

O editor responsável pelo periódico Revista Geografia e Pesquisa autorizou o Repositório Institucional da Universidade de Brasília a disponibilizar, gratuitamente, os artigos dos professores da Universidade de Brasília publicados na revista, de acordo com a licença pública Creative Commons Licença 4.0 Internacional CC BY NC.

#### REFERÊNCIA

PIRES, Elson L. S.; NEDER, Ricardo Toledo. A governança territorial no Brasil : as instituições, os fatos e os mitos. **Revista Geografia e Pesquisa**, v. 2, n. 2, p. 45-77, 2008.

Disponível em:

<http://vampira.ourinhos.unesp.br/openjournalssystem/index.php/geografiaepesquisa/article/view/85/20>. Acesso em: 10 set. 2021.

SEVCENKO, N. *Literatura como missão: tensões sociais e criação cultural na Primeira República*. 3a. ed., S.P., Ed. Brasiliense, 1989.

SODRÉ, Nelson Werneck. *A História da Imprensa no Brasil*. 4ª. Ed. RJ: Mauad, 1999.

**A GOVERNANÇA TERRITORIAL NO BRASIL:  
As Instituições, os Fatos e os Mitos.<sup>36</sup>**

**LA GOUVERNANCE TERRITORIALE AU BRÉSIL:  
Les Institutions, les Faits et les Mythes.**

Elson L.S. Pires<sup>37</sup>  
Ricardo Toledo Neder<sup>38</sup>

**Resumo**

As análises recentes sobre as organizações e institucionalidades territorializadas têm dado grande destaque às formas de regulação capitalista do espaço, permitindo abrir a reflexão sobre as diferenças de trajetórias históricas e de tipos de desenvolvimento endógeno. No Brasil a criação surpreendente de organizações e instituições locais sob a forma de conselhos, comitês, agências e consórcios que ultrapassam os limites municipais é parte desse quadro de análise da reação local às mudanças globais.

Palavras chaves: organizações, instituições, regulação, local, global.

**Resumé**

Les analyses récentes des organisations et des institutions territorialisées mettent en relief les formes de régulation capitaliste de l'espace, ce qui permet d'ouvrir une réflexion sur les différents trajectoires historiques modèles de développement endogène. Au Brésil la surprenante création d'organisations et d'institutions locales

---

<sup>36</sup> A versão original deste artigo foi apresentado no Seminário Internacional "Analyse des Changements Institutionnels: caractérisation, méthodes, théories, acteurs", La Rochelle, 2005.

<sup>37</sup> Professor do Departamento de Planejamento Territorial e Geoprocessamento e do Programa de Pós-Graduação em Geografia, Área Organização do Espaço, da Universidade Estadual Paulista/UNESP/Campus de Rio Claro. Email: [elsonsp@rc.unesp.br](mailto:elsonsp@rc.unesp.br)

<sup>38</sup> Professor e pesquisador do Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS) da Universidade de Brasília (UNB). E-mail: [rtneder@gmail.com](mailto:rtneder@gmail.com)

sous la forme de conseils, comités, agences et consortiums qui dépassent les limites municipales fait partie de ce cadre d'analyse de la réaction locale aux changements globaux.

Mots clés: organisations, institutions, régulation, local, global.

## **INTRODUÇÃO**

A nova constituição brasileira de 1988 impulsionou novos processos de territorialização e localizações das atividades econômicas e de desenvolvimento local e regional, abrindo o leque de possibilidades de governanças territoriais. Esse processo tem gerado igualmente, maior desenvolvimento territorial local. As investigações apontam dois tipos de tendências nos últimos 20 anos. De um lado, houve disseminação de conselhos locais de gestão de políticas públicas de caráter redistributivo, e proporcionalmente, menor difusão de fóruns de desenvolvimento regional (vinculados a decisões econômicas com impacto na mobilização abrangente sobre a representação da sociedade civil local).

Ambos os tipos de conselhos têm apresentado inovações institucionais importantes, embora não sejam ainda capazes de alterar a qualidade da gestão pública e da governança territorial como um todo no país. Em certas regiões o fracasso dessas formas para a gestão descentralizada do Estado tem significado o reforço das tradicionais administrações e de suas políticas de clientelas sob o poder dos prefeitos e parlamentares no Congresso. Ao contrário, onde essas formas se desenvolvem há resultados positivos apontando para o aumento da capacidade de representação social e de novas formas da governança do desenvolvimento territorial local e regional.

Esse artigo é a um só tempo teórico e metodológico sobre a análise da regulação do território, identificando e caracterizando a ação coletiva dos atores sociais diante da governança e das condições para o desenvolvimento de longo prazo, em regiões situadas no estado de São Paulo (centro-sul do Brasil, com 32 milhões de habitantes onde são gerados 55% do produto interno bruto do país).

Para tratar dessas questões, este artigo foi estruturado em quatro seções: (1) As explicações da dinâmica territorial da regulação; (2) A reterritorialização da economia e da política no Brasil; (3) A nova governança territorial no Brasil: os exemplos da Câmara Regional do ABC paulista e do Comitê da Bacia Hidrográfica dos Rios Piracicaba-Capivari-Jundiá; (4) Conclusões ou problemas da eficácia da representação dos conselhos na governança territorial.

## **1. AS EXPLICAÇÕES DA DINÂMICA TERRITORIAL DA REGULAÇÃO**

### **1.1 Gênese e regulação dos territórios**

A organização particular do território local e regional como principal agente do desenvolvimento pode ser observada em três dimensões: (i) no sistema de representação social dos atores, através dos processos interativos que consolidam hábitos de convivência entre grupos sociais, que criam instituições, estruturas organizacionais e simbólicas, associando-os a comportamentos normativos; (ii) no espaço geográfico de definição da estratégia dos atores, isto é, do local ou região das ações que consolida a proximidade geográfica e institucional dos atores; (iii) no horizonte temporal dos atores, na qual está presente a apreensão do ritmo e da organização temporal particular do território (COLLETIS; PECQUEUR, 1993:499).

Nessa perspectiva de análise, os territórios criados pelos atores sociais podem ser vistos como estruturas espaciais evolutivas, marcados por movimentos longos de tendências às vezes ultrapassadas por uma sucessão de fatos, ou situações novas nas quais é necessário se adaptar, se inovar e se regular. (COLLETIS; PECQUEUR, 1999:537; PECQUEUR, 2000; COURLET; SOULAGE, 1995; COCCO; GALVÃO; SILVA, 2003; MONIE; SILVA, 2003).

O território enquanto agente principal do desenvolvimento está expresso nas formas de representação social, em que a governança territorial é um recurso específico e intransferível, na medida em que incluem todos os aspectos históricos, culturais e sociais locais, que estão na base da diversidade da organização espacial da produção e da contínua integração entre esferas econômica, social e política.

O estudo do território deve ser um estudo da constituição de um espaço abstrato de cooperação entre diferentes atores com uma ancoragem geográfica estabelecida, disposta a engendrar os processos de criação dos recursos particulares (sociais, econômicos e virtuais), de implantar projetos, resolverem problemas e apontar para soluções inéditas (GILLY; PECQUEUR, 1995; BENKO; PECQUEUR, 2001; PECQUEUR, 2000:15). Podemos acrescentar a esta concepção a idéia de que a institucionalização dessa cooperação organiza o território simultaneamente como representação simbólica do local (lugar) e assimila-a com um sinal incontroverso pelo tipo específico de desenvolvimento social. Essa abordagem nega a perspectiva de ver o território como um simples palco ou suporte das atividades humanas, e dá mais ênfase a autonomia do local na produção de normas e regras - formais e informais - previamente estabelecidas.

Assim sendo, o território pode ser analisado como “o modo de estabelecimento de um grupo, no meio ambiente natural, que na organização das localizações das atividades, instaura e faz prevalecer condições da comunidade-linguagem e da aprendizagem coletiva” (PERRIN, 1992; APUD GILLY; PECQUEUR, 1995, p. 304). O território está assim assimilado a um meio complexo que “reagrupa em um todo coerente um aparelho produtivo, uma cultura técnica e os atores” (MAILLAT; PERRIN, 1992).

Trata-se de um território histórico, social e cultural que é também território econômico marcado pelas condições favoráveis a uma economia de oferta de inovações e de produção de valor adicionado (BEAUVIALA *et al*, 1998, p. 235). Enquanto tal, um território condiciona a localização dos atores, pois as ações que incidem sobre ele dependem da própria constituição dos atores. É nesse sentido que o território condiciona a localização dos atores como resultado de um jogo prévio constituído seja por motivos extra-econômicos (laços comunitários, identidade local, paixão, associações familiares) seja por motivação econômica (interesse, contrato, trocas ou jogo concorrencial). Como um tipo de motivação não está dissociado do outro, trata-se, pois, de uma constituição que apresenta complexas vias de mão dupla entre economia e cultura (SEN, 2000).

Como instância intermediária de desenvolvimento e da regulação local o território pode ser concebido como uma forma particular de organizar o coletivo já que permite a agregação e a interação dos atores. Essa agregação se dá em torno dos arranjos institucionais (relações de produção, de trabalho, desconcentração e descentralização do Estado por meio de serviços locais e de coletividades territoriais), por processos mercantis (concorrência a partir da gestão de recursos competitivos entre territórios) e por adaptação ao regime inter-regional e inter-nacional (globalização). Dessa forma, o território local não é o lugar de uma simples projeção do modo de regulação – por exemplo, tal como é definido por instâncias centrais do estado nacional ou de corporações empresariais sobre um espaço geográfico supostamente dado. Ao

contrário, o território local é uma construção social que gera um sistema de representações comuns aos seus membros, que cria suas próprias regras e que faz emergir as formas de regulação parcial relativamente autônoma por meio de dispositivos territoriais de regulação, como aqueles observados recentemente no Brasil.

Em tal plano da regulação, não estamos diante de um local definido a priori sobre critérios predeterminados, mas de territórios socialmente construídos pelos atores locais (as empresas dos diversos setores, os poderes públicos descentralizados ou locais). Os territórios locais guardam essa coerência com os compromissos sociais estáveis e se organizam segundo um conjunto de regras e de instituições que são parcialmente elaboradas neste nível.

Em seu conjunto, as análises regulacionistas acabam por revelar que a construção do território não se limita aos aspectos econômicos e políticos objetivos ou utilitaristas, mas compreende também os critérios subjetivos ou práticos do cotidiano pertencentes a uma identidade local ou regional. Esses aspectos podem ser objeto das lutas pelo poder de representações mentais, materiais e de manifestações sociais (BOURDIEU, 1989).

Subjacente a esse objeto nos deparamos com um elemento característico desse vínculo que é o fato de que a instituição não se reduz ao simbólico, mas ela somente pode existir no simbólico, pois é impossível fora de um simbólico já previamente presente na organização de uma dada região, território e economia, num sistema de direito, num poder instituído, numa religião sob a forma de sistemas simbólicos sancionados (um título de propriedade, um ato de venda é um símbolo do "direito" socialmente sancionado do proprietário de proceder a um número indefinido de operações, segundo Castoriadis (1982:142).

## 1.2 Regimes de governança e governança territorial

Conforme afirma Lindberg (1991, p. 321),

*les mécanismes de gouvernement n'existent pas de façon isolée interviennent ensemble dans des combinaisons diverses, ce est-à-dire des gouvernance regimes qui varient selon l'industrie et l'époque considérées. De plus à chaque moment de temps, les acteurs tendent à s'organiser, adopter des règles d'éclange et utiliser des moyens de controle qui son propes à un mode de gouvernement plutôt qu'un autre. En ce sens, certains mécanismes de gouvenment sont dominants au sein duún mode de gouvernement (LINDBERG, 1991, p. 321; apud Boyer; Saillard, 1995, p. 545).*

No plano da dimensão territorial da regulação, as análises dos efeitos de proximidade, a historicidade dos territórios e as dinâmicas de recursos, todas elas resultam das estratégias dos atores coletivos que se engajam para coordenar ações, que permitam resolver problemas locais e regionais oriundos da aglomeração da especialização ou especificação territorial. Dessas análises resultam frequentemente os conceitos de governança territorial, associado aos processos de tomada de decisão e de ação das empresas e setores produtivos locais.

Essas reflexões sugerem algumas questões acerca da regulação social e da governança do território. Como atores lançam mão de determinados meios para construir um padrão de estabilidade social? Como os atores lidam com planos que contemplam opacidades sociais (geram mais incertezas do que resoluções e coordenação)? Como são estabelecidas pelo planejamento as relações entre normas regulatórias, funções operacionais responsabilidades decisórias e avaliações?

Tanto a velocidade quanto a consistência de um movimento na direção dessas questões dependem do grau de consolidação da comunidade cívica com identidade coletiva, base para o desenvolvimento de sistema de governança da comunidade. Os fatores de caráter cultural e histórico, resgatados pelo conceito de capital social, auxiliam na compreensão de como as crenças podem integrar pro-ativamente a constituição de uma cultura política local e regional mais cívica e participativa (PUTNAM, 1996; CORREA, 2003).

### 1.3 Território e identidade

A construção da identidade coletiva depende em grande medida dos determinantes do conteúdo simbólico, do seu significado para os que a ela se associam ou se excluem (CASTELLS, 1999b). Assistimos assim, nos últimos anos, a elaboração sobre como regem fatores subjetivos do território, (confiança interpessoal, a solidariedade, a reciprocidade e tolerância).

Como a identidade coletiva é territorializada, a diversidade territorial se apóia na aquisição e na adaptação de conhecimentos gerais e específicos os quais são filtrados pela própria prática, institucionalidade e culturas locais. Nesse sentido, o território tornou-se um dos contextos nos quais se desenvolve a divisão do trabalho cognitivo (BECATTINI; RULLANI, 1996). Ou seja, trata-se da divisão do trabalho na produção e utilização dos conhecimentos que podem ser classificados em contextuais (quando se produzem num contexto local e são específicos de tal território) e codificados (quando se trata de conhecimento de caráter global, mas facilmente transferível, embora só possam ser utilizados adequadamente quando contextualizados nos ambientes produtivos particulares ou locais).

Do mesmo modo tornam-se obrigatória a codificação de alguns dos conhecimentos contextuais, quando se quer facilitar sua transferibilidade e conseguir, desse modo, economias de escala suficientes. Na divisão de trabalho cognitivo de tipo circular, o território local gera conhecimentos para uso global, e o global fornece aos circuitos locais conhecimentos procedentes de todo o mundo (LLORENS, 2001, p. 27). É conveniente lembrar aqui que essas dimensões podem estar identificadas e entrelaçadas nos saberes produzidos pela divisão do trabalho, conforme definia Foucault (1978): o trabalho visto como produtividade econômica; como instância simbólica, e como regulação social.

Em síntese, se partirmos para um conceito operacional, o território local compreende um determinado espaço geográfico institucional, social e cognitivo – um bairro, município, rede de municípios, arranjos produtivos, clusters, bacias hidrográficas, vales, favelas – que atenda aos seguintes condicionantes:

- (i) culturalidade – presente identidade coletiva de caráter social, cultural, econômica, política, ambiental, histórica;
- (ii) convergência – presente a capacidade de promover uma convergência de ações e estratégias em termos de expectativas de desenvolvimento; e
- (iii) potencialidades – presente capacidade de mobilização de recursos e de integração econômica e social no âmbito local.

## **2. A RETERRITORIALIZAÇÃO DA ECONOMIA E DA POLÍTICA NO BRASIL**

### 2.1 A reterritorialização da urbanização brasileira

Brevemente, podemos situar no Brasil três marcos histórico de reterritorialização contemporânea. Um primeiro ocorreu após a Segunda Grande Guerra no século passado, marcado pela expansão para o centro-oeste do país com a construção da nova

capital (Brasília), em cujo rastro ficou extensa malha de estradas como infra-estrutura para a expansão da indústria automobilística (então recém instalada), além da expansão de outras de bens de consumo duráveis e de bens de capital.

O segundo movimento ocorre no ciclo dos governos militares (1964-1984) com a consolidação da marcha para o centro-oeste, que atinge a Amazônia e é marcada pela culminância da urbanização com o traslado migratório de quase 50% da população e sua concentração em 10% dos municípios do país. Consolidam-se nesse quadro os mercados consumidores urbanos para as indústrias de bens duráveis de consumo.

O terceiro movimento tem início a partir de 1988 com dispositivos constitucionais que estipularam a redivisão do trabalho político das atividades e funções dos municípios no país. Desde então, passam a assumir a gestão de políticas setoriais e territoriais antes sob responsabilidade federal e dos estados, tais como: planejamento urbano, habitação, saneamento e águas, transporte de massa, educação básica, saúde pública e algumas políticas de desenvolvimento.

Nesse terceiro momento se consolida a reterritorialização da ocupação das áreas periféricas intra-urbanas pelos grupos sociais trabalhadores e populares (VILLAÇA, 1998). O movimento de adensamento do território urbano em relação aos centros respectivos passou a ser um processo alimentado pela concentração dos investimentos públicos e privados no papel do capital imobiliário, diante de uma economia intra-urbana em todas as capitais e áreas metropolitanas do centro-sul e sul, além do centro-oeste e nordeste do País.

De 1988 até a atualidade avolumaram-se os investimentos econômicos e financeiros em poucos desses pólos no País, tendo início importantes articulações dos sistemas de transportes, telecomunicações, energia e redes sociotécnicas de educação superior (graduação e pós-graduação) entre outras (SANTOS; SILVEIRA, 2001).

Tal reterritorialização definirá um perfil de distribuição de recursos e população dos municípios do país em três grandes grupos na atualidade: o primeiro deles se distingue por estar dotado de economia urbana e população superior a 500 mil habitantes, formado por apenas 31 municípios (grupo dos 31, ou G-31); o segundo grupo com 100 a 500 mil habitantes está concentrado em 194 municípios (grupo dos 194 ou G-194); o terceiro grupo possui população e economia regional sem predominância urbana, e está distribuído nos 5.336 municipalidades restantes, ou 95% dos municípios (grupo dos 2.336 ou G-5.336; IBGE, 2000).

## 2.2 A marcha da descentralização política e econômica do Estado brasileiro

Os historiadores mostram que a primeira contestação republicana ao regime monárquico no Brasil desde o fim das revoltas provinciais foi o Manifesto Republicano de 1870, que exigia, entre outros temas, a implantação da Federação, nos moldes norte-americanos. A solução para as novas aspirações e conflitos surgidos com as transformações econômicas e sócias da segunda metade do século XIX parecia estar no federalismo. Desde então, a centralização passou a ser vista como um entrave ao desenvolvimento do país (BERCOVICI, 2004, p. 29).

A Constituição de 1946 consolidou a estrutura cooperativa no federalismo brasileiro, previsto já em 1934, com grande ênfase na redução dos desequilíbrios regionais, favorecendo, apesar do reforço do poder federal, a cooperação e a integração nacional. Foi sob a vigência desta Constituição, na década de 1950, que a Questão Regional ganhou importância no debate político nacional, com a concepção de que a atuação estatal e o planejamento regional eram elementos essenciais para o desenvolvimento, de acordo com as diretrizes elaboradas pela recém-criada CEPAL (Comissão Econômica para América Latina). Desde então, todas as constituições

brasileiras têm a preocupação de tentar consagrar instrumentos para a superação das desigualdades regionais. Buscava-se a harmonização interna do desenvolvimento nacional. Em 1959 foi criada por meio da Lei 3.692 de 15 de dezembro a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

Em vários estados da federação foram criados órgãos próprios de planejamento. Esses órgãos tinham por função dinamizar as forças produtivas das suas áreas de atuação e integrá-las ao sistema nacional. A Constituição de 1988 institui expressamente, em seu artigo 23, o Federalismo Cooperativo, descrevendo uma série de matérias cuja competência é comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Entretanto, prescreve um parágrafo único desse artigo que diz que lei complementar fixará normas para a cooperação entre os entes da federação tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Com a restauração do federalismo pela Constituição de 1988, as políticas de desenvolvimento regional devem ser elaboradas e implementadas dentro dos marcos do sistema federal, ou seja, com a coordenação e cooperação da União e todos os entes federados. Cabe também à União articular o desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais, através da criação de regiões administrativas (que nunca saiu do papel), dos incentivos e da ação de organismos regionais (artigo 43).

A questão da descentralização no país surge do processo de elaboração do sistema tributário e financeiro durante a Assembléia Constituinte de 1987/1988 e teve como característica a polarização regionalista. A concepção de descentralização no Brasil ainda é vaga, mas já apresenta polêmica nos debates. Entretanto, na maioria das vezes, o sentido de descentralização utilizado é o anglo-saxônico e norte-americano, ou seja, como um redirecionamento para os agentes locais e para o mercado, fundamentando as visões neoliberais. Sob este enfoque, a descentralização é apresentada como um fator de eficiência e controle da atuação governamental, sugerindo que o poder central e/ou estatal é corrupto e ineficiente (SOUZA, 1997). A partir de então, o Governo Federal simplesmente reagiu à perda de recursos, reduzindo ao máximo as transferências não-obrigatórias (subvenções),<sup>39</sup> desguarnecendo as políticas sociais, agora também responsabilidade de Estados e Municípios (BERCOVICI, 2004:66). A queda do volume de gastos federais foi tão rápida e acentuada que a crise social só não foi maior graças ao aumento dos gastos subnacionais com a implementação de políticas públicas.

No entanto, após a Constituição de 1988, de modo lento, inconstante e descoordenado, os Estados e Municípios vêm substituindo a União em várias áreas de atuação, especialmente nas áreas da saúde (através do Sistema Único de Saúde – SUS), educação, habitação e saneamento. Esta transferência não planejada e descoordenada de encargos contradiz o lugar comum de que os entes federados recebem apenas verbas, e não encargos (BERCOVICI, 2004, p. 67).

O debate do sucesso da descentralização de políticas regionais e sociais no Brasil está ligado ao fortalecimento das capacidades institucionais e administrativas do Governo Federal, que é o nível do governo que dirige e coordena a implementação das políticas descentralizadas pelos entes federados (ARRETCHE, 2000), mas também pela capacidade de criatividade de recursos específicos das localidades e regiões, onde se destaca a governança territorial. Desse modo, o fator determinante da descentralização bem-sucedida de políticas sociais e regionais não se reduz a decisão política do Estado de elaborar uma política nacional deliberada, mas também do desenvolvimento local e

---

<sup>39</sup> São transferências voluntárias de recursos para cobrir despesas de determinados órgãos ou entidades públicas, devendo estar previstas na lei orçamentária (artigo 12 da Lei 4.320, de 1964).



da capacidade competitiva das regiões. Portanto, a decisão de descentralizar está, irremediavelmente, ligada à questão histórica das desigualdades regionais e à capacidade dos territórios criarem arranjos institucionais locais e regionais eficientes, isto é, a governança territorial.

Os conselhos de gestão local e regional e os consórcios intermunicipais regionais são exemplos dessas mudanças na regulação territorial do país. Só agora em 2005 por meio da Lei 11.107, de 6 de abril, é que foram criadas as normas para contratação de Consórcios Públicos entre os entes da federação para a realização de objetivos de interesse comum. São nesses dispositivos institucionais que estão abertas as possibilidades de criação de territórios corporativos transmunicipais, para realização de interesses diversos conforme as expectativas com relação aos ativos e recursos territoriais.

### 2.3 Conselhos de gestão local (CGL) e de gestão regional (CGR)

A reforma constitucional brasileira de 1988, e posteriores reformas setoriais viabilizaram uma explosão de conselhos de gestão local (CGL) para o desenvolvimento territorial. A partir de 1999 o Censo Nacional brasileiro identificou cerca de 27 mil desses conselhos em várias regiões do país, formado por prefeituras, entidades civis, associações de produtores rurais e urbanos. O mesmo ocorre com os conselhos de desenvolvimento regional (CDR), formados aos milhares por outras novas organizações e instituições para o desenvolvimento local e regional. Trata-se de colegiados de gestão paritários e deliberativos, com representação social e de caráter setorial nos municípios assim como nos governos estadual e central (Polis).

Tais conselhos podem assumir três configurações a partir da experiência brasileira nos últimos 15 anos: (i) Conselhos de programas da gestão de governo (caso do orçamento participativo, programas de desenvolvimento rural, transferência de renda mínima e alimentação escolar, cestas-básicas e conselhos de habitação e desenvolvimento urbano e de desenvolvimento econômico; não possuem orçamento próprio. (ii) Conselhos permanentes de defesa dos direitos sociais e humanos (defesa dos direitos da mulher, direitos civis em situações extremas de ameaça aos direitos humanos, meio ambiente, patrimônio cultural, urbanismo, lazer e cultura; igualmente não possuem orçamento próprio e (iii) Conselhos gestores permanentes de políticas públicas - colegiados consultivos e, noutros casos, deliberativo sobre políticas de educação, saúde, assistência social, criança e adolescente, política das águas, e fundos sociais. Esses são dotados formalmente de orçamento e têm tradição de transferência e descentralização de recursos, estando associados às áreas setoriais dos governos. Encontram-se nos três níveis de governo no Brasil (municípios, estados e União). Integram esse tipo de conselhos os Consórcios Intermunicipais e Comitês de Bacia (DAGNINO, 2002, 1997; NEDER, 1995, 1996; BENEVIDES, 1991; TEIXEIRA *et al*, 2004). Os CGLs e CDRs concentram-se entre esse último tipo de Fórum funcionando sobretudo nos municípios do G-31 (metropolitanos) e do G-194 (de 100 a 500 mil habitantes).

## 3. EXEMPLOS DE NOVA GOVERNANÇA TERRITORIAL NO BRASIL?

### 3.1 O consórcio intermunicipal da região do ABC

A experiência de governança territorial na região do ABC apresenta inovações importantes, e duradouras. Nos anos 1990 foram criados a Agência de Desenvolvimento, o Consórcio ABC, um Fórum da Cidadania, e a Câmara Regional do ABC. A Câmara Regional do ABC tem a função de priorizar as leis de interesse comum entre sete municípios; seu braço operacional para elaboração de projetos de

desenvolvimento é o Consórcio do ABC, e a Agência de Desenvolvimento é responsável pela atração dos investimentos. A governança até o momento alcançada é uma das mais importantes experiências da nova institucionalidade territorial do país.

Enquanto arranjo – ou sistema - o formato multisetorial e interinstitucional da Câmara Regional do ABC permite atuar como um conselho de desenvolvimento regional. Em 10 anos de atuação tem demonstrando a capacidade de se erigir como alternativa virtuosa às tendências de desterritorialização da globalização, seja para a reestruturação da região do ABC paulista, seja para a construção de novas relações sociais e novos modelos de sociabilidade territorial. A resposta que a região vem dando à crise econômica se apóia na significativa densidade institucional que caracteriza a região, no capital social acumulado, resultado de um complexo processo de constituição de atores e de espaços de interlocução e negociação que teve lugar na região, nos últimos 20 anos (ABRAMO; LEITE, 2002; LEITE, 2003). É importante lembrar que a gênese da Câmara Regional do ABC remonta, no entanto, a um momento um pouco anterior, quando da criação do Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Billings, em dezembro de 1990, congregando os sete municípios da região.

Sob a perspectiva do tratamento teórico sobre o enraizamento social das instituições produtivas e de regulação social, sua delimitação territorial apresenta um duplo problema. Legislações nacionais que regulam investimentos públicos com abrangência regional podem não reconhecer essas experiências, em segundo lugar, ao contrário, experiências locais podem não ser contempladas na legislação nacional. Isso também ocorre com projetos ou planos de desenvolvimento traçados no governo central para regiões e territórios específicos (retornaremos adiante a essa questão).

### 3.2 O comitê da bacia hidrográfica dos rios Piracicaba-Capivari-Jundiá

O comitê delibera e influi na política estadual para as águas. Os membros da sociedade civil são igualmente autorizados a intervir e discutir modalidades de planejamento participativo na aplicação de instrumentos e princípios. A criação dos comitês no Brasil e, especialmente, em São Paulo, foi direcionada num primeiro momento (1984-1991) para ampliar a esfera da negociação social e político-econômica, para alocação de recursos visando um objetivo central: a cobrança do uso econômico da água, no quadro mais amplo da gestão dos usos múltiplos (entre abastecimento humano e agricultura, prioritariamente, e depois para usos de residenciais ou produtivos).

O papel dos colegiados tem sido o de superar as discontinuidades no planejamento e ações entre governos intermunicipais e o governo regional (estadual), além de visar à superação da baixa capacidade de mobilização de investimentos em setor estratégico para o desenvolvimento – caso da água e do esgotamento sanitário e saúde pública (NEDER, 2002a, 2002b). O caso de Comitê da bacia hidrográfica dos rios Piracicaba-Capivari-Jundiá (no interior de São Paulo) vem demonstrando maior capacidade de mobilização e institucionalização para criar formas de regulação sobre a expansão da industrialização sem controle. Além disso, atua para a reestruturação das formas de gestão colegiada na região, com a construção de novas relações sociais e novos modelos de desenvolvimento econômico com sustentabilidade ambiental e ecológica.

A resposta institucionalizada do comitê é uma das experiências com mais êxitos de resposta à crise socioambiental, ao se apoiar no capital social acumulado na luta pelos recursos hídricos da bacia, resultado de um complexo processo de constituição de atores públicos e privados e representantes da sociedade civil, na construção de espaços de interlocução e negociação nos últimos 10 anos.

O debate do Plano da Bacia no Comitê segue as tendências internacionais em geral divididas entre duas posturas. A dos defensores de modelos geridos com base em critérios de alocação político-institucionais produzidos como resultado de consenso gerado por processos no interior da gestão da bacia envolvendo água e saneamento. O outro grupo opera seus sistemas de gestão com base em mercados de água enquanto instrumento para administrar o abastecimento, promovendo a transferência anual de uso de água entre vendedor e comprador. A expectativa dos agentes no Comitê no ciclo de elaboração quadrienal do Plano é incluir as principais metas e ações para a melhoria da qualidade e da quantidade de águas dos mananciais da região, políticas voltadas ao gerenciamento sustentável desse recurso natural.

### 3.3 Novos desafios

Os principais desafios desses novos arranjos institucionais no Brasil na criação de novos territórios locais podem ser resumidos nos seguintes aspectos. No caso do ABC Paulista, a presença de entidades associativas regionais exige que sejam criadas sempre novas condições para um pacto de regulação. Tais entidades estão ainda longe de uma governança territorial uniforme e sistêmica sobre seus atores, recursos e instituições locais.

Resulta daí que aumenta o desafio de inovar, e ao fazê-lo provocar a reinvenção do território. Mesmo que as modalidades de regulação combinadas territoriais e setoriais não tenham eventualmente capacidade de alterar o ordenamento estatal ou garantir resultados amplos para os atores (de legislação e de públicas implementadas sem defasagens), a existência do pacto de regulação neutraliza os efeitos negativos do jogo de forças de outros atores (caso, por exemplo, da concorrência intercapitalista, da exclusão do território de programas federais e estaduais que sempre provocam acirradas disputas e tencionam o pacto).

Aqui se coloca justamente o problema da convergência afeto aos movimentos de transnacionalização de capitais, fluxos de riqueza e investimentos que alteram a capacidade de regulação nacional, regional, e territorial (STREECK; SCHMITTER, 1984; STREECK; SCHMITTER, 1991). Esta dimensão pressupõe que o maior fortalecimento dos movimentos de convergência deve ser qualificado -- por exemplo, pelas cláusulas dos pactos de regulação, de forma a incorporar o capital social.

Nesse sentido, no Brasil, há dúvidas sobre se a capacidade dessa governança (que se traduz inclusive em interesse econômico) será capaz de gerar uma economia política para a sociedade incivil, cuja meta seria geração de renda, ocupação, emprego em serviços co-extensivos aos objetivos de sustentabilidade social. Aliás, problemas estes que também se colocam em várias cidades-mundiais e no interior das sociedades altamente industrializadas, acerca de que tipo de pacto social que se desenha para o futuro (WOLF, 1989).

Outra dimensão comum presente no debate sobre a eficácia da ordem associativa presente nesses arranjos institucionais diz respeito aos valores que orientam a inclusão e exclusão de sujeitos societários. Essa dimensão é chave para a transição da gestão centrada na lógica mesoeconômica setorial e da cadeia produtiva -- necessária com aumento da governança territorial, mas insuficiente -- para uma lógica de regulação associativa com a sociedade civil não-econômica que se traduz em fortalecimento das entidades não-empresariais em geral (SCHMITTER, 1986, PUTNAM, 1993).

No caso da governança no ABC sua principal vantagem ou impacto tem sido atuar como um guarda-chuva aberto para que entidades associativas menores possam se articular e formar redes assistenciais e envolver ganhos para os trabalhadores e assalariados em geral. Até o momento, nada indica que essas experiências tenham

desenvolvido alternativas ao que historicamente se convencionou chamar de pacto de renda e salários, com proteção social (Offe 1989). Dois modelos presidem hoje esse debate.

De um lado, há uma expectativa de que o Estado assuma o papel de fieldepositário moral das obrigações que o cidadão tem em relação ao vizinho, parente, amigo ou conhecido, dado que vivem numa mesma comunidade e território (regulação societária baseada nas redes informais e entidades associativas as quais tendem a fortalecer o capital social). De outro lado, contudo, o esforço de romper dependências, aprofundar concorrências e expandir mercados impõe uma cultura política de mercado como inteiramente distante daquelas obrigações. Grupos comunitários fortes tentam romper essa lógica apelando tanto para a primeira quanto para a segunda expectativa. Daí se estabelece o status de civil que confere direitos de certas camadas, grupos e classes sociais entrarem no clube, na universidade, nas entidades organizadas, nas empresas no território, enfim, nas entidades organizadas da cidade.

Aos excluídos se estabelece o status de incivil - que é o direito dos outros grupos excluírem sujeitos concretos. Há, ainda, entre esses dois extremos, aqueles que podem esperar ser incluídos - portanto, não estão nem lá, nem cá. Ou seja, não é cidadão pleno, e tampouco se encontra em fase pré-política ou de minoridade de direitos (para o desenvolvimento territorial trata-se de um desafio que é introduzir nas franquias da cidadania requisitos de transição como parece ser o caso da renda mínima associada à geração renda e ocupação com novas condições de sustentabilidade social econômica e espacial).

Para a governança territorial isto significa, na prática, formas de intermediação sobre orientações e políticas territoriais e setoriais (urbanas, socioambientais, políticas sociais e locais as mais diversas) de caráter sustentável aplicados aos serviços de água, saneamento, abastecimentos de gêneros alimentícios, transportes sob uma ótica de interdependência como requisito básico, e não competitivo com a governança empresarial no território.

Tanto num caso quanto noutro, sob esse tipo de intermediação, as partes definem formas de parcerias e arranjos entre ações e estruturas público-governamentais e organizações privadas. (SHARPE, 1993, OFFE, 1995; KAMERMAN; KAHN, 1993). Arranjos desse tipo foram, e ainda são, comuns em diferentes sociedades civis e seus respectivos estados no campo dos setores de produção industrial até meados dos anos 1970/1980. A diferença nos anos 1990/2000 refere-se à existência de arranjos entre os demais setores de atividades e interesses fora do círculo das relações industriais. O que envolve diferentes níveis de governo (local, estadual/regional e nacional conforme mencionado no caso do ABC), em torno de disputas por bens públicos e semi-públicos (PUTNAM, 1993, SCHMITTER, 1986).

Num balanço mais amplo sobre a experiência dos comitês no estado de São Paulo um de seus problemas de regulação e governança territorial ainda é visão restrita sobre os diferentes público-beneficiários das ações do comitê de bacia. É função da regulação ampliar as diferenças específicas de governança. Por exemplo, em bacias urbanas existe a necessidade de responder a três tipos de governança. Uma típica do território metropolitano, outra das cidades médias externas às áreas metropolitanas, e a terceira, relativa também a cidades médias, mas situadas no perímetro interno dos anéis metropolitanos que apresentam gravíssimos déficits de governança pois estão em territórios que excluem parcelas consideráveis da classe trabalhadora nas periferias urbanizadas precariamente em áreas vitais para a qualidade dos recursos hídricos urbanos (NEDER, 2002).

No tocante a influir na destinação dos investimentos os comitês de bacia (com exceções como o acima analisado), são ainda uma instância de regulação social, mas não estão adequados para uma autêntica governança territorial em decorrência destas dificuldades. Dessa forma, os comitês (e suas entidades-participantes) vêm se constituindo em sujeitos de um controle social ainda assistemático e mal distribuído territorialmente, com pouco controle sobre os resultados das políticas públicas necessárias. Esse tipo de controle social sobre a ação do Estado tem se revelado como uma modalidade de regulação social (não se trata do acesso individual para reclamar ao ministério público, mas de intervir no ato das assembleias e encontros dos conselhos).

#### **4. CONCLUSÕES**

As conclusões deste artigo remetem aos problemas de eficácia da representação na governança territorial no Brasil.

As experiências de governança regional do ABC e a do Comitê de Bacia Hidrográfica analisados neste artigo permitem dizer que um dos principais obstáculos ao planejamento e desenvolvimento territorial é compatibilizar as ações no plano das desigualdades intra-setoriais, interinstitucionais, interempresariais, locais e regionais. A passagem (sempre potencial) da regulação estatal para a governança territorial tem várias dimensões problemáticas. Uma delas diz respeito às configurações locais e territoriais para superar a ação reivindicatória no incremento do ritmo de incorporação da sociedade incivil (i.é. sem organização em entidades civis próprias).

São problemas comuns aos consórcios e comitês sua manipulação pelos procedimentos tecnoburocráticos no aparelho de Estado. Essas distorções encontram uma possível resolução no aprofundamento das tentativas de governança territorial sob o federalismo republicano local, regional e setorial. Mas esbarram em um último obstáculo próprio da representação social. Esta, devido à familiaridade persistente com a exclusão social com ou sem assalariamento prévio, continua sujeita a políticas do favor, tendo como pano de fundo a violência gestada pelo sistema econômico.

Suas demandas, isto é, reivindicações, estão sujeitas a se converter em moeda de troca ou manipulação, parte da barganha de vontades de grupos já funcionando sob uma racionalidade dos partidos, políticos clientelistas e redes de interesse.

No Brasil, uma possível explicação para isso residiria na existência de códigos sociais de ocupação, renda, titulação de origem familiar, étnica e religiosa sob os quais a sociedade se hierarquiza e diferencia os indivíduos. Os caminhos da reestruturação brasileira na globalização, como parte do contexto mais geral de transformações econômicas e sociais parece revelar um complexo fenômeno de reterritorialização.

A análise de novas formas institucionais de regulação territorial vem emergindo em meio a esse processo de mudanças, cuja elucidação assume grande importância para entender as nossas especificidades em relação às experiências internacionais. Reagindo às conseqüências globais desse processo, a sociedade brasileira vem se movimentando em direção a modos alternativos de produção, criando novas formas institucionais de controle, de governança e regulação do território local e regional.

#### **5. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS**

**ABRAMO L.; LEITE, M. Novas institucionalidades e novas formas de regulação no mundo do trabalho. Revista Pro-Posições vol.13, n. 1(37), jan./abr. Campinas, Faculdade de Educação, Unicamp, 2002.**

**AGLIETTA, Michel. Regulations et crises du capitalisme. Paris: Ed. Calmann-Lévy, 1976.**

**ARRETCHE, Marta. Mitos da Descentralização: Mais Democracia e Eficiência nas Políticas Públicas?.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, n.31, São Paulo. ANPOCS, junho, p.44-66, 1996.

\_\_\_\_\_. **O Setor Público e o Nordeste.** In Ensaio sobre o Desenvolvimento Brasileiro: Heranças e Urgências. Rio de Janeiro, Revan, p.155-164, 2000.

BEAUVIALA Christine, ROUSIER Nicole, SAILLARD Yves. Internalisation et transformations du rapport salarial. Eléments pour une analyse locale. In LAMOTTE Bruno (coord.), **Les Régulations de L'emploi: les strategies des acteurs**, Paris, L'Harmattan, 1998.

BECATTINI, G.; RULLANI E. Sistemas productivos locales y mercado global. In **Información Comercial Española**. Madrid, n.754, junio, 1996.

BENEVIDES, Maria Victória de M. **A Cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular.** São Paulo, Ed. Ática, 1991.

BENKO Georges; PECQUEUR, Bernard. Os recursos de territórios e os territórios de recursos. **Geosul**, Florianópolis, v.16, n.32, p.31-50, jul./dez., 2001.

**BERCOVICI, Gilberto.** Dilemas do Estado Federal Brasileiro, **Porto Alegre, Ed. Livraria do Advogado, 2004.**

**BERGER, Suzanne (ed.)** Organising interests in Western Europe - Pluralism corporatism and the transformation of politics. **London: Cambridge University Press, 1981.**

BOURDIEU, Pierre. A identidade e a representação. Elementos para uma reflexão crítica sobre a idéia de região. In **O Poder Simbólico**, Ed. Difel, São Paulo, pp.107-132., 1989.,

**BOYER, Robert.** La Théorie de la régulation. Une analyse critique. **Paris: La Decouverte, 1986.**

CASTELLS, Manuel. A Sociedade em Rede. In **A Era da Informação: Economia Sociedade e Cultura** (vol. 1). São Paulo, Ed Paz e Terra, 1999.

CASTELLS, Manuel. O Poder da Identidade. In **A Era da Informação: Economia Sociedade e Cultura** (vol 2). São Paulo, Ed Paz e Terra, 1999.

CASTORIADIS, C. **A instituição Imaginária da Sociedade.** Trad. Guy Renauld e revisão tec. Luis Roberto Salinas Fortes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

**CAWSON, Alan.** Organized interests and the state: studies in meso-corporatism. **Beverly Hills: Sage Pub, 1985.**

**COCCO G.; GALVÃO A.P.; SILVA G. (Orgs.)** Capitalismo Cognitivo: trabalho, redes e inovação. **Rio de Janeiro, Ed. DP&A, 2003.**

**COLEMAN, William D.; JACEK, Henry J. (ed.)**. Regionalism, bussiness interest and public policy. **Florença/Londres. European University Institute/Sage Publication, 1989.**

**COLLETIS, Gabriel; PECQUEUR, Bernard.** **Integration des espaces et quase integration des firmes: vers de nouvelles rencontres productives?.** Revue d'Economie Régionale et Urbaine, n. 3, pp. 489-506, 1993.

CORREA, Sílvio M. de Souza (org). **Capital Social e Desenvolvimento Regional.** Santa Cruz do Sul, Edunisc, 2003.

- COURLET C.; SOULAGE, B. Industrial Dynamics and Territorial Space, Entrepreneurship & Regional Development, 7, pp. 287-307, 1995.**
- COSTA, Vanda M. Ribeiro. Corporativismo societal: interesse de classe versus interesse setorial?. In E. Dagnino (org.) Os anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, pp. 59-64, 1984.**
- DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil. In: Evelina Dagnino (org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.** São Paulo. Paz e Terra, 2002.
- FOUCAULT, M. **As palavras e as coisas.** São Paulo: Martins Fontes, 1978.
- GALBRAITH, J.K.** The new industrial state. **Boston: Houghton-Mifflin, 1968.**
- GILLY Jean-Pierre; PECQUEUR Bernard. La dimension locale de la régulation. In BOYER R.; SAILLARD Y. (orgs.). **Théorie de La Régulation: l' état des savoir.** Paris, La Découverte, 1995.
- GILLY Jean-Pierre; PECQUEUR Bernard. Régulation des territoires et dynamiques institutionnelles de proximité: le cas de Toulouse et des Baronnie, In Gilly; Torre (orgs), **Dynamiques de Proximité,** Paris, L'Harmattan, 2000.
- GOLDTHORPE, J.P. (ed).** Order and conflict in contemporary Capitalism. **London: Oxford University Press, 1985.**
- HARRIS, N.** Competition and the Corporate Society. **Londres: Methuen, 1972.**
- HELD, D.** Models of democracy. **Cambridge: Polity Press, 1987.**
- HIRSCHMANN, A.** Las pasiones y los intereses. **Mexico: Fondo De Cultura Economica, 1977.**
- HOLLINGSWORTH, J.R.; SCHMITTER, P.; STREECK, W.** Governing Capitalist Economies. Performance and control of economic sectors. **Oxford: Oxford University Press, 1994.**
- JONAS, Hans.** Le Principe Responsabilité. Une Éthique pour la Civilisation Technologique. **Trad. Jean Greisch. Paris: Editions Du Cerf, 1995.**
- KAMERMAN, Sheila; KAHN, Alfred J.; **La Privatización y el Estado Benefactor. México,** Fondo de Cultura Económica, 1993..
- KUTTNER, R. **Tudo a venda - as virtudes e os limites do mercado.** São Paulo: Companhia das Letras, 1998.
- LEITE, Márcia de P. **Trabalho e Sociedade em Transformação: mudanças produtivas e atores sociais.** São Paulo, Ed. Perseu Abramo, 2003.
- LLORENS Francisco Albuquerque. **Desenvolvimento Econômico Local. Caminhos e Desafios para a Construção de uma Nova Agenda Política.** Rio de Janeiro, BNDES, 2001.
- LOWI, T. **The end of liberalism.** New York: Norton, 1969.
- MAILLAT D.; PERRIN J.-C. (orgs.) **Entreprises innovatrices et développement territorial,** EDES, Neuchâtel, 1992.
- MONIÉ Frédéric & SILVA Gerardo (Orgs.)** A Mobilização Produtiva dos Territórios: instituições e logística do desenvolvimento local. **Rio de Janeiro, Ed. DP&A., 2003.**

- NEDER, R. **Crise socioambiental, Estado e Sociedade Civil no Brasil (1986-1998)**. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2002.
- NEDER, R. **Capacidade Governativa de Comitê Metropolitano de Bacia Hidrográfica**. FAPESP/Unesp, 2002.
- OFFE, C. The attribution of public interest status to interest groups. In S. Berger (ed) **Organising interest in Western Europe**. Cambridge: Cambridge University Press, p.123-158, 1981.
- OFFE, C. **Capitalismo Desorganizado - Transformações contemporâneas do Trabalho e da Política**. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- OFFE, C. Some skeptical considerations on the malleability of representative institutions. In Èrik O. Wright (ed) **Associations and Democracy**. London: Verso, 1995..
- PECQUEUR, Bernard. **Le Développement Local, Ed. Syros, 2ème édition, Paris, 2000**.
- PERRIN J.-C. Pour une révision de la Science régionale, une approche par les milieux. **Revue canadienne des sciences régionales**, vol. XV, n. 2, 1992.
- PNUD. [www.pnud.org.br/projetos/governanca/](http://www.pnud.org.br/projetos/governanca/) listagem de projetos sobre governança. Consultado em março de 2005.
- PUTNAM, Robert. **Comunidade e Democracia - A Experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: FGV, 1993**.
- SANTOS, M.; SILVEIRA, M. **O Brasil. Território e Sociedade no início do século XXI**. São Paulo e Rio de Janeiro: Record, 3ª. ed., 2001.
- SCHMITTER, Philippe. **Interest intermediation and regime governability in Contemporary Western Europe and North America**". In, Suzanne Berger (ed.) **Organizing Interests in Western Europe**. Cambridge, Cambridge university press, pp.287-327, 1986.
- SEN, A. **Desenvolvimento Como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras. 2000.
- SHARPE, L.J. (ed). **The rise of meso government in Europe**. London. Sage Publications, 1993.
- SOUZA Celina Maria de. **Constitutional Engineering in Brazil: The Politics of Federelism and Decentralization**. New York: St. Martin´s Press, 1997.
- \_\_\_\_\_. **Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização**. Dados – Revista de Ciências Sociais, vol.41, n.3, Rio de Janeiro: IUPERJ, p.569-592, 1998.
- STREECK P. SCHMITTER, P. **From national corporatism to transnational pluralism: organized interest in the single European market**. Politics & Society vol. 19, n.2 , jun, pp.133-164, 1991.
- STREECK, W.; SCHMITTER, P. **Community, market, state and associations? The Prospective Contributions of Interest Governance to Social Order**. European University Institute Working Paper, n. 94, 1984.
- VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo, Studio Nobel/Fapesp/Lincoln Institute, 1998.
- WOLF, Alan. **Whose keeper? Berkeley: University Of California Press, 1989**.