

GOVERNANÇA TERRITORIAL

Ivaldo Gonçalves de Lima

Universidade Federal Fluminense

O conceito de governança encerra, em si mesmo, imensa fonte de debates de ordem acadêmica, política, técnica e ideológica. Desde a sua origem, nas análises de Ronald Coase, na década de 1930, passando pelo resgate feito por Olivier Williamson, para abordar o mundo das empresas, chega-se à década de 1970, momento em que o termo governança passa a ser associado àquele de governabilidade. Nos anos 1980, o termo *governance* ressurgiu em documentos do Banco Mundial, voltando-se, este termo, para a ação de governo. Corolariamente, o conceito de governança sugere que se coloque o acento nas formas de coordenação horizontal e vertical da ação pública, logo, concerne a uma capacidade governativa.

Numa concepção bastante estendida, James Rosenau considera a governança como um sistema de ordenação que só funciona se for aceito pela maioria, enquanto os governos podem funcionar mesmo em face de ampla oposição à sua política. Por isso, pode-se falar em governança sem governo, situação que não implica, a rigor, uma opção plenamente desejável. O autor aponta que:

[G]overnança não é o mesmo que governo. Os dois conceitos referem-se a um comportamento visando a um objetivo, a atividades orientadas para metas a sistemas de ordenação; no entanto governo sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas, enquanto *governança* refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências. Em outras palavras, governança é um fenômeno mais amplo que *governo*. (ROSENAU, 2000:16).

Outro conceito que se aproxima de governança, sem se confundir com ele, é o de governabilidade. A governabilidade consiste, basicamente, na capacidade de governar, isto é, a possibilidade real da governação. Logo, a governabilidade refere-se à capacidade de os governos concretizarem suas tarefas e plataformas de ação. Esteban (2013:11) afirma que a governabilidade é a "capacidade conjunta do sistema sociopolítico para governar-se a si mesmo no contexto de outros sistemas

mais amplos do que os que forma parte". Quando os governos não conseguem governar, instaura-se a ingovernabilidade. Novamente, estamos diante de um conceito menos abrangente que governança.

A governança pode ser definida, expressamente, como "os mecanismos pelos quais um governo estabelece um regime de acumulação e uma regulação social (SHIRLOW, 2012:41). Contudo, o uso e o abuso do termo governança conduzem à definição de diversificada tipologia. Efetivamente, são os modos de se entender a governança que levam à diversidade de tipos. Elsa González Esteban (2013:7-9) sistematiza os seguintes tipos:

1. Governança corporativa. Refere-se à estrutura de governar a empresa e sua utilização nos processos de políticas públicas e nos mercados e instituições.

2. Governança como Nova Gestão Pública. Reforça a economia neoinstitucional do setor público, chegando a propor sistemas de governo centrados na competição, nos mercados, nos consumidores e nos resultados.

3. Governança de políticas de desenvolvimento. Centra-se na evitação da corrupção na administração e das classes políticas, visando à geração de economias de mercado legítimas. Tem como marco o informe de 1992 do Banco Mundial sobre "Governança e Desenvolvimento".

4. Governança mundial ou global. Versa sobre as relações internacionais e sobre a possibilidade de governar sem governo sob a forma de uma governança internacional ou global e da democracia global.

5. Governança como auto-organização. Reporta-se a um modo de auto-organização das sociedades e das comunidades para além do mercado e do Estado. Colocam-se em destaque a reputação, a confiança, a reciprocidade e a interdependência mútua.

6. Governança em e através das redes. Corresponde à capacidade de auto-organizar-se e de resistir à direção dos governos, de desenvolver suas próprias políticas e moldar seus entornos. As redes se caracterizam por um intercâmbio de recursos e de negociações, por interações que estão inseridas na confiança e reguladas por regras do jogo negociadas e acordadas pelos participantes da rede.

7. Governança multinível, regional ou supranacional. Especifica que existem diferentes níveis de governo,

mas, ao mesmo tempo, a implicação tanto de atores públicos como privados nestes níveis.

Para a autora, nesses tipos de governança, podem ser identificadas cinco características em comum: a) a governança implica um enfoque pluricêntrico; b) as redes jogam sempre um importante papel; c) os estudos se centram nos processos de governo mais que em suas estruturas; d) as relações entre atores sugerem riscos e incertezas específicas, tendendo à criação de instituições que os minimizem; e e) existe uma grande variedade de enfoques de caráter normativo. A partir disso, autora reconhece que existem três traços sempre presentes, com maior ou menor intensidade, no novo modo de governar representado pela governança, a saber: 1. A governança é um processo de descentralização do poder político, portanto, de transferência de poderes de decisão às entidades regionais e locais; 2. A governança implica sempre a organização em rede, em vez de hierárquica e burocrática; 3. A governança produz um esfumaçamento da fronteira entre Estado e sociedade civil que se põe em questão com outras dicotomias como público/privado; direitos/usos sociais etc. (ESTEBAN, 2013:9). Nesse rastro, poderíamos ainda mencionar outros tipos de governança. Como a governança ambiental, nos termos em que a descrevem Dallabrida (2007), Mota et al. (2008), Fonseca e Bursztyń (2009) e Câmara (2013). Igualmente, poderíamos citar a governança eletrônica [*e-governance*], a governança experimental, a governança local, a geogovernança, *inter alia*.

Para Antonio Natera (2013), até bem pouco tempo, governança (*governance*) se utilizava como sinônimo de direção política e que, nas últimas décadas, se converteu em palavra "fetiche". É como se buscássemos "a reinvenção do governo" e, mais do que isso, "o bom governo". O autor apresenta algumas perguntas-chave sobre a governança local, a saber: 1. Por que a governança aparece como palavra "estrela" nas Ciências Sociais? 2. A que nos referimos quando falamos especificamente de governança local? 3. Que práticas participativas estão sendo introduzidas na governança local? 4. Que tipos de relações de cooperação podem conformar redes de governança local? 5. Que estratégias podem desenvolver as autoridades públicas para a gestão de redes de governança local? Vemos nesse rol de perguntas, uma possibilidade interessante para se pensar a governança territorial, como desdobraremos adiante.

Retornemos à concepção mais ampla de governança. Parece-nos cristalina a relação estabelecida entre rede e governança, bastando mencionar autores como Climent et al. (2009:136) ao reconhecerem, a partir da discriminação feita por George Benko, que existem modos de regulação específicos como a competição, a hierarquia, a coação, a solidariedade e a negociação que formam uma complexa combinação entre si. Essa combinatória entre modos de regulação justificaria não somente a complexidade da governança como caracterizaria a expressão governança em rede. De nossa parte, acatamos o reconhecimento desse caráter reticular e matricial da governança, bem como alertamos para a necessidade de acréscimo de um oitavo tipo na listagem de Elsa Esteban: a governança territorial.

Para muitos autores, como Berggruen e Gardels (2013), um sistema de governança só pode resultar legítimo se incorporar novas realidades de exercício do

poder. Para esses autores, o melhor modo de assegurar uma governança inteligente seria através de uma democracia constitucional mista ao nível comunitário com eleições democráticas legislativas e presidenciais. Mas isso, decerto, não é o suficiente. Em nosso entendimento, a ideia de associar o conceito de governança àquele de inteligência, apenas reforça nossos supostos de investigação que concebem as redes políticas como dispositivos inteligentes de convergência territorial. Ademais, as próprias noções de coesão e de inteligência territorial são intrínsecas a esses supostos de pesquisa, conforme ressaltam Joaquín Farinós, Joan Romero e Julia Salom (2009).

Sucintamente, Bassols (2011:16) afirma que a governança é "uma técnica de poder que implica afetar e ser afetado" e que não há governança que deixe de passar pelo filtro governamental. A partir desse inciso, colocamos uma possível questão investigativa: como pode ser conduzido um ordenamento territorial livre da armadilha de uma governança sem governo e de um governo sem governança? Para responder a tal questionamento, acatam-se como critérios de avaliação da relação governo – governança, à luz da diversidade territorial, tais como: a) o controle democrático, b) a institucionalização das decisões tomadas; c) a renovação possível das formas de governo e das condições de governabilidade. Esses critérios podem guiar a elaboração de um elenco de variáveis que se converterá, formalmente, em alguns dos indicadores de governança territorial.

Como argumenta o geógrafo João Ferrão (2013), a governança traz em si os móveis metodológicos de soluções inovadoras, tais como: a) intervenção pública; b) coordenação de atores; e c) articulação de políticas. Perseguem-se estruturas de coordenação mais flexíveis e abertas, inclusive, a atores não públicos. Trata-se de superar a restrita ótica de governo, e sua visão hierárquica de comando e controle, por meio de uma ótica de governança baseada na perspectiva de processos não hierárquicos de tomada de decisão e de coordenação que envolvem atores públicos e privados.

Em nosso entendimento, o conceito de governança assume um caráter operacional explícito, haja vista que essa capacidade governativa, incluindo aí o governo do território, não deve ser avaliada apenas pelos resultados das políticas governamentais, mas também pela forma pela qual o governo exerce o seu poder. Da comparação entre as óticas de governo e de governança sistematizada por João Ferrão (2013), interessa-nos de perto a discriminação que o autor oferece sobre os pontos fortes da ótica da governança: socialização dos processos de tomada de decisão, eficiência e eficácia das políticas e aceitação social das políticas. O caráter negociado inerente à ótica da governança é o que reforça nossa convicção em fazer dessa noção de governança um operador teórico-metodológico relevante. Decerto, esse caráter negociado assegurado pela ótica da governança é o que a aproxima da concepção de uma coesão social e territorial promovida, dimensionada e avaliada pelos princípios da justiça social aplicados ao governo do território. Ressaltamos que a legitimidade democrática, por seu turno, serve como critério de avaliação de pontos fortes e fracos, em ambas as óticas sistematizadas pelo geógrafo português.

De acordo com o relatório da *European Spatial Planning Observation Network* (ESPON), redigido por Joaquín Fari-nós, da Universidade de Valencia, alguns conceitos são fundamentais no debate das geografias da governança. Vejamos o elenco conceitual sistematizado por esse grupo de pesquisadores (RIVOLIN, 2007):

Governança das políticas urbanas e territoriais é a capacidade de atores, grupos sociais e instituições (públicas, privadas e do terceiro setor) de construir um consenso organizacional e de coincidir na colaboração de cada parceiro, bem como numa visão comum.

Governança territorial, em termos gerais, poderia ser definida como o processo de coordenação de atores visando desenvolver o capital social, intelectual, político e material e de coordenação do desenvolvimento territorial baseado na criação de coesão territorial sustentável em diferentes níveis. Numa definição mais operacional, a governança territorial pode ser vista como um modo organizacional da ação coletiva baseado em parcerias entre atores públicos e privados e coalizões orientadas para objetivos definidos em comum.

Capital territorial refere-se ao potencial de um território e é o somatório de seis outras formas de capital: 1. Capital intelectual (recursos de conhecimento socialmente construídos); 2. Capital social (natureza de ações entre atores); 3. Capital político (relações de poder e capacidade de mobilizar outros recursos para agir); 4. Capital material (recursos financeiros e outros recursos tangíveis, incluindo infraestrutura e bens fixos); 5. Capital cultural (herança material e imaterial); e 6. Capital geográfico (aspectos naturais, restrições/oportunidades).

Visões espaciais são entendidas como estratégias de planejamento espacial (*Lignes directrices en matière de développement spatial*, na versão francesa do relatório).

De antemão, podem ser identificadas duas interpretações mais básicas para o termo governança territorial. Ela pode ser vista como mera aplicação dos princípios

da boa governança às políticas territoriais e urbanas (setoriais, de uso do solo) ou, de forma mais proativa, como processo específico cujo objetivo é o território, mediante o que se trata de governar, regular e promover a gestão das dinâmicas territoriais através da pilotagem de uma multiplicidade de atores, segundo Joaquín Fari-nós (2015).

Os apontamentos definitórios da ESPON deixam claro que a governança territorial se volta à consecução da coesão social e territorial sustentáveis. Essa noção de coesão define-se por sua resistência à desestruturação territorial, relacionando-se à superação das disparidades territoriais. De acordo com Polverari e Brachtler (2004:78), a coesão territorial pode ser representada por um esquema que inter-relaciona os seguintes âmbitos: a) *potencial endógeno*, as vantagens e os inconvenientes característicos de cada região; b) *situação geográfica*, a relativa localização de uma determinada região dentro de um contexto geográfico no qual se encontra, de acordo com áreas próximas e o relacionamento com elas; e c) *integração funcional* com outras áreas, os intercâmbios materiais e imateriais que se produzem entre uma região determinada e outras zonas. Contudo, insistimos que a coesão territorial pode resultar numa noção estéril se divorciada da justiça territorial, se distanciada do valor ético-político da legitimidade.

A ESPON, em seu relatório de 2013, apresenta a sistematização de dimensões e indicadores que deveriam ser seguidos para a construção da governança territorial. Trata-se de um esforço de sistematização para a criação de uma metodologia eficaz no que tange à aplicação de sistemas de governança territorialmente definidos. A ideia dos pesquisadores da rede europeia é reunir indicadores que possam ser operacionalizados na avaliação do desempenho da governança territorial, como se constata no Quadro I.

Quadro I: Governança territorial

Dimensão da governança territorial	Indicadores para a avaliação de desempenho
Ações da coordenação de agentes e instituições	Capacidade de governar
	Liderança
	Subsidiariedade
Integração dos setores políticos	Articulação das políticas públicas
	Cruzamento da sinergia
Mobilização e participação das partes interessadas	Legitimidade democrática
	Responsabilidade pública
	Transparência
Ser adaptável a contextos variáveis	Reflexividade
	Adaptabilidade
Percepção baseada em lugar/ especificidades territoriais e impactos	Relação territorial
	Conhecimento territorial

Fonte: ESPON (2013)

Para Fuini e Pires (2009:31), "a governança territorial pode ser definida como o processo institucional-organizacional de construção de uma estratégia para compatibilizar os diferentes modos de coordenação entre atores geograficamente próximos em caráter parcial e provisório, atendendo a premissa de resolução de problemas inéditos". Nesses termos, a governança territorial se refere às 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. Mobiliza-se um capital social, ao qual acrescentamos um capital relacional, haja vista o papel que as redes desempenham nesse processo de governança, redimensionando os atores, o alcance de suas falas políticas e as suas capacidades estratégicas de acordo com sua posição na rede, ou seja, de acordo com as relações que nela e a partir dela esses atores tecem. Com isso queremos dizer que ressaltamos o potencial sociopolítico e teórico-metodológico desse capital relacional, entendido, em suma, como um ativo social definido pela posição do ator numa rede.

A governança territorial apresenta uma série de características, como sugerido por Dallabrida (2011), no Quadro II. O elemento de governança territorial denominado pelo autor de rede de poder sócio-territorial, como a principal fonte de poder no âmbito dessa governança, aproxima-se do que conceituamos como redes políticas.

Do exposto até aqui, concebemos a governança territorial como um processo estratégico de coordenação

de ações políticas entre atores e agentes sociais visando à resolução compartilhada de questões comuns e à promoção da justiça territorial. Trata-se de um processo de territorialização específico, integrado, por seu turno, ao processo mais amplo de desenvolvimento territorial – em distintas escalas geográficas. Assim, a expectativa é de que o processo de governança territorial gere territórios justos. O que se vislumbra é a possível (re) formulação de pactos territoriais que i) redinamizem o desenvolvimento territorial e que ii) promovam e consolidem espaços de compromisso. Advertimos que, ao nos referirmos a territórios justos, implicitamente nos reportamos a territórios legítimos.

Assim contextualizada, a governança territorial não deve ser concebida como um mero recurso – dentre outros tantos, como organizações políticas, políticas públicas etc. – mobilizado em prol do desenvolvimento territorial, qualquer que seja a escala geográfica selecionada, mas sim como processo sociopolítico fundamental congênere ao próprio desenvolvimento territorial. Em outras palavras, não se trata de conceber a governança territorial como um elemento externo que se incorpora (ou não) ao processo de desenvolvimento territorial, mas, ao contrário, se trata de concebê-la como parte constitutiva da dinâmica do desenvolvimento territorial em si. Nesse sentido, governança territorial e desenvolvimento compõem uma formulação recursiva da mais alta relevância e colocar em suspenso essa mútua convocação dos termos consistiria num falso debate. Nesse rastro, o horizonte da coesão territorial se impõe como guia estratégico da governança.

Quadro II: Características da governança territorial

Elementos da governança territorial	Características
1 - Dinâmica territorial	Conjunto de ações relacionada ao processo de desenvolvimento. empreendidas por atores/agentes, organizações/instituições de uma sociedade identificada histórica e territorialmente.
2 - Bloco sócio-territorial	Refere-se ao conjunto de atores localizados histórica e territorialmente que pela liderança que exercem localmente, assumem a tarefa de promover a definição dos novos rumos do desenvolvimento do território, através de processo de concentração público-privada.
3 - Concentração social	Processo em que representantes das diferentes redes de poder sócio-territorial, através de procedimentos voluntários de conciliação e mediação, assumem a prática da gestão territorial de forma descentralizada.
4 - Redes de poder sócio-territorial	Refere-se a cada um dos segmentos da sociedade organizada territorialmente, representados pelas suas lideranças, constituindo na principal estrutura de poder que, em cada momentos da história, assume posição hegemônica e direciona política e ideologicamente o processo de desenvolvimento.
5 - Pactos sócio-territoriais	Refere-se aos acordos ou ajustes decorrentes da concentração social que ocorrem entre os diferentes representantes de uma sociedade organizada territorialmente, relacionada a um projeto de desenvolvimento futuro.

Fonte: DALLABRIDA (2011)

Referências

- BASSOLS, M. Gobernanza: una mirada desde el poder. In. Bassols, M.; Mendoza, C. (Coords.). *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*. Iztapalapa: *Anthropos*, 2011, pp. 7-35.
- BERGGRUEN, N.; GARDELS, N. *Gobernanza inteligente para el siglo XXI*. Una via intermedia entre Occidente y Oriente. Madri: Taurus, 2013.
- CÂMARA, J. Governança ambiental no Brasil: ecos do passado. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, v. 21, n.46, jun. 2013, pp. 125-146.
- CLIMENT, E.; et al. Gobernanza en red y cultura técnico-empresarial en los sistemas productivos locales de Aragón. In. Salom, J.; Albertos, J. (Eds.). *Redes socioinstitucionales, estrategias de innovación y desarrollo territorial en España*. Valencia: PUV, 2009, pp. 131-152.
- DALLABRIDA, V. A gestão territorial através do diálogo e da participação. *Scripta Nova*, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona, vol. IX, n.245 (20), ago. 2007, pp. 1-16.
- DALLABRIDA, V. (Org.) *Governança territorial e desenvolvimento. Descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.
- ESPON. SPON TANGO: *Territorial Approaches for New Governance*. União Europeia: European Regional Development Fund Investing in your Future, 2013.
- ESTEBAN, E. (Ed.). *Ética y gobernanza: un cosmopolitismo para el siglo XXI*. Granada: Comares, 2013.
- FARINÓS, J. Gobernanza Territorial / Geo-Gobernanza. In. López Trigal, L. (Dir.). *Diccionario de Geografía Aplicada y Profesional*. León: Universidade de León, 2015.
- FARINÓS, J.; ROMERO, J.; SALOM, J. (Ed.). *Cohesión e inteligencia territorial*. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones. Valencia: PUV, 2009.
- FERRÃO, J. Governança, governo e ordenamento do território em contextos metropolitanos. In. Ferreira, A.; et al. (Orgs.). *Metropolização do espaço*. Gestão territorial e relações urbano-rurais. Rio de Janeiro: Consequência, 2013.
- FONSECA, I.; BURSZTYN, M. A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. *Sociedade e Estado*. Brasília, v. 24, n.1, jan-jul. 2009, pp.17-46.
- FUINI, L.; PIRES, E. As dimensões da governança territorial: delineamento preliminar de aspectos teóricos e morfológicos. In. Saquet, M.; Spósito, E. (Orgs.). *Territórios e territorialidades*. São Paulo: Expressão Popular, 2009, pp. 291-313.
- NATERA, A. Gobernanza y Gobernanza Local: algunas preguntas clave. In. Chaves Giraldo, P.; et al. (Eds.). *Crisis del Capitalismo Neoliberal, Poder Constituyente y Democracia Real*. Madri: Traficantes de Sueños, 2013, pp. 413-440.
- POLVERARI, L. e BACHTER, J. La dimensión territorial de la cohesión económica y social: política regional y planificación territorial en Europa. In. Romero, J.; Farinós, J. (Eds.). *Ordenación del territorio y desarrollo territorial*. Gijón: Trea, 2004.
- RIVOLIN, J.; et al. ESPON project 2.3.2. *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*. Final Report. Luxemburgo: ESPON, 2007.
- ROSENAU, J. Ordem e transformação na política mundial. In. Rosenau, J.; Czempiel, E-O. (Eds.). *Governança sem governo*. Ordem e transformação na política mundial. São Paulo: Ed. UnB, 2000, pp. 11-46.
- SHIRLOW, P. Governance. In. Gallaher, C.; et al. (Orgs.). *Key concepts in political geography*. Londres: Sage, 2012, pp. 41-59.