
7. Energias renováveis	Garantir acesso à energia barata, confiável, sustentável e renovável para todos.
8. Empregos dignos e crescimento econômico	Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos.
9. Inovação e infraestrutura	Construir infraestrutura resiliente, promover a industrialização inclusiva e sustentável, e fomentar a inovação.
10. Redução das desigualdades	Reduzir as desigualdades dentro dos países e entre eles.
11. Cidades e comunidades sustentáveis	Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.
12. Consumo responsável	Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis.
13. Combate às mudanças climáticas	Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos.
14. Vida debaixo da água	Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares, e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.
15. Vida sobre a terra	Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da Terra e deter a perda da biodiversidade.

16. Paz e justiça	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.
17. Parcerias pelas metas	Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Fonte: THE GLOBAL GOALS FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (2015).

Esses novos objetivos explicitam metas de enfrentamento da pobreza, combate às desigualdades e às injustiças e ações para conter as mudanças climáticas. A sua formulação avança sobre os compromissos explicitados na agenda anterior dos Objetivos do Milênio 2000, assumindo agora alguns aspectos críticos que estavam subjacentes, como as assimetrias entre um regime de crescimento econômico e o trabalho; as desigualdades socioeconômicas; crescimento econômico, sociedade e natureza.

O “processo de governança” na formação dessa nova agenda operou, assim, em diferentes escalas e organizou-se em redes, na forma de *workshops* e consultas, estimulando o debate público desde as instâncias mais globais até as de base, e mobilizando a escuta pública pela Internet e a constituição de “Diálogos” (*workshops*) para a formulação de pontos da Agenda até a decisão final na Cúpula das Nações Unidas, em setembro de 2015.

O debate contínuo vai consolidando, gradativamente, teses, análises e conhecimentos sobre as transformações em curso na sociedade, compartilhando saberes não apenas entre especialistas, mas, também, conhecimentos e perspectivas próprios a grupos sociais, como as comunidades tradicionais, os movimentos sociais, e as organizações não-governamentais nem sempre com visões convergentes. Esse processo de discussão, por outro lado, permite que os participantes vão gradativamente se comprometendo com a repactuação de uma agenda comum. Nesse sentido, na construção da nova Agenda do PNUD Pós-2015 a governança funciona como elemento formador de consciências e instrumento de capacitação de novos conhecimentos e também como meio propulsor de mudanças. Atua, também, como

ação prospectiva na esfera pública global na formulação de um futuro “desejável”, forjando uma agenda de pesquisa, novos compromissos e arranjos possíveis entre os agentes, na formação de consensos possíveis sobre pontos da agenda. Esses envolvem, também, processos de dominação e movimentos de hegemonia pela adequação da ação pública e da comunidade científica às temáticas da agenda internacional.

Três noções de governança na produção sociológica contemporânea

De acordo com os documentos das duas agências, o Banco Mundial e a Agenda Pós-2015 do PNUD, e, tendo em conta também a literatura internacional sobre governança,³² pode-se afirmar que a noção de governança abarca três dimensões que correspondem a alguns atores: os agentes dos ajustes neoliberais e as burocracias dos Estados em relação aos dispositivos de reforma e ajuste fiscal, mas também da descentralização; as arenas mediadoras (fóruns, conselhos etc.) criadas para o processamento e ajuste das relações conflitivas entre diversos atores, empresas e o Estado, em relação à disputa de territórios nas cidades e no meio rural e usos desses por projetos; e os atores sociais em seus processos de socialização da vida e do trabalho, que na experiência do seu cotidiano promovem pela via formal e informal e em interação com as instituições públicas e privadas meios para a sua reprodução social, fundando uma política do cotidiano desses agentes. A política aqui ultrapassa uma dimensão puramente institucional e da ação governamental ou de partidos e remete à vivência intrínseca da cidadania, que estrutura e organiza a sociabilidade e a organização da vida desses sujeitos sobre os territórios, no campo e na cidade.

Salazar (1998) sugere três tipos históricos para essas noções: (i) aquele resultante do ajuste, por interesse tático do Estado e não por interesse estratégico da sociedade civil; (ii) o da problemática clássica da esfera pública construída por duas entidades preexistentes: a sociedade e o Estado; e (iii) o que resulta da sociabilidade e da diferenciação social, promovendo a socialização do Estado e do mercado. Associa-se

essa dimensão societal às noções de capital social e redes, especialmente nos documentos das agências.

Governança e participação no contexto dos ajustes liberais³³

Essa perspectiva da governança visa a uma adequação instrumental dos Estados nacionais ao mercado, no contexto da globalização (Fundo Monetário Internacional – FMI). Lança mão da potencialidade cívica e social, estimulando políticas sociais que incentivam a mobilização e participação dos pobres a lutarem contra as suas próprias condições de pobreza, como indica o Banco Mundial (2000). A participação social é definida na interação entre as autoridades municipais, as agências executoras e os próprios pobres beneficiados e suas organizações, de forma a que se erradiquem os bolsões de pobreza. Ou seja, ela opera nos limites da tese da governabilidade, de usar a participação e combater a pobreza, sem os riscos de “muita democracia”, segundo esses agentes neoliberais, o que significa exercer a governança dentro dos limites da governabilidade liberal.³⁴ Ou seja, em processos que garantam a autoridade do governo, e, acrescento, fora das áreas críticas da Seguridade Social, na formação de consensos mínimos.³⁵

Dessa perspectiva a noção de governança tem uma funcionalidade com a ordem neoliberal e busca alcançar maior legitimidade pela aproximação da autoridade dos governos com a sociedade, ampliando o envolvimento civil, a transparência das políticas públicas, o incremento da eficácia e a resolução de questões relativas à inclusão política e social. Nesse contexto, a mobilização dos agentes sociais visa a dar sustentação e estabilidade ao governo e apoia-se na prevalência dos valores morais e liberais de “bom governo”. Em relação às questões da acumulação, estimula-se parcerias do governo com grandes agentes e corporações do mercado e na capilaridade da economia na base da sociedade, sustentadas na garantia do marco legal de acesso à propriedade. Ex.: em termos macro, parecerias e patrocínios de ações públicas por grandes corporações do mercado; no nível microsocial nas soluções empreendedoras, no acesso à casa própria e em ações de associativismo na assistência aos pobres no nível local.

Governança, como mediação entre Estado e sociedade civil

A noção resulta num tipo de constitucionalidade do Estado “para fora”, ou seja, sua externalização social, numa relação aberta de governos com a sociedade civil, que não se restringe aos agentes normados dos governos ou do Estado. Nesse caso, o Estado abre o sistema jurídico para incorporar a historicidade da sociedade civil, propiciando maior legitimidade e legalidade às ações públicas existentes. Essa abertura não significa atribuir poderes constituintes às camadas populares que levem a reconstruir o Estado, mas visa a gerar condições suficientes de legitimidade para que o Estado e os governos não entrem em colapso por falta de legitimidade. Assim, busca-se reduzir a distância entre a institucionalidade existente e a historicidade real da sociedade civil, produzindo legitimidade para os governos e evitando impasses para a ação do Estado e/ou frustrações para a sociedade civil. Esse conceito se aproxima das formulações de Ivo (1997, 1998) e McCartey, Halfani e Rodriguez (1998).

Salazar (1998, p. 179) reconhece a importância dessa noção de governança como instância mediadora, mas considera essa perspectiva ainda muito próxima à tese da governabilidade. Ele reforça a matriz societal do poder da governança urbana, resultante das formas efetivas pelas quais a sociedade e a economia se organizam e interagem conflitivamente, e menos às dinâmicas institucionais do Estado, como definiram Lee-Smith e Stren (1991, p. 23). Ou seja, considera como ponto de partida o estado da sociedade e não uma sociedade do Estado.

Significa, portanto, levar em conta a sociabilidade real dos sujeitos em suas vivências sociais com o mercado e as instituições, nos processos democráticos em construção, que condicionam o alcance dos resultados das decisões políticas e públicas. Esse argumento mobiliza os princípios e valores específicos desses agentes sociais nas suas relações com as instituições. Considera a capacidade dessas organizações e os resultados dessas ações compartilhadas, do ponto de vista de suas condições reais para encaminhar processos de integração mais consistentes desses sujeitos à economia e ao mercado, no usufruto dos bens públicos e naturais como direitos da cidadania, tendo por horizonte

os princípios de equidade, segurança e melhoria do bem-estar dos cidadãos. Nesse processo político, acrescento, há riscos de neutralização das demandas dos movimentos sociais pelos agentes estatais. Essa visão de Salazar, portanto, corresponde a uma noção de governança cidadã conforme apresento em Ivo (2001) e descrevo a seguir.

Governança cidadã, a contra hegemonia do poder social

Ao invés de preocupar-se com a modernização do Estado ou do mercado, essa governança toma por base a sociabilidade real de organização de vida e trabalho das classes populares e suas formas de participação na vida institucional, no usufruto dos direitos da cidadania e na economia. A governança cidadã envolve a sociabilidade das camadas populares na vivência institucional, incluindo iniciativas dos trabalhadores e os movimentos sociais que lutam contra a deterioração das condições de vida, de trabalho e do meio ambiente, construindo socialmente a própria realidade, em processos de resistência e reprodução social. Dessa perspectiva contra-hegemônica considero que esses processos de governança cidadã constituem-se na afirmação de um saber e um poder enraizado em redes sociais existentes, em movimentos sociais e em mecanismos de justiça e regras de convivência legais e informais, submetendo as instâncias legais à contra hegemonia dos agentes sociais e de comunidades territorializadas³⁶ na tomada de decisões sobre aspectos da vida coletiva. Marques (2012, 2015) destaca em vários estudos o papel analítico dessas redes no estudo dos padrões de inter-relação entre atores privados e públicos conectados por vínculos diversos (formais, institucionais, informais, ilegais) e construídos por diversas razões (intencionais, com outras intenções ou ao acaso).

Mas, considerada a realidade dos processos, tenho apontado para limites da noção de capital social que, assumida acriticamente como virtudes intrínsecas das sociedades no âmbito microsocial, podem reforçar, também, processos ilegais de controle sobre pessoas e territórios por máfias, além do risco do isolamento, na medida em que o universo da sociabilidade não transpõe os circuitos mais restritos de redes sociais locais.

O Estado nacional reformado dos anos noventa exerceu, no Brasil, poder coercitivo como gestor do ajuste fiscal, convertendo os direitos sociais universais da Constituição brasileira de 1988 em ações estratégicas de combate à pobreza pelos programas de assistência focalizada. Essa transição deslocou a “temática do conflito”, implícita à justiça redistributiva para o tema dos “procedimentos” técnicos e gerenciais, transferindo para o Estado-gerente reformado, princípios estratégicos do mercado (eficiência e competitividade), exercido por uma burocracia estatal moderna que, nesse contexto, passa a se constituir um dos atores fundamentais de mudança do estado em termos de adoção desses princípios liberais, no ajuste e no controle dos gastos públicos, especialmente na área social.

Apesar da neutralização dos conflitos pela incorporação das demandas das classes populares na esfera institucional em sistemas de governança, os movimentos sociais fora do Estado abriram-se em redes e escalas transnacionais de luta, como os Fóruns Sociais, ampliando-se alternativamente as arenas de negociação dos direitos civis e econômicos das minorias, nas lutas por políticas de igualdade e direitos sociais em escalas e fóruns cada vez mais amplos. A noção de governança envolve, nesse caso, os contrapoderes constituídos em contextos de lutas, resistências e de negociações dessas classes populares ou atores em conflito, na garantia dos direitos sociais, políticos e civis ao usufruto dos bens públicos e naturais e aos bens de consumo coletivos das cidades, nesse caso, o Direito à cidade como analisado por Henri Lefèbvre (2001) e David Harvey (2012).

Do ponto de vista sociológico e político, os arranjos de governança nos territórios (*local governance* ou *urban governance*) ultrapassam sua dimensão técnico-institucional de programas de governo e confrontam com as relações historicamente constituídas no âmbito local, envolvendo, de um lado, as estruturas de distribuição do poder local e, de outro, as condições de reprodução das famílias nas atividades produtivas dos setores populares em interação com o mercado e com instituições públicas. Gabriel Kraychete (2014, p. 12) define a “economia dos setores populares”.

Por economia dos setores populares, entendem-se as atividades que possuem uma racionalidade econômica ancorada na geração de recursos (monetários ou não) destinados, a prover e repor os meios de vida e na utilização de recursos humanos próprios, agregando, portanto, unidades de trabalho e não de inversão de capital. Essa economia dos setores populares abrange tanto as atividades realizadas de forma individual ou familiar como diferentes modalidades de trabalho associativo, formalizados ou não.³⁷

Dessa perspectiva as classes populares distinguem-se e constroem caminhos próprios que reforçam ou não as possibilidades da cooperação e sustentabilidade distintas, como analisa esse autor. Kraychete diferencia o potencial diferencial de segmentos rurais ou urbanos nos territórios, observando a relação de propriedade pré-existente dos trabalhadores com os meios de produção. No caso dos agricultores familiares eles já possuem terra e trabalho e “[...] o empreendimento associativo constitui-se numa possibilidade real de melhoria do nível de renda dos agricultores familiares. Ou seja, eles encontram motivos para a cooperação mesmo quando buscam o auto-interesse.” (KRAYCHETE, 2014, p. 20, grifo do autor) Ainda segundo Kraychete (2014, p. 20) “[...] os trabalhadores urbanos [...] contam apenas com a sua força de trabalho”, e, ainda segundo ele, “normalmente, a referência de trabalho que possuem não é de uma atividade associativa, mas a do emprego assalariado ou do trabalho por conta própria”.

Os povos e nacionalidades autóctones fundamentam a governança para o desenvolvimento com base numa nova epistemologia crítica sobre a perspectiva estritamente econômica do desenvolvimento reorientada pela noção de “*buen vivir*” [bem viver], distinta da noção de “bem-estar ocidental”, que envolve diálogo permanente e construtivo de saberes sobre formas integradoras do homem com a natureza (terra, água, ar e solo). (ACOSTA, 2012, p. 202)

Reconhecendo essas várias especificidades, têm sido realizadas pesquisas empíricas qualitativas sobre processos de participação e governança no desenvolvimento local, observando-se as redes de so-

ciabilidade real, ou seja, as formas como os sujeitos estão integrados e cooperam entre si, constroem e reconstróem as condições de reprodução do trabalho na sua participação nos mercados como formas de resistência e luta por reprodução social e na família e em interação com o meio ambiente nos projetos de desenvolvimento local. Também têm sido observados contextos de conflito relativos ao meio ambiente em reservas extrativistas. Destacam-se, nesse campo, os estudos de Neide Esterci sobre meio ambiente, ruralidade, conflitos ambientais na Amazônia, de uma perspectiva socioantropológica.

A análise dos sentidos e usos da governança inscritos da realidade dos territórios, visa a resgatar, portanto, pela pesquisa empírica, os processos qualitativos em termos de redes associativas; cooperação público-privado, capital social etc., observando-se menos a pretendida e suposta eficácia da gestão instituída pelos agentes públicos e mais a capacidade social efetiva desses projetos e mecanismos de resistência e reprodução, orientados para a produção de justiça social, ambiental e distributiva dos atores sociais. Muitos estudos, no entanto, chamam a atenção das limitações dessas ações quanto à potencialidade emancipatória desses dispositivos de governança e capital social, quando distantes da estrutura redistributiva e da propriedade real ou quando apoiados numa visão idealista das “virtudes cívicas”. (ASSEBURG; GAIGER, 2007; IVO, 2002, 2004, 2008)

No âmbito dos estudos urbanos, Eduardo Marques (2013) traz uma dimensão relevante no resgate da sociabilidade real dos atores, e define a noção de governança urbana como conjunto de atores estatais e não estatais interligados por laços formais e informais que operam incorporados ao processo de decisão política e em contextos institucionais específicos. Para ele

[...] a ideia de governança admite a incorporação informal e mesmo ilegal de processos que afetam as políticas em muitas ocasiões. Estes foram, por vezes, entendidos como ruídos, defeitos ou problemas menores que devem (e podem) ser eliminados, portanto, não são dignos de atenção analítica, mesmo para

a literatura de políticas em redes (Laumann e Knoke, 1987), centrada apenas em laços formais e intencionais. Da minha perspectiva, uma parte significativa do processo de decisão política envolve atividades informais e relações. Vários dos laços organizacionais existentes são, de fato, relações pessoais e informais mobilizadas em ocasiões formais, mas construídas para outros fins ou sem efeito para todos. (MARQUES, 2013, p. 17, tradução nossa)

A produção sociológica brasileira na interface entre desenvolvimento e governança

Esse item apresenta, de forma apenas indicativa, os campos de apropriação da noção de governança nas Ciências Sociais, particularmente, da Sociologia, tomando por referência dados da produção em periódicos, bem como a identificação de grupos de pesquisa sobre a temática, levantados em 2012. As informações foram coletadas em duas bases de dados: a) a produção acadêmica sobre governança indexada nos periódicos que integram a coleção SciELO; e b) os grupos cadastrados no Diretório dos Grupos de Pesquisas (GPs) do CNPq, que articulam a interface do desenvolvimento com processos de governança no desenvolvimento territorial, no campo da Sociologia do Desenvolvimento.³⁸

A produção acadêmica sobre governança na base SciELO

O levantamento da produção acadêmica sobre o tema governança, na base SciELO, identificou um total de 264 artigos publicados em 43 periódicos, entre 1998 e 2016 (Gráfico 1). Longe de ser exaustivo, esse levantamento apresenta limites. Um deles refere-se à data de admissão de cada periódico a essa base. Nem toda a produção existente sobre o tema, mesmo quando publicada em revistas admitidas na SciELO, foi abarcada nesse levantamento, pois alguns artigos são anteriores à admissão do periódico na SciELO.

Outra dificuldade se refere à fluidez das fronteiras do conhecimento sobre a temática e o caráter interdisciplinar de muitos periódicos que exploram a interface social entre disciplinas (saúde; ambiente; organização social; cidade; economia; política etc.). De fato, a noção de governança abarca várias problemáticas e âmbitos de ação: processos decisórios de governo; democratização da gestão urbana; participação e controle social; funcionamento de conselhos; organização e arranjos produtivos; conflitos políticos e ambientais no âmbito territorial; a capilaridade do poder social etc. Ademais, pode haver produção sobre o tema em outros periódicos qualificados, que ainda não integram a coleção SciELO. A exemplo das revistas: *Revista Pós Ciências Sociais* (UFMA); *Civitas* (PUC-RS); *Novos Cadernos NAEA* (UFPA); *Revista Economia & Desenvolvimento* (Goiás), entre outras. Por fim, parte dessa produção pode ter sido indexada com base em outras palavras-chave, tais como participação social, conflitos ambientais, desenvolvimento local ou regional, descentralização etc. e escapam, portanto, aos resultados aqui apresentados. Mesmo admitindo esses limites, o resultado desse levantamento representa uma amostra das tendências de produção no tempo e em áreas disciplinares, possibilitando pistas e sistematizações preliminares sobre o tema para análises mais aprofundadas dessa literatura no futuro.

A produção acadêmica sobre governança na base SciELO entre 1998 e 2016 (Gráfico 1) apresenta maior concentração em anos mais recentes, especialmente entre 2012 e 2013. A partir de 2014 observa-se um declínio dessa produção, ainda que o total publicado seja superior aos anos iniciais. Os artigos sobre esse tema distribuem-se entre periódicos das áreas de relações internacionais; administração pública; estudos rurais e regionais; meio ambiente; e sociologia urbana.

Considerando a produção distribuída por periódicos, as revistas que abarcam a maior produção sobre o tema (Gráfico 2) são, em escala decrescente: a *Revista Brasileira de Política Internacional* (27), especialmente os anos de 2012 e 2014. Esse periódico também publicou sobre o tema em 2003 e 2004, e os periódicos: *Revista de Administração Pública* (20) e a *Revista de Contabilidade e Finanças* (20).

Gráfico 1 – A produção de artigos sobre “governança” na base SciELO. Brasil, 1998-2016

Fonte: elaboração do autor com base no SciELO, maio 2016.

Gráfico 2 – Produção de artigos sobre “governança” por periódico.
Brasil, 1998 a 2016

Fonte: elaboração do autor com base no SciELO, maio 2016.

Seguem-se a esses, os periódicos associados à área de Economia e Sociologia que tratam das temáticas sobre desenvolvimento rural e regional e revistas da área de política ou da administração que analisam processos de democratização e participação na gestão local (descentralização; participação social e controle social; redes e inovação). Nesse campo, destacam-se as revistas: *Ambiente e Sociedade* (19); *Revista de*

Administração de Empresas (18); *Gestão Produtiva* (16); *Revista Economia e Sociedade Rural* (15); *Revista Sociologia e Política* (13); e *Revista de Administração* (São Paulo) (11) e *Cadernos EBAPE* (10). Essa produção destaca-se a partir de 2011, mas essa tendência pode traduzir a indexação mais recente dos periódicos na base SciELO.

A classificação da produção por campos temáticos mostra claramente a distribuição da produção sobre governança em três campos disciplinares: (i) o das relações internacionais, que explora processos de governança global, os arranjos dos países em regimes de cooperação corporativos; os processos de globalização econômica e os ajustes políticos; e processos geopolíticos de governança em blocos regionais; (ii) os estudos da administração pública, que analisam processos de reforma do Estado e dispositivos de governo, orientados para eficiência, transparência e controle das contas públicas etc., analisados por vários periódicos da área; (iii) os estudos urbanos sobre a democratização da esfera pública nas cidades (implantação e funcionamento de Conselhos; fóruns de participação; orçamento participativo e controle social). Parte desses estudos está publicada também em periódicos da área de saúde, especialmente os estudos sobre os Conselhos de Saúde, associativismo ou meio ambiente; (iv) estudos sobre desenvolvimento, território e meio ambiente, no âmbito local ou territorial, que abarcam conflitos ambientais, arranjos entre atores diante das grandes intervenções do governo em projetos de infraestrutura (área hídrica, energética e portuária, estradas, entre outros), mas, também, grandes empreendimentos privados, cuja instalação confronta com o direito das populações originais desses territórios, revelando assimetrias de poder entre atores em escalas local, nacional e o global.

A produção mais diretamente associada aos estudos sociológicos sobre governança na base SciELO representa um terço da produção levantada em 2016 (29,5%) e foi publicada em periódicos específicos da Sociologia e aqueles classificados pela área ou áreas afins que mantêm interface com processos sociais: *Revista Sociologia e Política*; *São Paulo Perspectiva*; *Saúde e Sociedade*; *Estado e Sociedade*; *Sociologias*; *Urbe*; *Ambiente e Sociedade*; *Cadernos Ebade*; *Cadernos Metrópole*; *Cadernos*

Pagu; Ciências da Saúde Coletiva; Interações; Mana; Organização e Sociedade; Revista Brasileira de Economia e Sociologia Rural.

A maior parte dessa produção sociológica acompanha ao longo do tempo a tendência geral de publicação sobre esse tema, concentrando-se mais entre 2012 e 2013, com uma incidência maior também em 2009 e 2015 (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Produção sociológica sobre governança. Brasil, 1998-2016

Fonte: elaboração do autor com base no SciELO, maio 2016.

Quanto à distribuição da produção por revistas (Gráfico 4), as mais responsáveis pela produção sociológica na temática da governança são: *Ambiente e Sociedade; Revista de Economia e Sociedade Rural* e a *Caderno EBAPE*. Embora a presente análise não chegue a detalhar os conteúdos dos artigos ela aponta para processos de desenvolvimento agrário e de regulação local de conflitos ambientais, de uma perspectiva socioantropológica. Em segundo lugar, estão as revistas da área de saúde e sociedade, *Ciências e Saúde Coletiva; Saúde e Sociedade*, que analisam a atuação dos conselhos e a matriz associativa na prestação de serviços de saúde. Em terceiro lugar, estão os estudos sobre processos democráticos no âmbito local, reunidos nas revistas: *Organização e Sociedade; Sociedade e Estado; Sociologias; São Paulo e Perspectiva; Sociologia e Política*. Por fim, os estudos da Sociologia urbana sobre governança urbana e cidadania, que analisam processos de democratização das cidades e metrópoles (*Cadernos Metrópole; Urbe* etc.).

Gráfico 4 – Produção sociológica sobre governança segundo periódicos.
Brasil, 1998-2016

Fonte: elaboração do autor com base no SciELO, maio 2016.

A variável territorialidade, associada aos processos sociais, econômicos e políticos (de natureza regulatória ou conflitiva) assume uma dimensão relevante nos processos de governança da perspectiva da Sociologia, seja em relação à Sociologia rural ou urbana e nas diferentes escalas dos arranjos de governança. Nos estudos urbanos, analisam a democratização das relações políticas e sociais no direito dos moradores aos bens públicos e controle de programas sociais, como também as condições de recriação das condições de reprodução e integração das famílias via redes de empreendedorismo. No meio rural os estudos exploram as condições de apropriação de bens e recursos naturais e processos políticos de resistência à espoliação de recursos naturais e socioculturais em arenas conflitivas entre populações locais e projetos de desenvolvimento em infraestrutura, por exemplo, na produção de *commodities*. Parte dessa produção, em termos de conflitos rurais, tem origem anterior à introdução da noção de governança e aos dispositivos institucionais de regulação de impacto sobre o meio ambiente. Maria Nazareth Wanderley (2000) analisa as relações o desenvolvimento rural em novos quadros de compromissos institucionais. Para ela a relação entre a problemática do desenvolvimento territorial/local e a “questão rural”, orienta-se pela necessidade de inserir plenamen-

te os espaços e as populações rurais na dinâmica econômica e social moderna, e assegurar a preservação dos recursos naturais presentes no meio rural como um patrimônio de toda a sociedade. Por outro lado, o território é percebido também como um espaço de vida e de reprodução da sociedade local, que tem uma história, uma cultura e uma dinâmica social de integração com o conjunto da sociedade na qual está inserida. Por conseguinte, esse processo para além da perspectiva eminentemente econômica ou institucional envolve a valorização do patrimônio natural e cultural de cada localidade.

Sob o ângulo político, o território se prolonga para além do próprio espaço local, ao se constituir como a base para a formulação de um projeto de desenvolvimento. Trata-se, na verdade, de um movimento que funciona em mão dupla: por um lado, o território 'é o espaço no qual se elabora e se realiza um projeto coletivo integrado'; (Kaiser, 1994: 109) por outro lado, ele é a unidade de intervenção reconhecida pelos poderes públicos. Um programa de desenvolvimento é, assim, a resultante da convergência, no plano local, das demandas e iniciativas locais e dos grandes projetos nacionais e supranacionais. (WANDERLEY, 2000, p. 19)

Em termos de desenvolvimento regional registra-se também um núcleo de estudos de governança e desenvolvimento em distritos industriais nas suas interfaces e arranjos no âmbito das escalas e cadeias produtivas dos grandes projetos locais. As alternativas do desenvolvimento visam a considerar a permeabilidade de arranjos entre atores na construção de pautas políticas locais ou regionais, como analisaram Danielle Leborgne e Alain Lipietz para os contextos pós-fordistas na Itália (LEBORGNE; LIPIETZ, 1991a, 1991b), e José Ricardo Ramalho (2005), ao discutir a formação de novos padrões de participação e a formação de redes sociopolíticas que se constituem nas localidades onde ocorrem as atividades industriais.

Portanto, esses arranjos mobilizam atores distintos, quer se considerem áreas metropolitanas ou as tipicamente rurais. Nas metropo-

litanas, o desenvolvimento local e territorial contempla articulação de interesses entre empresas industriais, trabalhadores e agentes locais, além de arenas de concertação de interesses em relação aos projetos públicos locais.

* * *

No âmbito dos estudos urbanos, no Brasil, a Global Urban Research Initiative (GURI) articulou pesquisadores urbanos, sociólogos e também da área da Ciência Política, em meados da década de 1990³⁹ para uma crítica à noção de *urban governance* tal como introduzida pelo Banco Mundial. A ideia foi submeter a noção à crítica, pela pesquisa empírica e comparativa, considerando os contextos de constrangimentos políticos distintos, no âmbito local. Os estudos desenvolvidos em meados da década de noventa superavam as visões normativas de “bom governo” recém-difundidas pelo Banco Mundial (1989) e identificaram fontes e fatores de poder real na produção de políticas urbanas que ultrapassavam os atores de governo. O primeiro artigo publicado sobre essa noção foi de Coelho e Diniz (1995) e de Diniz (1996) que fizeram distinções entre governabilidade e governança para estudos posteriores da rede GURI. A seguir e no âmbito dessa rede foi elaborado também um artigo sobre governança urbana em Salvador (IVO, 1997) e uma pesquisa sobre essa cidade (IVO et. al., 2000) que analisam os processos de governança urbana com base na noção de esfera pública, identificando a transversalidade e permeabilidade de numerosos processos de governo, redes sociais na produção de quatro políticas públicas municipais, observando a interseção entre governo, cultura política, organizações populares, redes etc. A discussão da cultura política local foi especialmente analisada por Dantas Neto (2000), ultrapassando uma percepção de governo como “escolha pública eficiente”, e orientando-se para entender o processo de governança urbana no campo sociopolítico, destacando elementos da cultura política despótica condicionante da esfera pública em Salvador.

Num esforço de síntese da literatura nacional sobre governança urbana Marques (2013, p. 13) identifica a produção relativa à governança democrática, controle social e movimentos sociais em diversas áreas da política, destacando as políticas participativas locais em cooperação intergovernamental nos estudos urbanos (FREY, 2007; RIBEIRO, 2012; SANTOS JR., 2002) e habitação (CARDOSO; VALLE, 2000) e do ambiente. (ABERS; KEEK, 2009; JACOBI, 2005) Marques (2013, p. 14) destaca, também, na literatura recente sobre movimentos sociais no Brasil (uma abordagem que se afasta da abordagem neoinstitucionalista do ajuste, trazendo para o centro da análise as múltiplas conexões entre Estado e organizações da sociedade civil. (GURZA LAVALLE; CASTELLO; BICHIR, 2008; TATAGIBA, 2011) Localiza no artigo (IVO, 1997) uma primeira contribuição ao estudo da *urban governance*, qualificando-o, no entanto, como parte da abordagem de governo. Esse estudo analisa de fato quatro políticas municipais, mas a noção de governança é nele apreendida como “mediadora das relações entre Estado e sociedade”. O autor identifica por fim um terceiro grupo de estudos no campo da reforma de Estado e governança democrática, com ênfase na prestação de contas. (BOSCHI, 2003) Há, portanto, uma convergência entre a sistematização dos dados levantados e as tendências apontadas pela literatura internacional e nacional.

A governança na subárea da Sociologia do Desenvolvimento - GP do Diretório CNPq

A interface entre *governança* e *desenvolvimento* analisada com base no Diretório dos GPs do CNPq tomou por referência a autoidentificação dos líderes desses grupos na subárea da Sociologia do Desenvolvimento. Esse levantamento, realizado em 2012, identificou 115 grupos de várias disciplinas, incluindo neles outras áreas, como agronomia e economia. Na subárea da Sociologia, foram encontrados 42 grupos de pesquisa, aos quais se adicionou mais dois grupos que tratam do desenvolvimento a partir da Sociologia do Trabalho. A totalidade desses GPs abrange 425 pesquisadores e 324 estudantes.

Os grupos de pesquisa levantados foram organizados em torno de 8 temas: desenvolvimento agrário ou local (21%); epistemologia e desenvolvimento (20%); instituições e regulação (18%); desenvolvimento e meio ambiente (11%); trabalho e desenvolvimento (11%); instituições de socialização (9%); ciência, tecnologia e inovação (5%); e organizações e mercado (5%). (Gráfico 5)

Gráfico 5 – Distribuição temática dos grupos de pesquisa (GPs). Brasil, 2013

Fonte: CNPq. Diretório de GPs, 2013. Elaboração Mateus Silva.

Em relação aos processos de governança toma-se como base apenas dois núcleos temáticos Instituições e Regulação (4); e ao tema Organizações e Mercado (2) que juntos correspondem a 23% dos GPs levantados sobre desenvolvimento e somam 8 GPs. O primeiro abarca 31 pesquisadores, 50 estudantes de 8 universidades⁴⁰ e desenvolve pesquisas sobre a regulação do setor de energia (Eletrobrás); gestão pública e desenvolvimento urbano; processos democráticos e políticas públicas; integração regional (MERCOSUL). O segundo núcleo temático “Organizações e Mercado” compõe-se apenas de 2 grupos de pesquisas vinculados a duas universidades: a Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho e a Universidade Federal Fluminense (UFF), e abarca 17 pesquisadores e 17 estudantes, dedicando-se ao estudo de arranjos corporativos e relações entre empresários e mercado.

A formação dos grupos agregados na subtemática de “Instituições e Regulação” tem início desde 1996, mas a partir de 2007 a 2010 a constituição dos grupos aparece mais sequenciada. A maioria deles concentra-se na região Sudeste – Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais. (Gráfico 6) –, sendo 67% originados de universidades federais; 25% de universidades estaduais e 13% de universidades privadas (Gráfico 7).

Gráfico 6 – Núcleo temático “Instituições e regulação”, segundo Estados e regiões. Brasil, 2013

Fonte: CNPq – Diretório GP2013, Elaboração Mateus Silva.

Gráfico 7 – GP na temática ‘Instituições e regulação’¹, segundo a natureza das instituições. Brasil, 2013

Fonte: CNPq – Diretório GP, 2013. Elaboração Mateus Silva.

O levantamento desses grupos de pesquisa objetiva, sobretudo mapear e identificar tendências. Ele permite desenhar problemáticas da Sociologia do Desenvolvimento dos novos processos de pactuação entre

atores, nos últimos anos, resultantes de processos de conflito, localizar quais as instituições responsáveis pela produção desse conhecimento e sua distribuição por regiões, no contexto mais recente.

A fonte, no entanto tem que ser usada com cautela pela imprecisão do campo conceitual no registro dos GPs. Ademais, as problemáticas dos grupos movem-se em fronteiras interdisciplinares, e parte dessa produção pode estar registrada nas subáreas das “Sociologias específicas”; “Sociologia urbana” ou “rural”. De modo geral, os subcampos temáticos buscam analisar processos de pactuação entre atores na tomada de decisão, da perspectiva mais territorializada dos processos de desenvolvimento. Nesse sentido, vale registrar o GP “Desenvolvimento, Trabalho e Ambiente” da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), liderado por Jose Ricardo Ramalho e Neide Esterici, que envolve parcerias com a UFMA; UFPB, UFPA, UFF, USP e CPDA - UFRRJ, instituições que se constituem em centros de referência na formação de pesquisadores e na produção de pesquisa sobre esse tema. Como a orientação dos estudos volta-se especialmente para os arranjos entre atores em situação de conflito os estudos nem sempre aparecem articulados diretamente à noção de governança e distribuem-se nos 8 subtemas relacionados a essa noção.

Síntese da noção de governança: a construção mítica de um “horizonte do possível”

Pode-se concluir que a governança, como dispositivo de racionalização do poder pelas agências multilaterais se instaura como uma nova modalidade de ação coletiva, na mediação do conflito e concertação entre agentes em arranjos cooperativos, ultrapassando o governo e incorporando o poder da sociedade, mesmo em situações de conflito, e gerando cumplicidades e legitimidade possível, mas também delimitando campos de dissensos, conflitos e contra poderes alternativos.

A noção foi originalmente formulada no contexto da “reforma” do Estado com vistas a produzir legitimidade e garantir autossustentabilidade aos governos na transição neoliberal. Gradativamente esses processos vão instituindo novas instâncias democráticas criadas, com

possibilidades de reversões resultantes da força de organização, pressão e negociação dos agentes envolvidos.

Enquanto categoria de intermediação (via conselhos, fóruns, consultas, assembleias e outras arenas públicas), os sistemas de governança visam a criar espaços de concertação entre os interesses conflitantes dos agentes na decisão pública, gerando quadros de pactuação entre eles em torno de compromissos no encaminhamento de demandas e conflitos, com possibilidades para experimentar soluções criativas pactuadas, mas, também, processos de dominação, via a neutralização das demandas sociais das comunidades locais.

Do ponto de vista da sociabilidade real, a governança opera com base no poder social dos agentes sociais, abrangendo a sociedade em processos formais e informais na produção da política e processos de inserção sociopolítica e econômica. Envolve formas concretas de socialização das classes populares na sua experiência com o mercado e com as instituições de governo, bem como com a ordem da justiça. A noção assume, pois, uma perspectiva aberta, incorporando processos de democratização de direitos de participação da cidadania, que constroem um saber e um poder enraizados nas redes associativas desses agentes na reprodução da vida e do trabalho, mas também na produção da justiça social.

Como noção prospectiva, a noção de governança representa um horizonte mítico da política possível no qual e pelo qual é possível produzirem-se resultados parciais, ou êxitos relativos, construindo cumplicidades parciais e temporárias entre atores públicos e sociais, locais e externos. Através de um regime de ação que ultrapassa o lócus exclusivo do governo e dos partidos políticos, os arranjos de governança produzem acordos mínimos que nem sempre alcançam os resultados desejados, mas podem instaurar alguma regulação dos conflitos. No entanto, esse processo dá margem e riscos para a neutralização dos interesses da cidadania, processos de subordinação e capturas de interesses e segmentação da política. Nesse sentido a natureza prática dessa categoria de ação pode ter como resultado:

- a produção de enclaves- ou seja, os processos de governança podem resultar em fragmentação, particularização e segregação das ações do planejamento urbano estratégico, perdendo-se a dimensão de hierarquia do planejamento geral da cidade;
- uma autonomia dos sujeitos, do ponto de vista liberal, em condições de penúria dessas classes e num contexto histórico de profundas desigualdades, podendo se constituir em soluções profundamente injustas, quando a solução das condições de superação da pobreza passa à responsabilidade exclusiva das próprias camadas populares como saídas de ativação de um empreendedorismo;
- a tecnificação da política, em benefício de procedimentos técnicos na formalização dos processos de gestão em vários níveis, inclusive na implementação dos programas focalizados de transferência de renda, que pelo desenho estratégico do programa pode implicar despolitização dos processos redistributivos e eliminar formas de representação democráticas da cidadania e de controle dos cidadãos sobre os bens públicos e naturais;
- um “comunitarismo virtuoso”, que supõe uma visão positiva antecipada dessas arenas públicas como instâncias virtuosas por si mesmas. Esses espaços podem ser capturados por atores políticos fortes (autoritários, personalistas ou clientelistas) e o interesse público pode ser subordinado aos agentes privados nas parcerias público-privadas, incompatíveis com a prevalência do interesse público. Em termos produtivos, a inscrição dos pequenos empreendimentos nos circuitos econômicos em escalas mais amplas pode gerar dependência e transferência dos riscos aos setores populares pelo endividamento.

No Brasil a noção de governança enfrenta limitações e dificuldades em razão da tradição de uma cultura política autoritária e patrimonialista das relações sociais, que mediaram historicamente a relação entre Estado, elites econômicas e estruturas institucionais. Analisei as li-

mitações específicas aos processos de governança no Brasil no livro Ivo (2001), examinando: (i) o caráter patrimonialista e autoritário do Estado e a fragilidade das estruturas locais influenciadas por relações oligárquicas e clientelistas; (ii) o caráter cêntrico do planejamento e controle dos dispositivos institucionais com ênfase em aspectos econômicos; (iii) o compromisso corporativista do Estado populista nacional com o segmento dos trabalhadores assalariados especialmente urbanos, limitando a política social a uma matriz de proteção segmentada e excludente, que deixa fora da proteção uma massa de trabalhadores não-assalariados; (iv) a amplitude quantitativa do fenômeno de pobreza, resultante de uma estrutura social profundamente desigual e, por fim; (v) a capacidade organizativa dos movimentos sociais no acesso à cidadania e aos bens públicos na história da cidadania no Brasil. Para essa construção tomo por base os autores: Nunes (1997), Carvalho (1980, 1987) e Santos (1994).

Observando-se a capacidade do sistema político para qualificar processos de governança, cabe indagar como garantir eficácia nas ações de colaboração entre agentes públicos e privados (um paradigma da governança) já que a matriz que organiza politicamente essa relação é permeada historicamente por relações patrimonialistas e clientelistas, pela privatização de estruturas públicas e institucionais em benefício das elites econômicas [...]. Quanto à capacidade societária, indaga-se que recursos políticos, cívicos e ideológicos possuem as camadas populares, quando desvinculadas de formas de representação e organização de interesse, para produzirem resultados consistentes que pressionem para processos redistributivos na superação das desigualdades, capacitando-se para formas de integração social mais vigorosas? Esse processo não levaria, perversamente, à segmentação da pobreza ou a transferir para esses agentes a responsabilidade sobre o seu próprio destino?

Salazar (1998) encaminha a solução desses questionamentos teóricos e políticos pela articulação de duas diferenças: a) a diferença da jurisdição e b) a diferença da historicidade. A primeira entende que a sociedade civil ou os movimentos sociais podem atuar para legislar

o que não está legislado. A segunda supõe que o Estado possa legislar para que atores populares constituam-se em cidadãos de direitos sociais, políticos e civis. Uma ou outra saída, acrescento, envolve implicações cognitivas e entrelaçamento com a produção dessas novas categorias no âmbito das Ciências Sociais e da economia política.⁴¹

Conclusões

A recuperação da noção de governança como um regime de ação prática (coletiva) voltada para a mudança social mostrou uma interseção contínua da ação pública prospectada, num movimento contínuo e assimétrico que articula conhecimentos, atores e projetos. Esse processo de racionalização baseia-se nas regras do Estado de direito como a sua base regulatória central. Como observado na construção da Agenda Pós-2015 (PNUD), elas atuam na sustentabilidade do desenvolvimento, mas representam também um poder do Estado voltado para limitar as liberdades individuais da cidadania nos limites das regras do Estado na sua razão instrumental e normativa.

Habermas (2001) analisa os processos de racionalização da modernidade, distinguindo duas categorias, o sistema e o mundo da vida. A primeira representa a razão instrumental e abarca dois subsistemas, o econômico e o político. O mundo da vida é entendido como aquele em que os atores comunicativos situam e datam seus pronunciamentos em espaços sociais e tempos históricos. Ele compreende as intersubjetividades dos atores inseridos em situações concretas de vida, da experiência, constituindo-se o pano de fundo sobre o qual as ações humanas se realizam.

Partindo desse argumento ensaio a hipótese que a governança como uma categoria da ação prática busca reconciliar, na esfera pública, o sistema com o mundo da vida. O risco é que os processos reais e históricos, que compreendem a reprodução social e cultural, a integração social e a socialização dos atores sejam colonizados pelo “sistema” na impulsão do crescimento econômico e pelos processos de juridicização do “mundo da vida”.

Numa sociedade que se transforma, renovando seus modos de racionalização via governança, a sua ação prospectiva é uma retórica do “horizonte mítico da política”, podendo mobilizar atores e consolidar processos democráticos na formação de consensos, mas também neutralizar as relações assimétricas de poder entre os agentes sociais e o mercado, entre os atores do crescimento e os sujeitos do trabalho; entre processos de crescimento, regimes de bem-estar e justiça social e ambiental.

Referências

- ACOSTA, A. O Buen vivir- uma oportunidade de imaginar um outro mundo. In: STIFTUNG, H. B. *Um campeão visto de perto: uma análise do modelo de desenvolvimento brasileiro*. Rio de Janeiro: Heirich Böll Foundation, 2012. p. 198-216. (Série Democracia). Disponível em: <http://br.boell.org/downloads/alberto_acosta.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2013.
- ABERS, R.; KECK, M. Mobilizing the State: The Erratic Partner in Brazil's Participatory Water Policy. *Politics & Society*, v. 37, p. 289-314, 2009.
- ASSEBURG, H. B.; GAIGER, L. I. A economia solidária diante das desigualdades. *Dados: revista de ciências sociais*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 499-533, 2007.
- BAHIA. SECRETARIA DE JUSTIÇA SOCIAL; FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. Programa Vida Melhor Urbano: manual de orientação metodológica: pressupostos conceituais e procedimentos práticos. Salvador: FLEM, 2014.
- BOSCHI, R. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados: revista de ciências sociais*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 655-690, 1999.
- BOSCHI, R. Democratic Governance and Participation: Tales of Two Cities. In: MCCARNEY, P. L.; STREN, R. E. (Ed.). *Governance on the Ground: Innovations and Discontinuities in Cities of the Developing World*. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2003. p. 151-194.
- BRESSER PEREIRA, L. C. O conceito de desenvolvimento do ISEB rediscutido. *Dados: revista de ciências sociais*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, p. 49-84, 2004.
- BRESSER PEREIRA, L. C. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. In: PRADO, L. C. D.; D'AGUIAR, R. F. (Org.). *Desenvolvimento econômico*

e crise: ensaios em comemoração aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2012. p. 27-66.

CARDOSO, A.; VALLE, C. Habitação e governança urbana: avaliação da experiência em 10 cidades brasileiras. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, n. 4, p. 33-63, 2000.

CARVALHO, J. M. *A construção da ordem: a elite política imperial*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

CARVALHO, J. M. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

COELHO, M.; DINIZ, E. *Governabilidade, governança local e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1995. Mimeografado.

COSTA, V. M. F. O novo enfoque do Banco Mundial sobre o Estado. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 5-26, 1998.

COHEN, J.; ARATO, A. *Sociedad civil y teoria política*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

DANTAS NETO, P. F. Caminhos e atalhos: autonomia política, governabilidade e governança urbana em Salvador. In: IVO, Anete B. L. et al. (Org.). *O poder da cidade: limites da governança urbana*. Salvador: Edufba, 2000. p. 51-83.

DINIZ, E. Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre um novo paradigma. *Revista de Serviço Público/ENAP*, v. 120, n. 2, p. 5-21, maio/ago. 1996.

ESTERCI, N.; RAMALHO, J. R. A resistência em campo minado. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 11, n. 32, p. 25-32, out. 1996.

ESTERCI, N.; SCHWEIKARDT, K. H. S. C. Territórios amazônicos de reforma agrária e de conservação da natureza. *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas*, Belém, v. 5, n. 1, p. 59-77, jan./abr. 2010.

FOUCAULT, M. A governamentalidade. In: FOUCAULT, M. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1979. p. 277-293.

FREY, K. Governança urbana e participação pública, *RAE- eletrônica*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 136-150, 2007.

GURZA LAVALLE, A.; CASTELLO, G.; BICHR, R. The Backstage of Civil Society: Protagonism, networks, and affinities between civil organizations in São Paulo. Brighton: IDS, 2008. (IDS Working Paper, 299)

GOFFMAN, E. *Frame Analysis. An Essay on the Organization of Experience*. New York: Harper & Row, 1974.

- GRAMSCI, A. *Cadernos do cárcere*. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1999. v. 1. Edição de Carlos Nelson Coutinho; Marco Aurélio Nogueira e Luiz Sergio Henriques.
- HABERMAS, J. *Teoría da Acción comunicativa I: racionalidad de la acción y racionalización social*. 3. ed. Madri: Taurus, 2001.
- HARVEY, D. O direito a cidade. *Lutas Sociais*, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012.
- HYDEN, G.; BRATTON, M. Governance and the Study of Politics. In: HYDEN, G.; BRATTON, M. (Ed.). *Governance and Politics in Africa*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1992.
- IPEA. *Estado, instituições e democracia: democracia*. Brasília: Ipea, 2010. Livro 9, v. 2.
- IVO, Anete B. L. et al. *Governabilidade e governança urbana: o caso de Salvador*. Salvador, 1996. Relatório de pesquisa apresentado à / Ford Foundation/rede GURI.
- IVO, Anete B. L. Uma racionalidade constrangida: uma experiência de governança urbana em Salvador. *Caderno CRH*, Salvador, n. 26/27, p. 107-145, jan./dez. 1997.
- IVO, Anete B. L. L'expérience de gouvernance urbaine à Salvador de Bahia. *Les Annales de la Recherche Urbaine*, Paris, n. 80-81, p. 55-63, déc. 1998.
- IVO, Anete B. L. et al. (Org.). *O poder da cidade: limites da governança urbana*. Salvador: Edufba, 2000.
- IVO, Anete B. L. *Metamorfoses da questão democrática: governabilidade e pobreza*. Buenos Aires: CLACSO/ASDI, 2001.
- IVO, Anete B. L. Recomposição política, comunidade cívica e governança urbana. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 8, p. 9-38, 2º sem. 2002.
- IVO, Anete B. L. A 'urban governance' e as políticas sociais: entre consentimento e participação. In: ZICARDI, A. (Comp.). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ambito local*. México: IISUNAM/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales-COMECOS/INDESOL, 2004. p. 77-104.
- IVO, Anete B. L. Políticas sociais, pobreza e trabalho: dilemas do bem-estar em países de capitalismo periférico. *Bahia Análise e Dados*, Salvador, v. 17, n. 4, p. 1121-1133, nov. 2008.
- IVO, Anete B. L. O paradigma do desenvolvimento: do mito fundador ao novo desenvolvimento. *Caderno CRH*, Salvador, v. 25, n. 65, p. 187-210, maio/ago. 2012.

IVO, Anete B. L. Estado da arte da Sociologia nos estudos sobre o desenvolvimento. In: MONTEIRO NETO, A. (Org.). *Sociologia, política e desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2014. v. 2, p. 17-89.

JACOBI, P. Governança institucional de problemas ambientais. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 4, n. 7, p. 119-137, out. 2005.

LEBORGNE, D.; LIPIETZ, A. Two social strategies in the production of new industrial spaces. In: BENKO, G; DUNFORD, M. (Ed.). *Industrial change and regional development*. London: Pinter Publisher-Belhaven Press, 1991a.

LEBORGNE, D.; LIPIETZ, A. L'après-fordisme: idées fausses et questions ouvertes. *Espaces et Sociétés*, Paris, n. 66, 1991b. (Couverture orange CEPREMAP, 9103, 1990)

LES ANNALES DE LA RECHERCHE URBAINE. *Gouvernance*. Paris, n. 80-81, déc. 1998.

KRAYCHETE, G. Economia dos Setores populares e inclusão socioprodutiva: bases conceituais e políticas públicas. In: BAHIA. SECRETARIA DE JUSTIÇA SOCIAL; FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. *Programa Vida Melhor Urbano: manual de orientação metodológica: pressupostos conceituais e procedimentos práticos*. Salvador: FLEM, 2014. p. 12-27.

LAUTIER, B. Les politiques sociales em Amérique Latine. Propositions de méthode pour analyser um éclatement em cours. *Cahiers des Amériques Latines*, Paris, n. 30, p. 19-44, 1999.

LAUTIER, B. O consenso sobre as políticas sociais na América Latina, negação da democracia? *Caderno CRH*, Salvador, v. 23, n. 59, p. 353-368, maio/ago. 2010.

LEE-SMITH, D.; STREN, R. New Perspectives on African Urban Management. *Environment and Urbanization*, v. 3, n. 1, p. 23-36, Apr. 1991.

Le GALÈS, P. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue Française de Science Politique*, Paris, ano I, n. 45, p. 57-94, 1995.

LEFÈBVRE, H. *O direito à cidade*. Tradução Rubem Eduardo Frias. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFTWICH, A. Governance, Democracy and Development in the Third World. *Third World Quarterly*, v. 14, n. 3, p. 606-608, 1993.

LOFCHIE, M. F. Perestroika Without Glasnost: Reflections on Structural Adjustment. In: EMORY UNIVERSITY. Governance in Africa Program. *Beyond Autocracy in Africa: Work in Papers from the Inaugural Seminar of the Governance in Africa Programme*, The Carter Center of Emory University.

- Atlanta, Georgia, February 17-18, 1989. Atlanta: Carter Center of Emory University, 1989. Working paper series (Emory University. Carter Center)
- MARQUES, E. *Redes sociais no Brasil*. Belo Horizonte: Argumentum, 2012.
- MARQUES, E. Government, Political Actors and Governance in Urban Policies in Brazil and São Paulo: Concepts for a Future Research Agenda. *Brazilian Political Science Review*, São Paulo, v. 7, n. 3, p. 8-35, 2013.
- MARQUES, E. Espaço, uma construção cotidiana [Entrevista]. *Regiões e Redes: caminhos da universalização da saúde no Brasil*. 23 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.resbr.net.br/espaco-uma-construcao-cotidiana/>>. Acesso em: 20 jun. 2016.
- MARQUES, E. *A metrópole de São Paulo no século XXI: espaços, heterogeneidades e desigualdades*. São Paulo: Ed. Unesp: CEM, 2015.
- MILANI, C. R. S.; ARTURI, C.; SOLINÍS, G. (Org.). *Démocratie et gouvernance globale*. Paris: Unesco: Khartala, 2003. (Collection Tropiques).
- MCCARNEY, P.; HALFANI, M.; RODRIGUEZ, A. Hacia una definición de 'governanza'. *Proposiciones*, Santiago do Chile, n. 28, p. 118-155, 1998.
- MOOR, M. Introduction. *IDS Bulletin*, Brighton, UK, v. 24, n. 1, Jan. 1993.
- NOGUEIRA, M. A. *Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. 3. ed. S. Paulo: Cortez Ed., 2011.
- NUNES, E. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Zahar Ed.; Brasília: ENAP, 1997.
- NUN, J. *Marginalidad y exclusión social*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- OSMOND, A. La gouvernance: concept mou, politique ferme. *Les Annales de La Recherche Urbaine*, Paris, n. 80-81, p. 19-26, déc. 1998.
- ONU. Organização das Nações Unidas. *Carta das Nações Unidas*, 1945. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm>. Acesso em: 10 mar. 2016.
- PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Global Dialogue on Rule of Law and the Post-2015 Development Agenda*. Report, déc. 2013. Disponível em: <www.undp.org/>.
- PRÉTECEILLE, E. Inégalités urbaines, gouvernance, domination? Réflexions sur l'agglomération parisienne. In: BALME, R.; FAURE, A.; MABILEAU, A. (Ed.). *Les nouvelles politiques locales: Dynamiques de l'action publique*. Paris: Presses de Sciences Po., 1999. p. 57-76.

- RAMALHO, J. R. Novas conjunturas industriais e participação local em estratégias de desenvolvimento. *Dados: revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 147-178, 2005.
- RIBEIRO, L. *As metrópoles brasileiras no milênio: resultados de um projeto de pesquisa*. Rio de Janeiro: IPPUR/Observatório das Metrópoles, 2012.
- RODRÍGUEZ, A.; WINCHESTER, L. *Ciudades y Gobernabilidad en América Latina*. Santiago do Chile: Ediciones SUR, 1997.
- RHODES, R. A. W. The New Governance: Governing Without the Government. *Political Studies Association*, United Kingdom, v. 44, n. 4, p. 652-667, Sept. 1996.
- SALAZAR, G. De La participación ciudadana: capital social constante y capital variable (Explorando senderos trans-liberais). *Proposiciones*, Santiago do Chile, n. 28, p. 156-183, Sept. 1998.
- SANTOS JR., O. Democracia, desigualdades e governança local: dilemas da reforma municipal no Brasil. *Cadernos Metrópole*, n. 8, p. 87-103, 2002.
- SANTOS, W. G. dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, [1979] 1994.
- SIMIONATO, I. Razões para continuar utilizando a categoria sociedade civil. In: CANTOIA LUIZ, D. E. (Org.). *Sociedade civil e democracia: expressões contemporâneas*. São Paulo: Veras Ed., 2010.
- TATAGIBA, L. Relação entre movimentos sociais e instituições políticas na cidade de São Paulo: o caso do movimento de moradia. In: KOWARICK, L.; MARQUES, E. (Ed.). *Caminhos cruzados: sociedade, política, cultura*. São Paulo: Ed. 34, 2011.
- THE GLOBAL GOALS FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. 2015. Disponível em: <<http://www.globalgoals.org/pt/>>.
- WACQUANT, L. Três etapas para uma antropologia histórica do neoliberalismo realmente existente. *Caderno CRH*, Salvador, v. 25, n. 66, p. 505-518, set./dez. 2012.
- WANDERLEY, L. E. Sociedade civil e Gramsci: desafios teóricos e práticos *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 109, p. 5-30, jan./mar., 2012.
- WANDERLEY, M. N. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas – o “rural” como espaço singular e ator coletivo. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, n. 15, p. 87-145, out. 2000.

WEBER, M. *Economia e sociedade*: fundamentos da Sociologia compreensiva. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa, rev. téc. Gabriel Gohn. 4. ed. Brasília: Ed. UnB, 2000.

WILLIAM, D.; YOUNG, T. Governance, the World Bank and Liberal Theory. *Political Studies*, v. XLII, n. 1, p. 84-100, Mar. 1994.

WORLD BANK. *Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth*. Washington, D.C.: World Bank, 1989.

WORLD BANK. *Governance and Development*. Washington, D.C.: World Bank, 1992.

WORLD BANK. *Governance: The World Bank's Experience*. Washington, D.C.: World Bank, 1994.

WORLD BANK. *The State in a Changing World. World Development Report 1997*. Oxford: Oxford University Press; Washington, D.C.: World Bank, 1997.

Sites consultados

<<http://www.beyond2015.org/world-we-want-2015-web-platform>>

<<http://www.worldwewant2015.org/file/341332/download/371036><http://www.brasil.gov.br/governo/2014/05/divulgado-relatorio-de-dialogos-sobre-agenda-pos-2015>>

<<http://www.agenda21comperj.com.br/o-projeto/desenvolvimento-sustentavel>>

<<http://www.brasil.gov.br/governo/2014/05/divulgado-relatorio-de-dialogos-sobre-agenda-pos-2015>>

<<http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-em-acao/a-onu-e-o-desenvolvimento>>

<<http://www.unesco.org/new/pt/brasil/post-2015-development-agenda/>>

<<http://www.portalodm.com.br/noticia/1148/acelerar-agenda-de-desenvolvimento-e-prioridade-para-conselho-economico-e-social-da-onu>>

<<http://bit.ly/pos2015>>

<<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=4132>>

<<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=4256>>

<<http://www.globalgoals.org/pt/>>

Notas

- 1 São organizações formadas entre os Estados e reguladas por meio de tratados ou acordos que visam a incentivar a cooperação permanente entre seus membros, a fim de atingir objetivos comuns e estratégicos entre os países-membros: normas comuns de comportamento político, social etc.; prever, planejar e concretizar ações em casos de urgência (diante de conflitos diversos, guerras, catástrofes etc.); realizar pesquisas conjuntas em áreas específicas; prestar serviços de cooperação econômica, cultural, médica etc.
- 2 A noção de “sustentabilidade do desenvolvimento” definida pelo Banco é bastante ampla e internamente também implica garantias institucionais para o Banco como credor de projetos de cooperação técnica.
- 3 Inúmeras agências articulam os países em metas do desenvolvimento da economia global: a Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) que regula o comércio internacional. A UNCTAD trabalha também com a Organização Mundial do Comércio (OMC), uma entidade que dá assistência às exportações dos países em desenvolvimento. O Banco Mundial gasta anualmente bilhões de dólares em empréstimos a juros baixos, créditos sem juros e doações aos países em desenvolvimento para investimentos em educação, saúde, administração pública, infraestrutura financeira e desenvolvimento do setor privado, da agricultura e gestão dos recursos naturais e ambientais.
- 4 O artigo integra o projeto de pesquisa *A reinvenção do desenvolvimento: Agências multilaterais e produção sociológica contemporânea* apoiado pelo Edital Universal n. 14 do CNPq, 2012.
- 5 World Bank, *Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth* (1989) e o World Bank *Governance and Development* (1992).
- 6 A coordenação dessa rede no Brasil foi de Lícia Valladares e Renato Boschi e foi sediada no antigo IUPERJ nos anos 1990. A coordenação da pesquisa sobre Salvador foi de Anete Ivo e os resultados conjuntos dessa pesquisa foram publicados em Ivo (2000).
- 7 Foucault denomina *gouvernementalité* / governamentalidade, o processo de racionalidade do governo que envolve o conjunto de instituições, procedimentos, análises, cálculos e táticas que permitem exercer o poder da população. Baseia-se como saber na economia política e tem por instrumentos técnicos essenciais os dispositivos de segurança. Com essa noção ele buscou resgatar o processo de formação histórica de um tipo de poder chamado governo, que abarca tanto as formas como foi constituído e também os conhecimentos em que se baseia. (FOUCAULT, 1979, p. 291)
- 8 De acordo com Habermas, o processo de racionalização abarca a dimensão instrumental crescente da vida social, de que nos fala Max Weber em *Economia e Sociedade*, que pode levar a um controle excessivo dos indivíduos (a jaula de ferro), e, também, a racionalidade da ação comunicativa, que juntos colaboram para a produção de consensos.
- 9 Na medida em que esses mecanismos podem significar formas sutis de subalternidade e neutralização do poder social.
- 10 Essa parte foi parcialmente publicada no *Caderno CRH*, v. 25, n. 65, maio/ago. p. 187-210. (ver Ivo, 2012).
- 11 No Brasil, o *Plano de Metas de Juscelino Kubitschek* (1956-1961).
- 12 Essa definição corresponde à formulação do ISEB, no Brasil nos anos 60. Esse paradigma da modernização, no pós-guerra, converteu-se numa referência central do pensamento latino-

- americano desenvolvimentista da época e influenciou grande parte da literatura sociológica brasileira desse período.
- 13 As bases teóricas dessa nova concepção começaram a ser consolidadas em 1983, quando a ONU montou a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Em 1989, essa equipe publicou o relatório “Nosso Futuro Comum” no qual apareceu o termo “Desenvolvimento Sustentável”. Cf. <http://www.agenda21comperj.com.br/o-projeto/desenvolvimento-sustentavel>.
 - 14 Parte dessa análise está no verbete “Desenvolvimento e atores sociais”, no *Dicionário Temático Desenvolvimento e Questão Social*. (IVO et al., 2013)
 - 15 Reunião do Programa de Governança na África (Universidade Emory), em 1989, em que Richard Joseph debateu sobre a noção com 30 acadêmicos. (MCCARNEY; HALFANI; RODRIGUEZ, 1998)
 - 16 O Estado de direito é aquele em que o poder exercido é limitado pela ordem jurídica vigente. Envolve o respeito da hierarquia das normas e dos direitos fundamentais.
 - 17 Presidente Conable no prefácio do texto *Managing development: the governance dimension*. Posteriormente integrado no documento World Bank, 1992. (OSMOND, 1998, p. 19)
 - 18 No livro *Metamorfoses da questão democrática: governabilidade e pobreza* (2001), analiso detalhadamente as diversas perspectivas da pobreza e a tendência da focalização pelas agências e governos, nos novos regimes do Estado social, no contexto neoliberal e observo os efeitos e limites sobre processos urbanos em relação à cidade de Salvador da Bahia.
 - 19 Lautier (2010) analisa como a adoção de sistemas de avaliação, voltados para a capacitação dos agentes, disseminam normas e valores liberais que gradativamente vão sendo internalizados, facilitando a produção de consensos.
 - 20 Wanderley (2012) faz um balanço crítico da noção de sociedade civil, destacando contribuições. Em Gramsci a noção de sociedade civil significa “a hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade, como conteúdo ético do Estado”. (SIMIONATO, 2010, p. 50) Associada às recomendações de governança, a noção assume um conteúdo normativo virtuoso e produtor de efeitos democratizadores nos planos político, cultural e econômico e compreende o conjunto de atores habilitados a assumir funções institucionalmente reconhecidas no desenho, controle e execução de políticas públicas, bem como na representação de públicos diversos e interesses difusos (Cf. IPEA, 2010, p. 50).
 - 21 Designamos como classes populares um amplo segmento de pessoas e famílias que se reproduzem e trabalham em condições de pobreza, abarcando tanto trabalhadores do emprego formal como os ocupados no setor informal, que se situam nos níveis de rendimentos mais baixos na pirâmide de renda.
 - 22 Na rede de pesquisa Global Urban Research Initiative (GURI) qualifico esses consensos alcançados por programas específicos no município de Salvador como “consensos relativos” (arenas restritas e parciais). (IVO, 1997, 1998, 2002)
 - 23 Ver entrevista de Eduardo Marques (2014).
 - 24 Capítulo IX – Cooperação Econômica e Social Internacional.
 - 25 <http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-em-acao/a-onu-e-o-desenvolvimento>

- 26 Alcançar a educação primária universal, promover a igualdade de gênero e a autonomia das mulheres, reduzir a mortalidade infantil, melhorar a saúde materna, combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças e garantir a sustentabilidade ambiental.
- 27 <http://www.beyong2015.org/world-we-want-2015-web-platform>. A pesquisa “My World” – ou, “Meu Mundo” – uma enquete global das Nações Unidas para um mundo melhor, os cidadãos podem votar nas seis questões de desenvolvimento que têm mais impacto em suas vidas.
- 28 A Sessão de Abertura de Alto Nível foi assistida por mais de 150 pessoas, incluindo participantes da reunião do “Diálogo Global”; os representantes dos Estados-Membros, das organizações da sociedade civil e outras entidades internacionais. <https://www.worldwewant2030.org/node/417693>. O encontro reuniu especialmente representantes dos países do “Terceiro Mundo” ou países em desenvolvimento ou Emergentes com especialistas de agências internacionais e das Nações Unidas. Esses participantes eram originários de 16 de países africanos Subsaarianos e mais: 4 dos Estados Árabes; 12 da Ásia e Pacífico; 5 da Europa e Ásia central; 8 da América Latina (Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica e Equador e México); 21 participantes de agências internacionais e acadêmicos e 14 participantes das Nações Unidas.
- 29 www.worldwewant2015.org
- 30 <http://www.brasil.gov.br/governo/2014/05/divulgado-relatorio-de-dialogos-sobre-agenda-pos-2015>
- 31 Conforme distinção de Habermas entre o “sistema” e o “mundo da vida”.
- 32 Hyden e Bratton (1992), Ivo (1998), Lautier (1999, 2010), Lee-Smith e Stren (1991), Leftwich (1993), Le Galès (1995), Marques (2013), McCarney, Halfani e Rodriguez (1998), Milani, Arturi e Solinis (2003), Moor (1993), Osmond (1998), Préteceille (1999), Rhode (1996), Rodríguez, Winchester (1997), Salazar (1998) e William e Young (1994).
- 33 Essa definição resulta fundamentalmente de definições do Banco Mundial (1989, 1992).
- 34 Para Salazar (1998) para o primeiro tipo de governança, aquele associado aos ajustes, a noção de participação social é admitida nos limites da estabilidade do sistema político, podendo criar um polo alternativo de um poder cidadão, baseado no poder social participativo, visto como governança.
- 35 Ver capítulo II do livro de autoria de Ivo (2001).
- 36 A noção comunidade refere-se a um grupo de pessoas que compartilham objetivos comuns, partilham uma mesma herança cultural e histórica e ocupam um território geograficamente definido.
- 37 Essa definição do autor é de 2000, mas a incorporamos a partir do documento redigido pelo autor para o *PROGRAMA Vida Melhor Urbano* (2014).
- 38 A primeira parte dessa análise em termos globais foi publicada pelo Ipea (Ivo, 2014).
- 39 Rede coordenada por Richard Stren da University of Toronto e apoiada pela Ford Foundation. No Brasil os responsáveis foram: Licia Valladares e Renato Boschi, do antigo IUPERJ. Originalmente foi escrito um texto de Coelho e Diniz (1995) que faz uma distinção entre as noções de governança e governabilidade e associa esses processos à dinâmica dos movimentos sociais urbanos. Em seguida foram realizados dois estudos de caso: sobre Salvador da Bahia (IVO et al., 1996, 2000; IVO, 1997, 1998) e Belo Horizonte (SOMARRATIBA et al., 1996 apud BOSCHI, 1999), sintetizados em artigo de Boschi, 1999. No âmbito internacional Anete Ivo analisa a experiência de governança em Salvador em: *Les Annales de la Recherche*

Urbaine, n. 80-81, 1998, número temático sobre - *Gouvernances*. Nessa publicação foram também publicados artigos de dois autores brasileiros: Rebecca Abers (participação popular) e Carlos Vainer (urbanismo de tolerância). Em 2003 o Guri publicou um livro com um capítulo de Boschi, 2003 comparando as duas experiências.

- 40 São: cinco Universidades federais (UFSC, UFRJ; UFRJ; UFU; UFMG); duas estaduais: (UECE, Ceará e UnC, RG; e um grupo de pesquisa vinculado a sociedade civil (CEDEC).
- 41 Agradeço a observação sobre economia política, de Elsa Kraychete.