

Aluízio Antônio de Barros
Carlos Henrique Silva de Castro

Gestão social e gestão pública no desenvolvimento local

RESUMO

O presente artigo discute o papel diferenciado das gestões social e pública nos diferentes conceitos de desenvolvimento local. Busca-se, a partir de uma ampla resenha da literatura, elencar as diversas caracterizações dessas modalidades de gestão e, em seguida, relacioná-las a quatro concepções do desenvolvimento local: liberal, neomarxista, desenvolvimentista e comunitária. A principal conclusão a que se chega é de que a práxis atual do desenvolvimento local, fruto da evolução histórica das experiências de desenvolvimento regional e local, contempla, em seu âmago, uma gestão social que vem ampliando a esfera pública como espaço de articulação de atores sociais em torno de objetivos comuns. A gestão social ancora-se no desenvolvimento local e vai se consolidando como campo de conhecimento e de prática profissional.

Palavras-chave

Desenvolvimento local, desenvolvimento endógeno, gestão social.

ABSTRACT

The present article takes a look at the differentiated role played by social and public administrations within different concepts of local development. By means of an extensive review of literature on the subject, the article seeks to list the different characterizations of these two modalities of administration and then relate them to four different concepts of local development: the liberal; the neo-Marxist; the developmentalist; and the community. The main conclusion reached is that the existing praxis of local development, a result of the historical evolution of regional and local experiences of development, contains, at its core, a social administration that is steadily increasing the public sphere's role as a place for coordinating social actors in the search for common goals. Social administration anchors itself in local development and gradually consolidates itself as a field of knowledge and professional practices.

Keywords

Local development, endogenous development, social administration.

1. Introdução

As teorias e políticas de desenvolvimento econômico tiveram um período de intensa criatividade e experimentação nas décadas que se seguiram ao término da Segunda Guerra Mundial (AGARWALA e SINGH, 1969; FURTADO, 1985). Criou-se, em 1945, o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – o Banco Mundial –, uma instituição inspiradora e financiadora da criação dos bancos de desenvolvimento de algumas nações em situação de atraso econômico. No Brasil, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico foi instalado em 1952 e tornou-se a instituição mais importante no aparato estatal responsável pela “administração do desenvolvimento” – um conceito novo na gestão dos negócios públicos naqueles anos.

Nesse contexto, a administração do desenvolvimento significava administração pública a ser conduzida pelo Estado. Não se pensava na esfera pública não estatal. Os cursos de administração pública no país tinham apenas o estatal como referência. O fortalecimento da sociedade civil como esfera pública trouxe mudanças de paradigma no campo disciplinar da gestão pública (KEINERT, 2000; COELHO, 2006) e possibilitou o aparecimento da gestão social como campo de atuação e área de produção acadêmica.

Um campo da gestão social do desenvolvimento territorial vem sendo construído (FISCHER *et al.*, 2010) e, inevitavelmente, há lacunas a preencher. Uma delas é a compreensão das relações entre gestão social e desenvolvimento local.

O presente estudo busca o entendimento de aspectos conceituais que envolvem a construção de políticas de desenvolvimento de cunho democrático. Mais especificamente, o objetivo aqui é discutir os conceitos de desenvolvimento local e o papel da gestão pública e da gestão social.

O artigo está organizado em cinco seções, além da introdução. A próxima seção apresenta uma discussão das noções de gestão pública e gestão social. Em seguida, a terceira seção procura identificar as diferentes leituras que permeiam os conceitos de desenvolvimento local e de como atingi-lo. A quarta seção analisa algumas abordagens ao desenvolvimento local ou comunitário. A quinta seção desvela a governança implícita nas propostas derivadas de diferentes concepções de desenvolvimento local. A última seção apresenta as considerações finais.

2. Conceitos de gestão social

A administração como campo do conhecimento científico tem seu marco inicial nos trabalhos clássicos do norte-americano Frederick Winslow Taylor e do francês Henri Fayol, que, em seus estudos, focalizaram a atividade empresarial. Drucker (1986) argumenta que a administração é resultado do desenvolvimento econômico:

Na realidade, a administração surgiu em empresas que começaram grandes e de forma alguma poderiam deixar de ser grandes: as ferrovias principalmente, mas também os serviços postais, as companhias de navegação marítima, as siderúrgicas e as lojas de departamentos. Para os negócios que podiam começar pequenos, a administração chegou muito tarde; alguns deles (as indústrias têxteis e os bancos, por exemplo) ainda são dirigidos dentro do sistema de “chefe único” que faz tudo e que, quando muito, tem “ajudantes”. (DRUCKER, 1986: 13)

Drucker referia-se obviamente à administração de empresas e não ignorava que uma administração pública patrimonialista já fazia escola desde o século 19, particularmente no serviço público britânico¹. O desenvolvimento do capitalismo gerencial das grandes empresas no século 20 está bem documentado na obra de Chandler, *Scale and Scope: Dynamics of Industrial Capitalism*, que apresenta um estudo comparativo da empresa gerencial – *managerial enterprise* – nos Estados Unidos, Grã-Bretanha e Alemanha dos anos de 1880 aos anos de 1930. Para usufruir plenamente os investimentos na grande escala de produção, os empresários tiveram de recrutar equipes de gerentes: gerentes nos níveis intermediário e baixo para coordenar o fluxo de produtos na produção e distribuição, e gerentes na administração superior para coordenar e monitorar as operações e planejar a alocação de recursos nas atividades futuras.

Pela mesma lógica, sendo o Estado um ator de grande porte na vida econômica de uma nação, o seu gerenciamento tornou-se um campo de pesquisa específico e diferenciado da gestão privada, ainda que compartilhando técnicas do mundo dos negócios privados. A gestão pública, seja a burocrática, iniciada na segunda metade do século 19, seja a gerencial, de 100 anos depois, será definida aqui simplesmente como a administração em instituições públicas do Estado.

O modelo de administração pública burocrática foi implantado no Brasil com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1936. A pretendida modernização do aparato estatal inspirava-se na ciência da administração e era impulsionada pelo desenvolvimento econômico do período, no qual o governo federal, Era Vargas, assumia um papel ativo na promoção da industrialização do país. A racionalização do setor público consistia basicamente no surgimento das carreiras burocráticas, na tentativa de adoção do concurso como forma de acesso e, ainda, no princípio do mérito profissional (COSTA, 2010; KEINERT, 2007).

1. No século 18, a expansão do Império Britânico acarretou o crescimento de instituições como a East Índia Company, monopolista do comércio imperial, que criou uma escola para a preparação de administradores em 1806 (Her Majesty's Civil Service). Disponível em: <http://en.wikipedia.org/wiki/Her_Majesty%27s_Civil_Service#History>. Acesso em 11/02/2010.

A administração pública gerencial emerge na segunda metade do século 20 nos programas de reforma do aparelho do Estado implantados em vários países (BRASIL, 1995: 23):

A administração pública gerencial vê o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços. Os resultados da ação do Estado são considerados bons não porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros, como quer a administração pública burocrática, mas porque as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas. (BRASIL, 1995)

Quando a gestão pública gerencial não dá conta da complexidade de organizar e implementar políticas públicas locais, surge a noção de gestão social como gestão pública societal (PAULA, 2005), que se caracteriza, fundamentalmente, pela articulação de múltiplos atores democraticamente envolvidos no desenvolvimento local. Bresser-Pereira (2005) rejeita a comparação que Paula faz entre gestão social e administração pública gerencial. Esclarece que esta última é “uma nova forma de organizar e administrar o Estado, que se opõe à administração pública burocrática” (p. 50), não podendo ser comparada com uma forma de governar ou regime de governo (democrático liberal ou democrático participativo). Bresser-Pereira não tem objeções ao conceito de gestão social identificada como gestão pública com participação e controle social, e diz que poderia haver assim uma “administração pública gerencial social” (p. 51).

Esta discussão expõe duas caracterizações do conceito de gestão social que são frequentemente consideradas na literatura: os protagonistas do processo de gestão social e a metodologia ou os instrumentos de gestão.

2.1 Características da gestão social: agentes, processos e finalidade

A primeira característica da gestão social diz respeito aos seus agentes (instituições e pessoas) compartilhando em igualdade de condições do processo gerencial (TENÓRIO, 2009; SCHOMMER e FRANÇA FILHO, 2008). Enfatizam-se os processos coletivos, dialogados e participativos da gestão. Tenório (2009: 3) define gestão social “como o processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou de organizações não governamentais)”.

O papel do Estado na gestão social é motivo de polêmica. Enquanto em Paula, Bresser-Pereira e Carvalho (1999) a primazia é do Estado, em Tenório, Fischer, Schommer, França Filho e outros, a sociedade civil é a protagonista. “O adjetivo social qualificando o substantivo gestão será entendido como o espaço privilegiado de relações sociais onde todos têm direito à fala, sem nenhum tipo de coação” (TENÓRIO, 2009: 3). Fischer *et al.* (2010: 608) afirmam que “a gestão social pode ser definida como aquela orientada para o

social (enquanto finalidade) e pelo social (enquanto processo), norteadas por princípios de ética e solidariedade”.

A segunda característica da gestão social advém de sua finalidade. Segundo Carvalho (1999: 19), quando falamos em gestão social, estamos nos referindo à gestão das ações sociais públicas. A gestão do social é, em realidade, a gestão das demandas e necessidades dos cidadãos. A política social, os programas sociais, os projetos são canais e respostas a estas necessidades e demandas.

Fischer (2002: 27) define gestão social como gestão do desenvolvimento social, caracterizada como “um processo de mediação que articula múltiplos níveis de poder individual e local”. França Filho (2007: 6) assinala que “a gestão social refere-se ao que se elabora num espaço público, seja ele estatal ou societário, ou mesmo, na confluência entre eles, representado na articulação entre Estado e sociedade”. Ele faz a distinção entre dois níveis de análise da gestão social: o societário, que é aquele que a identifica a uma problemática da sociedade, e o organizacional, que é a gestão própria das organizações da sociedade civil, uma esfera pública de ação não estatal.

Chega-se então a uma assertiva quase consensual entre os autores do campo de gestão social: os gestores sociais, em diferentes formatos organizacionais e jurídicos, são aqueles que atuam “sob uma perspectiva na qual o determinante de suas ações deve ser a sociedade e não o mercado” (TENÓRIO, 2009: 3).

Ao situar os gestores sociais em diferentes formatos organizacionais, como também o fazem Fischer e outros (2010), é reconhecida a importância do terceiro setor na gestão social. Tenório (2009) iniciou-se em 1989 no campo da gestão social, identificando-a com as questões relacionadas ao terceiro setor. Especificamente, ele refere-se à experiência pretérita de ensino e pesquisa de seus alunos em comunidades periféricas num projeto com a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro.

Cabral (2007: 134), entre outros autores, elabora uma conceituação de gestão social que contempla as organizações do terceiro setor:

Podemos conceituar gestão social como o processo de organização, decisão e produção de bens públicos de proteção social, que se desenvolve perseguindo uma missão institucional e articulando os públicos constituintes, envolvidos em uma organização que tende a incorporar atributos do *espaço público não estatal*, na abordagem que faz da questão social.

São poucos os autores que se arriscam a elaborar uma definição precisa de gestão social. Maia (2005: 16) utilizou a metodologia de análise de conteúdo de trabalhos de cinco autores e sistematizou sua concepção de gestão social:

Um conjunto de processos sociais com potencial viabilizador do desenvolvimento societário emancipatório e transformador. É fundada nos valores, práticas e formação da democracia e da cidadania, em vista do enfrentamento às expressões da questão social, da garantia dos

direitos humanos universais e da afirmação dos interesses e espaços públicos como padrões de uma nova civilidade. Construção realizada em pactuação democrática, nos âmbitos local, nacional e mundial; entre os agentes das esferas da sociedade civil, sociedade política e da economia, com efetiva participação dos cidadãos historicamente excluídos dos processos de distribuição das riquezas e do poder.

A pretensão e ambição que esta concepção carrega superam as que Pinho (2010) encontrou em outros autores, e que ele comentou: “A expressão gestão social seria muito pequena para promover as mudanças que o conceito sugere. Pensamos preliminarmente em gestão emancipadora, que visa a emancipação das classes subordinadas” (PINHO, 2010: 49).

A nosso ver, o problema não está nas pretensões de emancipação popular nessas definições de gestão social. Há incontáveis experiências modestas e importantes de desenvolvimento comunitário que tiveram sucesso no objetivo de emancipação. O problema encontra-se na focalização exclusiva nos estratos subordinados ou destituídos de riqueza e poder. O desenvolvimento humano tem outras dimensões a ser consideradas, conforme será discutido mais adiante.

Após destacar as características mais proeminentes do conceito de gestão social, cabe agora relacioná-las ao desenvolvimento local. Estudos demonstram que políticas para o desenvolvimento local são mais efetivas quando formuladas e implementadas por meio da estreita colaboração entre atores públicos e privados (COOKE E MORGAN, 1998; TRIGILIA, 2001). A gestão social no sentido amplo, no nível societário, emergiria, portanto, da necessidade de construir um projeto de desenvolvimento local.

A próxima seção apresenta a conceituação de desenvolvimento local sob diferentes perspectivas filosóficas e experiências nacionais.

3. Caracterizando o desenvolvimento local

Os conceitos de desenvolvimento local, no contexto das sociedades capitalistas, podem ser analisados reunindo as diversas contribuições do pensamento econômico em quatro perspectivas: *liberal*, *desenvolvimentista*, *neomarxista* e *comunitária*.

Na perspectiva *liberal*, o desenvolvimento local ou regional seria um fenômeno espontâneo resultante da atuação livre das forças do mercado, não cabendo ao Estado o papel de protagonista na alocação espacial de recursos (RICHARDSON, 1972). A eficácia do mecanismo de mercado na alocação ótima de recursos apoia-se, todavia, em suposições teóricas distanciadas da realidade, como a concorrência perfeita, a perfeita mobilidade de fatores e a flexibilidade de preços.

Em dissonância com os cânones da teoria econômica hegemônica, a industrialização inglesa no final do século 19 mostrava a tendência da atividade econômica de concentrar-se regionalmente, como observou Marshall (1996). Aos exemplos dos distritos marshallianos, acrescentaram-se mais tarde os distritos industriais italianos e outros aglomerados (*clusters*) precursores dos atuais arranjos produtivos locais no jargão brasileiro (PORTER, 1999; CASAROTTO FILHO & PIRES, 2001; IGLIORI, 2001; CASSIOLATO & LASTRES, 2002).

Além das objeções teóricas, a perspectiva *liberal*, face aos problemas regionais, era politicamente inaceitável, especialmente diante do desemprego em áreas deprimidas (DEVINE *et al.*, 1974). A experiência bem-sucedida do Tennessee Valley Authority nos anos 30, nos Estados Unidos, serviu de inspiração para a intervenção governamental em áreas economicamente atrasadas de outros países, como na região italiana do Mezzogiorno e no Nordeste brasileiro (MEYER, 1972).

Tem-se, então, nos anos 50 e 60, a consolidação de uma perspectiva *desenvolvimentista* no trato de questões regionais. O Estado cria estruturas burocráticas para a formulação e execução de políticas de promoção do desenvolvimento regional. A gestão pública dos planos regionais exibiu um caráter centralizador e tecnocrático. Um balanço das experiências internacionais aponta as limitações do modelo desenvolvimentista, que perde relevância nos anos 70 (POLÈSE, 1999). Os volumosos investimentos em capital físico – fábricas, rodovias, portos, etc. – não foram suficientes para gerar um desenvolvimento social sustentável.

A premissa básica da perspectiva *comunitária* do desenvolvimento local pode ser assim resumida: o êxito de uma região depende, em última instância, da capacidade dos atores locais – empresas, *policy makers*, etc. – de tomar as rédeas e organizar as partes interessadas em torno de objetivos comuns (POLÈSE, 1999; SWINBURN *et al.*, 2006; INSTITUTO CIDADANIA, 2006). As fontes do desenvolvimento estão na própria região, no seu povo, nas suas instituições e no seu capital social (COSTA E CUNHA, 2004; VALE *et al.*, 2006).

A gestão social e a gestão pública coexistem nessa perspectiva pragmática do desenvolvimento local. Boisier (1989) expõe a necessidade de organização social regional:

Existe uma diferença entre os processos de crescimento econômico e o desenvolvimento para uma região qualquer. O crescimento econômico é uma condição necessária para o desenvolvimento, mas este último é um fenômeno qualitativamente distinto que implica, na região, uma internalização do excedente gerado pelo próprio crescimento, assim como um paulatino aumento na capacidade da região para controlar as principais variáveis causais do crescimento ou para intervir sobre os agentes que dirigem tais variáveis. Também o desenvolvimento implica níveis crescentes de inclusão social em termos de participação política e de repartição do produto social, e, ainda, o desenvolvimento inclui uma posição

com relação à preservação do meio ambiente. (...)

Estes processos não nascem em forma espontânea, mas dependem da existência e comportamento de certas estruturas, tanto de natureza política quanto social, algumas das quais podem ser criadas mediante adequadas políticas públicas e ações do governo central, assim como mediante ações da própria comunidade regional. (BOISIER, 1989: 646)

Numa perspectiva que poderíamos chamar de *neomarxista*, Barquero (1995) adverte que, sob a denominação de desenvolvimento local, muitas vezes se escondem intervenções de caráter muito diferente, como, por exemplo, aquelas que visam apenas criar ou desenvolver empresas; as de caráter puramente assistencial por meio de, por exemplo, projetos para dar emprego aos jovens ou as que visam somente a manutenção do patrimônio histórico e cultural ou, ainda, a proteção do meio ambiente.

Barquero não acredita no surgimento do desenvolvimento local como um movimento social para alterar o curso do sistema econômico, mas, ao contrário, considera-o um fenômeno do próprio capitalismo para responder às fases de crise do modelo econômico. Ele representaria apenas um ajuste do sistema produtivo capitalista na busca de formas de acumulação e regulação mais flexíveis. Para Barquero (1995):

É possível (...) aceitar que o processo de reestruturação produtiva se realiza através de formas de acumulação e regulação mais flexíveis. Os sistemas locais de empresas e as políticas de desenvolvimento local são fenômenos que respondem à lógica do ajuste do sistema produtivo na fase depressiva do ciclo econômico. Sob tal perspectiva, a estratégia de desenvolvimento local deve ser concebida como uma resposta do sistema sócio-institucional aos desafios colocados pelas mudanças no modelo de acumulação e não como um “movimento social”, tal como pretendido por alguns. (BARQUERO, 1995: 236)

Nessa leitura, as políticas de desenvolvimento local seriam parte da dinâmica atual da economia de mercado e estariam servindo ao processo de reestruturação do sistema econômico a partir das transformações do mercado de trabalho e do próprio sistema produtivo. Segundo Vainer (1998: 41), “A noção de desenvolvimento local é uma noção teórica e conceitualmente inconsistente”, pois o desenvolvimento numa sociedade capitalista é articulado aos processos gerais. “O local na verdade só tem sentido como problemática de articulação entre as várias escalas” (*ibid.*) local, regional, nacional e global.

Em oposição a esse pensamento, a perspectiva *comunitária* defende que tais políticas, se baseadas na democracia participativa e nas ações comunitárias, seriam o contraponto ao pensamento neoliberal, na medida em que representariam uma alternativa ao livre mercado como determinante das diretrizes da economia, ao atribuir à sociedade civil o papel principal na definição dos rumos do desenvolvimento. Frey (2001) ressalta que:

As teorias da democracia participativa e da democracia deliberativa, como também o comunitarismo, evidenciam a crescente desilusão com o potencial transformador do Estado. Representam a busca de uma alternativa ao livre mercado como modelo único de tomada de decisão sobre os rumos de desenvolvimento das sociedades, assim como a esperança depositada na própria sociedade civil como ator principal rumo ao desenvolvimento sustentável da sociedade contemporânea. (FREY, 2001: 13)

4. Desenvolvimento endógeno, redes e mobilização social

As conhecidas abordagens ao planejamento do desenvolvimento local consideram fundamental a mobilização da sociedade civil, Estado e mercado no sentido de criar e sustentar uma dinâmica de desenvolvimento endógeno. Antes de discutir cada uma dessas abordagens, cabem algumas considerações gerais sobre a noção de desenvolvimento local.

Para Vitte (2006), a estratégia de desenvolvimento local no Brasil refletiria um movimento pós-ditadura militar em direção às bases, ou seja, a revalorização dos espaços locais municipais enquanto territórios políticos, econômicos e sociais, que poderiam se preparar para se colocarem a serviço da luta democrática no campo popular.

Para demonstrar esse movimento de valorização do local, Silveira (2002) destaca a multiplicação de iniciativas como projetos, instituições, pesquisas e seminários voltados para o desenvolvimento local, que vêm se realizando em todo o território nacional, envolvendo dezenas de instituições públicas, como o BNDES, a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil, e privadas, como o Sebrae e o Senai.

Enquanto estratégia, o desenvolvimento local é compreendido como a utilização de recursos e competências locais disponíveis para enfrentar e superar os entraves que impedem a obtenção de qualidade de vida para o conjunto da população. Nessa dimensão, o desenvolvimento local não teria como meta apenas a produção de bens e o aumento da geração local de emprego e renda, mas a defesa da vida, a satisfação das necessidades básicas da população e o combate à fome e à miséria.

As bases filosóficas desse conceito de desenvolvimento encontram-se em Sen (2000) e Sachs (2004). Sen define o desenvolvimento como “um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam” (SEN, 2000: 17). O crescimento do PIB e da renda nacional pode ser um meio de expandir estas liberdades, que dependem de outros determinantes, como a educação, a saúde e os direitos civis. O relatório final da recente Comissão sobre Medição do Desempenho Econômico e do Progresso Social assinala a confusão que se faz entre meios (crescimento da renda, por exemplo) e

fins (qualidade de vida) (STIGLITZ, SEN e FITOUSSI, 2010). Sachs (2004) destaca a preservação dos recursos naturais e do meio ambiente em geral, e a solidariedade com as gerações futuras.

Para alcançar tais metas, seria necessário o envolvimento democrático e engajado do conjunto dos atores sociais atingidos, o que remeteria para a importância da valorização do local na compreensão de que é na localidade que as pessoas moram e constroem sua vida e, por isso, têm mais condições de conhecer sua realidade mais profundamente. Isso lhes daria a capacidade de participar e intervir no desenvolvimento com conhecimento de causa. Dowbor (2007) é um dos autores que valorizam o papel dos municípios como protagonistas do desenvolvimento. Para ele,

De certa forma, os municípios formam os “blocos” com os quais se constrói o país, e cada bloco ou componente tem de se organizar de forma adequada segundo as suas necessidades, para que o conjunto – o país – funcione. (...) É nesse plano que desponta a imensa riqueza da iniciativa local: como cada localidade é diferenciada, segundo o seu grau de desenvolvimento, a região onde se situa, a cultura herdada, as atividades predominantes na região, a disponibilidade de determinados recursos naturais, as soluções terão de ser diferentes para cada uma. E só as pessoas que vivem na localidade, que a conhecem efetivamente, é que sabem realmente quais são as necessidades mais prementes, os principais recursos subutilizados, e assim por diante. Se elas não tomarem iniciativas, dificilmente alguém o fará para elas. (DOWBOR, 2007: 79)

As estratégias de desenvolvimento local buscam potencializar experiências de cooperação e de formação de redes de contatos voltadas para o desenvolvimento que se originam internamente nas comunidades. Ao valorizar as características endógenas das políticas de desenvolvimento local, Hansen e Barreto Jr. (2003) pontuam a dimensão econômica deste desenvolvimento que

Pode ser entendido como um processo de crescimento econômico que implica numa contínua ampliação da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade e absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões. Esse processo tem como resultado a ampliação do emprego, do produto e da renda local da região. (HANSEN & BARRETO JR.: 262)

O argumento econômico não ignora outros fatores importantes que contribuem para o sucesso do desenvolvimento local: a existência de infraestrutura de capital humano, a troca de conhecimentos, uma base social e cultural comum (preocupação com a identidade da coletividade, a qualidade de vida, os tipos de empregos gerados e a integração social) e a existência de parcerias entre governos, comunidades e agentes produtivos.

Na estratégia de desenvolvimento local, o planejamento alcançaria

importância crucial, devendo ser compreendido não apenas como orientado pelas necessidades da população, mas também como conduzido por ela (FREY, 2001).

4.1 Abordagens ao planejamento do desenvolvimento local

Três abordagens ao planejamento do desenvolvimento local ou de comunidades serão apresentadas a seguir: Senac (São Paulo), Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social (IDIS) e Banco Mundial.

O Senac de São Paulo vem acumulando uma longa experiência em programas de capacitação de agentes de desenvolvimento local e em assessoria a planos de desenvolvimento local de municípios brasileiros.

A capacitação é uma estratégia de articulação e mobilização de lideranças dos setores público, privado e sociedade civil, para criar ambiente favorável para o Desenvolvimento Local e as condições para que as pessoas de uma comunidade potencializem suas habilidades, conhecimentos e experiências por meio de projetos e ações de interesse comum, realizados coletivamente (SENAC.SP, 2009: 3).

A metodologia do plano de desenvolvimento local inicia-se com a formação de uma rede social definida como “um sistema que reúne pessoas e organizações de forma igualitária e democrática a fim de construir novos compromissos que beneficiem a vida das comunidades” (*ibid.*). A consolidação de uma rede leva em torno de 12 meses. As etapas seguintes são a construção coletiva de uma visão de futuro, um diagnóstico participativo e um plano de desenvolvimento local, em que se definem metas e ações prioritárias.

A metodologia do Senac utiliza a abordagem da investigação apreciativa, originada no âmbito das escolas de administração de empresas e aplicada tanto em organizações quanto em iniciativas de desenvolvimento comunitário (HALL e HAMMOND, 1998). A investigação apreciativa baseia-se na ideia de que a mudança positiva vem de focalizar-se nas melhores experiências e sucessos do passado. A organização ou os membros da comunidade assumem a responsabilidade de gerar e coletar informações por meio de entrevistas, pesquisas e memória coletiva.

Hall e Hammond (1998) descrevem investigação apreciativa como um modo de pensar, ver e agir para alcançar a mudança pretendida ao gerar imagens que afirmam e ratificam as forças que dão vida e energia a um sistema. Ela tem um ponto em comum com a abordagem a seguir, que rejeita o enfoque nas necessidades e carências da comunidade.

A abordagem do Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social (IDIS) vem da perspectiva do desenvolvimento comunitário baseado em talentos e recursos locais (NEWMAN e NEWMAN, 2004), elaborada pioneiramente por McKnight e Kretzmann (1993) com a abreviatura ABCD, significando

Asset-Based Community Development. O princípio básico dessa abordagem é considerar que o enfoque nas capacidades tem maior chance de empoderar a comunidade e mobilizar os cidadãos a criar mudanças positivas e importantes de dentro para fora. Cada comunidade é vista como um conjunto singular de habilidades e capacidades a serem mobilizadas para o seu desenvolvimento. A abordagem ABCD classifica os recursos locais em cinco grupos: indivíduos, associações locais, instituições locais, ativos físicos e a economia local (incluindo ativos de empresas e do governo local). A abordagem é um processo de cinco passos:

- Mapeamento completo dos recursos e talentos locais.
- Formação da rede de relações entre os recursos locais.
- Mobilização dos ativos da comunidade para o desenvolvimento econômico e compartilhamento de informações.
- Formação de um grupo representativo para construir uma visão e um plano para a comunidade.
- Alavancagem de atividades, investimentos e recursos de fora da comunidade para apoiar o desenvolvimento definido localmente.

A terceira abordagem ao planejamento do desenvolvimento local é difundida pelo Banco Mundial e foi iniciada nas experiências de reconstrução das economias do Leste Europeu, após a queda do Muro de Berlim. O objetivo é construir a capacidade econômica de uma determinada área para melhorar suas perspectivas econômicas e a qualidade de vida de todos (SWINBURN, GOGA e MURPHY, 2006). Desenvolvimento local nesta metodologia é sinônimo de desenvolvimento econômico local (DEL): processo de planejamento estratégico pelo qual “parceiros públicos, o setor empresarial e os não governamentais trabalham coletivamente para criar condições melhores ao crescimento econômico e geração de emprego” (SWINBURN, GOGA e MURPHY, 2006: 1).

O planejamento é executado em cinco estágios: organização dos esforços (identificação das pessoas e instituições de impacto na economia local), avaliação da economia local, criação de estratégias, implementação de estratégias e revisão das estratégias. O processo inicia-se geralmente sob a liderança do governo municipal. Portanto, das três abordagens, apenas a do Banco Mundial pressupõe uma gestão pública (estatal), ainda que seja no estágio inicial.

Do exposto acima, fica evidente que a *práxis* do desenvolvimento local requer uma gestão social, caracterizada por um processo participativo de articulação entre pessoas na representação dos interesses da sociedade civil, estado e mercado, visando conquistas da cidadania. Na seção a seguir, busca-se associar gestão pública e gestão social às diferentes perspectivas do desenvolvimento local.

5. A gestão social do desenvolvimento local

A gestão de políticas de desenvolvimento local irá variar segundo a concepção de desenvolvimento adotada. O Quadro 1 relaciona duas modalidades de gestão – pública e social – às diversas concepções de desenvolvimento local.

Quadro 1 – Gestão pública e social no desenvolvimento local

Concepções de Desenvolvimento Local	Gestão Pública	Gestão Social
Liberal	Ausente	Ausente
Neomarxista	Burocrática	Ausente
Desenvolvimentista	Burocrática ou gerencial	Ausente
Comunitária	Governança pública	Gestão social

Na perspectiva *liberal*, tanto a gestão pública quanto a gestão social estão ausentes das questões de desenvolvimento local, que seriam resolvidas pelo mecanismo automático de equilíbrio dos mercados.

Os *neomarxistas* não veem sentido na noção de desenvolvimento local no capitalismo e, por consequência, na discussão da modalidade de gestão. Portanto, a gestão pública ou privada estaria ausente. Todavia, o viés estatizante por vezes emerge nessa corrente, e, por isso, a gestão pública se faz presente.

A perspectiva *desenvolvimentista* confia na administração pública, burocrática ou gerencial, na elaboração e execução do planejamento do desenvolvimento regional ou local. O fracasso das experiências de gestão tecnocrática do desenvolvimento veio dar origem ao surgimento da gestão do desenvolvimento social, caracterizada por Fischer (2002) como “um processo de mediação que articula múltiplos níveis de poder individual e social” (p. 27).

Na perspectiva *do desenvolvimento comunitário*, a gestão pública é societal na expressão de Paula (2005) e tem a governança pública como modelo organizacional. Por governança pública, entende-se a rede de relações horizontais entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas, sem nenhum ator soberano (SECCHI, 2009). Gestão ou governança pública aproxima-se da noção de gestão social, ancorada no desenvolvimento local.

6. Considerações Finais

Este artigo fez um percurso histórico e panorâmico na evolução do campo da administração pública sob a perspectiva do desenvolvimento da sociedade e procurou diferenciar a gestão social como um campo em construção.

A administração do desenvolvimento, como campo disciplinar da administração pública, floresceu no intervencionismo estatal do Brasil do pós-guerra. Ao longo do tempo, os modelos organizacionais da gestão pública foram sendo formulados e assimilados no aparelho de Estado. Ao modelo burocrático contrapõe-se o gerencialismo e chega-se à governança pública ou gestão pública societal. A gestão social apresenta-se como alternativa e suas caracterizações foram objeto de discussão na segunda seção.

A gestão social caracteriza-se como orientada para o social e pelo social em espaços de escalas variadas de articulação da sociedade civil, Estado e mercado. A finalidade é a transformação social, o processo gerencial é participativo e o agente do Estado não tem primazia. As práticas de gestão social aprimoram-se na formulação e execução de planos de desenvolvimento local.

A relação entre gestão social e desenvolvimento local revela-se com clareza. A *práxis* atual do desenvolvimento local contém em seu bojo uma gestão social, que amplia a esfera pública, entendida como espaço de articulação de atores sociais em torno de propósitos comuns. A gestão social faz ancoragem no desenvolvimento local e vai se consolidando como um novo campo de conhecimento e de prática profissional.

§

Referências Bibliográficas

- AGARWALA, A. N. e SINGH, S. P. (coords.). *A Economia do Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Forense, 1969.
- BARQUERO, Antonio Vázquez. Desenvolvimento Local: novas dinâmicas na acumulação e regulação do capital. *Ensaio FEE* [Online]. Porto Alegre, v. 16, n° 1, 1995, pp. 221-241. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/1752>>. Acesso em: 02/07/2009.
- BOISIER, Sérgio. *Política econômica, organização social e desenvolvimento regional*. In: HADDAD, Paulo R. (Org.): *Economia regional: teorias e métodos de análise*. Fortaleza: BNB, 1989.
- BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, 1995.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Réplica: comparação impossível. *Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n° 1, jan./mar. 2005.
- CABRAL, Eloisa H. S. *Terceiro Setor: gestão e controle social*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- CARVALHO, Maria do Carmo B. Gestão social: alguns apontamentos para o debate. In: RICO e RAICHELIS (Orgs.) *Gestão Social: uma questão em debate*. São Paulo: EDUC, 1999.
- CASAROTTO FILHO, Nelson; PIRES, Luis H. *Redes de Pequenas e Médias Empresas e Desenvolvimento Local*. São Paulo: Atlas, 2001.
- CASSIOLATO, José E.; LASTRES, Helena M. M. *O enfoque em sistemas produtivos e inovação locais*. In: FISCHER, Tânia. *Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais*. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.
- CHANDLER, Alfred. *Scale and Scope: Dynamics of Industrial Capitalism*. New York: Harvard University Press, 1990.
- COELHO, Fernando S. *Educação superior, formação de administradores e setor público: um estudo sobre o ensino de administração pública em nível de graduação no Brasil*. 2006. 151 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2006.
- COOKE, Ph.; MORGAN, K. *The Association Economy*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- COSTA, Frederico L. *Reforma do Estado e Contexto Brasileiro: crítica do paradigma gerencialista*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- _____; CUNHA, Augusto P. G. *Pensar o desenvolvimento a partir do local: novo desafio para os gestores públicos*. In: VERGARA, Sylvia C.; CORREA, Vera L. A. *Propostas para uma gestão pública municipal efetiva*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- DEVINE, P. J.; JONES, R. M.; LEE, N.; TYSON, W. J. *An Introduction to Industrial Economics*. London: George Allen & Unwin, 1974.
- DOWBOR, Ladislau. Educação e apropriação da realidade local. *Estudos Avançados* [online]. São Paulo: Universidade de São Paulo, v. 21, n° 60, mai./ago. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142007000200006&script=sci_arttext&tlng=en>. Acesso em: 20/07/2009.
- DRUCKER, Peter. *O novo papel da administração*. Coleção Harvard de Administração. São Paulo: Nova Cultural, 1986.
- FISCHER, Tânia. *Poderes locais, desenvolvimento e gestão: introdução a uma agenda*. In: FISCHER, Tânia. *Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais*. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.
- FISCHER, Tânia et al. Simultaneamente interdisciplinar e profissional: desafios do Programa de Desenvolvimento e Gestão Social da UFBA. In: PHILIPPI Jr., Arlindo e SILVA NETO, Antonio J. (eds.) *Interdisciplinaridade em ciência, tecnologia e inovação*. Brasília: São Paulo: Manole, 2010.
- FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. *Definindo Gestão Social*. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL, I, 23 a 25/05/2007, Juazeiro do Norte/CE. *Anais...*
- FREY, Klaus. A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. *Ambiente & Sociedade*. Campinas: UNICAMP, n° 9, dez. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X200100900007> Acesso em: 30/06/2009.
- FURTADO, Celso. *A Fantasia Organizada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- HALL, J. e HAMMOND, S. What is appreciative inquiry? *Inner Edge Newsletter*, nov. 2000.
- HANSEN, Dean Lee; BARRETO JR., Édison Rodrigues. *Cenários de desenvolvimento local: estudos exploratórios*. v. 1. Aracaju: Secretaria Municipal de Planejamento, 2003. pp. 97-126.
- IGLIORI, D. *Economia dos Clusters Industriais e Desenvolvimento*. São Paulo: Iglu/FAPESP, 2001.
- INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Local*. São Paulo: Polis, 2006.
- KEINERT, Tânia M. M. *Administração Pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas*. 2ª Ed. São Paulo: Annablume, FAPESP, 2007.
- KRETZMANN, J. e MCNIGHT, J. *Building communities from the inside out*. Chicago: ACTA Publications, 1993.
- MAIA, Marilene. Gestão social: reconhecendo e construindo referenciais. *Revista Virtual Textos & Contextos*, n° 4, ano IV, dez. 2005.
- MARSHALL, Alfred. *Princípios de Economia: tratado introdutório*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- MEYER, John R. Regional Economics: a survey. In: The Royal Economic Society and the American Economic Association, *Survey of Economic Theory*. London: Macmillan, 1972.
- NEWMAN, Lycia e NEWMAN, Rogério. *Desenvolvimento comunitário baseado em talentos e recursos locais*. São Paulo: Global, 2004.
- PAULA, Ana P. P. de. Administração pública brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n° 1, jan./mar. 2005.
- PINHO, José A. G. Gestão Social: conceituando e discutindo os limites e possibilidades reais na sociedade brasileira. In: RIGO, Ariadne S. *Gestão Social e Políticas Públicas de Desenvolvimento: ações, articulações e agenda*. Recife: Univasf, 2010.
- POLÈSE, Mario. *From Regional to Local Development: on the life and death and rebirth (?) of regional science as a policy relevant science*. Québec: Université du Québec, 1999. Disponível em: <<http://dev.hil.unb.ca/Texts/CJRS/bin/get.cgi?directory=Autumn99/&filename=Polese.htm>>. Acesso em: 20/02/2010.
- PORTER, Michael E. Aglomerados e competição. In: Porter, M. E. *Competição=On Competition: estratégias competitivas essenciais*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- RICHARDSON, Harry W. *Regional Economics*. London: Weidenfeld and Nicolson, 1972.
- SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: incluindo, sustentável e sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- SCHLITHLER, C. R. B. *Redes de Desenvolvimento Comunitário: iniciativas para a transformação social*. São Paulo: IDIS, Global, 2004 (Coleção Investimento Social).

- SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, v. 43, n° 2, mar. 2009.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.
- SENAC.SP. *Plano de curso de formação inicial e continuada em capacitação de agentes de desenvolvimento local para América Latina e Caribe*. São Paulo: SENAC, 2009.
- SILVEIRA, Caio M. Desenvolvimento local: concepções, estratégias e elementos para avaliação de processos. In: FISCHER, Tânia. *Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais*. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.
- STIGLITZ, Joseph E., SEN, Amartya e FITOUSSI, Jean-Paul. *Mismeasuring our lives: why GDP doesn't add up*. The Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. New York: The New Press, 2010.
- SWINBURN, Gwen; GOGA, Soraya; MURPHY, Fergus. *Desenvolvimento Econômico Local: um manual para a implementação de estratégias para o desenvolvimento econômico local e planos de ação*. Washington: Banco Mundial, 2006.
- TENÓRIO, Fernando G. Gestão Social: uma réplica. *Revista ADM.MADE*, ano 9, v. 13, n° 2, pp. 1-4, mai./ago. 2009.
- TRIGILIA, Carlo. Social capital and local development. *European Journal of Social Theory*, 4(4), 2001. Disponível em: <<http://huss.exeter.ac.uk/politics/research/socialcapital/papers/trigilia.pdf>> Acesso em: 10/08/2009.
- VAINER, Carlos. Entrevista. *Proposta* n° 78 set./nov. 1998, pp. 41-47.
- VALE, Gláucia M. V.; AMANCIO, Robson; LIMA, Juvêncio B. Criação e gestão de redes: uma estratégia competitiva para empresas e regiões. *Revista de Administração*, v. 41, n° 2, abr./mai./jun. 2006, pp. 136-146.
- VITTE, Claudete de Castro Silva. Gestão do desenvolvimento econômico local: algumas considerações. *Interações*. Campo Grande: Universidade Católica Dom Bosco, v. 8, n° 13, set. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1518-70122006000200009&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 18/06/2009.

Recebido em 10/4/13

e aceito em 14/7/13