

VII Colóquio de Transformações Territoriais

10 a 13 de setembro de 2008

Mesa Temática 1

Ordenamento e gestão urbana do território

MOREIRA, Tomás

Arquiteto Urbanista pela Universidade Católica de Campinas - Brasil, Mestre em Ciências Aplicadas pela *Université Catholique de Louvain* – Bélgica e PhD em Estudos Urbanos pela *Université du Québec à Montréal* – Canadá
Docente do Programa de Pós-graduação em Gestão Urbana e da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica do Paraná - Curitiba.

Curitiba, maio de 2008

Governança urbana no contexto da internacionalização da economia

Resumo

Este trabalho diz respeito à governança urbana no contexto da internacionalização da economia. Ele discute sobre as novas estruturas em matéria de gestão urbana e suas transformações, para então apresentar a atual fase da internacionalização de economia e seu impacto sobre o espaço local e regional. Assim, este trabalho enfoca as novas referências para a recomposição dos atores sociais, conduzindo as sociedades modernas a uma nova demanda de organização social, política e administrativa, bem como de novas formas de regulação e gestão. Ele focaliza também o impacto da internacionalização da economia que trouxe novos fatores à ordem urbana, colocando em evidência o desenvolvimento da esfera local e regional e sua autonomia.

Palavras-chaves: governança urbana, internacionalização da economia e poder local

Governanza urbana en el contexto de la internacionalización de la economía

Resumen

Este trabajo dice respecto a la gobernanza urbana en el contexto de la internacionalización de la economía. El discute las nuevas estructuras de gestión urbana y sus transformaciones, para entonces presentar la fase actual de la internacionalización de la economía y de su impacto en el espacio local y regional. Así, este trabajo enfoca las nuevas referencias para el reajuste de los agentes sociales, conduciendo a las sociedades modernas a una nueva demanda de la organización social, política administrativa y así como de nuevas formas de regulación y de gestión. El también enfoca el impacto de la internacionalización de la economía que trajo nuevos factores a la orden urbana, poniendo en evidencia el desarrollo de la esfera local y regional y de su autonomía.

Palabras-llaves: gobernanza urbana, internacionalización de la economía y poder local

Novas estruturas em matéria de gestão urbana

Vive-se um período de proliferação de coalizões entre atores sociais que delineiam novas estruturas em matéria de gestão urbana local e regional, que fazem face a forte crise urbana no Brasil, que aprofunda a exclusão social numa sociedade histórica e tradicionalmente desigual.

O processo de formação e propagação de parcerias faz parte das reconfigurações sociais emanadas do processo de globalização. As relações sociais não se alteram unicamente nas firmas, esboçadas no Toyotismo, por mais que nelas iniciadas, mas de sobremaneira na sociedade, por meio da relação entre os diferentes atores sociais, das suas formas de composição e divisão de competência.

No Brasil, as parcerias tomaram forma e se consolidaram nos anos 80, diferentemente do evidenciado na Europa e América do Norte, onde a valorização do local e de seus atores se iniciou desde os anos 70, derivado da crise do Estado-Providência e do processo de internacionalização da economia. Isto não ocorreu no Brasil uma vez que, neste momento, se presenciava mais fortemente o milagre econômico e a proliferação dos distritos industriais, pouco ou quase nada inseridos ao processo de internacionalização da economia. Nos anos 70, a maneira de administrar os assuntos públicos ainda não estava adaptada a este processo, surgindo poucas formas de associações horizontais entre os diferentes níveis de governo e atores da sociedade civil. É somente na década de 80, definida como a década de redução da intervenção do Estado nos processos de desenvolvimento e do fim dos poderes militares, que se evidencia mudanças estruturais econômicas, sociais e políticas no Brasil e atreladas a elas novas formas de gestão, como as delimitação de parcerias.

As transformações engendradas nos anos 80, no Brasil, das constatações sobre a dificuldade encontrada pelas economias capitalistas a partir de 1973 exigiram transformações valorizando as esferas locais e seus atores. As novas localizações industriais, o desemprego, a austeridade fiscal, a emergência de um sistema conservador colocando em questão o Estado keynesiano, a racionalização e a privatização, entre outros, fizeram com que o governo central revitaliza-se a esfera local.

No fim nos anos 80, com a Constituição Federal, e num contexto de crise de governabilidade, o governo brasileiro reforçou as ações locais, responsabilizando os

governos locais e a sociedade civil pela gestão local. O governo central adotou uma posição política e econômica mais ativa e menos reativa, reforçando as ações locais. Foi neste contexto que as reconfigurações dos compromissos sociais tomaram forma e passaram a se consolidar.

Os anos 90 foram marcados por formas locais de gestão urbana (Bonduki, 1996; Martins, 1998), que ganharam considerável impulso depois da Constituição Federal de 1988. Mas o esforço dos governos locais pela descentralização do poder começou no fim dos anos 70, em função da crise econômica, que teve efeitos contraditórios sobre esse processo: por um lado o originou, ao contribuir para a desagregação do poder que repousava no regime militar, e por outro se constituiu como um freio às tendências descentralizadoras, na medida em que engendrava fortes riscos a uma estratégia de transição ou abertura gradual do regime militar.

Ainda assim, esse esforço pela descentralização reforçou uma contradição entre uma maior liberdade política e a dependência financeira dos estados e municípios, que alimentou progressivamente as reivindicações municipais pela descentralização. Assim, esta se iniciou efetivamente antes mesmo da Constituição de 88, por meio de sucessivas emendas constitucionais relativas ao aumento dos recursos financeiros para os estados e municípios, e a uma maior participação popular, destacando-se as 122 emendas populares encaminhadas ao congresso. A Constituição ratificou e aprofundou esse processo.

Ao contrário de outros países da América Latina, a descentralização brasileira não foi obra do governo federal, mas da ação dos estados e, sobretudo dos municípios. A característica principal do processo de descentralização brasileira corresponde a falta de coordenação e de um projeto articulado entre os diversos níveis de governos. Em países como a Colômbia e a Argentina, a descentralização foi fruto da crise fiscal do Estado ou da perda acentuada de governabilidade, o que levou o governo federal a se desfazer de uma parte de suas funções, transferindo-as aos estados e municípios. Assim, uma grande parte dos desafios colocados hoje, no Brasil, aos governos estaduais e municipais é consequência da forma não coordenada por intermédio das quais se realizou a descentralização, acentuando os problemas estruturais de uma federação constituída por gigantescas desigualdades sócio-econômicas inter e intralocal e regional.

Várias experiências de parcerias aparecem em diversas cidades brasileiras. Cidades como Porto Alegre e Curitiba apresentaram mudanças significativas e

proliferadoras. A cidade de Porto Alegre ficou conhecida pelos processos de parcerias nas áreas de habitação por meio do orçamento participativo, depois de 87. Programa que se prolifera, hoje, por mais de 120 cidades brasileiras. Curitiba ficou conhecida pelas ações urbanas nas áreas de meio ambiente e emprego depois dos anos 90, que consistem em processos de parcerias entre atores privados e públicos na reciclagem urbana.

Os governos locais no Brasil fazem à promoção de ações realizadas nos setores públicos, incitando os investimentos e a participação dos atores sociais na esfera local. Eles revitalizam suas localidades por meio de um novo modelo de administração pública, tornando possível uma nova via para a ação local, com uma participação privada intensificada. Essa nova via de ação local se refira a governança urbana, como conceito que revê a capacidade de um governo local expandir seu modo de coordenação a outros atores no contexto da nova conjuntura econômica nacional e mundial. Em face dessa atual conjuntura, a população também exige uma representação mais eficaz e adaptada a suas necessidades.

As experiências de parcerias no Brasil estão cada vez mais presentes e mostram diferentes facetas. Elas mudam em cada cidade em função dos respectivos processos políticos e econômicos. Uma boa parte dos governos tem apresentado ações locais dentro de princípios democráticos, privilegiando e favorecendo a participação local dos vários grupos da sociedade civil.

Os atuais desafios dos formuladores de políticas urbanas, em face da crise urbana e da proliferação de parcerias, que devem estar voltados para o exercício da ação, do planejamento e de uma nova forma de gestão urbana, estão sendo delineados pelas novas alternativas de resolução dos problemas das cidades brasileiras.

Muitas alternativas têm se contrapondo a reprodução do receituário único de planejamento urbano - marketing de cidade, planejamento estratégico e urbanismo-espetáculo -, ativo no mundo globalizado. Receituário calcado sobre uma vertente competitiva, que procura legitimar uma forma de intervenção pública na cidade buscando atrair e manter os seus níveis de emprego e investimento num processo de competição interurbana dentro do mercado mundial. E isto por meio de recursos externos para o âmbito local, deixando para segundo plano a vertente social, que se foca no combate a exclusão social buscando minimizar e conter as desigualdades e a segregação territorial.

Os desafios atuais mais progressistas no Brasil estão procurando se estruturar em propostas que cubra um modelo alternativo de desenvolvimento urbano com forte ênfase social, como o que já acontece em algumas cidades brasileiras. Tal projeto tem como objetivo a instituição da gestão democrática da cidade, a fim de se ampliar o exercício da cidadania e aumentar a eficácia da ação governamental, o fortalecimento da regulação pública do solo urbano, e a inversão de prioridades quanto aos investimentos urbanos, favorecendo a coletividade das camadas populares. O cerne da questão está justamente na idéia de que o foco da ação do poder público local concentre-se no bem estar do cidadão e não a do bom funcionamento de mercado, visão predominante da atualidade globalizada.

Utilizar-se de um projeto de desenvolvimento econômico local com viés claramente social não implica como sugerem defensores do modelo competitivo perder a capacidade competitiva em relação às cidades que optam por uma proposta mais agressiva. Ao contrario, ela ao se fortalecer na base, poderá em longo tempo ser certamente uma cidade muito mais concorrente, a partir da revalorização de suas necessidades locais e não unicamente globais.

Governança urbana no contexto da internacionalização da economia

A atual fase da internacionalização da economia desestabilizou a relação dos atores sociais, sejam eles relacionados aos diversos níveis de governo – municipal, estadual e federal - e poder – executivo, legislativo e judiciário - ou segmentos da sociedade civil, organizada ou não (Harvey, 1989; Le Gales, 1996; McCarney, 1993). Ela também engendrou novas referências para a recomposição dos atores sociais, conduzindo as sociedades modernas a uma nova demanda de organização social, política e administrativa, bem como novas formas de regulação.

A dissociação completa dos sistemas e dos atores representa neste processo uma das transformações atuais das sociedades modernas. Este desmantelamento foi devido aos fatores de uniformização do modo de vida, da intensificação das relações sociais, econômicas, políticas e culturais (Denet, 1991; Touraine, 1995). Estes fatores foram engendrados, por um lado, pelo desenvolvimento das novas tecnologias de comunicação, pelas novas formas de deslocamento de bens, de pessoas e de informações, e consecutivamente pelo seu impacto sobre a localização das atividades (Ascher, 1995); por outro lado, eles foram engendrados

pelas redes econômicas mundiais e seu impacto sobre as organizações territoriais (Castells e Hall, 1994; Sassen, 1996).

Os novos modos e condições de vida das sociedades modernas remodelam a composição dos sistemas e dos atores sociais, fazendo com que os anos 90 e início dos anos 2000 sejam definidos por um jogo do encontro das relações dos sistemas e dos atores, diferentemente do encontrado nos anos 80 e 70 (Bourdieu, 1994). Os anos 70 foram regidos pelo jogo de sistemas sem atores, enquanto os anos 80 foram submetidos pelo jogo de atores sem sistema. A atual década articula, portanto, a liberdade dos atores e as incertezas e conflitos do sistema.

A concentração e centralização dos capitais financeiros, industriais e mercantis representaram também transformações fundamentais deste processo atual de internacionalização da economia. Além dessas, há que destacar a reorganização da divisão do trabalho. O contexto de uma nova organização do trabalho representa uma ruptura do equilíbrio do conjunto das relações de trabalho, isto é, do conjunto das dimensões técnicas, organizacionais, institucionais, sociais e culturais (Coriat, 1995). Esta reorganização representa também uma ruptura das relações de trabalho e da articulação das estruturas do trabalho com o conjunto das estruturas sociais. As mudanças na divisão do trabalho podem ser assim compreendidas simultaneamente como a ruptura de uma coerência interna e de uma externa. A emergência desta reestruturação, desenvolvida no interior das indústrias, tomam corpo na sociedade por meio da divisão social do trabalho. O corpo da representação da estruturação se estabelece pela desintegração vertical das relações intra e inter empresas bem como pela relação da divisão social do trabalho, das articulações dos sindicatos, das organizações coletivas, das associações empresariais e profissionais. A relação vertical é, cada vez mais, substituída pelo modelo das relações horizontais, levando a uma reestruturação das relações entre indivíduos e coletividade, identificadas pela transição do modelo Fordista ao Toyotista.

Diversos autores têm procurado entender a necessidade de reorganização dos atores sociais e de avaliar a modernização da organização institucional, a qual tem que considerar a fragmentação da coletividade local e do poder político institucional. Autores como Christian Lefèvre (1998), Patrick Le Galès (1995, 1996 e 2001) procuram analisar esta fase a partir das questões do desenvolvimento local e do ator coletivo “cidade”, conduzindo suas pesquisas para as formas de organizações dos atores e grupos sociais a fim de resistir as pressões do mercado e preservar a

coesão social. Jean Remy (1994 e 1997) e Liliane Voyé (1995), por sua vez, procuram atualizar estas questões do ponto de vista dos atores sociais e a capacidade de influencia destes na inserção do atual processo de internacionalização da economia.

Não somente a desestabilização dos atores sociais e o novo contexto da divisão social do trabalho, mas também o não comprometimento do Estado, no seu papel central de gestor público constituiu uma das importantes transformações atuais da transição do regime de acumulação e de seu respectivo modo de regulação político e socioeconômico (Boyer, 1995; Fillion, 1993; Harvey, 1989). A capacidade de ação do Estado, estando reduzida e muitas vezes ineficaz, bem como a passagem da supremacia do mercado sobre o Estado engendrou uma crise de legitimidade do Estado e de sua reorganização, tanto no nível nacional, regional como local (Carnoy, 1988; André, 1995).

Na redefinição do papel do Estado, a relação de forças entre diferentes níveis de governo, bem como as estratégias e programas se reestruturaram em face das necessidades de manter o “equilíbrio” econômico e social. As reestruturações nos níveis de governo favoreceram as competências das políticas locais, as quais também foram valorizadas pelo resultado dos processos de reorganização das políticas públicas (Pickvance, 1990).

Muitas reformas foram concebidas no âmbito do Estado. A descentralização, a privatização, a desconcentração administrativa bem como as políticas participatórias, entre outras compuseram algumas destas reformas (Andrew e Goldsmith, 1992). Elas procuraram estabelecer novos padrões de administração das cidades, apontando vicissitudes possíveis para a crise do Estado, bem como novas formas de gestão.

Estas novas formas de gestão e administração pública se desenharam, na maioria dos países ocidentais pela característica de sistemas de atores sociais (Gaudin, 1993), devido entre outros a desaparecimento do Estado Central, como detentor da legitimidade suprema e capaz de impor uma concepção particular da ação e gestão pública.

Hoje, a fragmentação e a desestabilidade do Estado encontram apoio na emergência de novos atores. Estes aparecem legitimando uma nova necessidade de ordem de ação pública, tendo em vista sua igualdade perante o ator público.

É no bojo desta reforma, que a noção de governança urbana apareceu enquanto

novo paradigma de gestão urbana, focando-se na recomposição das relações de intermediação entre os diferentes atores sociais. As novas formas de ação pública se elaboram sobre o regime de parceria entre os atores da coletividade territorial: o Estado, o setor privado, o mundo associativo, as organizações não governamentais, os movimentos sociais e populares entre outros. A parceria entra assim como nova concepção institucional.

A internacionalização da economia não é um processo unicamente atual. Ao contrário, ela já designou processos diferentes do existente presentemente. A recente internacionalização da economia se diferencia das demais em razão da crescente integração do comércio e das finanças internacionais, interligando os mercados nacionais em um novo sistema supranacional (Sanchez, 1999).

Fernand Braudel apontou para esta compreensão quando procurou distinguir economia-mundo de economia mundial. Para ele, o primeiro termo representa um fragmento do planeta economicamente autônomo, o qual é capaz de suprir a ele mesmo. Enquanto que o segundo, representa o mercado de todo o planeta. Economia-mundo existe depois de longa data. Ela é perceptível desde o século IX ao século XVIII. A característica principal é sua delimitação no espaço, compondo-se com outras economias-mundo. Uma economia-mundo se situa aonde começa uma outra. Durante esse período, em especial no século XVI, essa internacionalização era designada por processos de aberturas de novos mercados comerciais além mar. Estes mercados eram definidos por cada economia-mundo. Os processos de internacionalização da economia anteriores a fase atual são representados, portanto, pela economia-mundo, enquanto que o processo atual é representado como economia mundial, globalização¹ ou mundialização².

Nos anos 30, a internacionalização da economia designava processos de aberturas de novos mercados financeiros com relação ao desmoronamento do clássico modelo de livre comércio. Nos anos 50, ela já passa a designar processos de aberturas de novos mercados financeiros com relação à expansão das multinacionais (Sanchez, 1999). A transformação do início os anos 70 que vai

¹ Termo de origem inglesa.

² Termo de origem francesa. Os franceses, diferentemente dos ingleses, distinguem o termo globalização do de mundialização. O atual processo de internacionalização da economia é definido pelos países francófonos como sendo mundialização. Para eles, esse termo define melhor a atual fase das sociedades modernas, uma vez que o termo mundialização representa um avanço da humanidade, enquanto o termo globalização é uma tentativa de acoplar a idéia de que o crescimento da humanidade só poderá existir pela hegemonia do capital, com a liberalização do mercado e sua hegemonia.

repercutir até os dias atuais, iniciou-se com uma crescente integração do comércio e das finanças internacionais, que interligou os mercados nacionais em um novo sistema supranacional. O termo internacionalização da economia que se refere atualmente está relacionado ao processo mais recente da abertura de novos mercados, caracterizado pela expansão dos mercados financeiros mundiais.

A globalização econômica, como é mais comumente designada no Brasil esta nova fase da internacionalização da economia, significa o crescimento da mobilidade do capital e a possibilidade para os capitalistas de ultrapassar as dificuldades espaciais. As características principais desta noção são: a transformação do processo produtivo a partir dos anos 70; a passagem do Fordismo ao Pos-fordismo ou Toyotismo (Sanchez, 1999); os novos sistemas de produção que entram em jogo: *just in time*, onde as plantas industriais não precisam da mesma concentração espacial como anteriormente (Harvey, 1989; Macluan & Ianni, 2000); a terceirização da indústria ou industrialização do terciário (Polesi, 1994); a revolução da informática com introdução de novas tecnologias e robotização; troca do trabalho humano pelo robótico; bem como os novos sistemas de informação e comunicação e informatização das comunicações associadas ao processo de financeirização do capital.

A globalização não representa uma modernização para todas as sociedades modernas, apesar delas terem passado por processos similares de crise de governabilidade e de dificuldades em criar soluções concretas para regular as cidades (Le Gàles, 1995; Juillet e Paquet, 2001). Bem da verdade, a globalização propiciou o aprofundamento e o esgarçamento das diferenças sociais entre pobres e ricos, tanto em escala local, nacional como internacional. Ela favoreceu a desintegração social e o aumento da exclusão e segregação sócio-territorial. A ingovernabilidade dos Estados também é aguçada pelos processos de fragmentação gerados pela globalização, que tocam o espaço, os grupos sociais e as atividades nas diferenças escalas espaciais.

Houve e sempre vai haver diferenças internas dentro de um mesmo processo de internacionalização da economia, em especial entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento. Em países em via de desenvolvimento, por exemplo, muitas empresas ainda estão estruturadas sobre o modelo keynesiano de produção, independentemente do impacto mundial do processo de globalização. Bem da verdade, para que este novo processo exista, há que existir ainda modelos

keynesianos, que são convenientes ao modelo da globalização.

No Brasil, há certamente empresas que acompanharam a fragmentação dos processos produtivos com as melhores tecnologias como foi o caso da maioria dos países desenvolvidos. Contudo, ao mesmo tempo, há muitas empresas, se não a maioria delas, que se mantêm na produção fordista, segundo o modelo keynesiano. Neste contexto, o Brasil se encontra com a estrutura da globalização periférica, aonde muitas das funções e estruturas devem reger formas da globalização dos países desenvolvidos.

A globalização se manifesta, sobre o plano espacial, por intermédio de desequilíbrios territoriais, como o da concentração populacional das classes sociais baixas nas zonas urbanas (Santos, 2000). Sobre o plano social, ela se traduz pela multitude de organizações, de redes, de agentes, de instituições que entevem sobre o território. Sobre o plano político, os Estados entram em transe com a ingovernabilidade, ao mesmo tempo, a população toma conhecimento dos limites das instituições públicas e a impotência das suas responsabilidades.

Frente a esse quadro, os poderes públicos passam a ter a obrigação de adaptar seu modo de ação pública para responder os desafios modernos: desemprego, violência, fratura social e desesperança social, uma vez que a população se sente pouco escutada e pouco associada às decisões que lhes concerne.

Os Estados parecem estar sem condições de medir as novas tendências, a frear as evoluções do desemprego e o crescimento da pobreza. Eles não conseguem mais assegurar uma redistribuição das riquezas e reduzir as desigualdades e assegurar uma coesão social. Talvez eles estejam diante de uma ingovernabilidade. Conduta que se concretiza pela individualidade ou monopólio de gestão, ou até mesmo pela imposição de novas estruturas institucionais que podem ter sido colocadas em prática de maneira autoritária, sobre os atores locais, e que ainda reproduzem escalas de poder anteriormente vigentes.

Uma abertura e ampliação do processo de regulação podem minimizar a ingovernabilidade e, ao longo do tempo, anulá-la. A governança urbana toma corpo na medida em que ela se propõe ou aparece como uma resposta possível à crise das formas de regulação até então vigentes. Ela surge também na perspectiva de uma transformação das fronteiras de decisão e implementação entre os diferentes atores sociais, em especial entre as esferas pública e privada.

Autoridades públicas que se remetem os setores privados e associativos

certamente vêm seus papéis modificados. Estes podem passar de intervencionistas a facilitadores, animadores e reguladores. A governança urbana torna-se concreta ao atirar a atenção para a responsabilidade que se opera entre o Estado, a sociedade civil e as forças do mercado. As interações entre os diversos setores tornaram-se necessárias pelo fato de que nenhum agente, público ou privado, dispõe, hoje, de meios e conhecimentos necessários para atacar individualmente os problemas urbanos. A governança implica em participação, negociação e coordenação, permitindo ultrapassar os interesses diversos e conflitantes, e se possível chegar a um consenso, a um compromisso de coexistência.

A governança urbana encontra, portanto, seu fundamento no não funcionamento da ação pública que ditará o surgimento de novos princípios e novas modalidades de regulação pública. Estas consistem em associar à gestão dos interesses públicos a todos os atores sociais, por meio do qual o processo de participação e de negociação deve resultar em objetivos e projetos comuns.

O poder local e regional em face da nova internacionalização da economia

A internacionalização da economia trouxe novos fatores à ordem urbana. Mais que uma busca pela ordem global, ela colocou a tona o desenvolvimento da esfera local e regional e sua autonomia. O poder local passa a se encontrar responsável em matéria de regulação das dinâmicas socioeconômicas, culturais e políticas (Morin, 1998), que se repousa sobre a coordenação de diversos atores sociais sobre o território local (Gilly e Pecquer, 1995; Ascher, 1995).

O desenvolvimento local pode ser interpretado a partir de diferentes dimensões (Klein, 1989; Benko e Lipietz, 1992). Ele pode ser definido, por um lado, como lugar de análise e de intervenção cujo impacto é restrito, e por outro lado, como lugar de análise e de intervenção cujo impacto é mais abrangente, abraçando a esfera regional e até mesmo nacional. Uma análise do desenvolvimento local tem de levar em consideração a maneira pela qual se estabelecem as diferentes intervenções locais bem como seus impactos e suas dimensões em diferentes níveis. O local, portanto, não é mero receptáculo e síntese concreta das determinações abstratas da lógica do capital global, definida pelo neoliberalismo.

Diversos trabalhos acadêmicos e práticos fizeram menção a uma gama de experiências produzidas pelos governos locais de diferentes tendências políticas

(Klein, 1989; Hamel, 1991; Ferman, 1996; Putman, 1996; Castells, 1998; Cardoso & Valle, 2000). Os governos locais fazem a promoção de ações realizadas pelo setor público incitando os investimentos e a participação dos atores privados mercantis e não mercantis da sociedade civil na esfera local. Eles revitalizam suas localidades a partir de um novo modelo de administração pública, tornando possível uma nova via para a ação local com a participação privada intensificada.

Esta nova via de ação local se refere à governança, enquanto conceito que envia a capacidade de um governo local a aumentar seu modo de coordenação com outros atores, no contexto de uma nova conjuntura econômica e social nacional e mundial. Em face desta nova conjuntura, a população exige, cada vez mais, uma representação mais eficaz e adaptada às suas necessidades. Este contexto empurra os governos a agir em função de práticas democráticas, privilegiando e favorecendo a participação local dos diferentes grupos da sociedade civil.

O desenvolvimento da esfera local tem sido frequentemente o contraponto para a criação de uma dinâmica resistente culturalmente, socialmente e politicamente que possa garantir às localidades sua participação na nova territorialidade engendrada pela globalização (Friedman, 1999). Contudo uma análise focada no desenvolvimento da esfera local restringe o fortalecimento de dinâmicas resistentes e sua capacidade de repercussão e reprodução se ela não for conectada e visualizada com o desenvolvimento da esfera regional e mesmo nacional.

Um bom exemplo deste processo no Brasil foi a organização das diferentes correntes e facções dos movimentos populares locais e regionais na luta pela aprovação do Estatuto da Cidade e ainda hoje na luta pela aprovação do Fundo Nacional de Moradia Popular. A investigação da conexão entre o desenvolvimento local e as outras dimensões territoriais é tomada, justamente, em conta a partir do cenário de polarização estabelecido entre o desenvolvimento local e o global.

Neste processo de polarização entre o global e o local, a análise da dinâmica do desenvolvimento regional ficou em segundo plano. Isto é se comparado com a esfera local, uma vez que o eixo principal do impacto da globalização se concentrou em territórios pontuais. Da mesma maneira, os limites regionais foram alterados e seu papel de participação, na nova territorialidade, ficou relegada, principalmente, ao papel da localidade mais resistente. Entretanto, a participação das esferas locais está intrinsecamente conectadas ao desenvolvimento das esferas regionais, redimensionadas e novamente delimitadas.

Partir do princípio que somente as localidades podem possuir um papel de intervenientes no processo de busca de autonomia em face da nova territorialidade engendrada pela globalização é simplesmente reduzir o valor da contribuição das regiões limítrofes das localidades mais fortes nesta participação. Existem atualmente esferas regionais interações ou esferas regionais inter-regiões metropolitanas. Como exemplo há o caso da macrometrópole paulistana, correspondente as Metrôpoles de São Paulo, de Campinas e da Baixada Santista, mais regiões de Sorocaba e São José dos Campos. Há também numa outra proporção a macrometrópole curitibana, correspondente a Metrópole de Curitiba e as Aglomerações de Ponta Grossa e do Litoral Paranaense. Territórios que também pode ser compreendido como metápolis, segundo a definição de Ascher (1995). Há também as esferas das cidades geminadas de divisas estaduais e de fronteiras.

O pressuposto, para alcançar uma maior conexão entre as esferas territoriais, é que as políticas de gestões locais devem ser concebidas como parte de uma estratégia transescalar e multidimensional, como bem define Carlos Vainer (Vainer, 2000). Conceber o local como estratégia possível existe ou pode existir uma capacidade política e econômica em nível local extremamente abrangente. Os atores sociais, dentro de um processo multidimensional e transescalar, vão certamente a busca de estratégias que lhes favoreçam, mas para acontecer isso se deve institucionalizar novas dinâmicas de concertação local.

O estabelecimento da conexão do desenvolvimento local e regional assim como da identificação dos componentes locais e regionais, diretos e indiretos, podem ser identificados a partir da relação dos atores sociais e mais concretamente a partir de sistemas de coligações. Os componentes diretos são compreendidos como sendo aqueles que fazem parte integrante dos processos de decisão e de intervenção. Os componentes indiretos são aqueles que não fazem parte integrante das decisões e de intervenções, mas que fazem parte dos compromissos externos associados às intervenções. Isto significa que no processo de intervenção, um conjunto de atores em situação de interação para a continuidade de seus interesses dispõe de certo número de recursos para a continuidade de suas estratégias (Alvarenga, 1992). Recursos ligados diretamente aos processos de interação ele mesmo e de recursos ligados indiretamente às interações.

Esta estrutura de conexão implica uma enunciação e uma compreensão dos tipos de coligações emergentes entre a sociedade civil e o Estado, bem como dos papéis

destas coligações nas performances locais vis-à-vis do regional. As relações e as formas de compromissos práticos entre atores públicos e os da sociedade civil tesem novos sistemas de mudanças no cenário de polarização e também favorecem o crescimento de redes de relações e coligações entre diferentes esferas territoriais.

O importante no sistema de relações para a compreensão do poder local não é unicamente a interação em si, mas, sobretudo o movimento da interação. Movimento que transcende o objetivo da interação, e propõe uma participação mais abrangente dos atores em um processo de gestão. Os sistemas de coalizões vêm a ser uma base de investigação para a conexão entre o desenvolvimento local e regional. Sistemas que tomam importância em diferentes áreas de pesquisa.

Pesquisas em sociológicas, em ciências políticas e em economia procuram compreender a totalidade das diversas maneiras sobre as quais os indivíduos e as instituições públicas e privadas interagem e geram coletivamente seus problemas comuns (Remy, Voyé e Servais, 1990; Le Gales, 1995; Villeval, 1995). Essas diferentes áreas de estudo se repousam sobre os tipos de coalizões e, portanto, sobre seus sistemas de regulamentação, de suas gestões coletivas e da aplicação de seus objetivos, os quais consolidam as ações cooperativas.

Os processos de investigação sobre os tipos e os papéis das coalizões engendradas pelas áreas de estudo são frequentemente centradas sobre os componentes diretos palpáveis das interações sociais. Entretanto, dentro deste processo de investigação, os componentes indiretos das relações sociais são também fundamentais para a compreensão dos tipos e papéis da coalizão.

O importante dentro de um sistema de coalizões para a compreensão da relação do desenvolvimento local e regional não é unicamente a interação, mas também os movimentos de interação. Movimentos que transcendem os objetivos das interações, propõe uma participação mais ampla dos atores sociais aos compromissos institucionais (Mormon, 1992) assim como à políticas públicas das esferas local e regional.

Parece possível definir e melhor compreender as interações bem como a visão das formas locais de coalizão por meio de três aspectos complementares: a governança, o contexto institucional e os compromissos sociais transacionais³ (Gilly

³Gilly e Pecquer fazem referencia a estes aspectos complementares do ponto de vista do territorio e de formas de regulação. Entretanto, eles fazem referência aos compromissos sociais unicamente do ponto de vista das relações salariais. A perspectiva aqui entendida valoriza a complementaridade

et Pecquer, 1995). Para as diferentes perspectivas de investigação, o conceito de governança reflete uma proposição de (re)definir o exercício de gestionar e governar. Este conceito faz referencia ao processo interativo dinâmico de um tecido de instituições e indivíduos que asseguram a toma de decisões coletivas e de suas práticas de conjunto (Ascher 1995; Le Gales, 1995).

É o conjunto da cidade e do poder local que está sendo redefinido. O conceito da cidade e com ele os conceitos de poder público e de governo da cidade são investidos de novos significados. No cenário internacional este novo formato de governo local se aproxima da governança urbana. O reforço do poder local, a descentralização da ação municipal, a democratização das decisões por meio de uma maior participação da sociedade civil no governo, o aumento das parcerias Estado-sociedade e uma maior transparência da gestão pública são algumas das proposições presentes neste novo modelo de governar a cidade.

Bibliografia

ABRUCIO Fernando Luiz & COUTO Cláudio Gonçalves, "A redefinição do papel do Estado no âmbito local", *Revista da Fundação Seade: São Paulo em perspectiva*, volume X, número III, Seade, São Paulo, 1996, pp. 40-47.

ANDREW Caroline & GOLDSMITH Michael, "Introduction: The Theme of Local Governance", *International Political Review: New Trends in Municipal Governement*, Sage, London, 1998, pp. 99-100.

_____, "From Local Government to Local Governance – and Beyond?", *International Political Review: New Trends in Municipal Governement*, Sage, London, 1998, pp. 101-117.

ANDREW Caroline & THÉRIAULT Jean-Yvon, "La définition du local dans le nouvelles stratégies de développement", *Canadian Journal of Regional Science*, Sage, Montréal, 1992, pp. 457-472.

ANDRÉ Christine, "État providence et compromis institutionnalisés. Des origines à la crise contemporaine", in Robert Boyer & Yves Saillard, *Théorie des la régulation. L'état de savoir*, La Découverte, Paris, 1995, pp. 144-152.

destes aspectos na formação do processo de interação entre diferentes atores sociais e, portanto, foca-se sobre o aspecto dos compromissos sociais das múltiplas redes sociais e não unicamente do ponto de vista salarial.

- BALDASSARE Mark, "Regional Variations in Support for Regional Governance", in *Urban Affairs Quarterly*, volume 30, número 2, Sage Periodicals Press, London, 1996, pp. 275-284.
- BOTTAZZI Gianfranco, "On est toujours 'local' de quelque 'global'. Pour une (re)définition de l'espace local", in *Espace et Société: Les échelles de l'espace social*, Revue scientifique internationale, numéro 82-83, L'Harmattan, Paris, 1996, pp. 69-92.
- BOURDIN Alain, *A questão local*, Coleção Espaços do desenvolvimento, Rio de Janeiro, 2001, 237 p.
- CASTELLS Manuel & HALL Peter, "Technopoles: Mines and Foundries of the Informational Economy", in Richard T. LeGates & Frederic Stout, *The City Reader*, Routledge, London, 1996, pp. 475-483.
- COELHO Magda Prado, "Urban Governance in Brazil", in Patricia L. McCarney, *Cities and Governance. New Directions in Latino America, Asia and Africa*, University of Toronto, Toronto, 1996, pp. 39-55.
- CORONADO Jaime Preciado, "Centro y regions en México ante la gobernabilidad democrática local", *Management of Social Transformation – 58, MOST – UNESCO*, Paris, 2002, 36 p.
- DE CARLO Laurence, "Une théorie d'un processus de consultation publique", in Laurence De Carlo, *Gestion de la ville et démocratie locale*, L'Harmattan, Paris, 1996, pp. 73-105.
- DiGAETANO Alan, "Urban Governance in The Gilded Age. An Examination of political-Culture, social-Control, and Fiscal-Ideology Theories", *Urban Affairs Quarterly*, volume 30, numero 2, Sage, London, 1994, pp. 187-209.
- DOWBOR Ladislau, *Decentralization and Governance Latin American Perspectives – The Brazilian Left and Neoliberalism*, volume XXV, número I, Sage, London, 1998, p 28-44.
- _____, *A reprodução social. Propostas para uma gestão democrática*, Vozes, Petrópolis, 1999, 445 p.
- FISCHER Nilton Bueno & MOLL Jaqueline (org.), *Por uma nova esfera pública. A experiência do orçamento participativo*, Vozes, Petrópolis, 2000, 168 p.
- FISCHER Tânia (dir.), *Gestão Contemporânea. Cidades estratégicas e organizações locais*, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 1997, 207 p.
- GADELBA Regina Maria A Fonseca (org.), *Globalização, metropolização e políticas*

- neoliberais*, EDUC, São Paulo, 1997, 175 p.
- GIDDENS Anthony, *A terceira via. Reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*, Record, Rio de Janeiro, 1999, 173 p.
- GILLY Jean-Pierre & PECQUER Bernard, "La dimension locale de la régulation", in Robert Boyer & Yves Saillard (dir.), *Théorie de la régulation: l'état des savoir*, La Découverte, Paris, 1995, pp. 304-312.
- HALFANI Hohamed, McCARNEY Patricia et RODRIGUEZ Alfredo, "Towards and understanding of governance: the emergence of an idea and its implication for urban research in the developing countries", *Urban Research in The Developing World: Perspectives on the City*, volume 4, Toronto, 1995.
- KOOIMAN Jan, *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Sage, London, 1993, 279 p.
- LAMEIRA Valdir de Jesus, *Governança corporativa*, Forense Universitária, São Paulo, 2001, 80 p.
- LAURIA Mickey, *Reconstructing Urban Regime Theory. Regulating Urban Politics in a Global Economy*, Sage, London, 1997, 278 p.
- LEFÈVRE Christin, "Gouvernements métropolitains et gouvernance dans les pays occidentaux", *Revue Politiques et Management Public*, volume 16, numéro 1, Institut d'Urbanisme de Paris, Paris, 1998, pp. 36-59.
- _____, "Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical review", *International Journal of Urban and regional research*, volume 22, numero 1, Blackwell, Oxford, 1998, pp. 9-25.
- LE GALES Patrick, "Regulations and Governance in Europe Cities", *Internacional Journal of Urban and Regional Research*, volume 22, número 3, Blackwell Publishers, Boston, 1998, pp. 482-506.
- _____, "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue Française des sciences politiques*, volume 45, numéro 1, Presses Universitaires de France, Paris, 1995, pp. 57-95.
- LEVY Evelyn, *Democracia nas Cidades Globais. Um estudo sobre Londres e São Paulo*, São Paulo, Studio Nobel, 1997, 231 p.
- MARCH James G. & OLSEN Johan P., *Democratic Governance*, The Free Press, New York, 1995, 283 p.
- MILANI Carlos, ARTURI Carlos & SOLINIS Germán (org.), *Democracia e governança mundial. Que regulações para o século XXI?*, MOST – UNESCO e

- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002, 295.
- MORIN Richard, "Gouvernance locale et développement économique des quartiers de Montréal", *Revue de Géographie de Lyon - Gouvernance des grandes régions urbaines Lyon Montreal*, volume 73, 2, Université de Lyon, Lyon, 1998, pp. 127-134.
- MOTTA Alexandre Ribeiro, "Porto Alegre – análise das políticas urbanas recentes", *Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR: Planejamento e construção democrática do espaço*, volume 1, ANPUR, Rio de Janeiro, 2001, pp 14-24.
- NEVES Carlos Augusto dos Santos, MILANI Carlos R. S., LAHBAUER Christian, DUPAS Gilberto et alli, *Governança global. Reorganização da política em todos os níveis de ação*, Centro de Estudos Konrad Adenauer Stiftung, Washington, 1999, 148 p.
- OUELLET Lionel, *Gouvernance et rôles changeants de l'État Moderne*, École nationale d'administration public, Université du Québec, Québec, 1995, 57 p.
- PADIOLEAU Jean-G., "La gouvernance des sociétés libérales ", *Analyses de la S.É.D.É.I.S.*, Société d'études et de documentation économiques, industrielles et sociales, Paris, 1996, pp. 21-26.
- PIERRE Jon, *Models of urban Governance: Exploring The Institutional Dimension of Urban Politics*, paper to be presented at the annual meeting of the Urban Affairs Association, Toronto, 1997, 26 p.
- PETERS B. Guy & SAVOIE Donald J. (dir.), *Les nouveaux défis de la gouvernance*, Centre canadien de gestion – Les Presses de l'Université de Laval, Laval, 1995, 306.
- PIERRE Jon, *Models of Urban Governance: Exploring The Institutional Dimension of Urban Politics*, Strathclyde, travail présenté à l'Urban Affairs Association, Toronto, 1997, 26 p.
- PRETECEILLE Edmond, "Paradoxes politiques des restructurations urbaines. Globalisation de l'économie et localisation du politique", *Espace et Société: Formes actuelles de la relocalisation*, numéro 59, L'Harmattan, Paris, 1991, pp. 5-36.
- REIS Elisa P., "Governabilidade e Solidariedade", in Lícia Valladares & Magda Prates Coelho (dir.), *Governabilidade e pobreza no Brasil*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1995, pp. 49-64.
- REMY Jean, "The Concept of Transaction: Its Analytical Scope and the Assumptions

it Conveys”, *Swiss Journal of Sociology*, numéro 23, Société Suisse de Sociologie, Suisse, 1997, pp. 15-23.

REMY Jean & VOYÉ Liliane, *La ville: vers une nouvelles definition?*, L'Harmattan, Paris, 1992, 173 p.

REMY, Jean, VOYE Liliane & SERVAIS Emile, *Produire ou Reproduire. Une sociologie de la vie quotidienne. Tome 1: Conflits et transaction sociale*, De Boeck, Bruxelles, 1991, 383 p.

_____, *Produire ou Reproduire. Une sociologie de la vie quotidienne. Tome 2: Transaction sociale et dynamiques culturelle*, De Boeck, Bruxelles, 1991, 383 p.

RIBEIRO Luis César de Queiroz, “A (In)Governabilidade da Cidade? Avanços e Desafios da

SASSEN Saskia, *La ville globale. New York, Londres, Tokyo*, Descartes & Cia, Paris, 1996, 530 p.

VOYÉ Liliane, *Ville et Transactions Sociales*, L'Harmattan, Paris, 1996, 292 p.

World Bank, *Governance and Development*, World Bank, Washington, 1992, p. 20.