



DESAFIOS DA GESTÃO NO CAMPO SOCIAL

| POR PETER KEVIN SPINK, FERNANDO BURGOS E MARCO ANTONIO TEIXEIRA

Resultados melhores serão alcançados se consideradas a heterogeneidade de estados e municípios, a intersecção de diferentes políticas públicas e a participação de atores organizacionais distintos.

A implementação de uma gestão pública efetiva e comprometida com a redução das mais variadas formas de desigualdades é um enorme desafio. Além de termos desigualdades históricas de renda, gênero e raça, parte da gestão pública permanece enclausurada em escritórios com ar-condicionado, localizados no centro das cidades (ou do país), formulando políticas a serem implementadas por profissionais e por organizações públicas e não governamentais que estão “na ponta”.

Esse modelo de distanciamento entre formulação e implementação das ações públicas, embora ainda muito presente, está ultrapassado e possui muitas limitações. A principal delas é a chegada de políticas pouco transparentes e não contextualizadas à realidade local. Escolas na região amazônica com estruturas físicas não adaptadas ao clima, ou conjuntos habitacionais novos, mas totalmente distantes das regiões centrais, são exemplos dessa apartação.

Quando tratamos da implementação de políticas públicas no campo social – como educação, saúde, assistência social, cultura, habitação, desenvolvimento local –, há ainda dois elementos extra de complexidade. O primeiro está relacionado com a necessidade de intenso diálogo entre os diversos atores organizacionais. O segundo está em reconhecer a heterogeneidade dos municípios e estados considerando o caso brasileiro.

GOVERNANÇA EM REDE

Partimos da compreensão de que, nos processos gerenciais no campo social, a autoridade decisória é compartilhada entre todos os participantes da ação, na negociação, formulação e implementação de políticas públicas. A valorização do processo democrático é fundamental, já que, em decisões que envolvem o interesse e a alocação de recursos públicos, o resultado direto deve refletir o compartilhamento de responsabilidades entre os diferentes atores e interesses envolvidos.

A participação da população na elaboração das políticas, por meio dos conselhos, está prevista na Constituição Federal. No entanto, o que propomos aqui é ir além disso. Ampliar a esfera de debate para além do governo significa criar grupos específicos ou fortalecer as instâncias de participação, mas buscando fazê-lo com atores com pensamentos diferentes entre si. Criar grupos de pessoas alinhadas com o governo e com opiniões semelhantes não aumenta a governança da gestão pública. Todavia, trazer a possibilidade do contraditório, da crítica fundamentada e, portanto, dos segmentos mais diversos da sociedade, sempre procurando estimular relações horizontais e conectadas, é o que vai aumentar a efetividade das políticas.

TERRITÓRIOS E CONTEXTOS ESPECÍFICOS

O segundo elemento é o reconhecimento de que território e territorialidade não se reduzem a um simples recorte geográfico, requerendo diferentes abordagens, às vezes bastante distintas entre si. No Brasil, conforme indica a tabela, temos 5.570 municípios, e os dados mais recentes, de 2017, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), indicam que 68,3% deles possuem menos de 20 mil habitantes. Por outro lado, apenas 15,5% da população brasileira mora nessas cidades. Na outra extremidade, nos 17 municípios que possuem mais de um milhão de habitantes (0,3% do total no Brasil), está concentrada 21,9% da população

brasileira. Se olharmos mais atentamente para a região do M’Boi Mirim, que é apenas uma das 32 prefeituras regionais da cidade de São Paulo, sua população é maior do que a de 99,3% dos municípios brasileiros.

Além do contexto populacional, a extensão territorial também é muito diversa. O maior município brasileiro, Altamira (PA), tem extensão superior à soma das áreas de Dinamarca, Suíça e Bélgica. Os municípios da faixa de fronteira, aqueles que estão na faixa interna de 150 km de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, pouco aparecem nos debates. São 570 municípios (mais de 10% do total), presentes em 11 estados, com desafios diários de mobilidade, de políticas sociais (atendimento de saúde, proteção social, educação para estrangeiros) e, em muitos casos, de negociação direta com governos internacionais. Há ainda os municípios nas regiões metropolitanas, na Amazônia legal, no semiárido brasileiro, nos pampas gaúchos etc.

Assim, as ações públicas precisam considerar essas diferenças. Olhar os problemas com base no território implica observar o conjunto de desafios e suas conexões nas mais variadas áreas de governo. Diferentemente de uma perspectiva jurisdicional, que sugere ações planejadas por meio de instrumentos gerais, na perspectiva da territorialidade, o ponto de partida é a especificidade dos diversos lugares.

Os territórios possuem duplo papel. Inicialmente, eram apenas o lócus da implementação das mais variadas formas de ações governamentais. Agora, são também espaços de

DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO DO BRASIL NOS MUNICÍPIOS

Faixa populacional (em pessoas)	Número de municípios	% da população brasileira morando nesses municípios
Menos de 5 mil	1.235 (22,2%)	2,0
De 5 a 10 mil	1.215 (21,8%)	4,2
De 10 a 20 mil	1.352 (24,3%)	9,3
De 20 a 50 mil	1.103 (19,8%)	16,1
De 50 a 100 mil	355 (6,4%)	11,9
De 100 a 200 mil	161 (2,9%)	10,5
De 200 a 500 mil	107 (1,9%)	15,8
De 500 mil a 1 milhão	25 (0,4%)	8,2
Acima de 1 milhão	17 (0,3%)	21,9
Total	5.570	100

FONTE: IBGE. ESTIMATIVAS DE POPULAÇÃO, 2017.



Além de termos desigualdades históricas de renda, gênero e raça, parte da gestão pública permanece enclausurada em escritórios com ar-condicionado, localizados no centro das cidades.

articulação de programas. Isso vai na contramão da abordagem por área específica, que limita o alcance da política pública. Seria imaginar que o problema da educação não dialoga cotidianamente com as questões da saúde, da mobilidade e da qualidade de vida de maneira mais ampla. Políticas públicas de base territorial oferecem-nos a possibilidade de construir soluções que mobilizam as ações governamentais no seu conjunto.

DESAFIOS DO APRENDIZADO SOBRE GESTÃO NO CAMPO SOCIAL

Os tipos de políticas públicas e ações governamentais presentes no campo social, assim como os papéis que instituições públicas e organizações não governamentais desempenham nos processos de formulação, implementação e avaliação dessas ações, requerem aprendizados específicos. A reflexão e a busca por respostas práticas apontam para a necessidade de mobilizar abordagens multidisciplinares e, por intermédio delas, permitir o desenvolvimento de ações intra e intergovernamentais.

Para tanto, faz-se necessário inicialmente reconhecer como fundamentais as questões da intersectorialidade, da transversalidade e da interseccionalidade nas políticas públicas e apontar como cada forma de articulação pode melhorar as ações públicas. Depois, requer-se também uma base de conhecimento sobre questões mais amplas de governo e de políticas públicas, mas que não pode prescindir nem do entendimento dos problemas complexos das cidades contemporâneas ou suas respectivas vulnerabilidades, nem do conhecimento dos arranjos intersectoriais de base territorial, das relações intergovernamentais e da governança federativa na gestão social.

Também precisam ser debatidos os temas de desenvolvimento local e suas potencialidades, bem como a gestão de organizações sem fins lucrativos e organizações voluntárias. Por fim, é essencial mergulhar no entendimento de novos temas de gestão, como sustentabilidade e meio ambiente nas áreas metropolitanas, segurança pública e segurança cidadã, novas transversalidades na estrutura de governos locais, políticas sociais e Estados de bem-estar, avaliação,

indicadores sociais e georreferenciamento, transparência, *accountability* e sistemas de controle.

Em todos esses conteúdos, é importante conhecer ações públicas e políticas governamentais nacionais e internacionais que enfrentaram esses desafios. Por exemplo, a forma como Medellín (Colômbia) conseguiu promover uma profunda transformação urbana com políticas educacionais e culturais com grande dotação orçamentária, deixando de ser uma cidade marcada pela violência e pelo narcotráfico, pode servir de inspiração. Assim como Barcelona (Espanha) vem lidando com as questões habitacionais, buscando consolidar a função social da moradia, integrada com um novo modelo de desenvolvimento urbano, mesmo em uma cidade cuja atração de turistas dispostos a alugar apartamentos cresce anualmente. Aprender com essas e outras experiências inovadoras pode inspirar a formulação e implementação de ações públicas capazes de enfrentar os grandes desafios nacionais, colaborando para a transformação do Brasil em um país menos desigual.

Somando políticas distintas, atores organizacionais diversos e, ainda, a enorme heterogeneidade, inclusive interna, de estados e municípios, sabemos que temos problemas bastante complexos. Trata-se de um desafio tanto do ponto de vista da pesquisa como em relação à busca de caminhos em um âmbito local cercado de particularidades. Debater com mais gente e reconhecer que o modelo *one size fits all* não se adapta a todos os estados ou municípios brasileiros – verdade seja dita, a provavelmente nenhum – pode ser um processo mais longo, mas os resultados serão muito melhores. ●

PARA SABER MAIS:

- Barcelona. *Plan por el Derecho a la Vivienda de Barcelona 2016-2025*. Disponível em: habitatge.barcelona/es/quienes-somos/plan-por-el-derecho-vivienda-2016-2025
- Dirce Koga. *Proteção social no território: entre o texto e o contexto*, 2016.
- Fernando G. Tenório. *Cidadania, território e atores sociais*, 2016.
- Ismael Blanco e Ricard Gomà. *La crisis del modelo de gobierno tradicional: reflexiones en torno a la govenance participativa y de proximidad*, 2003.
- Mary Jane Spink e Peter Kevin Spink. *Pesquisar a/o cotidiano na pesquisa social*, 2017.

PETER KEVIN SPINK > Professor da FGV EAESP > peter.spink@fgvbr

FERNANDO BURGOS > Professor da FGV EAESP > fernando.burgos@fgvbr

MARCO ANTONIO TEIXEIRA > Professor da FGV EAESP > marco.teixeira@fgvbr