

IMPORTÂNCIA E POSSIBILIDADES DA APLICAÇÃO DE RECURSOS EM REDE, VISANDO O DESENVOLVIMENTO SOCIAL DE TERRITÓRIOS

Prof. Dr. Marcelo Pessoa¹
Arianna Calderón²

RESUMO: A formação de redes no contexto econômico-social atual é imprescindível para a sustentação dos desenvolvimentos econômicos e sociais, tanto nas esferas internacionais como locais. Neste artigo trataremos da formação de redes no contexto local com a finalidade de promover o desenvolvimento social. A aplicação de recursos em rede exige a promoção do diálogo entre os gestores de políticas públicas em todos seus níveis, o investimento social privado e as iniciativas de desenvolvimento promovidas por entidades sem fins lucrativos, lideranças comunitárias, e outros atores. É fundamental articular os esforços dos diversos setores da sociedade, evitando o isolamento e a duplicidade de ações. Visamos também neste trabalho discutir o aumento da eficiência na mobilização e alocação dos recursos políticos, financeiros, organizacionais e humanos.

PALAVRAS CHAVES: Desenvolvimento territorial, Formação de Redes, Articulação de Atores.

ABSTRACT: The formation of networks in the social and economic context, today, is essential for the social and economic developments to maintain themselves, in the international and local spheres. In this article, the subject of network formation in the local context with the objective of promoting social development will be discussed. The application of resources in a network requires dialogue between public policies directors in all of the levels, the private social investment and the development initiatives promoted by non-profit organizations, local leaders, and others. It is fundamental that effort in diverse sections of society is properly articulated so as to avoid isolation and duplicated actions. We also aim for an increase in the efficiency of allocating, and mobilizing public resources, finances, organizations and people.

KEY WORDS: territorial development, formation of networks, articulation of actors.

¹ Orientador do Programa de Pós-Graduação da FaPP. Docente na UEMG, Unidade Frutal. Possui Bolsa de Professor Orientador – BPO. Desenvolve Projeto de Pesquisa com o apoio da UEMG e do Estado de Minas Gerais, via prêmio de fomento à pesquisa docente obtido por meio do Edital PAPq 08/2015.

² Especialista em Gestão Pública pela FaPP – Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”, Unidade da UEMG – Universidade do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte.

1. INTRODUÇÃO

O desenvolvimento do Estado de bem-estar, como tentativa de resposta à desigualdade social, levou os governos a assumirem uma posição relevante no desenvolvimento das políticas públicas. Porém, a administração pública atual, caracterizada pela excessiva verticalização, burocratização, e concentração de poder no âmbito central, está perdendo sua capacidade de prover serviços públicos.

A não resposta às demandas sociais da definição setorial das políticas tem promovido o surgimento de modelos emergentes baseados na intersetorialidade. Estes surgem como uma estratégia de gestão para a produção de políticas públicas mais adequadas de enfrentamento de problemas multidimensionais como o desenvolvimento social.

Para analisar a pluralidade no poder público, bem como a dinâmica das relações interorganizacionais e as novas formas de cogestão, a ciência política parte da ideia de “redes”, apontada como uma alternativa para tornar os processos de decisão mais visíveis e controláveis pelos cidadãos, aproximando o Estado das necessidades e reivindicações da sociedade. O trabalho em rede tornou-se peça chave nas discussões sobre a construção de uma gestão pública focada tanto na eficiência de processos como na eficácia e na garantia dos direitos dos cidadãos.

Inspirados nestes fatos, visamos desenvolver um mecanismo inovador de trabalho em rede onde o Estado passe a compartilhar poder, responsabilidades, riscos e recompensas com outros atores. Dentre as questões levantadas destaca-se a necessidade de (re)considerar o espaço e o território como palco e motor das transformações sociais, lembrando que a intervenção pública será mais efetiva quanto menos desintegrada esteja do contexto sócio-territorial sobre o qual ela incidirá.

Pretendemos também resgatar aqueles pontos que não foram debatidos durante a reforma do Estado dos anos oitenta e noventa, chamando a atenção para a questão da intersetorialidade. Posteriormente nos adentramos na teoria sobre o trabalho em rede, passando pelas suas características e dificuldades.

Para, finalmente, apresentar nossa proposta de mecanismo de cogestão e aplicação de recursos em rede visando o desenvolvimento social de territórios.

2. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE, TERRITÓRIO, ESTADO E REDES

A sociedade é formada por todos os seres humanos que ocupam um determinado espaço num determinado tempo. A história não se escreve fora do espaço, porém, o papel do mesmo em relação à sociedade há sido minimizado a “teatro das ações humanas” ou “simples tela de fundo inerte e neutra”. Santos (1982) propõe uma nova interpretação do espaço que supere a dimensão físico-concreta e que envolva a problemática social. Não podemos separar estas realidades, tanto a noção de sociedade como a noção de espaço são inerentes à formação social. Ao analisar a obra do pensador Milton Santos, os autores Saquet e Silva (2008) concluem que definir espaço e território é uma tarefa árdua, pois não estamos falando de objetos fixos e imutáveis e sim de conceitos historicamente definidos. Então, temos que *espaço* pode ser considerado como um conjunto de formas representativas de relações sociais do passado e do presente. Constitui ainda um verdadeiro campo de forças, cuja formação é desigual. Eis a razão pela qual a evolução espacial não se apresenta de igual forma em todos os lugares (SAQUET & SILVA, 2008). O espaço, então, é considerado por Santos como uma instância da sociedade ao ser um fato social e não somente um reflexo social.

Por sua parte, o *território* antecede o espaço. Imutável em seus limites a utilização do território pelo povo cria o espaço.

O território é delimitado, construído e desconstruído por relações de poder que envolvem uma gama muito grande de atores. Território é o conteúdo da relação e a relação em si mesma, e a territorialidade refere-se às relações ou interações políticas, econômicas, sociais, e simbólico-culturais entre o Estado e a sociedade civil organizada.

O território também pode ser considerado como palco onde o capitalismo internacional prolifera enquanto o Estado empobrece, perdendo sua capacidade para criar serviços sociais (SAQUET & SILVA, 2008).

O desenvolvimento do Estado de bem-estar, como tentativa de resposta à desigualdade social, desemprego, pobreza, delinquência, escassez e degradação dos recursos naturais, levou os governos locais a assumirem uma posição relevante no desenvolvimento das políticas públicas (NAVARRO, 1997).

Porém, a atual administração pública mundial, caracterizada pela sucessão de crises fiscais e pela perda da capacidade do Estado de ser o provedor único do bem-estar social, se há visto obrigada a sofrer transformações estruturais e funcionais (KNOPP, 2011). Para que o Estado possa enfrentar os desafios da sociedade moderna faz-se necessário que repense sua maneira de existir e de operar.

O território é uma importante dimensão que, por anos, foi negligenciada no debate sobre governança social e desenvolvimento. Knopp (2001) explica que o território e sua dinâmica (territorialidade) não são pautados, muitas vezes, em programas e projetos com uma visão restrita e meramente economicista, ou seja, considerando-o como um espaço geográfico sem sujeitos históricos ou os sujeitos sem território.

O território têm sido palco e motor das transformações sociais. As cidades representam a forma típica de enraizamento da comunidade e é nelas que surgem, de forma acentuada, a maioria dos problemas que as sociedades contemporâneas enfrentam. Os laços de relações sociais e seu forte conteúdo de ajuda mútua costumam articular-se mediante fatores de carácter territorial. Diversos estudos empíricos comprovam que a identificação territorial dos indivíduos é principalmente local (NAVARRO, 1997). Sendo assim, faz-se necessário sublinhar que o âmbito local é o ponto de arranque mais adequado quando falamos de reformular as políticas públicas para o desenvolvimento social e, conseqüentemente, o Estado de bem-estar.

Segundo Knopp (2011) a intervenção pública será mais efetiva quanto menos desintegrada seja do contexto sócio territorial sobre o qual ela incidirá. O conceito território deve ganhar um novo olhar onde o desenvolvimento deixe de ser um processo descontextualizado do lugar onde ele se processa.

Entende-se que uma política, programa ou projeto público torna-se mais efetivo se ele se territorializar – no sentido de ser apropriado e incorporado ao cotidiano de seus destinatários – e ter por base, para sua concepção e implementação, a territorialidade do lócus de ação. Para isso, torna-se fundamental que cidadãos e/ou organizações daquela localidade sejam agentes desse processo (KNOPP, 2011, p.15).

Resulta essencial fortalecer novas formas de governança, baseadas na realidade e na dinâmica dos territórios sobre os quais elas incidem, assim como na cooperação entre os atores públicos e privados. Concordamos com Knopp (2011) ao propor a institucionalização de mecanismos inovadores de atuação democrática para o atendimento das demandas sociais, desde que aproveitem a habilidade que possui uma sociedade para organizar seu processo de desenvolvimento com base na sua realidade sócio territorial.

Estamos frente à manifestação da potencialidade do local ou localização como processo paralelo e oposto à globalização: “À medida que a ciência social se debruça sobre processos de carácter global, manifesta-se a especificidade e potencialidade do âmbito local nos processos de reestruturação política, económica e social” (NAVARRO, 1997).

Os sistemas de governo estão sendo desafiados a dar conta dessa nova realidade. Os cidadãos querem ser ouvidos e querem respostas às suas exigências, têm se conscientizado em relação ao seu poder político e participado ativamente na produção de conhecimento, conectando-se diretamente com outras pessoas para resolver seus problemas. Faz-se necessário não só exigir mais do Estado, do sistema político e das instituições que o conformam, resulta imperante “colocar a mão na massa e engajar-se com outros na construção de uma boa vida para si, sua família, suas comunidades, sua cidade” (SCHOMMER, 2013).

Estes mecanismos inovadores exigem que o Estado passe a compartilhar responsabilidades, riscos, recompensas e poder com outros atores (poder público, mercado, sociedade civil e cidadãos). Nesse cenário o Estado é apenas parte constituinte, o mesmo vale para o mercado, para o terceiro setor e para os cidadãos.

Parte do avanço proposto envolve o entendimento do privado como agente político e conseqüentemente como parte da esfera pública, o que significa assumir a permeabilidade entre o público e o privado, redefinindo os papéis das diferentes organizações e instituições e estabelecendo novas formas de articulação entre elas. A institucionalização de diversas modalidades de arranjos relacionais que explorem a potencialidade de investimento social do setor privado com fins lucrativos e a prestação de serviços de interesse público do setor privado sem fins lucrativos.

Segundo Navarro (1988), o Estado tradicionalmente centrado na ação pública direta sobre a cidadania cria abertura para que agentes privados, com ou sem objetivos lucrativos, participem na provisão de serviços de bem-estar. Esta gestão privada de interesses públicos está a definir um Estado de bem-estar misto ou pluralista, no qual participam tanto o Estado como empresas e entidades da sociedade civil, para encontrar, assim, uma maior eficácia na solução dos problemas que as comunidades locais apresentam. Estas novas formas de arranjos organizacionais aumentaram a confiança no Estado, pois será possível oferecer novas oportunidades aos cidadãos para participarem no esboço do seu futuro coletivo a partir do contexto local (NAVARRO, 1997).

O Estado vem sendo cada vez mais questionado, e deslegitimado pelos cidadãos, ao falhar no seu dever de procurar o aumento do bem estar social através da garantia das necessidades indivisíveis como segurança, saúde, educação, etc. Depois da crise de 2008, estamos vivenciando um processo de redução do Estado de bem estar e aprofundamento dos Estados neoliberais.

O aumento do bem-estar em países europeus foi modelo durante o período pós-guerra, porém, hoje, o gasto público está sendo insustentável, evidenciando a dificuldade de se encontrar um ponto de equilíbrio. O Estado tem boa capacidade redistributiva, mas é ineficiente para ofertar bens e serviços, ficando claro que o Governo deve dividir esta responsabilidade.

3. NECESSIDADE DE EMPREENDER UMA NOVA REFORMA DO ESTADO

Migueletto (2001) explica que a estrutura organizacional do Estado se caracteriza pela excessiva verticalização, burocratização, e concentração de poder no âmbito central, tornando os processos de decisão pouco visíveis e controláveis pelos cidadãos, mantendo o Estado distante das necessidades e reivindicações da sociedade.

Segundo Schommer (2013), há extrema concentração de recursos financeiros e técnicos no governo federal, sendo que, a partir de 1988, os municípios assumiram mais atribuições. Ao mesmo tempo em que os municípios são mais pressionados por resultados, dependem muito de recursos do governo federal, o que gera baixo grau de capacidade institucional. Como consequência, surge a necessidade de tornar o Estado mais ágil e menos oneroso por meio de uma nova reforma, que vise não só o aumento da eficiência, mas, também, a promoção de benefícios sociais relevantes.

A reforma do Estado dos anos oitenta focava seus esforços na busca do equilíbrio fiscal, o que foi determinante para a melhoria do funcionamento da burocracia, para a redução das despesas e para a institucionalização de certos mecanismos de controle, porém, falhou em atender às demandas e garantir os direitos da população. Ser eficaz e eficiente não é suficiente para promover o desenvolvimento (COSTA, 2008).

Costa (2008) lembra que, dentre os ganhos da reforma no Brasil, no final do século XX, destacam-se;

- A ideia de eficiência afiançou-se como uma prioridade;
- A questão da participação ganhou importância, observou-se o início da participação da população na gestão e no controle social de políticas públicas;
- Emergiram no debate público organizações não governamentais;
- Houve uma tendência positiva em relação à transparência na gestão pública, sobretudo, na aplicação dos recursos públicos;
- Em contraposição, o autor chama a fazer uma reflexão em relação aos temas que não puderam ser ou não quiseram que fossem discutidos nos anos oitenta e noventa, os quais lista;

- (Re)politizar a administração pública, pois, nos anos oitenta, houve uma tendência de despolitizar o Estado em função da crença de que os problemas públicos são consequência da má gestão. Sendo que não basta possuir gestores eficientes. O Estado lida com problemas gerenciais, mas principalmente o Estado lida com problemas de natureza política, sobretudo quando se trata de políticas públicas de caráter distributivo;
- A reforma do Estado deve contribuir para a garantia dos direitos de cidadania;
- A terceira questão, e que mais nos interessa, tem a ver com o foco no desenvolvimento. O foco dos processos de reforma do final do século XX estava no ajuste fiscal, na estabilidade financeira e na eficiência do gasto, esquecendo a consolidação da ordem democrática e a construção de sociedades mais justas onde fosse possível o desenvolvimento pleno da cidadania;
- Assim, sempre que se planejar uma intervenção no aparelho do Estado, é necessário refletir sobre seus propósitos últimos, sobre sua contribuição para a realização de objetivos sociais relevantes, sobre sua utilidade e importância para o desenvolvimento da nação (COSTA, 2008, p. 07);
- Em quarto lugar, o autor chama a atenção da intersectorialidade, base da aplicação de recursos em rede, e fundamento da nossa proposta, o que será detalhado mais adiante. A reforma política em questão deve priorizar a busca de mecanismos para a integração das ações multissetoriais e multiorganizacionais;
- O último elemento, destacado por Costa (2008), consiste na questão da *accountability* como novas formas de controle social sobre as políticas públicas.

A atual e imprescindível reforma do Estado deve contribuir para a autonomia e flexibilidade dos organismos públicos, visando fugir dos controles burocráticos da administração pública. Deve alavancar a participação de organizações não governamentais, não apenas no debate público, como na execução de políticas públicas em conjunto com o poder público e com a empresa privada.

Falamos da sociedade civil organizada executando e ajudando o Estado a chegar aonde não consegue.

Neste contexto, têm surgido inovações administrativas orientadas para uma configuração organizacional descentralizada e intersetorial, assim como transformações das estruturas organizacionais verticais e monolíticas, em modelos de articulação organizacional que privilegiam a diversidade e horizontalidade em busca de maior distribuição do poder (MIGUELETTO, 2001).

Para analisar a pluralidade no poder público, bem como a dinâmica das relações interorganizacionais e as novas formas de cogestão, a ciência política parte da ideia de “redes”, apontada como uma alternativa na reconstrução das relações entre o Estado e a sociedade.

A abordagem de redes, como expressão dos novos arranjos interorganizacionais indica o incremento dos processos de interdependência entre atores e organizações e, particularmente, entre agentes públicos e privados.

Ao mesmo tempo, identifica-se nessa emergência certo esgotamento da capacidade de integração e de coesão social das instituições representativas tradicionais e da eficácia das organizações burocráticas e do modelo de planejamento global e centralizado (MOURA, 1998, p. 02).

4. INTERSETORIALIDADE E TRABALHO EM REDES

Compreendidas as transformações que têm acontecido no âmbito da gestão pública, a intersectorialidade surge como uma estratégia de gestão para a produção de políticas públicas mais adequadas de enfrentamento de problemas multidimensionais, tais como o desenvolvimento social.

A definição setorial das políticas já não está respondendo de forma adequada aos desafios. Assim, modelos emergentes baseados na intersectorialidade marcam a fragilização de estilos monopolizadores e hierárquicos de prestação de serviços e se dispõem a aumentar a capacidade das políticas de serem responsivas aos problemas sociais.

Bronzo (2007) afirma que, dentre os fatos que dão força ao surgimento do debate quanto à necessidade de intersectorialidade, destacam-se: a concepção de “gobierno de proximidad” que acentua o peso dos governos locais na provisão de bens e serviços; a emergência da governança no contraponto às bases dos governos tradicionais, monopolistas, autossuficientes, hierárquicos; e, por último, a perda no monopólio da gestão pelo Estado, ampliando as parcerias público-privadas e a crescente presença das ONGs na provisão de serviços.

A intersectorialidade é um meio de gestão que permite obter uma visão mais global dos problemas que podem ser pautados através de critérios territoriais, assim como uma atuação mais eficaz e eficiente para resolver problemas sociais, uma vez que integra os diversos setores das políticas públicas, envolvendo o compartilhamento de recursos e complementação das diferenças entre os diversos setores.

A estratégia da intersectorialidade pode permitir resultados mais significativos em relação ao impacto e à sustentabilidade das políticas, evitando sobreposições de ações e garantindo maior organicidade às mesmas.

Não obstante, a lógica da setorialidade ainda está muito enraizada, o que significa que conseguir a articulação necessária para implantar políticas transversais demanda muito tempo, forte adesão política e esforço para a construção de estruturas e práticas adequadas.

Dentre as soluções propostas por Bronzo (2007), se distingue a criação de diversos instrumentos de gestão, como comissões interdepartamentais, unidade de integração, mesas intersetoriais, grupos de trabalho, sessões de trabalho, entre outros.

O importante é que se implantem instrumentos intraorganizacionais e interorganizacionais que vinculem a organização com seu entorno, concedendo maior importância à participação cidadã.

Também devem ser implantados processos de reorganização administrativa, porém, o mais importante a se fazer é conseguir viabilidade política. Um processo que envolve partilha de recursos normalmente envolverá conflitos, variáveis que podem ser minimizadas através da identificação dos objetivos comuns.

A legitimação da perspectiva intersetorial vai ser alcançada na medida em que haja espaços de deliberação a partir da noção de redes multi níveis, permitindo a elaboração conjunta de diagnósticos e planos comuns. Os novos mecanismos de gestão pública para o desenvolvimento devem ser estabelecidos ampliando-se a perspectiva das redes horizontais e remetidos à articulação entre atores de um mesmo nível e de diferentes níveis de governo.

Contudo, a noção de intersectorialidade não se esgota no âmbito governamental, pois implica a relação entre organizações públicas e privadas para lidar com a complexidade dos problemas sociais. Neste sentido, a noção de trabalho em rede é valorizada, estabelecendo-se novas relações entre o Estado, a sociedade civil e as empresas privadas, ao se reconhecer o poder político real destas duas.

A rede é um arranjo organizacional (sistema organizacional) formado por um grupo de atores, que se articulam – ou são articulados por uma autoridade – com a finalidade de realizar objetivos complexos e inalcançáveis de forma isolada. A rede é caracterizada pela condição de autonomia das organizações e pelas relações de interdependência que estabelecem entre si. É um espaço no qual se produz uma visão compartilhada da realidade, se articulam diferentes tipos de recursos e se conduzem ações de forma cooperada. O poder é fragmentado e o conflito é inexorável, por isso, se necessita de uma coordenação orientada ao fortalecimento dos vínculos de confiança e ao impedimento da dominação (MALMEGRIN, 2012, p. 14).

Por meio de estrutura de rede, ocorrem relações de interdependência horizontal e vertical, simultaneamente, de múltiplos atores que integram seus saberes viabilizando a otimização dos recursos e como consequência dos resultados de suas ações. Dentre as variáveis que devem ser consideradas ao analisar uma rede, Migueletto (2001) enumera a compatibilidade dos membros ou nível de concordância sobre os objetivos, o ambiente em que se dá a mobilização de recursos e o ambiente social e político em que opera.

No trabalho em rede predominam as relações de cooperação sobre a competição, não obstante, o caráter de conflito estará sempre presente, pois cada ator atua segundo valores próprios e, ao mesmo tempo, visa alcançar um objetivo em comum. A cooperação (operação conjunta), a cogestão (gestão conjunta) e a corresponsabilidade (responsabilidade conjunta e solidária) são desafios que exigem dos membros da rede habilidades de mediação e negociação como fundamento do sucesso.

Dois características do trabalho em rede que devem ser ressaltadas são: 1) o formato horizontal-democrático; e, 2) o papel da liderança. Migueletto (2001) explica que o formato das relações entre os membros da rede se caracteriza pela não centralidade organizacional e não hierarquização do poder, tendentes à horizontalidade.

Entretanto, embora a ideia de horizontalidade seja utilizada como referência à geometria do modelo de redes, continua sendo fundamental o papel de uma liderança para a organização e coordenação dos trabalhos. A liderança de um ator na rede deve restringir-se à função de articuladora, condutora e integradora, com autoridade mais moral do que legal.

Embora a rede seja coordenada por um centro político, não há um relacionamento hierárquico entre os atores, uma vez que a figura da autoridade assume novo significado, mais condizente com um polo de articulação do que um polo de poder (MIGUELETO, 2001, p. 36).

Contar com um ator que assuma o papel e liderança na rede é fundamental para fomentar a motivação, incentivar o crescimento e preservar a harmonia dos diversos atores envolvidos, no entanto, as decisões no panorama das redes não podem ser tomadas unilateralmente ou de forma hierárquica. As decisões devem ser realizadas após o consentimento de todos os componentes da rede.

Finalmente, resulta fundamental chamar a atenção para a questão da financiabilidade como elemento estratégico no sucesso do trabalho em rede. Bortolaso *et al* (2010) ressaltam a importância de que para se ter sucesso a rede deve ter capacidade de gerar recursos para a subsistência, ou seja, deve ter competência para captar recursos de terceiros para a execução de projetos em prol da rede.

Outra característica distintiva a despontar no estudo da literatura sobre o tema em cena é a existência de uma estrutura física e financeira para subsidiar a gestão da rede. A estrutura é compreendida como condição necessária para o funcionamento da administração da rede e para a disponibilidade de um escritório com infraestrutura, profissionais contratados com a tarefa de gerenciar as questões operacionais da rede e a financiabilidade (BORTOLASO *et al*, 2010, p. 03).

5. TRABALHO EM REDES FOCADO NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Na literatura sobre redes, observamos certa focalização no desenvolvimento das mesmas para alcançar o crescimento econômico. Em tempos de globalização, não é coincidência o incremento de publicações sobre aumento de vantagens competitivas localizadas, cooperação entre empresas etc. Para isto, organismos internacionais têm investido em projetos de desenvolvimento de arranjos produtivos locais ou *clusters*, termo cuja origem se situa no início dos anos noventa. Michael Porter define *clusters* como concentrações geográficas de companhias e empresas num setor específico, interconectadas para a aplicação da competitividade empresarial oferecendo, assim, um grande potencial para a criação de vantagens competitivas.

Por outra parte, na literatura sobre economia e administração, também encontramos a expressão “Arranjo Produtivo Local” – (APL), conceituado como “um conjunto de fatores econômicos, políticos e sociais, localizados em um mesmo território, desenvolvendo atividades econômicas correlatas e que apresentam vínculos de produção, interação, cooperação e aprendizagem” (CARDOSO, 2014).

Através dos APLs as empresas buscam se concentrar nas suas competências essenciais e se articular com outras organizações, seja para suprirem necessidades secundárias, como no caso das terceirizações, seja para obterem sinergia, através de parcerias e alianças estratégicas, com empresas concorrentes, fornecedores, entre outros.

Segundo Cassiolato e Lastres (2003) o aproveitamento das sinergias coletivas geradas pela participação em aglomerações produtivas locais efetivamente fortalece as chances de sobrevivência e crescimento, constituindo-se em importante fonte de vantagens competitivas duradouras.

A partir dos *clusters* e dos APLs, o desenvolvimento social é visto sob a ótica econômica, porém, a concepção do que seja desenvolvimento vai além do crescimento econômico. Knopp entende que:

Desenvolvimento não é o mesmo que crescimento econômico (e que o crescimento econômico não garante o desenvolvimento), mas consiste na melhoria das condições de vida de uma dada sociedade e no enriquecimento de seu capital social, humano e cultural; de que projetos de desenvolvimento devem estar assentados nas especificidades econômicas, socioculturais, estruturais e físico-naturais dos territórios (KNOPP, 2008, p. 14).

Os APLs, em suma, têm sido considerados como uma oportunidade para o crescimento e fortalecimento da economia na busca do desenvolvimento equilibrado dos territórios, da melhor distribuição de renda e de soluções aos problemas enfrentados pelas localidades, considerando, assim, o desenvolvimento social como consequência do desenvolvimento produtivo dos territórios.

6. ALTERNATIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO DE TERRITÓRIOS

Amoretti *et al* e Velten (2011) expandem o enfoque dado aos APLs para além da produtividade do mercado e da economia, apresentando os conceitos de “Arranjos Sociais Locais” – (ASLs) e “Arranjos Culturais Locais” – (ACLs) adaptados às demandas da educação profissional e tecnológica.

Arranjos Sociais Locais “se referem a uma rede de grupos sociais e atividades características de um território que, integrados aos índices sociais da região, revelam sobre o contexto, o ambiente, as formas de organização e associação, as carências e o desenvolvimento de uma determinada região” (VELTEN, 2011).

Por outra parte, no mesmo artigo, estes autores definem Arranjos Culturais Locais como “processos constitutivos da memória cultural de uma comunidade, dizem respeito a: aglomerados de unidades de patrimônio histórico material e imaterial, localizadas num mesmo território, criando demandas específicas de mão de obra” (VELTEN, 2011).

Os conceitos de ASLs e ACLs constituem um avanço na conceituação de redes sociais, porém, não consideram a possibilidade da aplicação inteligente de recursos provenientes do setor público e do setor privado para alcançar o desenvolvimento social.

Hermeto Didonet (Ex-Coordenador Geral do Plano Diretor de Macaé – RJ, no ano 2006) entende o capital social como algo que se refere às redes e às normas destinadas a facilitarem ações coletivas e impulsoras do relacionamento entre o ambiente político, o ambiente empresarial e o ambiente social. O entendimento de Didonet é afirmado também por Schommer (2013), que expõe a recente revalorização das comunidades, da proximidade e das conexões entre as pessoas, reforçando-se a percepção do capital social e das redes como elementos de desenvolvimento.

Didonet (2009) desenvolve o conceito de Capital Social, ao configurar-se um Arranjo Social Local como algo que se refere às redes e às normas destinadas a facilitarem ações coletivas entre o ambiente político, empresarial e social. Pressupõe-se, então, um entendimento amplo de que a sustentabilidade precisa não só do equilíbrio entre o âmbito econômico e o ambiental, mas, também, deve considerar os valores sociais e culturais, essenciais ao desenvolvimento desejado. O conceito de Capital Social coincide com a concepção dos ASLs, na medida em que estes são como mecanismos de promoção do desenvolvimento local através do trabalho cooperativo entre os diversos atores, e ao mesmo tempo, cogita a possibilidade de articular e direcionar os investimentos sociais empresariais e os investimentos públicos em prol da superação das carências de uma determinada região.

O conceito que buscamos desenvolver nesta pesquisa se aproxima ao apresentado por Didonet, ao caracterizar o Capital Social como propulsor do desenvolvimento local. Procuramos também expor que:

É possível produzir desenvolvimento e bem comum a partir dos processos endógenos e dos potenciais locais; que é possível engajar cidadãos, famílias, governos, empresas, organizações da sociedade civil e muitos outros em torno de interesses e projetos compartilhados; que a variável democrática é essencial em processos de desenvolvimento – se não for feito pelas pessoas, a partir das pessoas, sequer faz sentido falar em desenvolvimento (SCHOMMER, 2013, p. 24).

Trata-se de um novo contexto relacional, no qual as formas de articulação entre Estado e sociedade passam a buscar a sinergia por meio da convergência de ações no âmbito das políticas públicas, configurando uma relação complicada de esforços governamentais, empresariais e civis, alterando significativamente as fronteiras que tradicionalmente separavam esses setores (MIGUELETTO, 2001).

7. ARRANJO SOCIAL LOCAL – MECANISMO PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL DE TERRITÓRIOS

Como resultado da busca de ideias inovadoras que originem mudanças sociais em grande escala, a partir do trabalho em rede e frente à possibilidade de aproveitar o comprometimento das empresas com sua responsabilidade social e a capacidade operacional instalada nos territórios por intermédio de iniciativas da sociedade civil organizada, propomos o fomento e institucionalização de Arranjos Sociais Locais, entendidos como novos mecanismos para consolidar o desenvolvimento local. Inspiramo-nos em conceitos como o de “Arranjo Produtivo Local”, “Arranjo Social Local” e “Arranjo Cultural Local” (trabalhados por Amoretti *et al*) e pelo conceito de “Capital Social”, acunhado por Didonet.

Desde nossa perspectiva, um Arranjo Social Local consiste numa rede articulada e estruturante das ações entre diversos atores que visa à promoção coletiva do desenvolvimento social de um território determinado, por meio da articulação de esforços governamentais, empresariais e civis alterando as fronteiras tradicionais que separavam essas esferas.

Os Arranjos Sociais Locais podem ser articulados em qualquer território onde seja possível promover a integração entre as demandas regionais, os empreendedores sociais, as políticas públicas e os investidores privados. Logo, não há uma medida ou dimensionamento exato a partir do qual o ASL possa ser articulado.

As relações entre os atores devem acontecer num formato democrático e participativo, caracterizadas pela não centralidade organizacional e a não hierarquização do poder. Contudo, o ASL deve ser mediado e organizado, por meio de um agente de mobilização que assumirá uma responsabilidade mais de articulação do que de poder, buscando a conexão, a comunicação e a colaboração entre os atores.

Propomos a articulação, desenvolvimento, e fortalecimentos de ASLs a partir da mobilização das lideranças públicas, privadas e comunitárias que possam colaborar com o desenvolvimento do território.

A sustentabilidade do Arranjo Social Local depende de entre outras coisas, da capacidade de captar recursos de terceiros para a execução de projetos constituídos pela comunidade em função das suas necessidades em integração com as políticas públicas oferecidas pela autoridade governamental.

A realização de projetos e o alcance de metas depende tanto dos recursos financeiros para sua implementação, como da inovação, de aspectos culturais e de relações presentes no tecido social, que podem condicionar a realização dos projetos (BRITO & BORGES, 2013, p. 09).

A constituição de um ASL passa pela resposta às seguintes perguntas:

- Quais são as ações em curso promovidas pelo poder público e por organizações da sociedade civil num determinado território?
- Quais são as demandas sociais do território e como se organizam em ordem de prioridade?
- Quais ações podem ser executadas conforme a capacidade de execução e de financiamento instalada na região?
- Quais são as debilidades operativas e de gestão das iniciativas da sociedade civil organizada? Algum ator da rede pode oferecer capacitações e formações para a superação destas debilidades? As empresas podem dar uma contribuição significativa em dois campos de atuação: formação e capacitação de lideranças comunitárias, e o desenvolvimento da capacidade institucional das organizações de desenvolvimento comunitário (BRITO e BORGES, 2013, p. 18).
- Quais indicadores de monitoramento dos avanços do Arranjo Social Local podem ser desenvolvidos?

Finalmente, podemos dizer que a promoção e institucionalização de ASLs é uma ideia inovadora e pouco desenvolvida, tanto teórica como pragmaticamente, e que cogita a possibilidade de articular e direcionar os investimentos sociais empresariais e os investimentos públicos alterando as fronteiras que tradicionalmente separam essas esferas em prol da superação das carências de uma determinada região.

CONCLUSÃO

A sociedade moderna e as novas formas políticas de representação demandam um processo de reforma do Estado que entenda como prioritária a descentralização das ações executadas pelo poder público. Para alavancar as relações entre diversos atores de diversas naturezas, parte-se da ideia da formação de redes. Entendemos o trabalho em rede como uma alternativa para reconstruir as relações entre o governo e a sociedade à medida que permite ao Estado chegar aonde atualmente não consegue.

A formação de redes no contexto econômico-social atual é imprescindível também para a sustentação dos desenvolvimentos econômicos e sociais, tanto nas esferas internacionais como locais. Neste artigo, tratamos sobre a formação de redes no contexto local com a finalidade de promover o desenvolvimento, ideia que conceituamos como Arranjo Social Local (ASL), inspirados nos conceitos desenvolvidos por Amoretti *et al* e Didonet.

O desenvolvimento de um ASL consiste na promoção do diálogo entre o poder público, o investimento social privado e as iniciativas de desenvolvimento pretendidas por entidades sem fins lucrativos, lideranças comunitárias, e outros atores da sociedade civil organizada.

Propomos criar um mecanismo de articulação dos esforços dos diversos setores da sociedade, evitando o isolamento e a duplicidade de ações. Acreditamos que, por meio destes mecanismos, seja possível aumentar a eficiência na mobilização e alocação dos recursos políticos, financeiros, organizacionais e humanos.

Observamos também que, em tempos de globalização, não é coincidência o incremento de publicações sobre desenvolvimento econômico local e aumento de vantagens competitivas, por meio da formação de redes de cooperação entre empresas. Para isto, organismos internacionais têm investido em projetos de desenvolvimento de *clusters* ou Arranjos Produtivos Locais (APLs).

Os APLs são estruturas em que diversos atores trabalham em estreita cooperação e interação para o aproveitamento das sinergias coletivas, o que aumenta as possibilidades de sobrevivência e crescimento. Os APLs têm sido apresentados como geradores do crescimento econômico e conseqüentemente promovedores do desenvolvimento social local, ao fortalecer a competitividade entre os diversos segmentos da economia.

Não obstante, o desenvolvimento vai além do crescimento econômico, uma vez que vários autores afirmam que o crescimento econômico por si só não gera diminuição da desigualdade social.

Baseados na possibilidade de aproveitar o comprometimento das empresas com sua responsabilidade social e a capacidade operacional instalada nos territórios, por intermédio de iniciativas da sociedade civil organizada, o conceito de ASL inspira-se na concepção de APL como mecanismos de promoção do desenvolvimento local, através do trabalho cooperativo entre diversos atores.

REFERÊNCIAS

AQUINO, André Luis de; BRESCIANI, Luis Paulo. *Arranjos produtivos locais: uma abordagem conceitual Clusters: a conceptual framework*. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/download/22003>>. Acesso em 11 nov. 2014.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Arranjos Produtivos Locais e Desenvolvimento*. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/seminario/apl.pdf>. Acesso em 14 jul. 2014.

BORTOLASO, Ingridi Vargas *et al.* *Práticas de Gestão de Redes de Cooperação Horizontais: O desenvolvimento de um modelo e análise*. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/eor2559.pdf>>. Acesso em 14 set. 2014.

BRITO, Felipe; BORGES, Zilma. *Ecossistema do desenvolvimento local no Brasil: Diálogos sobre a relação e o papel do governo, da iniciativa privada e da sociedade civil*. Disponível em: <http://www.ice.org.br/adm/images/arquivos/2014_publica%C3%A7%C3%A3o_desenvolvimento_local_final_28.11.2014.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2015.

BRONZO, Carla. *Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza*. Disponível em: <<http://siare.clad.org/fulltext/0056806.pdf>>. Acesso em 07 abr. 2014.

CARDOSO, Univaldo Coelho. *APL: arranjo produtivo local*. Disponível em: <http://www.sebraesp.com.br/arquivos_site/biblioteca/guias_cartilhas/empreendimentos_coletivos_apl.pdf>. Acesso em 14 set. 2014.

CASSIOLATO, José Eduardo; LASTRES, Helena. *O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas*. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/redesist/P3/NTF2/Cassiolo%20e%20Lastres.pdf>>. Acesso em 08 set. 2014.

COELHO, Ricardo Corrêa. *O público e o privado na gestão pública*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2009.78p.

COSTA, Frederico Lustosa da. *Reforma do Estado em Novas Perspectivas – Lições da Experiência Brasileira*. Disponível em: <<http://revistappp.uemg.br/pdf/ponto1ppp1.pdf>>. Acesso em 28 fev. 2015.

DIDONET, Hermeto. *Capital Social*. Disponível em: <http://www.visasocioambiental.com.br/site/index.php?option=com_content&task=view&id=46&Itemid=84>. Acesso em 14 set. 2014.

KNOPP, Glauco. *Governança Social, Território e Desenvolvimento*. Disponível em: <http://revistappp.uemg.br/pdf/ppp8/Gov_PPP8.pdf>. Acesso em 28 fev. 2015.

MALMEGRIN, Maria Leonídia. *Redes públicas de cooperação em ambientes federativos*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2012.

MIGUELETTO, Danielle Costa Reis. *Organizações em Rede*. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3566/DanielleMiguelletto.pdf?sequence=1>>. Acesso em 14 set. 2014.

MOURA, Suzana. *A construção de redes públicas na gestão local: algumas tendências recentes*. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141565551998000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 17 set. 2014.

NAVARRO, Clemente. *Globalização e localismo: novas oportunidades para o desenvolvimento*. Disponível em: <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1218793929W6dNP1ar6Pd92RN4.pdf>>. Acesso em 03 mar. 2015.

SANTOS, Milton. *Sociedade e Espaço: Formação Espacial como Teoria e como Método*. Disponível em: <<http://ricardoantasjr.org/wp-content/uploads/2013/05/forma%C3%A7%C3%A3o-socioespacial-como-teoria-e-como-m%C3%A9todo.pdf>>. Acesso em 21 mar. 2015.

SAQUET, Marcos Aurelio; SILVA, Sueli Santos da. *Milton Santos: concepções de geografia, espaço e território*. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/viewFile/1389/1179>>. Acesso em 21 mar. 2015.

VELTEN, Maria Janete. *Gestão de demandas e de ofertas de cursos técnicos a distância: desafios postos pelo sistema e-Tec ao regime de colaboração e às estratégias de desenvolvimento local*. Disponível em: <<http://www.mestradoemgsedl.com.br/wp-content/uploads/2010/06/Dissertacao-Maria-Janete-Velten.pdf>>. Acesso em 14 set. 2014.