

COOPERAÇÃO NO LESTE DA METRÓPOLE FLUMINENSE: DESAFIOS PARA A GOVERNANÇA REGIONAL¹

Gabriel de Souza Barbosa²

Helena Dias da Costa³

Resumo

Os debates sobre a governança têm ganhado destaque nos últimos tempos em diferentes espaços de discussão. Entretanto, não é possível afirmar que se trate de um mecanismo exitoso em todos os sentidos. Isso pode ser verificado em diferentes ocasiões e provocado por diversos fatores, independente da escala de análise e sobre qual território se coloca, como no caso do Leste Fluminense explorado neste trabalho. Admite-se que os questionamentos acerca da eficiência do Estado e de suas instituições depende fundamentalmente dos mecanismos de governança construídos para uma certa realidade. Em resumo, a governança por natureza pode falhar assim como o Estado e o Mercado. Entretanto, como seria possível construir um ambiente de sucesso no que se refere ao desenvolvimento regional?

PALAVRAS-CHAVE: Governança. Cooperação Intermunicipal. Federalismo.

¹ Trabalho apresentado no GT 1. Estado, Instituições e Planejamento – III SEDRES, Blumenau (SC), ocorrido entre 14 e 16 de setembro de 2016.

² Doutorando do IPPUR/UFRJ, e-mail: gabrielsbarbosa@yahoo.com.br. **Grupo de Trabalho: Análise de Experiências de Gestão do Planejamento do Desenvolvimento Regional.**

³ Graduanda em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social/UFRJ, e-mail: helena_diass@hotmail.com. **Grupo de Trabalho: Análise de Experiências de Gestão do Planejamento do Desenvolvimento Regional.**

Introdução

Apesar dos debates sobre a governança estarem em destaque nos últimos tempos em diferentes espaços de discussão, sejam eles públicos ou privados, e mesmo nos campos acadêmicos da Economia, Ciência Política e Geografia, não é possível afirmar atualmente que se tratem de um mecanismo exitoso em todos os sentidos. Isso pode ser verificado em diferentes ocasiões e provocado por diversos fatores, independente da escala de análise e sobre qual território se coloca. Admite-se no presente trabalho que os questionamentos acerca da eficiência do Estado e de suas instituições depende fundamentalmente dos mecanismos de governança construídos para uma certa realidade.

A literatura recorrente aponta a governança como uma alternativa possível aos problemas decorrentes de distintas visões ideológicas e políticas sobre o Estado, o mercado e a sociedade (KISSLER & HEIDEMANN, 2006). Não se pretende aqui realizar uma análise aprofundada sobre estes objetos, mas tão somente partir do pressuposto de que a governança concebida de modo tradicional não é suficiente para contornar problemas gerados tanto por falhas de mercado como por falhas de Estado.

Essa leitura tradicional da governança destaca seu papel “heterárquico”, de promoção de uma auto-organização entre os agentes no sentido de reduzir ruídos, favorecer as relações interpessoais, construir ambientes de confiança, coordenação, cooperação em múltiplas escalas. Entretanto, como aponta Jessop (1999), os mecanismos de governança também fracassam, e em boa medida isso está relacionado ao que se espera da governança.

Ainda segundo o autor, a racionalidade sobre a governança não deve ser nem procedimental nem substantiva, mas sim reflexiva, em uma permanente construção de códigos e métodos que superem as expectativas que priorizam a eficiência da ação pública e maximização do lucro, “abordagens que são particularmente propensas a problemas de racionalidade, oportunismo e especificidade de ativos limitada” (JESSOP, 1999, p. 5, tradução nossa).

Ainda segundo Jessop (1999),

[...] mecanismos de governança devem fornecer um quadro em que os atores relevantes podem chegar a um acordo sobre (se bem que possivelmente diferencial) horizontes espaciais e temporais de ação vis [...] vis seu ambiente. Eles também devem estabilizar as expectativas cognitivas e normativas desses atores por meio da formulação e promoção de uma 'visão de mundo' comum, bem como o desenvolvimento de soluções adequadas para os problemas de sequenciamento, ou seja, previsivelmente encomendar várias ações, políticas ou processos ao longo do tempo, especialmente quando eles possuem diferentes lógicas temporais. Em jogo aqui é o estabelecimento de bases seguras de coordenação com a sua própria seletividade estratégica estruturalmente inscrita. (p. 5. Tradução dos autores).

A despeito de uma leitura mais global sobre o termo, em grande parte influenciada pela posição do Banco Mundial, que toma o termo como uma condição para um Estado eficiente (DINIZ, 1995), Jessop (1999) aponta que o debate sobre a governança tem ganhado destaque no campo do desenvolvimento econômico e social local, pois esta tem fornecido o foco empírico das reflexões teóricas sobre as diversas maneiras pelas quais os mecanismos de coordenação podem falhar e como tendências para falha podem ser regidas.

Em todo caso, admite-se aqui que as falhas de governança além de estarem associadas a vícios procedimentais e substanciais, são decorrentes de uma natureza inata de seletividade, assim como toda e qualquer instituição subscrita aos adornos de um Estado capitalista (OFFE, 1982).

Na transversalidade de um mecanismo de governança incide o aparato estrutural, ideológico, político e repressivo da seletividade, que gera ares de neutralidade ao mesmo tempo em que promove não acontecimentos e invisibiliza discursos e lutas contrárias às expectativas e soluções de natureza capitalistas, e que, portanto, reforça códigos e relações de poder desiguais.

Considerando esta perspectiva teórica, resta-nos direcionar nossa pesquisa a situações empíricas sob as quais os mecanismos de governança são definidos como alternativa possível à harmonização dos interesses entre múltiplos agentes e o que se espera de uma eficiência de Estado. O caso selecionado pelo presente trabalho decorre

da implantação pela Petrobras de um Complexo Petroquímico no Município de Itaboraí no Estado do Rio de Janeiro, o COMPERJ, que, por si só, representa uma complexa engenharia política e econômica com efeitos imediatos sobre múltiplos agentes e escalas espaciais (MAPA 1).

Apontado por muitos como um dos maiores investimentos individuais da Petrobras, o anúncio do COMPERJ, em 2006, pelo ex-presidente Lula, provocou uma eufórica mobilização de diversos agentes, sejam eles políticos, econômicos e sociais tanto no sentido positivo quanto negativo.

O fato é que investimentos desta natureza se, por um lado, impulsionam o crescimento econômico de setores produtivos específicos e de determinadas regiões, também desorganizam territórios provocando significativas transformações sociais, demográficas, urbanas e ambientais. Ao alterar, deste modo, dinâmicas locais e regionais, acabam por aumentar a demanda por resultados e, portanto, eficiência dos governos estaduais e locais, frequentemente desestruturados e desprovidos de capacidade institucional para lidar com esse novo quadro. A magnitude das transformações geradas pela implantação destes grandes empreendimentos ultrapassa os limites territoriais dos municípios onde ocorrem, bem como as competências constitucionais desses entes da federação brasileira, exigindo políticas públicas de âmbito regional, que dependem minimamente de uma articulação que seja, ao mesmo tempo, multiescalar, intergovernamental, interfederativa e interagentes.

Importante salientar que o presente estudo ainda se encontra em fase de desenvolvimento, e não tem a pretensão de apresentar uma conclusão definitiva, mas tão somente levantar questões e refletir sobre os limites e possibilidades da aplicação de mecanismos de governança em áreas que recebem grandes investimentos.

2. Federalismo, Governança e Consórcios Intermunicipais no Brasil

2.1. Questões Estruturais do Federalismo Brasileiro e suas implicações na Governança

Ao longo dos anos 1990 e inícios dos anos 2000, o pacto federativo brasileiro esteve na agenda de estudo de importantes autores como Rui Affonso, Francisco de Oliveira, Celso Furtado etc. Parte das motivações para o debate naquele período advém de contendas relativas às guerras fiscais, à crise financeira dos Estados da federação, do próprio debate sobre competência e atribuições de entes, da acentuação das desigualdades regionais, dentre outros.

Não se coloca apenas o problema da Centralização X Descentralização na ordem do dia dos estudos da Federação, ponto amplamente debatido nas duas décadas passadas. As questões relacionadas à partilha de royalties do petróleo ou de arrecadação do ICMS, por exemplo, mostram que parte da complexidade do pacto federativo está em uma mesma esfera.

Na escala municipal, por exemplo, os problemas vão além e retratam, com frequência, as dificuldades de se formarem arranjos de governança que favoreçam ações de cooperação e consolidação de instituições intergovernamentais. É o caso, por exemplo, dos Consórcios intermunicipais, vez por outra anunciados na literatura acadêmica e política como instrumentos de cooperação acima de qualquer outra alternativa para se resolver problemas comuns que assumam configuração regional e eficientes na construção de uma visão comum entre suas partes.

O tema das atribuições e competências de cada ente – e aqui incluída a questão da arrecadação, das transferências governamentais, do gasto público, entre outros – não deve ser tomado como via exclusiva para se pensar o problema do pacto federativo

no Brasil; embora essa questão seja fundamental – e tem como um de seus pontos nevrálgicos a própria construção do pacto de 1988, quando se discutiu primeiro as competências e depois os recursos (AFFONSO, 1999). Como seria possível definir atribuições e competências semelhantes quando olhamos, por exemplo, não apenas heterogeneidade de municípios no País, mas também suas profundas desigualdades?

Essas questões ampliam a complexidade que envolve o Pacto Federativo do Brasil, e estudos que visam contribuir para melhor compreensão de parte desta complexidade e, atualizando o debate, ajudam a abrir caminhos para se pensar a governança e sua capacidade de gerar políticas, estratégias e novas escalas de desenvolvimento que visem transformar a realidade de desigualdades que aflige boa parte da população brasileira.

Em boa medida, a estrutura federativa no Brasil coloca um permanente dilema para os mecanismos de governança que acabam se estruturando em torno de agentes que atuam no limite da cooperação e da competição. Em muitos casos, esta condição provoca uma demasiada desconfiança e desgaste entre os agentes, o que dificulta a construção de uma visão comum e reflexiva da governança, como aponta Jessop (1999).

Pensar políticas, estratégias e escalas para o desenvolvimento significa incluir no debate o próprio ambiente de governança estruturado, que determina a capacidade de coordenação e cooperação em torno do processo de planejamento e execução de políticas públicas. Novas escalas e arranjos federativos permitem a ascensão de atores políticos, econômicos e sociais que passam a compor uma arena política territorialmente/regionalmente estabelecida.

2.2. Governança, Consórcios Intermunicipais e o Falso Dilema da Solidariedade como condição de Eficiência

Parte das discussões sobre consórcios intermunicipais no Brasil repousa na ideia de que a consequência inevitável da fragilidade dos municípios face aos seus problemas do cotidiano e da própria natureza estrutural do sistema federativo brasileiro

é a necessidade de os mesmos cooperarem em torno da resolução de problemas e interesses comuns. Não nos colocamos na posição de desconsiderar esta justificativa, mas tão somente de apresentar alguns elementos que podem também ser analisados quando se pensa a cooperação intermunicipal no Brasil.

Um olhar inspirado meramente por um apelo à solidariedade entre os agentes políticos no sentido de viabilizar um processo de cooperação duradouro e eficiente não nos parece uma solução definitiva e de simples orquestração/modelagem, mesmo considerando que em um processo de cooperação esteja pressuposto o princípio do interesse comum.

A solidariedade por si só não parece ser suficiente para sustentar políticas de cooperação federativa que superem ciclos eleitorais e conjunturas diversas. É o caso, por exemplo, do lapso existente entre a criação de consórcios intermunicipais e o funcionamento dos mesmos. Ao que parece, nem sempre a energia política que alimenta a criação se preserva posteriormente, gerando situações de esvaziamento político da instituição e, portanto, sua ineficácia, sem necessariamente deixar de existir. Há limites para esta solidariedade e certamente esbarram em modelos de governança e enfrentamento de problemas que devem ser levados em consideração.

Em grande medida, os principais problemas decorrentes da estrutura federativa brasileira estão vinculados ao caráter desigual e, até certo ponto, arbitrário, do arranjo de competências e atribuições conferido pela Constituição de 1988 aos seus entes, que reservaria aos municípios papel demasiadamente exaustivo e inglório na condução e execução de políticas públicas que lhe cabem. A maior parte da literatura relaciona a escassez de recursos vivenciada pelos municípios a desequilíbrios e desajustes fiscais decorrentes de um sistema de arrecadação que prioriza o governo Central a despeito das demais unidades federativas (SANTOS e COSTA, 2002); (SANTOS, 2008).

Somadas as atribuições previstas constitucionalmente, estaríamos diante de uma situação estrutural onde aos municípios restaria tão somente o recurso da cooperação e melhoria em suas condições de eficiência na gestão pública.

Portanto, a análise aqui se faz sobre um espaço de governança que se fundamenta sobre uma base legal estatal (consórcios públicos), reunindo agentes públicos (prefeitos dos municípios partícipes) em torno de problemas comuns que se projetam sobre uma região. Não se trata aqui de uma governança de moldes mercantis, embora a ação do mercado e dos agentes econômicos presentes no referido contexto sejam determinantes para a construção do ambiente de governança e, portanto, de influência sobre a decisão dos agentes participantes.

O objetivo seria de apresentar algumas considerações sobre a governança no Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense (CONLESTE) objeto do próximo item, utilizando-se como base metodológica a reflexão de Jessop sobre o papel da governança.

3. Falha na Governança e frustração das expectativas: o caso do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense (CONLESTE)

Com frequência os problemas do cotidiano que envolvem o papel da administração pública (público e ação do Estado) aparecem como uma questão de má gestão, onde uma prática mais eficiente do Estado, do gestor, ou mesmo uma reestruturação institucional, seriam suficientes para contornar determinados problemas.

Em meio a esta abordagem, o quadro institucional segundo esta concepção teórica contribui para esse caráter eficiente e de controle da gestão em um sistema.

Na literatura correspondente é frequente uma abordagem semelhante ao se tratar os Consórcios Intermunicipais. Segundo as mesmas, em meio a cenários de dificuldades de gestão de problemas que se apresentam de modo regional, seriam estes espaços institucionais suficientes ou adequados para o enfrentamento dos problemas cotidianos que se apresentam em uma escala regional.

A evolução desta narrativa por si só colocaria o problema da gestão territorial como uma atribuição do gestor local e demandaria uma certa coesão de interesses

para que o custo de negociação entre os envolvidos se reduzisse; com isso, a solução para um determinado problema estaria com os dias contados.

Se nos restringíssemos a esta abordagem para problematizar o funcionamento dos consórcios intermunicipais, certamente estaríamos abandonando certa riqueza e potencialidade deste estudo. A complexidade que envolve as relações entre municípios no Brasil é tamanha que não há, até o momento, base teórica que dê conta da constelação de relações intermunicipais no nosso País, demonstrando a máxima do “cada caso é um caso”.

A replicação de modelos de análise das relações intermunicipais no Brasil serviria apenas para demonstrar as próprias limitações do modelo. Isso fica bem claro nas análises sobre a criação e o funcionamento de consórcios intermunicipais no Brasil, onde diversos fatores interferem em sua prática cotidiana, e não seria apenas o formato institucional juridicamente definido ou pela legislação federal (Lei 11.107/05) ou pelo arranjo localmente definido que estariam mal ou bem colocados.

Sobre essa questão, há toda uma problemática federativa envolvida, que também não está restrita aos limites de atribuições e competências da Constituição Federal, sendo o atributo territorial/regional indispensável para a contextualização das relações intermunicipais.

Nesse sentido, um exemplo marcante para explicitar esta abordagem está na análise das variáveis [territoriais e políticas], que alteram o conjunto das relações intermunicipais percebidas no Leste da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, mais especificamente no conjunto dos municípios que formam o CONLESTE.

O CONLESTE é um arranjo político-institucional que desenha uma região de abrangência dos impactos diversos provocados pela instalação do Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro (COMPERJ) no Município de Itaboraí. Trata-se de um consórcio público (segundo a Lei 11.107 - ver esta definição na literatura) criado imediatamente após o anúncio da implantação do COMPERJ em 2007. Constituído inicialmente por 11 municípios, atualmente o CONLESTE abriga 15

municípios, que diferem totalmente no que se refere aos seus aspectos demográficos, políticos, de natureza física, entre outros.

Nesse sentido, o presente trabalho busca reunir o conjunto de fatores não institucionais, em sentido clássico, que alteram a configuração deste arranjo e tornam a sua “eficiência” um aspecto muito além da lógica institucional.

Existe um descompasso entre as instituições no momento da criação e durante o seu funcionamento, e o interessante é notar que o funcionamento das instituições depende de uma força que vai além do seu combustível inicial. Para que uma instituição ganhe vida, é preciso que alguns elementos sejam colocados e que estes não sejam reduzidos a uma argumentação acerca da vontade política dos agentes envolvidos

A governança pressupõe um conceito de *heterarquia*, de auto-organização horizontal de ação mútua e interdependente dos agentes, fundamentada em três aspectos: *interpersonal networking*, *interorganizational negotiation*, e '*de-centred intersystemic context steering*' (*dezentrierte Kontextsteuerung*). Segundo o autor, os dois primeiros aspectos estão bem delineados na literatura sobre governança, sendo elencados como fatores fundamentais para um processo profícuo de negociação.

Entretanto, até mesmo um processo de governança, que aparentemente se constrói em um ambiente favorável para que ocorram negociações, também incorre no risco do fracasso, e, por isso, a governança não deve ser vista nem como processual nem como substancial, mas sim como uma ação permanentemente reflexiva.

Nesse sentido, uma das alternativas para a governança seria incorporar o quanto possível o terceiro aspecto, que Jessop (1999) chama de *de-centred intersystemic context steering*'. Segundo o autor, este processo:

Compreende esforços no sentido de orientar (guia) o desenvolvimento de diferentes sistemas, tendo em conta tanto os seus próprios códigos de operação e racionalidades como suas várias interdependências substantiva, social e espaço-temporais. Isto é facilitado pela comunicação orientada para "redução de ruídos" intersistêmicos (compreensão mútua), negociação, coordenação negativa e cooperação em projetos comuns. E se reflete no uso de meios simbólicos de comunicação, tais como o dinheiro, a lei, ou o conhecimento para modificar os contextos estruturais e estratégicos em que a função de diferentes sistemas esteja em conformidade com projectos partilhados seguindo seus próprios códigos operacionais em vez de coordenação imperativa. (p. 4. Tradução dos Autores).

Entretanto, mesmo em tais condições e segundo estes princípios, a governança também está sujeita a falhas que podem ser observadas em cada um dos três aspectos mencionados. A auto-organização necessária para se operar em um plano de negociações e confiança entre os agentes, tornando-os capazes de superar suas diferentes percepções e contribuindo para a construção de uma visão comum do problema, é frequentemente afetada não apenas nos contextos sociais, políticos e econômicos mais turbulentos, levando a crer que diferentes objetos na governança afetam a sua probabilidade de sucesso.

Esta é a principal razão para o debate sobre a governança se apresentar tão complexo e passar a ser relatado mais no âmbito do desenvolvimento econômico e social local e regional (no caso intermunicipal) a despeito de uma aplicação que priorize escalas de maior abrangência como a nacional e global. Embora seja certo de que a governança permita a comunicação entre agentes e escalas.

Para Jessop, a governança tem ganhado espaço entre os estudos que lidam com a escala local. O sucesso em uma escala pode muito bem depender do que ocorre em outras escalas.

Como observado, os mecanismos de governança dependem de inúmeros fatores para refletirem um ambiente favorável para negociação de múltiplos interesses. Os aspectos ligados às relações interpessoais e networking e relações intergovernamentais são fundamentais para isso. Uma depende da outra, e, no caso da região, os agentes não dispõem de um ambiente de mediação claro a despeito da criação do Fórum COMPERJ, que possui baixa atuação, construído e organizado pelo

Estado. Ou seja, a comunicação entre os agentes – leia-se: prefeitos dos municípios impactados e representantes de órgãos públicos da administração direta e indireta, representantes de movimentos sociais, ambientais, representantes da Petrobras, Ministério Público, universidades e demais agentes envolvidos – não se medeia por mecanismos de governança [de fácil entendimento], e que, portanto, assegure a clareza de informações, a construção de ambientes de confiança e a visão comum.

Um pouco desta limitação na formulação de mecanismos de governança regionais se dá em função de falhas na governança Intrainstitucional. Considerando que um importante agente na região é o próprio CONLESTE, por este reunir as prefeituras dos municípios impactados, em ambiente institucional de negociação de prioridades para a região e estruturação de planos de ação para mediar e contornar demandas regionais, no sentido de construir uma visão comum, as falhas de comunicação entre os próprios prefeitos e a indisposição para cooperar provocam um quadro de inoperância e esvaziamento desta instituição, gerando efeitos comprometedores sobre a governança regional.

Em parte, o que explicaria esta inoperância estaria relacionado a quatro fatores. Em primeiro lugar, o próprio caráter do federalismo brasileiro que, embora aprecie a cooperação intermunicipal, impõe desafios grandes para a praticidade de ações cooperadas. Parte desses desafios que se colocam dizem respeito à baixa capacidade de coordenação interescalar, como o caso do papel mediador tanto do Governo Federal como do Estadual.

Em segundo, fatores políticos decorrentes da própria disputa por visibilidade dos agentes públicos locais inclinam-se a embargar projetos tendencialmente favoráveis à imagem de um ou outro grupo político regional. É bem certo que o sistema político impõe condições de baixo estímulo à cooperação de longo prazo, e muitas vezes os agentes políticos cooperam apenas em questões que provoquem efeitos imediatos aos seus ciclos de gestão e submetidos a finalidades eleitoreiras. A isso, pode-se somar uma percepção de que prefeitos de hoje podem ser adversários políticos de amanhã, sobretudo em disputas por espaço nos legislativos estaduais e federais. Isso dificultaria a formação de relações de confiança entre os prefeitos.

Num terceiro lugar, estariam os fatores econômicos. É possível Identificar uma baixa disponibilidade de recursos econômicos e financeiros para formular e gerenciar projetos políticos e de infraestrutura na região. A argumentação nesse sentido se divide em duas vertentes. Uma de caráter estrutural, na via do federalismo fiscal, condicionantes constitucionais e autonomia financeira dos municípios, e outra de caráter conjuntural, que questiona o próprio papel da Petrobras.

Não é recente a retórica por maior autonomia municipal, considerada hoje como relativa e apenas figurativa no âmbito político e administrativo. O atual cenário do federalismo brasileiro é apontado por muitos autores como desajustado entre a capacidade de arrecadação, e, portanto, uma autonomia financeira, entre os três níveis da federação, e as atribuições destinadas a cada um. Apesar dos consensos em torno da descentralização gerada pela Constituição de 1988, que eleva o município à classe de ente federado, os dados demonstram que, ao longo das décadas posteriores, houve permanente movimento de recentralização financeira promovido pela União (ARRETCHE, 2000; SANTOS, 2008).

Em paralelo a isso, questiona-se a pequena disponibilidade de recursos repassados pela Petrobras (agente econômico desestabilizador da Região) a título de investimentos em infraestrutura na região ou compensações financeiras face aos prejuízos e transtornos gerados pelo COMPERJ. Embora tenham sido aprovadas compensações financeiras bastante pontuais e que contemplaram pouco os municípios da Região impactada, a maioria dos prefeitos ainda espera o encaminhamento de questões compensatórias e a destinação dos recursos para a elaboração do Plano de Estruturação Territorial do Leste Fluminense (PET-Leste), embargado pela falta de repasses.

Por último, um dos fatores que contribui para as limitações na formulação de um ambiente de governança na Região é a própria heterogeneidade dos seus municípios, que estabelece dificuldades no alinhamento de prioridades uma vez que a natureza dos problemas que assolam cada município acaba sendo muito distinta. Isso se verifica em diversos pontos e se reflete nos mais diversos indicadores de desenvolvimento social e econômico.

Ao observar o quadro de demandas dos municípios da Região levantados junto aos diversos agentes locais por meio das Agendas 21 locais (uma iniciativa da Petrobras e ComARC – Comitê das Agendas 21), é possível observar uma multiplicidade de demandas e problemas que reforçam o argumento anterior de que a heterogeneidade dos municípios dificulta a conformação de uma visão única.

Considerações Finais

O presente texto buscou desenvolver a reflexão acerca da governança em ambientes que recebem grandes investimentos como no caso do Leste Fluminense em decorrência da implantação do COMPERJ. Entende-se que a governança, quando pautada por uma racionalidade de Estado capitalista, funciona como um mecanismo que, ao fim e ao cabo, não viabiliza o aparecimento de ideias e soluções não capitalistas, gerando invisibilidades e, portanto, não acontecimentos, transformando interesses gerais e coletivos da classe trabalhadora em interesses capitalistas.

Em resumo, a governança por natureza pode falhar assim como o Estado e o Mercado. Entretanto, como seria possível construir um ambiente de sucesso no que se refere ao desenvolvimento político e econômico?

Uma opção para as falhas de governança segundo Jessop seria a adoção de um modelo de metagovernança, que não deve ser compreendido como um nível hierarquicamente superior do governo no controle de todos os mecanismos de governança, mas sim como:

Rather, it involves managing the complexity, plurality, and tangled hierarchies' characteristic of prevailing modes of coordination. It involves defining new boundary-spanning roles and functions, creating linkage devices, sponsoring new organizations, identifying appropriate lead organizations to coordinate other partners, designing institutions, and generating visions to facilitate self-organization in different fields. It also involves providing mechanisms for collective feedback and learning about the functional linkages and the material interdependencies among different sites and spheres of action, and encouraging a relative coherence among diverse objectives, spatial and temporal horizons, actions, and outcomes of governance arrangements. It involves the shaping of the context within which these arrangements forged rather than developing specific strategies and initiatives for them. (JESSOP, 1999; p.8)

Tradução:

Em vez disso, envolve administrar a complexidade, a pluralidade e as hierarquias emaranhadas "características dos modos predominantes de coordenação. Trata-se de definir novos papéis e funções de fronteira, criar dispositivos de ligação, patrocinar novas organizações, identificar organizações líderes apropriadas para coordenar outros parceiros, projetar instituições e gerar visões para facilitar a auto-organização em diferentes campos. Também envolve o fornecimento de mecanismos de feedback coletivo e aprendizagem sobre as ligações funcionais e as interdependências materiais entre os diferentes locais e esferas de ação, e incentivando uma coerência relativa entre os diversos objetivos, horizontes espaciais e temporais, ações e resultados dos arranjos de governança. Trata-se de definir o contexto em que esses acordos foram estabelecidos, em vez de desenvolver estratégias e iniciativas específicas para eles. (JESSOP, 1999; p.8)

Esta perspectiva, quem sabe, poderia se adequar aos limites e impossibilidades de uma governança na área do CONLESTE, que, como visto, tem se revelado mais um mecanismo de governança de funções políticas do que técnico-econômica, com pequena capacidade de execução de políticas públicas. Esse parece ser um mecanismo que representa um fracasso deste modelo de governança, pois o consórcio não é capaz de executar políticas.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C.; SANO, Hironobu. Coordenação e Cooperação no Federalismo Brasileiro: avanços e desafios. In: CUNHA, Alexandre dos Santos (org.); MEDEIROS, Bernardo Abreu de (org.); AQUINO, Luseni Cordeiro de. (org.). **Estado Instituições e Democracia**: República. Brasília: IPEA, 2010. p. 177-212.

ABRUCIO Fernando. Luiz; COUTO, Claudio Gonçalves. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. **São Paulo em Perspectiva**, v.10, n.30, p. 40-47, 1996. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/files_pdf/AredefinicaodopapeldoEstadonoambitolocal.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2016.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. A Federação no Brasil: impasses e perspectivas. In: _____ (org.); SILVA, Pedro L. B. (org.). **A Federação em Perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

_____. A Federação na encruzilhada. In: BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Quem és tu Federação?** Brasília-DF: Comissão Nacional para as Comemorações do 5º Centenário do Descobrimento do Brasil, 1999.

_____. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 14, p. 127-152, jun; 2000. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=506&tp=a>. >. Acesso em: 20 maio 2016.

ARAUJO, T. M. B. Planejamento regional e relações intergovernamentais. In: _____ (org.); SILVA, Pedro L. B. (org.). **A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p.473-493.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000

BURGESS, M. **Comparative federalism: theory and practice**. London: Routledge, 2006

COMPLEXO PETROQUÍMICO DO RIO DE JANEIRO (COMPERJ). **Iniciativa Agenda 21 COMPERJ: Núcleo Ambiental**. Disponível em: < <http://docplayer.com.br/11613153-Iniciativa-agenda-21-comperj.html>>. Acesso em: 16 jun. 2016.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; ARAÚJO, Fátima Fernandes de; BATISTA, Sinoel. Consórcios numa perspectiva histórico-institucional. **CADERNOS ADENAUER Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2012. p. 111-124. (Cadernos Adenauer, v.12, n.4, abr; 2011). Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/6768-1442-5-30.pdf> >. Acesso em: 20 maio 2016.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.38, n.3, p. 385-415, 1995.

FURTADO, C. A Federação por fazer. BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Quem és tu Federação?** Brasília-DF: Comissão Nacional para as Comemorações do 5º Centenário do Descobrimento do Brasil, 1999.

GONÇALVES, Alcindo. O conceito de Governança. Disponível em: <<http://www.ligiatavares.com/gerencia/uploads/arquivos/24cccb375b45d32a6df8b183f8122058.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2016.

JESSOP, Bob. The dynamics of partnership and governance failure. In: STOKER, Gerry (ed.). **The new politics of local governance in Britain**. Oxford, UK: Oxford University Press, 1999.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.40, n.3, p. 479-499, maio-jun; 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n3/31252.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2016.

LINHARES, P. T. F.; FERREIRA, A. P. **Coordenação e cooperação federativa em áreas de grandes investimentos**: Estado Instituições e Democracia: República. Brasília: IPEA, 2010. p. 150-177.

LINHARES, P. T. F.; GONÇALVES, R. **Cooperação e Coordenação Federativa em áreas de grande investimento**: bases metodológicas para a pesquisa de campo. Estado instituições e democracia: República. Brasília: IPEA, 2011.

LIPPARD, Cliff. **Regional Governance Districts**. TACIR Staff Report: 2010. Nashville, Tennessee, USA: The Tennessee Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 2010. Disponível em: <https://www.tn.gov/assets/entities/tacir/attachments/regional_governance_districts.pdf> . Acesso em: 21 abr.2016.

NITERÓI (Município). PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO. **Lei n. 2423, de 05 de janeiro de 2007**: Autoriza o Poder Executivo Municipal a celebrar Protocolo de Intenções e Termos Aditivos com os municípios de São Gonçalo, Itaboraí, Tanguá, Rio Bonito, Casimiro de Abreu, Silva Jardim, Cachoeiras de Macacu, Magé e Guapimirim, objetivando a Constituição do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Região Leste Fluminense (CONLESTE). Niterói-RJ: Prefeitura Municipal, 2007. Disponível em: <http://pgm.niteroi.rj.gov.br/legislacao_pmn/2007/LEIS/2423_Protocolo_de_intencoes_com_munic%C3%ADpios_vizinhos.pdf>. Acesso em: 13 maio 2016.

OFFE, Claus. “Dominação de classe e sistema político: Sobre a seletividade das instituições políticas”. In: _____. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1982.

OLIVEIRA, Francisco. Aproximações ao enigma: que quer dizer desenvolvimento local? In: SPINK, Peter (org.); BAUA, Silvio Caccia (org.); PAULICS, Veronika (org.). **Novos contornos da gestão local**: conceitos em construção/ organizadores: São Paulo: Polis, 2002.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. **Município, descentralização e território**. São Paulo: Forense, 2008.

_____; COSTA, Laís Silveira; ANDRADE, Thompson Almeida. Federalismo no Brasil: análise da descentralização financeira da perspectiva das cidades médias. **Economia Aplicada**, v. 4, n. 2, 2002. Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/capitulo8_federalismo.pdf>. Acesso em: 21 set.2016.

SILVA NETO, Romeu e; ROCHA, Maria das Dores. Avaliação dos impactos dos grandes projetos de investimentos na dinâmica do emprego formal no Estado do Rio de Janeiro. Espaço e Economia – **Revista Brasileira de Geografia Econômica**, v.3, n.5, 2014. Disponível em: < <https://espacoeconomia.revues.org/1345>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

SPINK, Peter (org.); BAUA, Silvio Caccia (org.); PAULICS, Veronika (org.). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção/ organizadores**: São Paulo: Polis, 2002.

ZIMMERMANN, V. J.; DALLABRIDA, R. Estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento: a possibilidade dos consórcios intermunicipais de desenvolvimento no Brasil. In: DALLABRIDA, V. R. (Org.). **Governança territorial e desenvolvimento: Descentralização político-administrativa**: estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p.94-114.