

The logo for Enap (Escola Nacional de Administração Pública) consists of the word "Enap" in white, bold, sans-serif font, centered within a solid red rectangular background.

Escola Nacional de Administração Pública

Especialização em Gestão Pública com Ênfase em Governo Local

**ARRANJO INSTITUCIONAL DE GOVERNANÇA COMPARTILHADA
PARA TERRITORIALIZAÇÃO DOS OBJETIVOS DO
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UMA PROPOSTA PARA OS
MUNICÍPIOS INTEGRANTES DO CONSÓRCIO SOMAR.**

**Autora: Karina Albuquerque de Souza
do Nascimento**

**Brasília – DF
Outubro/2018**

**ARRANJO INSTITUCIONAL DE GOVERNANÇA COMPARTILHADA PARA
TERRITORIALIZAÇÃO DOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL: UMA PROPOSTA PARA OS MUNICÍPIOS INTEGRANTES DO
CONSÓRCIO SOMAR.**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como parte dos requisitos
para obtenção do grau de Especialista em
Gestão Pública com ênfase em governo
Local.

Aluna: Karina Albuquerque de Souza do
Nascimento

Orientador: Prof. Dr. João Mendes da
Rocha Neto

Brasília – DF

Junho/2018

**ARRANJO INSTITUCIONAL DE GOVERNANÇA COMPARTILHADA PARA
TERRITORIALIZAÇÃO DOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL: UMA PROPOSTA PARA OS MUNICÍPIOS INTEGRANTES DO
CONSÓRCIO SOMAR.**

Autora: Karina Albuquerque de Souza do Nascimento
Prefeitura Municipal de Candeias

Resumo

O Projeto de intervenção busca auxiliar os municípios integrantes do Consórcio SOMAR – Candeias, Madre de Deus, São Francisco do Conde e São Sebastião do Passé, a constituir um arranjo de governança que reúna, à nível regional, as forças governamentais e sociais para uma atuação coordenada e integrada na territorialização de políticas públicas, com foco no alcance dos objetivos e metas do desenvolvimento sustentável – ODS. Esses municípios integram a Região Metropolitana de Salvador-Bahia, que vivencia uma crise de governança, sem atuação integrada nas questões urbanas de interesse comum. É notória a baixa capacidade de implementação de políticas públicas dos municípios do SOMAR que, mesmo consorciados, adotam soluções individualizadas, sem obter resultados efetivos. Instituir uma governança regionalizada e compartilhada, nesse contexto, significa viabilizar soluções integradas e potencializar as ações, conferindo efetividade e economicidade na implementação das políticas públicas e, assim, garantir o direito do cidadão.

Palavras-chaves: Governança, Políticas Públicas, Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

SUMÁRIO

1. Diagnostico	5
1.1. Definição do problema	5
1.2. Contexto/justificativa do problema	6
1.3. Metodologia de coleta de dados	8
1.4. Localização do Plano de Intervenção	9
1.6. Valor previsto.....	10
1.7. Duração.....	10
1.8. Instituição/unidade funcional gestora e idealizadora.....	11
2. Objetivos	12
3. Marco técnico e teórico.....	13
3. Escopo.....	36
3.1. Estrutura Analítica	36
3.2. Não escopo	36
3.3. Premissas.....	37
3.4. Levantamento de restrições.....	37
3.5. Riscos	39
3.6. Estrutura de gestão e principais atores envolvidos.....	40
3.7. Quadro de Trabalho/equipe	43
4. Cronograma	47
5. Considerações finais.....	48
6. Referências bibliográficas	49

1. DIAGNOSTICO

1.1. Definição do problema

Candeias, Madre de Deus, São Francisco do Conde e São Sebastião do Passé, municípios que integram o Consócio SOMAR – Sociedade Organizada para o Município Avançar¹, possuem uma dinâmica urbana, onde os problemas ambientais, sociais, econômicos, interagem e são compartilhados regionalmente, ultrapassando os limites territoriais administrativos municipais. São desafios comuns, nesse contexto, a precariedade urbana-ambiental e os baixos índices sociais, que crescem diante da incapacidade institucional e financeira de implementar políticas públicas.

A Mandala dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, produzida pela Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2018), expressa a precariedade dos municípios consorciados em relação aos aspectos institucional, econômico, social e ambiental, revelando o baixo nível de desempenho para alcance da Agenda 2030 e dos ODS. O aspecto social representa o maior desafio, nesse contexto, especialmente no que se refere aos baixos indicadores educacionais e elevada taxa de homicídios e de população em extrema pobreza. O quadro de estagnação na evolução dos estabelecimentos empresariais, a baixa representação remuneração e baixo PIB per capita, representam o frágil cenário econômico da região. Os aspectos ambientais, especialmente ao saneamento básico, e institucionais, com índice mediano de transparência, também são desafios.

Candeias exerce uma centralidade entre os municípios e possui os maiores desafios sociais, econômicos e ambientais, concentrando a maior população (83.158 habitantes) e precariedade urbana – reflexo não só do processo de industrialização interna, com a instalação do Centro Industrial de Aratu, mas também dos impactos provocados pela instalação da Refinaria Landulpho Alves nos limites do Município de São Francisco do Conde. Madre de Deus, menor município em termos territoriais

¹ O SOMAR é uma associação pública, constituída sob a forma de pessoa jurídica de direito público interno, que integra a administração indireta dos municípios consorciados – Candeias, Madre de Deus, São Francisco do Conde e São Sebastião do Passé, visando estabelecer relações de cooperação federativa, para a realização de objetivos de interesse comum. O SOMAR se dedica a uma atuação multifinalitária, com vista a ampliar a capacidade de planejamento, à regulação e à execução de serviços públicos de interesse comum dos municípios consorciados.

e populacional (17.376 habitantes), apresenta grande limitação econômica e ambiental, com grande dificuldade de diversificação e expansão do setor produtivo, em função da pequena extensão territorial, limitando também a oferta de moradia, gerando ocupação de áreas ambientalmente frágeis e na borda do município vizinho – São Francisco do Conde. Este, apesar do elevado PIB per capita, fruto de uma arrecadação dependente de repasses de royalties da Petrobras, contrasta com baixos índices sociais, onde cerca de 20% da população vive em condição extrema pobreza (IBGE, 2010; CNM, 2018).

A insustentabilidade urbana-regional produz desafios comuns e compartilhados, cujas soluções deveriam ser construídas na mesma escala/abrangência. Entretanto, apesar de consorciados, os municípios atuam de forma isolada e, muitas vezes, conflitantes, no que tange à resolução dessas questões, impactando negativamente nos interesses/ direitos do cidadão, resultando na ineficiência das ações, ampliando as desigualdades e a precariedade existente no território. Além da atuação isolada a nível governamental, que não se restringe à escala regional, mas também se replica no âmbito intra municipal, onde não há integração intersetorial das políticas, observa-se o não aproveitamento das forças da sociedade atuantes no território. Empresas e organizações não-governamentais desenvolvem ações que, aliadas às atividades governamentais, poderiam gerar economicidade e potencializar os efeitos, com maior efetividade no alcance dos resultados.

1.2. Contexto/justificativa do problema

O mundo globalizado provocou a atomização dos problemas urbanos, ampliando as assimetrias entre e intra países, especialmente quando estão na perspectiva de análise as questões ambientais, econômicas e sociais. O processo de urbanização está pautado num padrão de desenvolvimento insustentável, cujas disparidades intrarregionais e interpessoais se materializam no território na visível precariedade urbana-ambiental e exclusão socioespacial. Este modelo inadequado e perverso não é exclusivo das megacidades, se reproduz também nos pequenos núcleos urbanos, ampliando as mazelas.

Nas regiões metropolitanas (RM), onde as dinâmicas urbanas se interrelacionam, os problemas se reproduzem em maior escala e intensidade. Apesar da grande

interação, as questões urbanas de interesse comum são geridas de forma isolada, devido a fragmentação do desenho institucional de gestão das regiões metropolitanas pós Constituição Federal de 1988 (Gonçalves, Britto e Bessa, 2015), que deflagrou a autonomia municipal e deixou no limbo a gestão das RMs. A ausência de um de um arranjo de governança dificulta a atuação integrada e implementação de políticas públicas nesses territórios, resultando na baixa efetividade e alcance dos resultados.

Candeias, Madre de Deus e São Francisco do Conde, municípios que integram a região metropolitana de Salvador-Bahia, e recorte territorial desse projeto de intervenção, ao firmarem um pacto político, mediante a instituição do Consorcio SOMAR, buscam, via cooperação e coordenação federativa, a resolução de problemas comuns – vulnerabilidade social, precariedade urbana, serviços básicos deficitários, elevado índice de desemprego e violência, baixa capacidade financeira e institucional. Entretanto, mesmo consorciados os municípios não estão integrados em suas ações, o que deixa claro as limitações do SOMAR, que, além de operar como mais uma instância de gestão – e não de governança, limita a atuação nas políticas públicas à ação governamental, sem o aproveitamento das forças sociais atuantes no território.

É nesse contexto adverso, e repleto de desafios, que se pretende promover, de forma integrada, a territorialização da Agenda 2030 e dos 17 objetivos do desenvolvimento sustentável, pactuados pelos Estados-membros das Organizações das Nações Unidas, visando reduzir desigualdades regionais e interpessoais e tornar as cidades sustentáveis e resilientes. O Brasil, como signatário dessa agenda, tem o compromisso promover a adequação das suas ações para alcance das metas. O Tribunal de Contas da União, através do Acórdão 1968/2017, determinou internalização dos ODS à nível federal, sendo esperado, num cenário próximo, um rebatimento das exigências para adequação das agendas dos governos subnacionais.

A fragilidade de governança e gestão para implementação de políticas públicas é um desafio comum para que os municípios brasileiros para alcance do nível de desenvolvimento adequado – ambientalmente equilibrado, socialmente justo e economicamente viável. Para os municípios do SOMAR, adotar os ODS como uma estratégia para mudança no rumo do desenvolvimento, requer um arranjo de

governança que possibilite uma atuação regionalizada e reconduza as forças para além da integração governamental, agregando as diversas forças sociais – sejam elas do setor produtivo ou terceiro setor, numa atuação conjunta, coordenada e cooperada na territorialização de políticas públicas integradas, visando potencializar as ações e assegurar o alcance dos objetivos e resultados.

1.3. Metodologia de coleta de dados

A proposta metodológica adotada para realização desse Plano de Intervenção tem como estratégia uma abordagem qualitativa, cujos resultados serão dimensionados através de percepções e análises. Ainda que a governança não se constitua num tema novo, pensar um arranjo compartilhado, envolvendo ativamente a sociedade e setor produtivo, alinha esta pesquisa à objetivos exploratórios e descritivos, pela especificidade dessa abordagem, cujos resultados visam contribuir para ampliar o “olhar” sobre as possibilidades de inovar na governança territorial.

Esta pesquisa, pelo seu caráter, requereu um aprofundamento sobre o tema, realizados por meios de pesquisa bibliográfica e documental. Na pesquisa bibliográfica, utilizou-se, principalmente, de publicações (artigos científicos, teses, livros) disponíveis em plataformas virtuais, que possibilitam o acesso livre à trabalhos acadêmicos, tomando como “fio condutor” os conceitos chave desse projeto – Governança Pública e Desenvolvimento Sustentável, o que permitiu identificar as publicações mais alinhadas com o tema, ampliando a sua compreensão, bem como evidenciar a correlação entre os mesmos. Por meio da pesquisa documental, por sua vez, procedeu-se a coleta documentos em órgão internacionais, nacionais, no âmbito do Consórcio SOMAR e nos municípios consorciados, com dois focos distintos: a) mecanismos de governança, visando identificar as práticas existentes; e b) Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e Agenda 2030, buscando identificar apropriação por parte dos municípios consorciados. No caso dos municípios e do consorcio, a pesquisa documental envolveu a busca por normas, leis, planos, termos de cooperação, projetos que indicassem a forma como os dois focos são tratados.

Os resultados das pesquisas foram selecionados e reunidos por temas, passando por um processo de análise, com enfoque na abordagem qualitativa. De modo a auxiliara na organização, análise e sistematização das informações, utilizou-

se, em sua versão gratuita, o *software* Mendeley, ferramenta que possibilitou uma melhor gestão da informação, além do XMind para a sistematização dos resultados.

1.4. Localização do Plano de Intervenção

O recorte territorial do plano de intervenção abrange os municípios que integram o Consórcio SOMAR – Candeias, Madre de Deus e São Francisco do Conde, que fazem parte da Região Metropolitana de Salvador-Bahia (RMS)², localizados na sua porção oeste (Figura 01). Estes municípios possuem características territoriais semelhantes em alguns aspectos e, em outros, dispares. Exceto Candeias, os municípios possuem população abaixo de 50 mil habitantes (IBGE, 2015); distribuída em territórios cujas dimensões variam entre 32 e 270 Km²; com densidade demográfica 126,24 e 539,61 hab/km² e taxa de urbanização elevada – superior a 80% (Tabela 01).

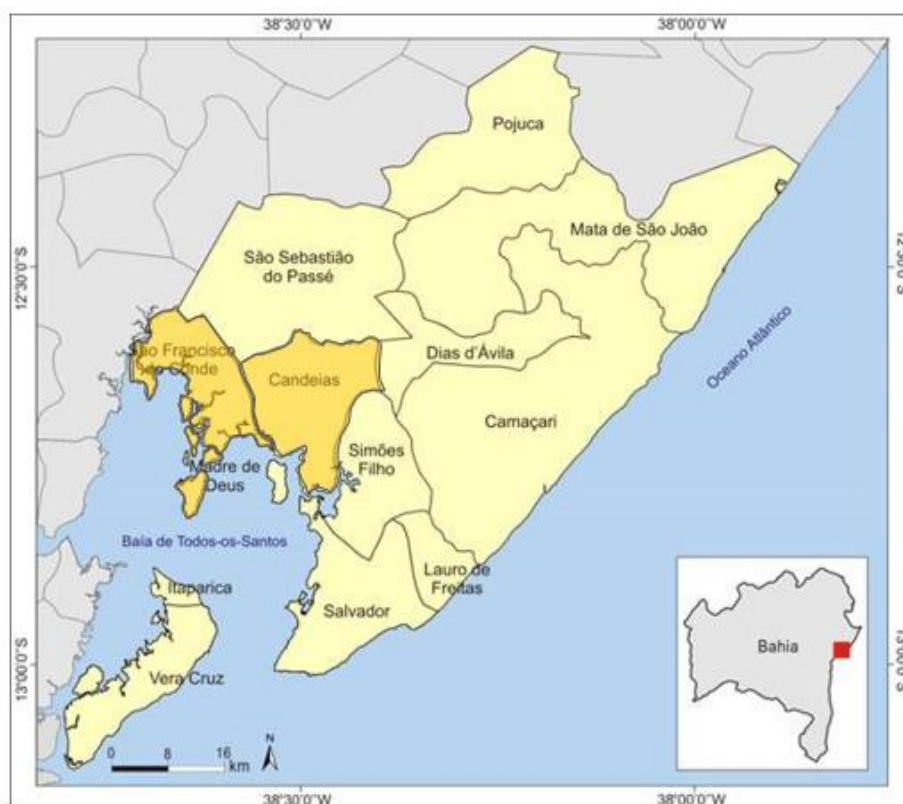


Figura 1: Localização dos Municípios Integrantes do Consórcio SOMAR na Região Metropolitana de Salvador (RMS)

² A Região Metropolitana de Salvador, que foi institucionalizada, juntamente com outras nove capitais brasileiras, em 1973, concebidas como áreas estratégicas de controle político e desenvolvimento econômico.

Tabela 01: Dados Gerais Sobre os Municípios do Consórcio SOMAR

MUNICÍPIO	Área ¹ (km ²)	População ²		Densidade Demográfica (hab./km ²) (2010)	Taxa de Urbanização (2010) ³	IDHM (2010) ¹	Produto Interno Bruto (2015)		% de Receitas oriundas de fontes externas	% da População com renda per capita de até 1/2 salário
		Censo 2010	Estimativa 2018				PIB (x 1000) R\$	PIB Per Capita R\$		
Candeias	251,628	83.158	86.677	321,87	91,39	0,691	3.385.452,33	38.121,89	74,40	45,90
Madre de Deus	32,201	17.376	20.737	539,61	97,00	0,708	495.476,90	24.350,15	85,10	46,30
São Francisco do Conde	269,607	33.183	39.338	126,24	82,55	0,674	8.646.316,62	219.845,83	84,00	42,50

Fonte: IBGE – Censo Demográfico 2010, Panorama Municipal e Produto Interno Bruto Municipais.

No que tange ao panorama econômico, os municípios possuem PIB per capita entre 38.121,89 e 219.845,83; elevado percentual de população com renda inferior a meio salário mínimo; acompanhado de índice de desenvolvimento humano (IDH) mediano e forte dependência de receitas oriundas de fontes externas. Encontra-se instalada nessa região áreas industriais importantes para a economia do Estado da Bahia – o Centro Industrial de Aratu (CIA), o Porto de Aratu e a Refinaria Landulpho Alves.

1.5. Público-Alvo

O projeto propõe um arranjo de governança compartilhada na implementação de políticas públicas entre três municípios, cujo público-alvo envolve autoridades, gestores e técnicos, mas, contudo, tem-se, como público principal, a sociedade, visto que, no arranjo proposto, visa ativar as forças sociais no processo de governança, desempenhando funções de avaliação, direcionamento e monitoramento das ações. Além disso, é a sociedade objeto final e principal interessada em resultados mais efetivos das políticas públicas.

1.6. Valor previsto

Não há estimativa de custos imediatos na implantação do arranjo em rede, o que não impede que no futuro as ações conjuntas possam implicar em gastos, mas que podem ser objeto de remanejamentos dos órgãos envolvidos, evitando impactos orçamentários e ampliação de gastos.

1.7. Duração

Por envolver uma diversidade de atores dos quatro municípios objeto dessa proposta – instituições governamentais e sociedade civil, requerendo uma pactuação

e alinhamento entre todos os integrantes, estima-se um prazo de dez meses para o processo de construção do arranjo de governança compartilhada.

Sugere-se que este processo seja desenvolvido logo que se inicie o primeiro semestre de 2019, cuja implementação deve iniciar no ano de 2020, tendo, assim, um ano para consolidação dentro do período do mesmo governo. Assim, com o arranjo consolidado, as próximas gestões poderão iniciar o governo já com metas construídas, proporcionando o alinhamento dos Planos e Programas aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

1.8. Instituição/unidade funcional gestora e idealizadora

A proposta foi idealizada no âmbito da Diretoria de Desenvolvimento Urbano, vinculada à Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano do Município de Candeias. Entretanto, visto que a proposição tem abrangência regional, pretendendo integrar, em um arranjo de governança, os municípios do Consórcio SOMAR, propõe-se que o projeto seja gerido nos domínios do consórcio. Visualiza-se o Consórcio como a unidade gestora principal do projeto, entretanto, faz-se necessário que cada município constitua uma unidade centralizadora das ações à nível local.

2. OBJETIVOS

Objetivo Geral:

Propor a constituição de um arranjo de governança que possibilite a atuação compartilhada (governo-sociedade), com mecanismos que permitam o desempenho de funções de avaliação, direcionamento e monitoramento das políticas públicas, com foco na territorialização com vistas a implementação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) promovendo a mudança no padrão de desenvolvimento urbano dos municípios integrantes do Consórcio SOMAR.

Objetivos Específicos:

1. Caracterizar o arranjo de governança existente no âmbito do Consórcio SOMAR;
2. Identificar a existência de alinhamento nas ações do Consórcio SOMAR;
3. Explorar o nível de profundidade e apropriação dos municípios que integram o Consórcio SOMAR acerca dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e a Agenda 2030; e
4. Propor um arranjo de governança para o Consórcio SOMAR alinhado aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e a Agenda 2030.

3. MARCO TÉCNICO E TEÓRICO

Visando apresentar um debate teórico sobre o tema e as bases conceituais deste projeto, foi realizada uma revisão bibliográfica, tendo como discussão central a governança pública, buscando abordar sua correlação com o desenvolvimento sustentável, de modo a demonstrar a governança como uma condição estruturante para materialização da sustentabilidade. Por fim, apresenta-se a base teórica que fundamenta a composição da proposta de arranjo de governança compartilhada, que viabilize a articulação sistêmica dos diversos atores e esferas de governo, e dê suporte às ações voltadas para a sustentabilidade do desenvolvimento.

Um debate sobre o conceito de Governança Pública

O termo governança pública não possui uma definição clara e precisa, variando, segundo Araújo (2002), de acordo com a orientação ideológica, nacionalidade, tempo, cultura e ênfase dada, pelos autores, a determinado elemento. De forma complementar, Kissler e Heidemann (2006) afirmam não haver um conceito único de governança pública, tratando-se, portanto, de um conceito sociologicamente “amorfo”.

Para Araújo (2002), a governança refere-se aos aspectos instrumentais da governabilidade, podendo ser definida como a capacidade financeira, gerencial e técnica, que um determinado governo tem para formular e implementar as suas políticas. De modo similar, a governança pode ser definida, para Jucá (2018), como a capacidade financeira e administrativa para pôr em prática, de forma eficiente, as decisões governamentais. Estas definições abordam a governança sob aspectos gerenciais e administrativos governamental, limitando a atuação aos atores que compõe a administração pública, o que fica evidente quando Araújo (2002) afirma que:

[...] a fonte da governança (...) são os próprios agentes públicos ou servidores do Estado que possibilitam a formulação/implementação correta das políticas públicas e representam a face deste diante da sociedade civil e do mercado, no setor de prestação de serviços diretos ao público (ARAÚJO, 2002, p.6).

Esta assertiva traz consigo, de forma implícita, outro entendimento – de que políticas públicas são formuladas e implementadas unicamente pelo Estado, embora estas possam contar com a participação de outros atores da sociedade civil. Como lembra Rosenau (2000, p.15-16), “governança é um fenômeno mais amplo que governo; abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos

informais, de caráter não-governamental”. Além disso, “a dimensão não-estatal é o traço proeminente e de certa forma inédito trazido pela governança ao debate e à formulação de políticas e de ações nos planos nacional e internacional” (GONÇALVES, [s.d.], p.6-7). Souza (2006, p.6), ao referir-se às políticas públicas, salienta que ao “concentrarem o foco no papel dos governos, essas definições deixam de lado (...) possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais”.

Voltado para os aspectos administrativos, com foco no desempenho dos órgãos e entidades públicas, Brasil (2014, p. 5-6), por sua vez, define governança no setor público como: “[...] um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. Este conceito tem um “olhar” para os procedimentos/mecanismos relativos à burocracia, especialmente de monitoramento e controle dos órgãos, não abrangendo, assim, a amplitude da governança.

Para Leonardo Valles Bento (2003 apud FRANÇA; MANTOVANEL JR; SAMPAIO, 2012, p.116), Governança se traduz em: “[...] pré-requisitos institucionais para a otimização do desempenho administrativo, isto é, o conjunto de instrumentos técnicos de gestão que assegure a eficiência e a democratização das políticas públicas”. França; Mantovanel Jr; Sampaio (2012) observam que esta definição está restrita a características instrumentais e burocráticas, por fornecer ferramentas administrativas objetivas eficientes. Santos (1997 apud GONÇALVES, [s.d.], p.3) salienta, ainda, que “o conceito (de governança) não se restringe aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho de Estado”.

Secchi (2009, PEREIRA et al., 2017) refere-se à governança pública como um conjunto adequado de práticas democráticas e de gestão que ajudam os países a melhorar suas condições de desenvolvimento econômico e social. A partir deste, Pereira et al. (2017) afirma que “Boa governança” é a combinação de boas práticas de gestão pública. Entretanto, não se pode resumir a governança a processos ou práticas de gestão, visto que, a governança não se limita a esta. Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2006 apud COSTA et al., 2012), lembra que governança difere do conceito de gestão, sendo um conceito plural e integrador. Para os autores, a governança é traduzida:

[...] pela articulação de atores, empresários, terceiro setor, governos de diversos níveis e demais segmentos da sociedade, capazes de se fazer representar em projetos e planos que apontam para uma cidade utópica, com qualidade de vida e ampla sustentabilidade ou liderança compartilhada (Kaufmann, Kraay e Mastruzzi 2006 apud COSTA et al., 2012, p.60).

Nesse sentido, pode-se compreender a governança como partilhamento de poder e do processo decisório. Já na concepção da Comissão sobre Governança Global (1996 apud FRANÇA; MANTOVANEL JR; SAMPAIO, 2012, p.115) governança é definida como:

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

Este conceito é amplo e traz flexibilidade nas formas de estabelecimento de cooperação entre os diversos atores com interesses convergentes, bem como a possibilidade de conciliação entre os interesses conflitantes, através de uma pactuação para realização de ações em conjunto. Segundo Gonçalves ([s.d.], p.6), ainda no que se refere a definição da Comissão de Governança Global, no contexto global:

[...] a governança foi vista primeiramente como um conjunto de relações intergovernamentais, mas agora deve ser entendida de forma mais ampla, envolvendo organizações não-governamentais (ONG), movimentos civis, empresas multinacionais e mercados de capitais globais.

O conceito de LÖFFER (2001:212), utilizado por Kissler e Heidemann (2006, P. 482), insere no debate sobre a governança a questão da sustentabilidade, o que impõe um compromisso não só com as demandas da sociedade atual, mas também com o futuro da humanidade. Desta forma, os autores propõem que a governança seja compreendida como:

(...) reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.

França; Mantovanel Jr; Sampaio (2012) chamam atenção, contudo, para a falta de subsídio teórico para uma análise conceitual pura/isolada sobre governança. Para os autores, quando acompanhada de outras categorias conceituais, a compreensão sobre o termo fica mais clara pela contraposição a outro, sendo necessário, para tanto, eleger algumas categorias que se consideram relevantes para explicar o objeto.

Nesse sentido, diante do recorte desse projeto, em que se pretende abordar uma governança compartilhada, não só sob a ótica das relações governamentais,

mas também da sua relação com os mais diversos atores da sociedade, como forma de imprimir coesão e sustentabilidade ao desenvolvimento territorial e ampliar a capacidade de elaboração e implementação de políticas públicas, propõe que a governança pública seja compreendida como uma forma de atuação política e administrativa, que possibilita aprofundar a relação Estado-sociedade. Trata-se de uma proposta que, mediante a cooperação e coordenação na elaboração e implementação de políticas públicas, se orientaria para o desenvolvimento de ações em consonância com os interesses da coletividade, de forma democrática, com participação de diversos atores, subsidiando, assim, a construção de uma sociedade sustentável.

A origem da governança pública

A origem do termo governança remete, segundo Araújo (2002), ainda que de forma embrionária, ao surgimento dos Estados modernos no século XIX (democracia liberal-burguesa), porém, se consolida num período mais recente, ao final do século XX, difundindo-se, tanto no âmbito das corporações privadas, quanto na administração pública, após o processo de globalização.

Assim, a governança ganha relevância vinculada, a priori, às organizações privadas, em função das necessidades impostas pelas transformações da economia mundial, com o desenvolvimento do capital financeiro e do mercado de capitais, quando as “[...] organizações deixaram de ser geridas diretamente por seus proprietários (p. ex. donos do capital) e passaram à administração de terceiros, a quem foi delegada autoridade e poder para administrar recursos pertencentes àqueles” (BRASIL, 2014, p.11).

A separação das funções de proprietários, financiadores e administradores do negócio gerou uma insegurança quanto ao alinhamento de interesses entre os agentes envolvidos, provocando uma necessidade de constituir mecanismos que possibilitassem conferir maior transparência, credibilidade, controle, segurança e monitoramento das atividades, gestores e recursos investidos. É essa conjuntura que propicia surgir a governança corporativa que significa, para Pereira et al. (2017, p. 04), “princípios que foram criados e estabelecidos como uma concepção de regras, procedimentos e estruturas para uma direção adequada objetivando corrigir

os problemas de controle na conjuntura das corporações, sobretudo as de capital aberto”.

No setor público, é natural a cisão entre os agentes, entretanto, sua relação é difusa, visto que, os proprietários/financiadores, nesse caso, são os cidadãos que, segundo Hirigoyen e Laouer (2013 apud PEREIRA et al., 2017), suportam a máquina pública através do pagamento de impostos, objetivando, como retorno de seus “investimentos”, serviços públicos de qualidade. Diferente do âmbito privado, onde a governança tem foco individual e visa a maximização do lucro, na administração pública está atrelada aos valores do setor público, buscando atender ao interesse coletivo, promovendo o encadeamento dos diversos setores da sociedade civil (Antiroikko et al., 2011 apud PEREIRA et al., 2017). Estas diferenças, contudo, não interferem na possibilidade de adoção de mecanismo de governança no setor público, lembra o autor.

A importância da governança se fortalece para as organizações, ao longo das últimas décadas, especialmente a partir dos anos de 1990, em função das crises econômico-financeiras que afetou países em diversas partes do mundo. Muitas instituições, por meio de documentos, legislações e criação de estruturas administrativas, passaram a estimular boas práticas de governança corporativa, dos quais se destacam: a) o Código das Melhores Práticas de Governança corporativa, do Banco da Inglaterra; b) *Internal control integrated framework, do Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO (1992)*; c) a publicação da Lei *Sarbanes-Oxley*, nos Estados Unidos em 2002; d) a fundação do *European Corporate Governance Institute – ECGI (2002)*; e) a publicação, em 2004, do *Enterprise risk management – integrated framework (COSO)*.

Este movimento contribuiu para o processo de difusão que resultou na adoção de mecanismos legais e estruturas de governança nos mais diversos países, tanto no âmbito das organizações privadas, quanto no setor público. Pereira et al. (2017) destacam a atuação de organizações internacionais – como Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), como incentivadores da governança, tendo como base reformas no setor público mundial.

Nos países denominados em desenvolvimento, agências externas de financiamento, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial,

utilizam-se de mecanismos de indução para promover a boa governança na administração pública, colocando-a, segundo Pereira et al. (2017), como condicionalidade para acesso à apoio técnico e financeiro.

O Brasil acompanha esse movimento, com maior força, inicialmente, no âmbito corporativo, mas que tem se ampliado na esfera pública, cuja Constituição Federal de 1988, que no caput do seu art. 1º, abre “portas” para a governança, ao estabelecer que: “[...] a República Federativa do Brasil (...) constitui-se em Estado Democrático de Direito”, reconhecendo, assim, que os governantes não têm pleno poder e os cidadãos têm poder para escolhê-los.

A crise estrutural do Estado Intervencionista ou Estado de Bem-Estar Social, cujo o modelo de gestão mostrava-se incapaz de dar conta das demandas sociais e de reestruturação da economia, impulsiona a incorporação da governança na administração pública.

O agravamento da crise, no final do século XX, provocados pelas demandas e questões que emergiram do processo de globalização, impôs, segundo Jucá (2018), uma dupla pressão sobre os Estados, provocando, por um lado, o crescente desafio estatal em proteger os seus cidadãos, exigindo, por outro, maior eficiência na realização das tarefas públicas.

Pereira et al. (2017) afirmam que a demanda por constante reestruturação econômica, provocada pela globalização, exigiu a ampliação da capacidade do Estado de dar respostas e redirecionar os gastos e despesas, com vistas à promoção do desenvolvimento dentro de padrões de competitividade justa, sustentabilidade e boas práticas de governo, implicando na necessidade de um governo dinâmico e estratégico, revelando a governança como uma ferramenta colaborativa para atingir esses objetivos.

A necessidade de melhorar a eficiência, eficácia e efetividade da atuação governamental, forçou a revisão do seu modelo de intervenção, que culminou, segundo Jucá (2018), no movimento geral de reformas do Estado, na década de 1980.

As reformas ocorrem em duas dimensões: política e administrativa – ambas com grande relevância para a instituição da governança na esfera pública, mais diretamente vinculada à dimensão administrativa e, devido a sua essência

instrumental (financeiro, administrativo e técnico), Araújo (2002) a relaciona com a reforma do aparelho do Estado.

O aspecto político, por sua vez, envolve as condições de governabilidade que, nos países com regime democrático, indica, segundo Araújo (2002), a capacidade política de governar e a legitimidade do Estado perante a sociedade.

A reforma do Estado pode ser compreendida, nesse contexto, “como um processo de criação e transformação de instituições com o intuito de solucionar os problemas de governabilidade e governança” (BRESSER PEREIRA, 1997 apud JUCÁ, 2018, p. 03). Pereira et al. (2017), citando Cheung (2013), frisam que qualquer agenda de reformas deve ter como base o restabelecimento da confiança de governabilidade e governança pública.

A governabilidade constitui-se, para Jucá (2018), num postulado crucial para estabelecimento da governança, sem a qual, reforça Araújo (2002), é impossível obter a governança. Por acreditar que, após o processo redemocratização do país e a aprovação da Constituição Federal Brasileira de 1988, a governabilidade está amparada, Araújo (2002) considera a governança ponto central para superar a crise.

Entretanto, nem sempre as condições necessárias para o exercício do poder de governar estão garantidas, visto que a governabilidade envolve a capacidade de articulação do poder executivo para viabilizar a implementação de seus projetos, que, no caso brasileiro, apresenta forte dependência do poder legislativo e de uma coalizão político-partidária, refletindo um desequilíbrio de poder, que fragiliza a governabilidade – situação em que pode ser enquadrada a crise vivenciada pelo Brasil desde 2014, cuja evolução culminou na destituição de Dilma Vana Rousseff da presidência do país e ascensão de Michel Miguel Elias Temer ao poder.

No caso das Regiões Metropolitanas, Gonçalves, Brito e Bessa (2015) consideram que foi instaurada uma crise de governabilidade a partir da Constituição ao atribuir aos estados a competência sobre estas, ao tempo em que reconhece a autonomia municipal, sem instituir, segundo Souza (2003 apud LACZYNSKI, 2010), um arranjo jurídico e administrativo que ultrapassassem os limites administrativos municipais, impactando na formação de uma governança que abranja a totalidade do território.

Mesmo com a instituição do Estatuto da Metrópole - Lei Federal nº 13.089/2015-, que se propôs promover uma governança interfederativa nas aglomerações que envolvam mais de um município, essa questão está longe de ser definida, à exemplo da Região Metropolitana de Salvador que, mesmo criando a Entidade Metropolitana, pela Lei Estadual Complementar nº 41/2014, não se mostrou capaz de neutralizar os conflitos políticos que limitam sua atuação plena. Por esta razão, a governança pública deve buscar resolver a governabilidade do sistema (PEREIRA et al, 2017).

No contexto das reformas do Estado, é possível observar, ainda, segundo Pereira et al. (2017), o surgimento de duas práticas governamentais predominantes que integram o processo de construção da governança no setor público: a) a nova gestão pública (*New Public Management* – NPM), que se utiliza da lógica empresarial, visa tornar os serviços públicos mais eficientes, com foco nos resultados e na satisfação do cliente, sua agenda visa a diminuição do aparelho do Estado; b) a nova governança pública (*New Public Governance* – NPG), tem como valor central o bem comum, envolve a participação dos atores da sociedade na tomada de decisão, com foco nas relações entre as organizações e desempenho voltado para a sociedade, criando redes de governança.

Kissler e Heidemann (2006), afirmam que a governança pública surge devido às condições insatisfatórias praticada pela NPM, que provocou, sobretudo, uma redução dos postos de trabalho no setor público e tornou-se menos favorável aos cidadãos.

A governança, nesse contexto, é considerada como um caminho para melhorar a gestão pública, com a expectativa de agregar maior efetividade às suas ações, mediante a mudança na sua forma de intervenção, na recondução do foco de sua atuação voltado para o desempenho do governo, bem como no estreitamento na sua relação com a sociedade. A governança reflete, assim, “a esperança de melhor prestação de serviços do governo para com a sociedade, promovendo a iniciativa privada e sociedade civil com novas formas de participação e cidadania, criando um ambiente de liderança pública através do poder compartilhado com a sociedade” (PEREIRA et al., 2017, p.26).

O aprofundamento da relação Estado-Sociedade, por meio da adoção do conceito de governança, permitiu, conforme Jucá (2018), uma participação ativa da sociedade na realização de atividades de interesse público e a redução do papel do Estado como executor direto de serviços, o que viabilizou, segundo Kissler e Heidemann (2006), uma política de amplitude de atribuições, onde as instituições públicas não têm mais a obrigação exclusiva de oferecer os serviços públicos, podendo transferi-los ou agir em parceria com o setor privado e agentes sociais, sem que o Estado deixe de ser o responsável último por sua produção. Isso configura um novo formato de atuação, onde o Estado passa a assumir, de acordo com Jucá (2018), um caráter regulador, indutor e mobilizador dos agentes econômicos e sociais.

O Estado passa a ser cooperativo, co-produtor do bem público, atuando como agente de governança, com o objetivo de ativar, principalmente, o setor privado e o terceiro setor (KISSLER; HEIDEMANN, 2006). A função do governo, nesse contexto, “[...] não é apenas regular e distribuir benefícios públicos, mas ser também um agente que atraia o setor privado e todas as estruturas da sociedade civil para compartilhar o bem público” (PEREIRA et al., 2017, p. 15).

Desta forma, a governança pública tem a pretensão de articular, no processo de produção do bem comum, os três setores: público, privado e o terceiro setor. Essa combinação exige, segundo Kissler e Heidemann (2006), pensar em um novo arranjo institucional entre Estado, mercado e participações societárias, que dê fundamento à governança pública e que permita às administrações públicas substituir sua ação de produtores do bem público por uma ação de agentes responsáveis pela produção, em cooperação com outros atores. Isso implica em reformas no setor público “[...] em todos os níveis organizacionais e em todas as esferas de governo, seja municipal, estadual ou federal, seja ainda no poder legislativo, judiciário ou executivo” (PEREIRA et al., 2017, p. 11). Além disso, devido a pluralidade de atores envolvidos, requer estabelecer princípios, regras, procedimentos, estruturas e mecanismos que possibilitem integrar, numa rede de governança, com coordenação e direcionamento único, os diversos atores do sistema.

O caminho para estabelecer a governança pública, contudo, é repleto de obstáculos, que estão relacionados desde a motivação para formação das alianças,

geralmente, baseada na necessidade de cooperação diante da complexidade dos problemas e expectativas de ganhos – o que pode constituir uma fragilidade para permanência dos atores vinculados à rede de cooperação, seja pelo cerceamento dos problemas ou pela baixa capacidade de resolução destes. Kissler e Heidemann (2006) destacam cinco fatores que limitam a governança pública: 1. Fusão das estruturas de governança e dos ciclos político-parlamentares – os problemas vão além do período dos mandatos; 2. Capacidade limitada dos atores para construir alianças; 3. Insuficiente estabelecimento de regras e frágil institucionalização; 4. Baixa organização do processo e do controle sobre os resultados; e 5. Incertezas quanto ao fortalecimento da democracia.

Soma-se às limitações, o desafio para o Estado promover o desenvolvimento sustentável, que impõe uma maior necessidade de uma governança efetiva, voltada não só para o atendimento das demandas das gerações atuais, mas comprometida também em garantir as condições de desenvolvimento das necessidades das gerações futuras, o que “pressupõe organizações com responsabilidade para proporcionar diretrizes que vislumbrem desempenho econômico, social e ambiental sustentável” (IFAC, 2011 apud PEREIRA et al., 2017, p. 10). Esse quadro reforça também a necessidade de uma atuação conjunta – Estado e sociedade, o que requerer a institucionalização de um arranjo que dê suporte à uma governança compartilhada, lastreado com ferramentas jurídicas, administrativas e financeiras que garantam a implementação dos princípios numa perspectiva de longo prazo.

Desenvolvimento sustentável: um conceito em permanente debate

Paralelo à discussão da governança, outro termo também se fortaleceu nas últimas décadas do século XX, o de sustentabilidade, que, assim como governança, é um conceito projetado para o futuro. Estes conceitos, segundo Pereira et al. (2017, p.10), “[...] atuam sob uma perspectiva de longo prazo, do ponto de vista social e econômico, preocupando-se não somente com os cidadãos de gerações atuais como também com as gerações futuras”. Acrescenta-se às dimensões social e econômica, apontadas por Pereira et al. (2017), a ambiental – principal bandeira que deu início a este movimento.

É interessante notar que estes conceitos se fortalecem a partir da década de 1970, diante da crise do modelo de desenvolvimento vigente e da limitação do

Estado em dar respostas efetivas à sociedade. Nesse período os efeitos negativos da industrialização e do processo de urbanização, alimentado pelo padrão de consumo exacerbado, crescimento desordenado das cidades e aumento populacional, mostram-se evidentes, revelando as consequências ambientais e sociais do padrão insustentável de desenvolvimento. Fica notório, não só pelas recorrentes crises econômico-financeiras, mas também pela injustiça social, dizimação da biodiversidade natural e das bruscas mudanças climáticas, que o ideal desenvolvimentista de prosperidade e progresso, apregoados no discurso capitalista, torna-se cada vez mais longe de ser realizado (SACHS, 2000b apud VIZEU; MENEGHETTI; SEIFERT, 2012). A insuficiência dos modelos de desenvolvimento, que já não ofereciam resposta aos tradicionais desafios de superação da pobreza e desigualdade, se acirra com a globalização econômica, que impõe novos desafios, aprofundando ainda mais a crise de sustentabilidade (GARCIA et al., 2012).

O conceito de desenvolvimento sustentável surge, nesse contexto, como uma alternativa ao modelo de desenvolvimento praticado, visando solucionar os problemas ocasionados, ao longo da história da humanidade, pela exploração excessiva dos recursos naturais e as mazelas sociais decorrentes. Entretanto, devido a complexidade do termo, que envolve dois conceitos, sendo que, comumente, associa-se desenvolvimento a crescimento econômico, e o conceito de sustentabilidade possui ampla elasticidade, sendo aplicável de forma diversa, o conceito de desenvolvimento sustentável nem sempre é portador de um novo modelo de desenvolvimento, mas sim uma nova faceta do mesmo processo.

Para Souza e Armada (2017) o conceito de Desenvolvimento Sustentável é tão amplo e genericamente aplicável que sua imprecisão o torna inoperante e aberto ao conflito de interpretações. Os autores lembram que “[...] os termos desenvolvimento, desenvolvimento sustentável e sustentabilidade carregam consigo ambiguidades relacionadas com as tendências de conceitualização do desenvolvimento sustentável” (SOUZA; ARMADA, 2017, p.24), as quais estão diretamente vinculadas aos interesses e enfoques de desenvolvimento pretendido. Por tais ambiguidades, após quase meio século de discussões, ainda não há um consenso sobre a definição do termo, que sofre variações conforme interpretações pessoais, fatores políticos e socioculturais, carregando em si uma ideologia.

COSTA (2003, p.15) afirma que “a sustentabilidade implica na capacidade das nações em dar continuidade às formas atuais de produção e desenvolvimento econômico”. Esta noção engloba apenas o aspecto econômico, neste caso pode-se inferir que desenvolvimento é sinônimo de crescimento econômico – a sua única correspondente, o que demonstra que a adoção do termo sustentável não significa está se tratando de desenvolvimento sustentável. A associação do termo sustentável, nesses casos, cria uma falsa noção de “[..] conciliação entre o capitalismo e a questão ecológica” (VIZEU; MENEGHETTI; SEIFERT, 2012).

Moore e Johnson (1994 apud COSTA, 2003, p.17), descrevem sustentabilidade: “[...] em termos dos impactos gerados no ambiente natural pelos sistemas atuais de tecnologia ou como a questão dos países subdesenvolvidos em busca de patamares de desenvolvimento compatíveis às nações do primeiro mundo”. Implicitamente esta concepção não considera os impactos provenientes dos países desenvolvidos, atribuindo-os à busca dos países pobres pelo padrão dos países ricos.

A definição DE PINHEIRO (2007), refere-se ao desenvolvimento sustentável como a: “[...] capacidade de criar processos, produtos, serviços, cultura, enfim, tudo que é construído ou criado pelo ser humano de forma a não causar um impacto negativo em seu entorno: o planeta”. Não considera, assim, os impactos gerados do homem para o próprio homem, ou seja, as mazelas geradas pela falta de equidade na distribuição desta produção.

Na concepção ambientalista, apresentada por HERCULANO (1992), o desenvolvimento sustentável requer a determinação de novas prioridades pela sociedade, uma nova ética do comportamento humano e uma recuperação do primado dos interesses sociais coletivos. Assim, para os ambientalistas, o desenvolvimento sustentável exige mudanças estruturais de produção e consumo, invertendo o quadro de degradação ambiental e miséria social a partir de suas causas. Esta concepção é imprecisa no que diz respeito à conciliação entre preservação da natureza e garantia da manutenção do crescimento econômico.

ACSELRAD (1999) conclui, contudo, que pode-se afirmar que algo é sustentável hoje naquele conjunto de práticas portadoras de sustentabilidade no futuro, sendo necessário, para atestar a sustentabilidade do desenvolvimento,

recorrer a uma comparação de atributos entre dois momentos situados no tempo: entre passado e presente, o qual revelará as práticas insustentáveis, e entre presente e futuro, que apresentarão as práticas que sejam compatíveis com a qualidade futura postulada como desejável, sendo questionável, entretanto, reconstruir o presente à luz de supostas exigências do futuro.

Apesar de não haver consenso, pode-se considerar que a grande maioria das definições publicadas sobre o desenvolvimento sustentável têm como base o princípio da sustentabilidade, que implica em incorporar às medidas de intervenção compromissos que garantam a preservação do meio ambiente e da humanidade. Até os dias de hoje a definição do Relatório Brundtland é a mais aceita, referindo-se ao desenvolvimento sustentável como aquele que se destina a atender as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem suas próprias necessidades. Essa definição se difunde a partir de 1992, com a Conferência das Organizações das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, por meio da Agenda 21, e se amplia ao atribuir ao desenvolvimento sustentável a capacidade de promover o desenvolvimento economicamente viável, socialmente justo e ambientalmente responsável, considerados os três pilares da sustentabilidade. Segundo Lustosa (2017), com o passar dos tempos ficou evidente que à essas três dimensões deveria ser incorporada a preocupação com a capacidade das instituições para conduzir as políticas com este fim, considerando, assim, a capacidade institucional para a governança a quarta dimensão do desenvolvimento sustentável.

A Governança para o Desenvolvimento Sustentável

A ideia do desenvolvimento sustentável passou a ser utilizada: “[...] como portadora de um novo projeto para a sociedade capaz de garantir, no presente e no futuro, a sobrevivência dos grupos sociais e da natureza” ALMEIDA (1999, p. 20), integrando os principais fóruns internacionais, o que tem possibilitado a construção paulatina de uma governança global para a sustentabilidade, mediante a pactuação dos acordos e estabelecimento de agendas que norteiam o desenvolvimento dos países. A construção dessas agendas e metas pode ser vista, conforme ressalta Sonck (2014), como uma prática de difusão ou internacionalização de valores que norteiam as tomadas de decisões dos Estados.

As preocupações com a sustentabilidade do modelo de desenvolvimento se fortalecem a partir da publicação da Tese Limites do Crescimento, do Clube de Roma, em de 1972, que emitiu o alerta sobre a fragilidade do planeta, os riscos da degradação ambiental e a possibilidade de esgotamento dos recursos naturais diante do crescimento econômico e populacional ilimitados, sinalizando, ainda, para a relevância de uma cooperação global e de longo prazo no que tange às questões ambientais. Meses após a publicação do Estudo do Clube de Roma, ocorreu o primeiro encontro global para debater desenvolvimento e meio ambiente – a Conferência do Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo (Suécia), que reforçou a crítica ao modo de vida contemporâneo e as limitações dos governos em enfrentar a crise ambiental, defendendo como solução a tese do crescimento zero e a transformação dos recursos naturais em patrimônio da humanidade.

Apesar da proposta do crescimento econômico zero ter sido rejeitada pelos países “em desenvolvimento”, a Conferência de Estocolmo representou um avanço importante na construção da Governança Global Ambiental, cujos principais resultados foram: a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e a Declaração sobre o Meio Ambiente, sendo firmado o compromisso financeiro de destinação de 0.7 por cento do PIB dos países desenvolvidos à ajuda internacional para apoiar, financeiramente e tecnologicamente, os países em desenvolvimento nas metas de proteção ao meio ambiente (GARCIA et al., 2012).

Nas décadas seguintes o desenvolvimento sustentável e a tentativa de construção da sua governança passaram a integrar as principais agendas e encontros internacionais. Em 1987, a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, após anos de discussão sobre a temática, publicou o Relatório Brundtland, também conhecido como “Nosso Futuro Comum”, demonstrando a insustentabilidade do modelo de desenvolvimento, responsabilizando-o pelo progressivo empobrecimento de uma ampla parcela da população mundial. Apresentou, conforme Souza e Armada (2017), uma lista de ações a serem tomadas pelos Estados e, também, definiam metas a serem realizadas em âmbito internacional, tendo como agentes as diversas instituições multilaterais. Sugeriu, ainda, que o “desenvolvimento sustentável” seja o propósito orientador da ação política e econômica internacional, passando, assim, a ser incorporado rapidamente ao discurso governamental, ambientalista e empresarial (BOFF, 2012; VIZEU;

MENEGHETTI; SEIFERT, 2012). Contudo, salienta Herculano (1992), o relatório conclui pela aceleração do crescimento econômico mundial, porém dentro dos limites ecológicos, esquecendo, portanto, as preocupações sociais.

A Conferência das Organizações das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – também conhecida como Cúpula da Terra ou ECO-92 ou Rio-92, realizada na cidade do Rio de Janeiro, reforçou a necessidade de promover o desenvolvimento sustentável, utilizando como base para a elaboração de propostas políticas o Relatório Brundtland. Da conferência saíram documentos importantes, dentre os quais destacam-se: a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que apresentou 27 princípios para o novo modelo de desenvolvimento; e a Agenda 21, que consolidou uma nova estratégia global para o desenvolvimento e integrou, no processo de tomada de decisão, os diversos setores da sociedade, ressaltando sua importância na construção de soluções para os problemas socioambientais.

Como aponta a UNCED (1992 apud COSTA et al., 2012) o objetivo global da Agenda era reestruturar o processo de tomada de decisão, de modo a integrar as questões sociais, econômicas e ambientais, além de garantir uma ampla participação. A partir desta, segundo Lustosa (2017), a ideia de que as instituições participantes nos compromissos de sustentabilidade não poderiam se restringir apenas às organizações governamentais se cristaliza, tornando-se cada vez mais imperativo, com o passar do tempo, o engajamento tanto das organizações da sociedade civil, como das empresas em uma coalizão capaz de suportar os processos relacionados à sustentabilidade do desenvolvimento.

Garcia et al. (2012, p.21) consideram que na Cúpula da Terra: “[...] foram lançadas as bases para uma nova concepção de desenvolvimento, com um novo clima de cooperação internacional”. Nesta, a governança começa a ser colocada, de forma mais explícita, como um aspecto importante para alcance do desenvolvimento sustentável, sendo apontada, por Maurice Strong (VEIGA, 2013 apud VIOLA, 2014), a necessidade de tratar de forma integrada e indivisível a governança global do desenvolvimento com a governança global do meio ambiente. A discussão sobre a governança ocorre diante da comprovação de que foram poucos os avanços na construção da sustentabilidade, os quais se deram mais no campo do discurso do que na prática, o que fica evidente ao observar que os problemas ambientais e as

desigualdades sociais se agravaram ao longo das décadas na maioria dos países, além dos novos desafios decorrentes do processo de globalização econômica.

Após a Cúpula da Terra, considera-se que foram poucos avanços na materialização do desenvolvimento sustentável e a sua governança. Para alguns autores pode-se considerar que houveram retrocessos em alguns aspectos, dos quais são citados por Garcia et al. (2012): a) a progressiva redução dos níveis de cooperação, especialmente a destinação de recursos dos países desenvolvidos para o fomentar o desenvolvimento; b) preocupações ambientais que não introduzissem novas “condicionalidades” na ajuda oficial ao desenvolvimento; b) o limitado nível de implementação no nível nacional dos países da América Latina e Caribe, condicionado também pelo fracasso dos países desenvolvidos nos compromissos firmados.

Na Cúpula do Milênio, realizada na cidade de Nova Iorque (2000), os países membros da ONU firmaram o compromisso, conhecido como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), de combater a pobreza, a fome e adotar medidas para melhorar as condições de vida da população pobre do planeta e redução das desigualdades. Com foco principal a dimensão social e, secundariamente, na sustentabilidade ambiental, foram estabelecidos 8 objetivos, 21 metas e 60 indicadores a serem cumpridas num horizonte temporal de 15 anos – até 2015. Visto que as disparidades e conflitos regionais são os principais fatores que limitam a construção de uma governança, cujo enfrentamento perpassa pela adoção de mecanismos de redistribuição de renda (VEIGA, 2013 apud VIOLA, 2014), os ODM, por ter um enfoque na redução das desigualdades, tiveram um papel importante para edificação da governança. Ainda segundo o autor, o próprio crescimento econômico gera menos benefícios na ausência de redução das desigualdades socioeconômicas. Sendo assim, atuar na redução das desigualdades dentro e entre países é estratégico para construir a governança para o desenvolvimento.

Lustosa (2017) observa que, a partir da Conferência de Johannesburgo, em 2002, ficou evidente a urgência do fortalecimento das capacidades para o desenvolvimento sustentável, o que significa, de acordo com o autor, empreender: “[...] um processo por meio do qual indivíduos, organizações e sociedade obtêm, fortalecem ou mantêm suas capacidades para definir e alcançar seus objetivos de

desenvolvimento ao longo do tempo, requerendo, para tal, um ambiente favorável. Nota-se, ainda, a necessidade de o setor público assumir a liderança nesse processo, destacando dois elementos essenciais relacionados ao papel do Estado: a capacidade técnica para uma boa gestão das políticas e a capacidade política para criar uma ambiência capaz de movimentar os atores e promover o diálogo e mediação de conflitos dos diferentes interesses. Para além da mediação de conflitos, é necessário que o Estado promova uma coalizão dessas forças, de modo a contribuir para formulação de uma governança para o desenvolvimento.

A necessidade de se estabelecer uma Governança para o Desenvolvimento Sustentável tornou-se pauta de discussões da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – a Rio+20, realizada na cidade do Rio de Janeiro, em 2012. Sem trazer novas contribuições, contudo, a Conferência teve como propósito renovar os compromissos internacionais firmados nas Cúpulas anteriores, voltando a discutir, vinte anos após a Rio-92, a governança global para o desenvolvimento ao lado da economia verde, os dois eixos temáticos da conferência. Segundo Lustosa (2017), o debate sobre a governança ocorre em função do reconhecimento da lacuna nas estratégias da Rio-92 no que tange à capacidade de se desenvolver boa governança, tanto nos organismos internacionais, como nas instâncias nacionais e locais de governo, enfatizando, entretanto, a dimensão gerencial dos organismos. Para Garcia et al. (2012), as discussões foram quase acadêmicas, centraram-se na economia verde, cujo objetivo era a adoção de medidas e decisões que não contrariassem o *status quo*. Sonck (2014) acrescenta, ainda, que o documento final da Conferência possui metas insuficientes e pouco relevantes – 6 metas concretas, das quais apenas uma é mensurável.

A Rio+20, segundo Garcia et al. (2012), configurou-se como uma “Conferência de Revisão” e não uma “Reunião de Cúpula”, visto que não foi desenhada com o objetivo de culminar em negociações sobre aspectos fundamentais para o futuro do planeta e da humanidade, fragilizando a credibilidade e a participação da comunidade científica, sociedade civil global, empresários e, principalmente, dos Chefes de Estado (em especial os de primeiro escalão, visto que não requeria firmar acordos/ tratados). Para os autores, fez-se uso da Rio+20 para dar um passo atrás e revogar acordos anteriores, finalizando a conferência sem

compromissos claros e sem metas para concretizar o desenvolvimento sustentável e avançar no sentido do “futuro que queremos”, o que expressa a falta de vontade política em resolver os problemas, em parte, alimentada pelos conflitos de interesses.

Destarte, para além de proposições limitadas, a Rio+20 resultou no retrocesso na construção da governança para o desenvolvimento sustentável, ficando como “tarefa de casa” o estabelecimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS, que foram construídos ao longo dos dois anos após a conferência e aprovados na Cúpula Pós-2015, em Nova Iorque, integrando a nova agenda global – “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”. Em substituição aos Objetivos do Milênio (em 2015), os ODS visam atuar, simultaneamente, sobre os problemas ambientais e redução das desigualdades socioeconômicas globais, em cinco perspectivas: pessoas, planeta, prosperidade, parceria e paz, devendo orientar, através dos 17 objetivos e 169 metas, o desenvolvimento dos países até o ano de 2030.

Garcia et al. (2012) alertam para a urgência dos governos saírem do discurso do desenvolvimento sustentável, apontando a governança como o caminho para que as mudanças se materializem, desempenhando, segundo Marçal (2014), um papel decisivo na promoção de uma melhor qualidade de vida, envolvendo além dos governos e autoridades, o setor privado e a sociedade civil. Swanson e Pintér (2006 apud COSTA et al., 2012) complementam que a transformação do conceito de desenvolvimento sustentável em prática, são processos complexos e representam uma abordagem sistemática, requerendo, portanto, um arranjo institucional que abranja essa complexidade. No contexto dos ODS, a governança é colocada como uma peça estruturante para seu alcance, devendo abranger o arranjo institucional e ferramentas legais, planos, políticas públicas, programas, sendo de fundamental importância o papel dos governos locais e regionais na promoção e materialização dos compromissos relativos à sustentabilidade.

Visto que é no local que a vida cotidiana acontece e as relações entre os diferentes atores se estabelecem. Assim, os governos locais, conforme ressalta Lustosa (2017), deveriam assumir o papel de protagonistas na promoção do desenvolvimento sustentável, cabendo a estes dialogar diretamente com as demandas cotidianas da população e inseri-las no processo de desenvolvimento. A

proximidade e legitimidade para impulsionar o desenvolvimento sustentável e o engajamento das múltiplas partes interessadas, faz com que os governos locais sejam os *stakeholders* mais importantes no processo de governança (MARÇAL, 2014).

De acordo com Marçal (2014), são três fatores principais que validam o papel preponderante dos governos locais na promoção do desenvolvimento sustentável: 1. São responsáveis pelas tomadas de decisão e pelas ações concretas que têm impacto direto no desenvolvimento local e, dependendo, regional, em especial a regulação do uso e ocupação do solo e prestação de serviços; 2. Relação mais direta com a sociedade civil, com grande potencial para articulá-los; 3. A capacidade de moldar estratégias integradas de longo prazo. Todavia, ressalta Müller³, faz-se necessário atentar para dois fatos: a) pensamentos segmentados e de curto prazo de determinados políticos e funcionários da administração local podem impactar nas estratégias de longo prazo; e b) situações onde os interesses localmente fragmentados prevalecem e em que o escopo de atuação seja severamente limitado pela interferência regional ou nacional.

É preciso ressaltar, contudo, que a prevalência dos interesses locais em detrimento dos interesses regionais, em parte fomentadas por conflitos político-partidários e por ausência de um arranjo que possibilite o compartilhamento de poder e de tomada de decisão, prejudica, significativamente, uma pactuação sobre as questões de interesse comum que demandam uma governança regional, necessária, principalmente, nas aglomerações urbanas ou em regiões metropolitanas, territórios onde as dinâmicas sociais, econômicas e ambientais extrapolam os limites administrativos municipais, o que requer uma pactuação mais ampla, visando conferir uma maior coesão ao planejamento e desenvolvimento do território.

Diante da relevância dos governos locais, questiona-se a capacidade dos mesmos em empreenderem ações para alcance do desenvolvimento sustentável, em função da frágil autonomia financeira e administrativa, limitações na implementação de políticas públicas, na prestação de serviços públicos, no planejamento e gestão democrática. A capacidade de governança em nível local é

³ Bernhard Müller é diretor-executivo do Leibniz Institute of Ecological Urban and Regional Development (IOER), na Alemanha (MARÇAL, 2014).

essencial para que os municípios possam assumir plenamente as competências e desempenhar seu papel de agentes promotores de dinâmicas locais de desenvolvimento sustentável, o que requer superar os desafios de melhorar a governança pública (LUSTOSA, 2017).

Arranjo de governança compartilhada – uma proposta

As coalizões regionais têm sido apontadas como um caminho para vencer as limitações dos governos locais e ampliar as forças para construção de uma sociedade sustentável. Faz-se necessário, para tanto, superar a crise de governabilidade e constituir um arranjo jurídico e administrativo que possibilite promover a governança regional, com mecanismos de cooperação horizontal e vertical entre as instituições envolvidas e a coordenação, articulação e integração na implementação de políticas públicas, contemplando os diversos agentes e atores influentes no território (LACZYNSKI, 2010; LUSTOSA, 2017).

Neste projeto, propõe-se que seja estabelecida uma governança compartilhada entre os municípios do Consorcio SOMAR, com o propósito de articular, como indica Marçal (2014), os variados atores e englobar os diferentes níveis de governo, colocando em contato esferas locais, metropolitanas, regionais e nacionais, de modo que se promova não só uma distribuição balanceada de recursos e responsabilidades, mas também um alinhamento de diretrizes e ações voltadas para a sustentabilidade do desenvolvimento.

Para dar suporte, direcionar e promover a pactuação entre os diversos atores, propõe-se adotar, com inspiração para modelo base desse arranjo, a fusão de dois modelos de governança em rede apresentados por Provan e Kenis (2008 apud ROTH et al., 2012): a Organização Líder e Organização Administrativa da Rede (OAR) – Figura 2. Segundo os autores, o modelo da organização líder pode ocorrer tanto em relacionamentos verticais, onde há uma organização maior e mais poderosa e um conjunto de organizações menores e mais fracas; ou em redes horizontais multilaterais, quando uma organização possui recursos suficientes e legitimidade para exercer uma posição de liderança. A OAR tem como ideia básica a criação de uma entidade administrativa específica, que deve se dedicar exclusivamente a gerenciar/coordenar a rede e suas atividades e gerir o relacionamento entre os membros, possibilitando, conforme destacam ROTH et al.

(2012), a interação e o trabalho entre as organizações parceiras e grupos, com desenvolvimento de atividades e decisões-chave sob o direcionamento desta.

Nesta proposta, o modelo de Organização Líder, comporá a estrutura municipal, tendo os governos locais como líder e articulador dos demais agentes e atores locais. A OAR, por sua vez, destina-se a articulação supralocal, centralizada no Consórcio SOMAR, que atuará como elo entre as estruturas locais e supralocais, sendo a entidade responsável por coordenar as decisões centrais e promover a integração entre as ações. Para Wegner (2012, p.216), a OAR pode ser: “[...] modesta, consistindo somente em um indivíduo, ou pode ser uma forma organizacional mais complexa, com executivos e equipes de apoio operando em um escritório da rede”, no caso desse projeto, trata-se de uma estrutura complexa, por pretender articular atores e instituições de níveis variados. Ressalta-se, ainda, que a estrutura proposta não é estanque, especialmente no que se refere ao modelo adotado para os municípios, que poderá, à medida que a rede ganhe robustez e complexidade, requerer uma estruturação em OAR. A figura 3 apresenta o esquema representativo deste modelo.

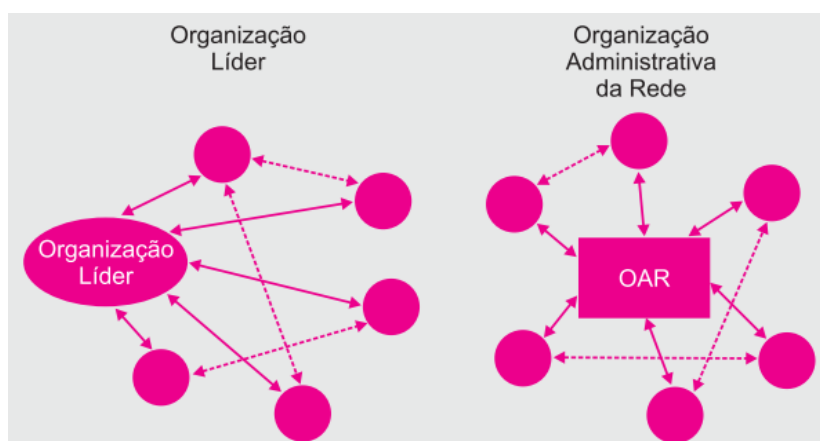


Figura 2. Modelos básicos de governança.
Fonte: Provan e Kenis (2008 apud ROTH et al., 2012)

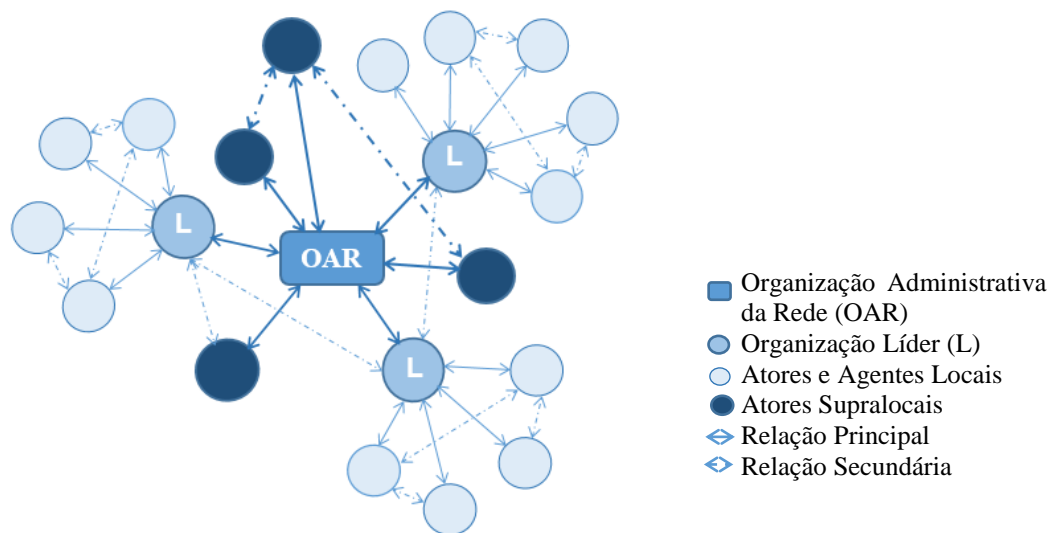


Figura 3. Modelo de governança compartilhada.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos modelos de Provan e Kenis (2008 apud ROTH et al., 2012).

Como este modelo de governança pretende-se agrupar, em uma rede de cooperação ampliada, atores com diversos interesses, vislumbrando uma pactuação e o desenvolvimento de ações em conjunto, fortalecendo, assim, a cooperação entre os mesmos. A rede de governança, para Kissler e Heidemann (2006), tem a função de viabilizar o trabalho conjunto de atores com interesses parcialmente diferenciados e conflitantes, os quais, por integrarem a rede, não podem agir de acordo, exclusivamente, com seus interesses. Afirmam, ainda, que a rede possibilita ampliar os grupos de atores e criam espaços políticos intermunicipais, abrindo caminho para coalizões regionais de desenvolvimento e para uma governança regional em diferentes campos políticos.

Laczynski (2010) ressalta a importância dessa coalizão para os municípios das regiões metropolitanas no sentido de equilibrar as relações de poder, reduzir a intensidade da competição por recursos e viabilizar a sua partilha. Para estes municípios, uma pactuação intergovernamental significa a possibilidade de imprimir maior coesão ao desenvolvimento territorial, através de um planejamento integrado e do estabelecimento de uma governança sobre as funções públicas de interesse comum (FPICs), especialmente aquelas mais centrais para a dinâmica metropolitana, com maior expectativa, assim, de elevar a capacidade de ação dos atores no enfrentamento das questões e de alcance da sustentabilidade.

Além de um modelo organizacional, observa-se, ainda, a necessidade de que, independente do arranjo de governança adotado, existem elementos que deem

suporte ao seu funcionamento e contribuam para o alcance dos resultados desejados. Albers (2005 apud ROTH et al., 2012), divide esses elementos em duas dimensões: estrutural e instrumental. A dimensão estrutural refere-se à centralização, especialização e formalização da governança, estando mais relacionada com a forma de organização e regulação, incluindo as regras de gestão da rede (OXLEY, 1997; ALBERS, 2005 apud ROTH et al., 2012). A dimensão instrumental, por sua vez, envolve mecanismos de coordenação, incentivos e controle pelos quais a gestão, organização, regulação e controle da rede são operacionalizados de modo a alinhar o comportamento dos participantes do arranjo para alcançar objetivos estabelecidos (OXLEY, 1997; ALBERS, 2005 apud ROTH et al., 2012).

O Tribunal de Contas da União do Brasil – TCU, ao se referir à governança em órgãos e entidades públicas, destaca, como elementos essenciais a adoção de três mecanismos estruturantes: a) liderança, que implica em adequar pessoas e competências, princípios e comportamentos, liderança organizacional e sistema de governança; b) a estratégia, que deve ser conduzida pelos líderes envolvendo relacionamento com partes interessadas, estratégia organizacional, alinhamento transorganizacional; c) o controle e sua avaliação, envolvendo a gestão de riscos, controle e auditoria interna, *accountability* e transparência.

Estes mecanismos, segundo o TCU, podem ser aplicados na perspectiva da Sociedade e Estado; dos entes federativos, esferas de poder e políticas; dos órgãos e entidades; atividades intraorganizacionais; requerendo, para tanto, um alinhamento de forma a garantir direcionamento único. Por ter foco na formulação, implementação e efetividade das políticas públicas de forma partilhada com atores não governamentais, este PI relaciona-se mais diretamente com a perspectiva entes federativos, esferas de poder e políticas.

3. ESCOPO

Este projeto tem como escopo a implantação de um arranjo de governança compartilhado entre os municípios integrantes do consórcio SOMAR e os atores existentes no território, que contribua para o aperfeiçoamento das relações e possibilite uma atuação conjunta, visando a sustentabilidade do desenvolvimento do território. Pode-se afirmar que o arranjo permitirá constituir uma visão sistêmica dos atores e ações, bem como a interrelação destes com as áreas chave para o desenvolvimento do território. Apresenta-se, para tanto, neste item, o planejamento deste Plano de Intervenção, constando os procedimentos necessários para a realização do mesmo.

3.1. Estrutura Analítica

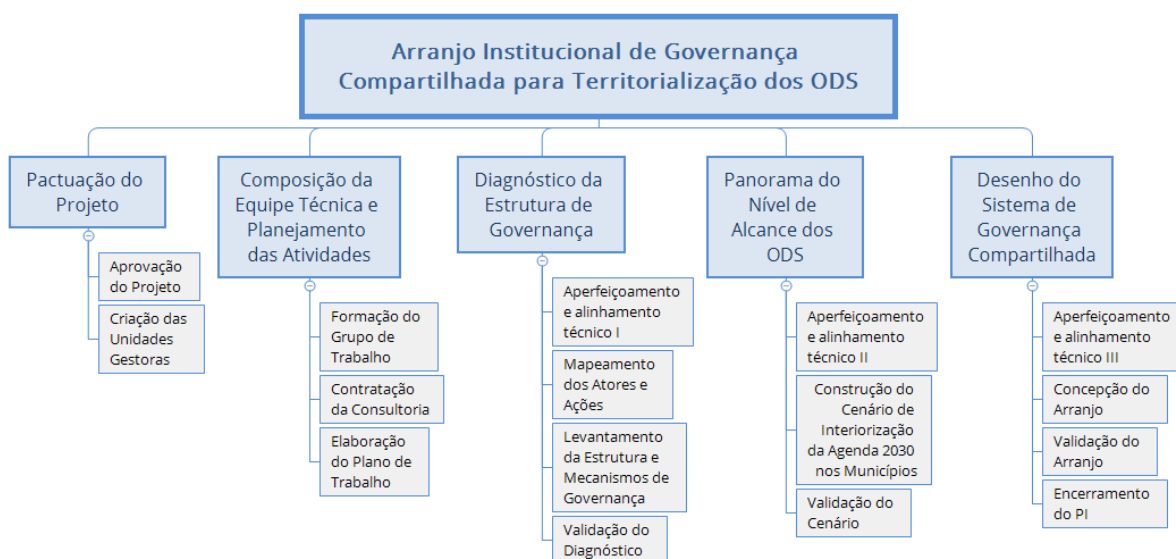


Figura 4. Estrutura analítica do projeto (EAP).

3.2. Não escopo

Ainda que sejam necessários para o alcance do objetivo finalístico desta proposta – a economicidade e efetividade na implementação de políticas públicas integradas, com foco nos ODS, não é escopo da proposta promover identificar as metas e construir indicadores para o alinhamento do planejamento e programas municipais aos ODS, nem elaborar um Plano de ODS para os Municípios, os quais deverão ser realizados, após a institucionalização do arranjo de governança, com o direcionamento do mesmo.

3.3. Premissas

A proposta visualiza a instituição de um arranjo de governança compartilhado, que permita articular, nos municípios integrantes do consórcio SOMAR, os mais diversos atores existentes no território, para formulação de uma coalizão de forças para elaboração e implementação de políticas públicas, adotando os ODS como estratégia para desenvolvimento do território, cujas premissas para realização do projeto são:

1. Necessidade de atuação regionalizada para enfrentamento da precariedade urbana-ambiental e redução das desigualdades socioespaciais.
2. Ambiência política para estruturação de uma governança regionalizada e compartilhada em rede, com participação ativa dos gestores municipais e envolvimento dos diversos atores da região.
3. Adesão dos diversos setores da sociedade ao projeto, em especial o setor produtivo, visto que a insustentabilidade produzida no território impacta no desenvolvimento dos negócios e o alinhamento das estratégias aos ODS podem gerar novas perspectivas e oportunidades para o setor.
4. Viabilidade de integrar ações, públicas e privadas, numa atuação conjunta de governança do território.
5. A perspectiva da obrigatoriedade de internalização dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS, por parte dos municípios, tendo em vista o provável rebatimento, nos governos subnacionais, das deliberações do Tribunal de Contas da União que, através do Acórdão nº 1968/2017, que determinou a adequação do poder executivo federal para a internalização dos ODS.
6. Possibilidade de perda orçamentária/repasso voluntários da União, tendo em vista o alinhamento do Plano Plurianual da União aos ODS.

3.4. Levantamento de restrições

São identificadas como principais restrições que poderão vir a limitar a execução do projeto:

- Política – o projeto só poderá ser iniciado após os gestores municipais firmarem o pacto para sua realização, visando garantir, assim, as condições básicas para a execução.

- Financeira/orçamentária – o projeto terá que ser desenvolvido com os recursos do Consórcio SOMAR, originário dos repasses dos municípios, devendo se enquadrar nas prioridades e nos limites orçamentários previstos para o ano de sua realização.
- Técnico/ operacional – nesse aspecto observam-se duas restrições possíveis:
 - A elaboração do projeto requer contratação de uma consultoria especialista em gestão pública para auxiliar no desenvolvimento da metodologia, estruturação do arranjo e capacitação dos técnicos e atores locais. A restrição orçamentária ou inexistência de interessados no processo licitatório poderão impactar na contratação de consultoria e, por conseguinte, no desenvolvimento do projeto. No cenário mais negativo, não havendo possibilidade de contratação, dever-se-á buscar parcerias, como estabelecer uma cooperação técnica com o governo de estado, para auxiliar no desenvolvimento do projeto.
 - Técnicos dos quadros municipais e do consórcio SOMAR deverão ser disponibilizados para compor a equipe de trabalho em conjunto com a equipe de consultoria, devendo dispor de tempo e dedicação para o desenvolvimento do mesmo. A não disponibilização dos técnicos e/ou a não priorização do desenvolvimento do projeto, diante das atividades de rotina ou por não afinidade com o trabalho, poderão impactar na sua consecução. Esta situação dever-se-á ser evitada desde o processo de seleção dos técnicos para compor a equipe, priorizando aqueles com o perfil adequado. Adicionalmente, faz-se necessária a formalização do grupo de trabalho, estabelecendo a carga-horária de dedicação ao projeto durante seu período de execução. Ainda que se cerque destes pré-requisitos, admite-se, ainda, uma outra possibilidade – a falta qualificação técnica. Precavendo tal situação, o desenvolvimento do projeto deverá ser acompanhado por um processo de aperfeiçoamento da equipe envolvida, os quais, após a conclusão, tem papel estruturantes no processo de implementação.
- Metodológica – Desenvolver metodologia que atenda aos diversos interesses e que se adeque às realidades locais/ complexidade de cada gestão, bem como uma atuação coordenada e integrada em dois níveis de atuação: municipal e regional. Nesse contexto, faz-se necessário um esforço de

construção de métodos e padrões que permitam dar um direcionamento/ alinhamento aos trabalhos.

3.5. Riscos

À priori, observa-se que o projeto poderá ser impactado negativamente por fatores, internos e externos, que poderão limitar seu desempenho em dois momentos/ etapas:

1. **Na elaboração/ construção do projeto**, envolvendo restrições de ordem material (coleta de dados e informações) e temporal, cujos principais fatores são:

- Amplitude do projeto – abordagem a problemática urbana em escala regional, o que requer a coleta, sistematização e análise dos dados dos quatro municípios e um olhar abrangente sobre inter-relações.
- Limitação do acesso à informação, cujo principal obstáculo é a fragilidade na estrutura de organização e sistematização dos bancos de dados municipais, os quais, em sua maioria, são físicos/ pouco acessíveis ou inexistentes. Observa-se, ainda, que o projeto será desenvolvido em ano de eleições, que, ainda que não sejam municipais, as alianças políticas distintas dos gestores poderão constituir barreiras ao acesso às informações.

2. **Na implementação do projeto**, pode-se visualizar, prioritariamente, as seguintes questões:

- Falta de ambiência e alinhamento político entre os gestores municipais, que poderão inviabilizar a conformação de um arranjo institucional favorável à abordagem regional.
- Falta de adesão dos setores não governamentais, especialmente do setor produtivo, por não vislumbrarem efeitos positivos (vantagens), nem negativos, em relação à interiorização dos ODS;
- Fuga de recursos orçamentários da união, via emenda parlamentar ou programas não alinhados aos ODS, que viabilize a passagem dos recursos não vinculados aos municípios não aderentes à Agenda 2030, provocando o enfraquecimento da política;
- Atuação frágil do Tribunal de Contas do Estado no monitoramento

da adequação dos municípios quanto a interiorização dos ODS, diante da abrangência do universo de atuação.

3.6. Estrutura de gestão e principais atores envolvidos

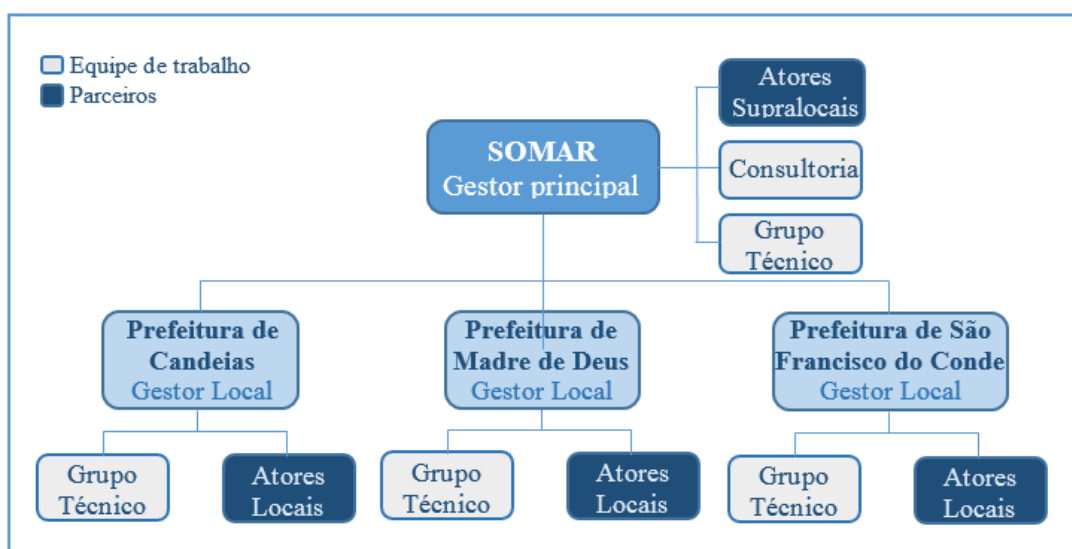


Figura 5. Estrutura de Gestão do Plano de Intervenção

Propõe para este PI uma estrutura integrada de implementação com equipe para condução e acompanhamento dos processos em dois níveis de atuação: regional e local (Figura 5). No nível regional, o processo será coordenado pelo Consórcio SOMAR que atuará como o gerente principal do projeto, responsável por coordenar todas as ações e realizar a articulação do municípios e os atores supralocais. As prefeituras municipais exercerão papel similar em nível local, devendo estabelecer, contudo, uma unidade gestora do plano, de preferência vinculada à Secretaria Municipal de Planejamento, que terá a atribuição de articular os técnicos para compor a equipe local e coordenar as atividades. Essa unidade também será responsável por identificar e mobilizar os atores locais da sociedade civil e setor produtivo para que possam atuar como parceiros no processo. Como exposto anteriormente, o projeto visa ativar as forças sociais na elaboração e implementação de políticas públicas, portanto, é fundamental identificar e estimular participação destes desde a concepção do arranjo de governança para que se possa mapear as ações e identificar formas de cooperação.

Tanto o SOMAR quanto os municípios deverão estruturar uma equipe interna de técnicos que contribuirá para o desenvolvimento do projeto em conjunto com a equipe de consultoria. A equipe interna é essencial não só no acompanhamento e

aprovação dos produtos desenvolvidos pela equipe de consultoria, mas, principalmente, é estratégica para disponibilização de informações e troca de conhecimento sobre a realidade local, bem como no amadurecimento da mesma, mediante o processo de aprendizado ao longo do projeto, que é crucial para a implementação. Após a conclusão do PI, o SOMAR deve manter uma estrutura organizacional independente e os municípios deverão formar um núcleo de implementação do arranjo de governança.

Identificam-se como beneficiários deste PI: o consorcio SOMAR, que assumirá uma posição mais estratégica e indutora no processo de desenvolvimento do território; as prefeituras municipais, que obterão uma maior estruturação organizacional e novas parcerias para formatação e implementação das políticas, proporcionando maior eficácia nos resultados; os atores locais, seja do terceiro setor ou do setor produtivo, que ao mesmo tempo que impactam e também são impactados pela insustentabilidade do desenvolvimento; a sociedade como um todo, principal objeto e interessada nos resultados das políticas públicas.

O quadro 1 apresenta os principais atores, seus papéis e interesses relacionados ao objeto deste PI:

QUADRO 1: PRINCIPAIS ATORES ENVOLVIDOS

PAPEL	ATORES ENVOLVIDOS	PARTICIPAÇÃO	INTERESSES
PATROCINADORES	CONSÓRCIO SOMAR	Recurso Técnico, Orçamentário e Financeiro. Gestor regional do PI.	Firmar seu papel como estrutura de governança regional, assumindo um papel estratégico no processo de tomada de decisão e direcionamento do desenvolvimento territorial de forma integrada e sustentável. Ampliar a capacidade da gestão local e de captação de recursos.
	PREFEITURAS MUNICIPAIS	Recurso Técnico, Orçamentário e Financeiro. Gestor local do PI.	Constituir uma coalizão ampliada para implementação das políticas públicas, visando maior alcance e efetividade. Fortalecer as potencialidades econômicas e reduzir a dependência orçamentária municipal.
PROPONENTE	SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO URBANO DE CANDEIAS - SEPLANDUR.	Além de proponente, abrigará a unidade gestora local de execução e implementação do arranjo.	Promover maior coesão e sustentabilidade ao desenvolvimento territorial, por meio de um processo de planejamento e gestão integrada.
PARCEIROS	SECRETARIAS MUNICIPAIS	Compor a equipe técnica do Projeto.	Desenvolvimento técnico/ tecnológico.
	SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA - SEDUR.	Participação efetiva no processo de construção e implementação do arranjo. Considerados, também, potenciais patrocinadores.	Ampliar a capacidade municipal e o desenvolvimento da região.
	SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO ESTADO DA BAHIA - SDE		Ampliar a capacidade de desenvolvimento do parque industrial, comércio e serviço e redução dos impactos socioambientais.
	ENTIDADE METROPOLITANA DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR		Fortalecimento de uma estrutura de governança regional.
	UNIVERSIDADE - UNILAB		Pesquisa e inovação.
	SOCIEDADE CIVIL		Resultado mais eficaz das políticas públicas.
SETOR PRODUTIVO	Ampliar a capacidade de desenvolvimento de negócios.		
BENEFICIÁRIOS	TODOS	Considera-se que todos os envolvidos no projeto são beneficiários. A sociedade é principal interessada e beneficiária final.	Políticas públicas mais efetivas, que resultem na melhoria da qualidade de vida da população e na construção de uma sociedade sustentável - economicamente viável, ambientalmente equilibrada e socialmente justa.

3.7. Quadro de Trabalho/equipe

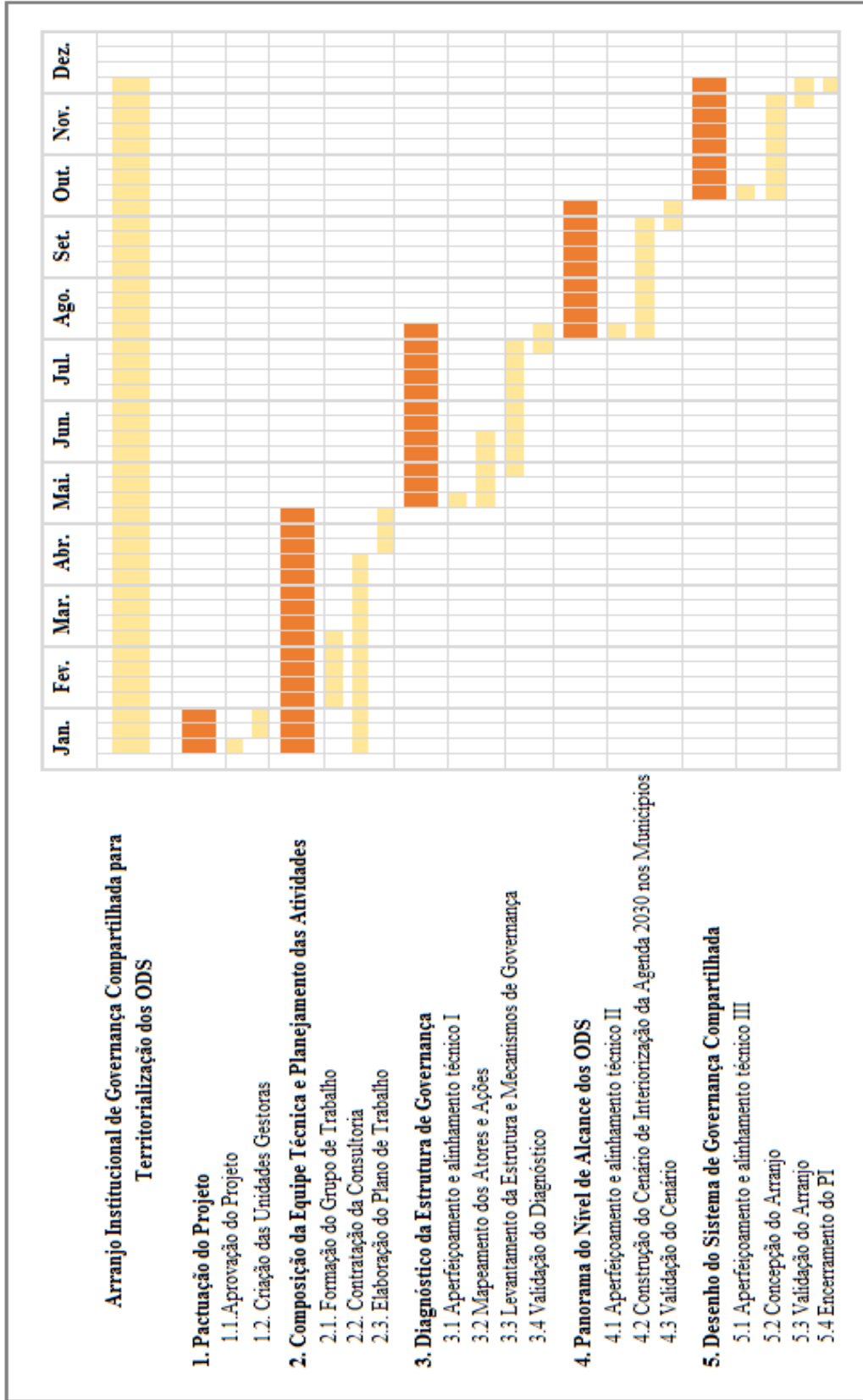
Produto: Pactuação do Projeto		
Pacote de Trabalho: Aprovação do Projeto		
Atividade 1. Articulação das partes interessadas (nível governamental) 2. Elaboração do termo de abertura do projeto 3. Apresentação da proposta do plano de intervenção e alinhamento das expectativas 4. Assinatura do Termo de Abertura	Estimativa de duração 10,5 dias	Responsável Consórcio SOMAR Consórcio SOMAR SEPLANDUR - Candeias Presidente do Consórcio e Prefeitos
Pacote de Trabalho: Criação das Unidades Gestoras		
Atividade 1. Indicação da Secretaria que abrigará a Unidade Gestora do Projeto (UGP) 2. Disponibilização de Servidor responsável pela gestão do projeto 3. Disponibilização de recursos materiais e equipamentos	Estimativa de duração 7,5 dias	Responsável Prefeitos Secretários Secretários
Produto: Composição da Equipe Técnica e Planejamento das Atividades		
Pacote de Trabalho: Formação do Grupo de Trabalho		
Atividade 1. Articulação e mobilização das secretarias 2. Definição de critérios/ perfil dos servidores 3. Seleção dos Servidores e composição da equipe 4. Nomeação do grupo gestor do projeto	Estimativa de duração 25 dias	Responsável UGP Consórcio SOMAR/ UGP UGP Presidente do Consórcio e Prefeitos
Pacote de Trabalho: Contratação da Consultoria		
Atividade 1. Elaboração do termo de referência (TR) 2. Processo licitatório 3. Contratação da consultoria	Estimativa de duração 71 dias	Responsável Consórcio SOMAR Consórcio SOMAR Consórcio SOMAR

Pacote de Trabalho: Elaboração do Plano de Trabalho		
Atividade	Estimativa de duração	Responsável
1. Reuniões e entrevistas	15,5 dias	Consultoria
2. Revisão e incorporação do Plano de Intervenção		Consultoria e UGP
3. Elaboração da metodologia de desenvolvimento do trabalho		Consultoria e UGP
4. Plano de ação		Consultoria e UGP
Produto: Diagnóstico da Estrutura de Governança		
Pacote de Trabalho: Aperfeiçoamento e alinhamento técnico I		
Atividade	Estimativa de duração	Responsável
1. Apresentação da metodologia de construção do diagnóstico.	1 dia	Consultoria
2. Nivelamento da equipe de trabalho		Consultoria e UGP
Pacote de Trabalho: Mapeamento dos Atores e Ações		
Atividade	Estimativa de duração	Responsável
1. Definição das estruturas de poder a serem mapeadas	26 dias	Consultoria e UGP
2. Indicação dos principais atores e ações		Consultoria e UGP
3. Reuniões e entrevistas com grupos focais		Consultoria
4. Elaboração da matriz de atores e ações, incluindo indicação de estratégias de articulação		Consultoria e UGP
Pacote de Trabalho: Levantamento da Estrutura e Mecanismos de Governança		
Atividade	Estimativa de duração	Responsável
1. Levantamento de legislações e normas	48 dias	Consultoria e UGP
2. Identificação dos mecanismos e práticas de governança		
3. Análise nível de maturidade organizacional e dos sistemas de gestão		Consultoria e UGP
4. Capacidade de estabelecer parcerias para formular e implementar de políticas públicas		Consultoria e UGP
5. Relatório de sistematização e análise dos limites e potencialidades		Consultoria

Pacote de Trabalho: Validação do Diagnóstico		
Atividade	Estimativa de duração	Responsável
1. Mobilização dos atores 2. Apresentação do diagnóstico e coleta de novas contribuições 3. Consolidação 4. Validação	10 dias	Consorcio SOMAR e UGP Consultoria e UGP Consultoria Presidente do Consórcio e Prefeitos
Produto: Panorama do Nível de Alcance dos ODS		
Pacote de Trabalho: Aperfeiçoamento e alinhamento técnico II		
Atividade	Estimativa de duração	Responsável
1. Apresentação da metodologia de construção do panorama. 2. Nivelamento da equipe de trabalho	1 dia	Consultoria Consultoria e UGP
Pacote de Trabalho: Construção do Cenário de Interiorização da Agenda 2030 nos		
Atividade	Estimativa de duração	Responsável
1. Diagnóstico situacional dos indicadores da agenda 2030 nos municípios/ região. 2. Análise do alinhamento dos instrumentos de planejamento aos ODS 3. Avaliação do contexto organizacional para implantação da agenda 2030 4. Identificação dos potenciais atores não governamentais e possíveis papéis na implementação da agenda 5. Formulação de cenário prospectivo, com identificação de estratégias.	37 dias	Consultoria e UGP Consultoria e UGP Consultoria e UGP Consultoria e UGP Consultoria
Pacote de Trabalho: Validação do Cenário		
Atividade	Estimativa de duração	Responsável
1. Mobilização dos atores 2. Apresentação do Cenário da Agenda 2030 nos municípios e coleta de novas contribuições 3. Consolidação 4. Validação	11 dias	Consorcio SOMAR e UGP Consultoria e UGP Consultoria Presidente do Consórcio e Prefeitos

Produto: Desenho do Sistema de Governança Compartilhada		
Pacote de Trabalho: Aperfeiçoamento e alinhamento técnico III		
Atividade	Estimativa de duração	Responsável
1. Apresentação da metodologia de estruturação/ concepção do arranjo. 2. Nivelamento da equipe de trabalho	1 dia	Consultoria Consultoria e UGP
Pacote de Trabalho: Concepção do Arranjo		
Atividade	Estimativa de duração	Responsável
1. Reunião com os <i>Stakeholders</i> 2. Definição de arquitetura e estrutura organizacional do arranjo 3. Definição de mecanismos, componentes e práticas de governança para interiorização dos ODS 4. Estruturação das formas de participação dos Stakeholders 5. Elaboração da matriz de responsabilidades 6. Proposição de minuta de normatização do arranjo	36 dias	Consultoria Consultoria e UGP Consultoria e UGP Consultoria e UGP Consultoria e UGP Consultoria e UGP
Pacote de Trabalho: Validação do Arranjo		
Atividade	Estimativa de duração	Responsável
1. Mobilização dos atores 2. Apresentação do Arranjo e coleta de novas contribuições 3. Consolidação 4. Validação	9 dias	Consorcio SOMAR e UGP Consultoria e UGP Consultoria Presidente do Consórcio e Prefeitos
Pacote de Trabalho: Encerramento do PI		
Atividade	Estimativa de duração	Responsável
Conversão da UGP em unidade implantação do arranjo Finalização do PI	0,5 dia	Presidente do Consórcio e Prefeitos Presidente do Consórcio e Prefeitos

4. CRONOGRAMA



5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A governança territorial ainda se constitui em um desafio no Brasil. Isso se deve, em parte, a estrutura rígida da Constituição Federal que só reconhece a União, os Estados e os municípios como entes. Apesar de tradicionais arranjos, a exemplo das regiões, que possuem institucionalidades e mais recentemente os Consórcios públicos, ainda persiste uma cultura de baixa cooperação na resolução de problemas.

Isso é reforçado por um caráter competitivo na busca de recursos junto ao Governo Federal, que por sua vez, pouco avançou nos mecanismos de incentivo a cooperação entre os entes federados, com raras exceções, a exemplo da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Dessa forma, quando uma agenda transversal como os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável se impõe os dilemas tornam-se mais acentuados, pois quase todos os problemas a serem enfrentados não se reduzem aos limites administrativos dos municípios.

Nesse sentido, o Plano de Intervenção ora proposto tem múltiplas funções: a) internalizar a cultura da cooperação federativa para o enfrentamento de problemas comuns; b) sensibilizar a alta gestão e os quadros técnicos para o fato de que os problemas não são de fácil resolução se não houver uma estratégia concertada que ultrapasse os limites político administrativos municipais; c) compreender que agendas supranacionais, a exemplo dos ODS, vão requerer sempre o emparceiramento, pois demandam mudanças substantivas que nem sempre podem ser alcançadas de forma isolada por um único município; e d) superar a visão de curto prazo no enfrentamento de questões estruturantes, compreendendo que sua resolução se dá em horizontes que ultrapassam mandatos.

E todos os aspectos anteriormente elencados só se viabilizam com um arranjo de governança territorial participativo, mas também capacitado tecnicamente, para assegurar continuidade de ações e estabelecer laços de confiança com os parceiros, sejam eles da sociedade civil, sejam eles do mundo empresarial.

Logo, o Plano de Intervenção mais do que uma intenção deve ser visto como um inovação da gestão, algo que vem constantemente sendo reclamada pelos cidadãos do país, notadamente aqueles que habitam os municípios com baixos índices de desenvolvimento, como são aqueles do Consórcio SOMAR.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, Henri. **Discursos da Sustentabilidade Urbana**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, (Online), n.01, mai. 1999.

ALMEIDA, Jalcione. O Problema do Desenvolvimento Sustentável. IN: BECKER, Fermiano. **Desenvolvimento Sustentável: necessidade e/ ou possibilidade?** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 1999.

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Textos para Discussão. Brasília, 2002. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2002. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/661>>

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/governanca>>

COSTA, Gleimíria Batista da et al. Desenvolvimento Sustentável: Governança e Indicadores para o Setor Público. **Revista Grifos**, Chapecó, v.21, n.32/33, p.58–75, 2012.

COSTA, Marcela da Silva. **Mobilidade urbana sustentável: um estudo comparativo e as bases de um sistema de gestão para Brasil e Portugal**. São Carlos, 2003. Tese [Mestrado] - Universidade de São Paulo, Escola de Engenharia de São Carlos, 2003.

FRANÇA, Luciano Marcelo; MANTOVANEL JR, Oklinger; SAMPAIO, Carlos Alberto C. Governança para a Territorialidade e sustentabilidade: a construção do senso de regionalidade. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v.21, n.03, p.111–127. 2012.

GARCIA, Gabriel et al. Rio + 20 Ou Rio-20 ? Crônica De Um Fracasso Anunciado. **Ambientes & Sociedade**, São Paulo, v.15, n.03, p.19-37, set./dez. 2012.

GONÇALVES, Arlindo. **O conceito de governança**. In: XV Congresso Nacional do CONPEDI/UEA. Anais de Congresso. Manaus, 2006.

GONÇALVES, Thiago Gilibertibersot; BRITO, Ana Lúcia Nogueira de Paiva; BESSA, Eliane Ribeiro de Almeida da Silva. **Consórcios Intermunicipais e Formas de**

Governança Metropolitana: possibilidades e desafios na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: XI ENCONTRO NACIONAL DA ANPEGE - A DIVERSIDADE DA GEOGRAFIA BRASILEIRA: ESCALAS E DIMENSÕES DA ANÁLISE E DA AÇÃO. Anais do XI- ENANPEGE. Presidente Prudente, 2015.

HERCULANO, Selene. Do Desenvolvimento (In)Suportável à Sociedade Feliz. IN: GOLDENBERG, Mirian. **Ecologia, Ciência e Política.** Rio de Janeiro: Editora Revan, 1992.

JUCÁ, Maria Carolina Miranda. Crise e Reforma do Estado: as bases estruturantes do novo modelo. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, p.1–8, 2018. Disponível em: <egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/14117-14118-1-PB.htm>

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v.40, n.03, p.479-499, mai./jun. 2006.

LACZYNSKI, Patrícia. **Formação De Consórcios Públicos em Regiões Metropolitanas: O Caso do Projeto Novos Consórcios Públicos para Governança Metropolitana.** In: III CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA. Brasília, 2010.

LUSTOSA, Paulo Henrique Ellery. **Inovação Ambiental como Indicador da Boa Governança para o Desenvolvimento Sustentável nos Municípios Cearenses: Um Estudo com Base no Programa Selo Município Verde.** Ceará, 2017. 244f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) - Universidade Federal do Ceará, 2017.

MARÇAL, Talita. **Governança Urbana e o Desenvolvimento Sustentável das Cidades.** In: 5º DIÁLOGO BRASIL-ALEMANHA DE CIÊNCIA, PESQUISA E INOVAÇÃO. 2014.

NEGAS, Mário Carrilho et al. **Governança e Desenvolvimento Regional Sustentável: O caso de Santa Maria Tecnoparque.** EMPREEND - Associação Portuguesa de Empreendedorismo / Universidad da Coruña, p.07, 2016. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10400.2/5864>>

PEREIRA, Fernando Neves et al. Nova Gestão Pública e Nova Governança Pública:

Uma análise conceitual comparativa. **Espácios**, Caracas, v.38, n.06, p.6–30, 2017. Disponível em: <<http://www.revistaespacios.com/a17v38n07/a17v38n07p06.pdf>>

ROSENAU, James N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Enst-Otto (Eds.). **Governança sem governo: ordem e transformação política mundial**. Brasília: UNB, p. 11–46.

ROTH, Ana Lúcia et al. Diferenças e inter-relações dos conceitos de governança e gestão de redes horizontais de empresas: contribuições para o campo de estudos. **Revista de Administração**, São Paulo, v.47, n.21, p.112–123, jan./fev./mar. 2012. Disponível em: <http://www.rausp.usp.br/busca/artigo.asp?num_artigo=1451>

SONCK, Luciana. **A Quem Pertence a Governança dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável?** In: III SEMINÁRIO DE PESQUISA DA FESPSP. Anais: Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paul. São Paulo, 2014.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v.08, n.16, p.20–45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes De; ARMADA, Charles Alexandre Souza. Desenvolvimento Sustentável e Sustentabilidade: Evolução Epistemológica na Necessária Diferenciação entre os Conceitos. **Revista de Direito e Sustentabilidade**, Maranhão, v.03, n.02, p.17–35, jul/dez. 2017.

VIOLA, Eduardo. A desgovernança mundial da sustentabilidade. **Revista Política Externa**. São Paulo, v.22, n.04, p. 1–6, abr/mai/jun 2014.

VIZEU, Fabio; MENEGHETTI, Francis Kanashiro; SEIFERT, Rene Eugenio. Por uma crítica ao conceito de desenvolvimento sustentável. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v.10, n.03, p. 569–583, set. 2012.