

MULTIDISCIPLINARES

Klaus Frey

O conceito de governança tem ganhado importância crescente em diversas áreas de conhecimento sem ter se cristalizado uma acepção única amplamente compartilhada entre seus idealizadores. No âmbito das áreas de interesse dos programas de pós-graduação reunidas na ANPUR ele vem recebendo diversas denominações e adjetivações, desde a governança comunitária, urbana, regional, metropolitana até a governança sócio-política, ambiental, governança do desenvolvimento ou governança territorial ou do território. A crescente discussão sobre o futuro do território e de sua gestão/governança se deve a fatores variados, desde as preocupações relacionadas com a globalização, as tendências de desregulação, a atenção dispensada às cidades-região e às cidades globais como motores do desenvolvimento, até as discussões controversas sobre o “fim dos territórios” e a noção do espaço de fluxos no contexto da sociedade em rede.

Optamos nesta sessão livre pelo conceito da governança do território por sua amplitude, por abranger as demais abordagens conceituais e pela ênfase sugerida na organização de processos de articulação, de cooperação e contestação de atores a partir e em favor do território e de seu desenvolvimento, ocorrentes em diferentes escalas, desde o nível comunitário até o nacional ou até mesmo a governança global, na sua dimensão vertical como também horizontal.

Por outro lado, cada uma das disciplinas que recorrem de alguma maneira a este conceito adota perspectivas e ênfases peculiares em acordo com as preocupações próprias de sua área de conhecimento e, desta maneira, proporciona contribuições específicas para uma possível aplicação inter- ou transdisciplinar da concepção. De forma preliminar, podemos supor que as preocupações primordiais tanto da ciência política e da administração pública, como também da sociologia tendem tradicionalmente mais para o lado da governança do conceito, tendo a ciência política seu interesse dirigido antes para a compreensão de processos decisórios e de políticas públicas num contexto em que o governo perde cada vez mais sua supremacia no processo político, como também na perspectiva da cooperação intergovernamental nas condições de um federalismo “compartimentalizado” no Brasil; já a administração pública se vê instigada pelas dificuldades quanto à cooperação interadministrativa de uma burocracia atuando habitualmente de forma setorializada, mas também quanto às dificuldades de cooperação entre órgãos públicos de diferentes níveis governamentais, como também em relação à cooperação e participação da sociedade e do cidadão na prestação de serviços e implementação de políticas públicas; finalmente, por parte da sociologia, a atenção se desloca do lado do governo e da administração pública para o lado da sociedade e de sua mobilização e organização para uma cooperação com o poder público no âmbito de arranjos participativos de governança, ganhando destaque as novas práticas de articulação em rede envolvendo os movimentos sociais e demais organizações não-governamentais com os próprios cidadãos e suas relações com as diferentes instâncias políticas e administrativas.

É evidente a importância do território e o potencial das diferentes escalas territoriais para a articulação dos diferentes atores da governança. No entanto, tradicionalmente o território não costuma obter a mesma centralidade nas análises dessas áreas de conhecimento como é o caso, por exemplo, das áreas da geografia, das ciências ambientais, da economia (urbano e regional) ou do próprio planejamento urbano e regional, onde as formas de apropriação do território, do uso dos recursos naturais e as possibilidades de intervir ativamente sobre

espaço e território em benefício do desenvolvimento entram em foco. A geografia, enquanto ciência da relação entre a Terra e seus habitantes, não restringe suas preocupações à compreensão das relações recíprocas entre a sociedade e seu meio, mas inclui nas suas reflexões as possibilidades de gerenciar coletivamente o território levando em consideração as próprias características do meio. As preocupações com as questões ambientais a geografia compartilha com outras subáreas da ciência ambiental, onde a peculiar problemática da gestão dos bens comuns demanda novas abordagens de governança que favorecem a ação coletiva em detrimento dos interesses particularistas que vem reinando nas formas tradicionais da gestão e da política; não por acaso foi a área ambiental em que as experiências de governança mais foram promovidas e reivindicadas, inclusive pelo fato da não existência de responsabilidades claramente definidas ou identificáveis. Já a área econômica, nos seus fundamentos mais refratária à intervenção estatal na economia, vem descobrindo nas práticas de governança novas potencialidades de fomento ao desenvolvimento econômico com um papel relevante exercido pelos próprios agentes de mercado, tendo ganhado relevância significativa nas iniciativas recentes da governança metropolitana e regional. Finalmente, o planejamento urbano e regional com sua ênfase em mecanismos e instrumentos do planejamento para a intervenção na organização espacial das atividades socioeconômicas, se depara crescentemente com as restrições do planejamento estatal e da necessidade de reinventar as práticas de planejamento na base de princípios democráticos em acordo com os padrões exigidos pelo Estatuto da Cidade, tendo o conceito de governança alcançado uma atenção crescente, conforme o próprio tema geral do novo encontro da ANPUR revela.

Esta sessão livre, portanto, visa reunir pesquisadores de diferentes áreas de conhecimento para explorar o potencial da noção de governança do território enquanto conceito teórico, abordagem analítica e campo de estudo empírico. Especificamente, espera-se respostas às seguintes indagações sobre governança do território (incluindo na consideração os conceitos relacionados como governança urbana, regional, ambiental, etc., mencionadas acima) que orientam as apresentações dos integrantes da mesa, considerando as particularidades de cada área de conhecimento:

- De que maneira o conceito tem contribuído para o debate teórico da área específica? Quais potencialidades e limites podem ser identificados? Quais influências de outras áreas de conhecimento podem ser observadas?
- O conceito favoreceu uma mudança de perspectiva analítica em pesquisas da área? Quais principais características podem ser identificados e quais ganhos heurísticos verificados?
- Quais pesquisas empíricas foram levadas a cabo na respectiva área que de alguma forma recorrem ao conceito e quais foram os principais resultados alcançados?

A partir das apresentações espera-se uma discussão em torno tanto das potencialidades e contribuições específicas de cada área como também, e sobretudo, sobre possibilidades de integração e de cooperação interdisciplinar, buscando aproximações e complementaridades entre as áreas presentes, com o objetivo final de discutir possibilidades de uma agenda comum de reflexão e de pesquisa interdisciplinar. Desta maneira, convida-se outras pesquisadores presentes no encontro da ANPUR a participar dos debates e de eventuais pesquisas futuras que permitem avaliar os avanços e dificuldades da consolidação de novas práticas de governança do território no Brasil.

Palavras-chave: governança; território; interdisciplinaridade

Resumo

O tema da governança territorial tem ganhado destaque nos campos da Ciência Política e Administração Pública, tendo três focos principais. O primeiro diz respeito ao desenho das instituições que lidam com esta questão, como consórcios intergovernamentais e estruturas metropolitanas de governo. O segundo foco é a interrelação entre a governança territorial e as políticas públicas, mostrando como a questão do território é fundamental para o desempenho de vários setores governamentais. Por fim, a forma como os atores se articulam para lidar com o território, estabelecendo coalizões, parcerias e mecanismos de confronto/veto, também sido abordado cada vez mais pela literatura. Estes três focos aparecem nos estudos sobre o caso brasileiro. Pretende-se abordar algumas experiências de governança territorial baseadas em pesquisa coordenada por Abrucio (2011) sobre o tema do associativismo territorial. Com base neste trabalho, serão analisados casos de consórcios, Regiões Metropolitanas, parcerias público-privado, arranjos produtivos locais, Comitês de Bacia e os Territórios da Cidadania. Não só serão tratados modelos institucionais diferentes, mas eles referem-se a Regiões diferentes do país e envolvem múltiplos setores de políticas. O estudo destas experiências de governança territorial revela que não há um padrão único para elas - ao contrário, há um leque de possibilidades de governança. As diferenças entre estes modelos residem, fundamentalmente, na forma como as instituições territoriais se organizam, no modo que elas se relacionam com as políticas públicas e, por fim, na maneira pela qual os atores definem sua estratégia no campo territorial.

Palavras-chave: governança territorial; associativismo territorial; arranjos institucionais

ACCIÓN COLECTIVA Y GOBERNANZA EN LA GESTIÓN DE CONFLICTOS TERRITORIALES

Angie Carolina Torres

Resumo

En Latinoamérica, la participación de actores sociales en la gestión pública fue promovida inicialmente por el modelo desarrollista de "participación comunitaria"; durante los sesenta y setenta, los actores sociales opusieron a ese modelo el de la "participación popular emancipatoria"; implementadas las reformas estructurales y democráticas, el modelo de "participación ciudadana" pretendió canalizar las demandas en instancias institucionales. En el contexto urbano colombiano, los procesos organizativos tuvieron una escala privilegiadamente barrial desde los años cincuenta, reforzada luego por las políticas de descentralización y participación ciudadana. En Bogotá, tardíamente respecto a otras ciudades latinoamericanas, se han consolidado procesos organizativos en torno a conflictos territoriales que superan límites administrativos locales; su escala de acción abarca grandes áreas de la ciudad o la ciudad-región; combinan diferentes recursos de participación y, al repertorio "clásico" de acciones (organización, protesta, denuncia y alternativas) incorporaron interlocución y concertación con diferentes niveles gubernamentales, desafiando así los marcos interpretativos de la participación comunitaria, popular y ciudadana. Este tipo de acciones colectivas parece dialogar mejor con los enfoques teóricos

de governança que otorgam un lugar analítico a la gestión de conflictos y a las experimentaciones democráticas agenciadas por actores sociales. A partir de la sistematización de experiencias concretas y el diálogo con estos enfoques teóricos es posible valorar: i) límites y potencialidades de ese tipo de acción colectiva para la gestión de conflictos territoriales y, ii) límites y posibilidades teórico-conceptuales para el análisis de las dinámicas de antagonismo y cooperación entre actores sociales y gubernamentales en la gestión de conflictos territoriales.

Palavras-chave: governança territorial; ação coletiva; conflitos territoriais

GOVERNANÇA NO/DO TERRITÓRIO, LOGO, GOVERNANÇA TERRITORIAL: DISTÂNCIA ENTRE CONCEPÇÕES TEÓRICAS E A PRÁTICA

Valdir Roque Dallabrida

Resumo

Utiliza-se o conceito governança territorial para referir-se ao conjunto de iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais, incluindo o Estado nas suas diferentes instâncias. Tais processos ocorrem por meio de relações de poder inter/intra/escalares, no espaço apropriado e construído historicamente, o território. Os recortes territoriais podem ser regiões administrativas, regiões metropolitanas, áreas de abrangência de comitês de bacias hidrográficas, um município ou parte dele, um bairro, no entanto, o recorte que venhamos a identificar como um território precisa estar demarcado por laços de identidade, com força suficiente para a construção do poder político local-regional, como condição necessária a uma maior participação democrática dos cidadãos no destino de seu entorno espacial. No estudo das diferentes experiências intraestaduais de descentralização político-administrativa, tem-se tomado como foco de análise a eficácia de tais experiências no atendimento ao propósito maior dos processos descentralizatórios: distribuir, desconcentrar e/ou atribuir poder de decisão, na perspectiva da qualificação da prática democrática cidadã. Tem-se observado vários desafios a serem superados: descentraliza-se funções ou serviços públicos, mas não poder de decisão; descentraliza-se, propondo recortes territoriais definidos por critérios políticos, desrespeitando construções históricas com identidade territorial; diferentes iniciativas governamentais produzem recortes de governança sobrepostos uns aos outros; substitui-se iniciativas históricas por estruturas de governo descentralizadas, com restrita participação social... Com isso, qual governança territorial é possível?

Palavras-chave: Território; Governança Territorial; Descentralização Político-Administrativa

DILEMAS DA GOVERNANÇA AMBIENTAL

Pedro Jacobi

Resumo

As atividades de pesquisa sobre governança ambiental no Brasil, têm como referência o fortalecimento do espaço público e a abertura da gestão pública à participação da sociedade civil na elaboração de suas políticas públicas; e na sempre complexa e contraditória institucionalização de práticas participativas inovadoras que marcam rupturas com a dinâmica predominante na gestão pública, e especificamente na gestão ambiental. Os impactos das práticas participativas na gestão, apesar de controversas, apontam para uma nova qualidade de cidadania, que abre novos espaços de participação sócio-política e influencia qualitativamente na transformação do estado atual da gestão dos recursos naturais no Brasil. Ao abordar os problemas ambientais pela ótica da governança, tem-se como premissa que a mobilização da sociedade ampliou o espaço público criando novas regras de convivência e arenas públicas pelas quais a sociedade canalizou suas demandas e estabeleceu princípios jurídicos que firmaram uma nova matriz de institucionalização. As pesquisas se desenvolvem em torno da noção de poder social que media as relações entre Estado e Sociedade Civil, como espaço de construção de alianças e cooperação, mas também permeado por conflitos que decorrem do impacto das assimetrias sociais e seus impactos no meio ambiente e das formas de resistência, organização e participação dos diversos atores envolvidos. Esta noção transcende, portanto, uma abordagem mais técnico-institucional e se insere no plano das relações de poder e do fortalecimento de práticas de controle social e constituição de públicos participativos, devendo ressaltar-se o significado que as assimetrias de poder e informação tem no processo.

Palavras-chave: governança ambiental; gestão de recursos naturais; participação

GOVERNANÇA OU CONSTRUÇÃO CONTESTADA DA ESCALA METROPOLITANA?

Jeroen Klink

Resumo

Argumentamos que os desafios que cercam a governança metropolitana brasileira devem ser analisados a partir de uma leitura que privilegia as transformações e permanências na organização e atuação/omissão do Estado (desenvolvimentista) na (re)produção do espaço urbano-regional, assim como as suas confluências com a construção contestada da própria escala metropolitana. Apesar das transformações que ocorreram na atuação do Estado desenvolvimentista no espaço metropolitano – desde suas formas tecno-burocratas centralizadas e homogeneizadas, no período 1964-1985, o seu reescalamento e desestruturação, nos anos 90, e sua (re)emergência, a partir da última década –, esse Estado sempre privilegiou o crescimento econômico seletivo em alguns espaços-polo, sem que isso gerasse muita irradiação nos espaços periféricos. O debate sobre a governança metropolitana caiu também em uma armadilha epistemológica ao assumir, a priori, a escala regional-metropolitana como algo inerente para nortear o planejamento e gestão dos serviços de interesse comum. A partir da inversão dessa perspectiva, assumindo que não há nada inerente à escala regional-metropolitana, que é permanentemente construída, desarticulada e recriada pelos agentes sociais em função dos seus projetos políticos, apresentamos uma hipótese alternativa, a da escala metropolitana contestada, para avançar na explicação dos impasses no debate sobre a governança colaborativa.

Palavras-chave: governança metropolitana; escalas; desenvolvimento