

GOVERNANÇA TERRITORIAL E SEUS DESAFIOS. REFLEXÕES SOBRE CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS E COMITÊS HIDROGRÁFICAS.

Rainer Randolph¹

Gabriel Azevedo Magalhães²

Resumo

O presente ensaio pretendeu fornecer elementos analíticos que possam contribuir para a caracterização e compreensão de certas propostas de políticas e planejamento de desenvolvimento regional no Brasil em períodos históricos mais recentes, que não partem de um “macrodiscurso” de nível federal. Por causa do envolvimento de outras “escalas” – tanto sociais como territoriais –, pareceu necessário iniciar o ensaio com uma reflexão sobre temas como governo, governança, planejamento e política que deve servir como base de ponderação para metodologias que procuram, nestes processos, desvendar tanto o envolvimento e desencadeamento de diferentes níveis federativos, desde o governo federal e os governos estaduais, como também aqueles que têm sua origem em comunidades regionais ou mesmo em nível municipal. Foram utilizados estudos de casos desenvolvidos acerca dos Comitês de Bacias Hidrográficas e Consórcios Públicos Intermunicipais no sentido de serem experiências empíricas de governança, que envolvem diferentes escalas de regionalização.

PALAVRAS-CHAVE: Governança. Cooperação intermunicipal. Consórcios. Gestão da água

¹ Professor Titular UFRJ e coordenador do Laboratório Oficina Redes e Espaço – LabORE/IPPUR. E-mail: rainer.randolph@gmail.com .

² Mestrando do IPPUR e pesquisador do Laboratório Oficina Redes e Espaço – LabORE/IPPUR. E-mail: gabrielmagalhaes90@hotmail.com

Introdução

Como já anunciado em outras ocasiões, as pesquisas e reflexões realizadas no nosso laboratório (ANTUNES, 2016), (BARBOSA, 2016), (FARIA, DIAS; SOUZA, 2016), (RANDOLPH, 2016), (RANDOLPH, 2015; et al) pretendem fornecer elementos empíricos e conceituais, que objetivam contribuir para a identificação, a análise e a compreensão de propostas de políticas e planejamento de desenvolvimento regional no Brasil em períodos históricos mais recentes.

Mais especificamente, em relação aos mais diversos determinantes que foram envolvidos nestes processos, a reflexão sobre temas como política, planejamento, governo e, mais recentemente, governança, pretende servir como base de ponderação para metodologias que procuram desvendar tanto seu envolvimento e desencadeamento de diferentes níveis federativas, desde o governo federal aos governos estaduais, como também aqueles que têm sua origem em comunidades regionais ou mesmo em nível municipal.

Dentro desse contexto geral e apoiado nas publicações acima mencionadas, o presente ensaio se dedica a duas temáticas principais, as quais estão envolvidas na discussão de diferentes *arranjos institucionais* adotados em variadas regiões para resolver problemas que ultrapassam o nível local. O que interessa aqui para a reflexão conceitual são exatamente as possíveis articulações entre níveis federativas ou mesmo dentro do mesmo nível de federação, que seriam, por exemplo, a formação de consórcios intermunicipais multifinalitário, ou de outras formas, com algum potencial para a articulação colaborativa entre municípios. Um dos exemplos mais instigantes e atuais dessas formas de cooperação institucional são os comitês de bacia hidrográfica voltados para a gestão/governança da água, da seca ou da falta d'água e a crise hídrica em geral. Em todos os casos de uma cooperação supralocal ou, como introduzimos posteriormente, em escala "meso", diversos arranjos institucionais identificados apontam para "diferenças" regionais que não parecem seguir mais o clássico padrão Nordeste – Sudeste no Brasil, mas se apresentam hoje sob nova roupagem.

Neste sentido, uma das contribuições do presente ensaio é a de alinhavar uma argumentação que pretende oferecer elementos para uma percepção mais

profunda de problemas com aparências semelhantes - ou onde as diferenças são simplesmente chamadas de “assimetrias” -, mas com razões e histórias muito diversas. Como exemplo já mencionado, vale investigar a diferença entre a crônica escassez de água no Nordeste brasileiro e as formas de seu enfrentamento; e a assim chamada recente “crise hídrica” no Sudeste e a maneira como se procura superá-la por meio de determinadas formas de gestão e governança dos recursos hídricos. Não se viu ainda nenhum esforço sistemático a este respeito.

Por isto, parece-nos que o alerta de Souza (2009) é da maior importância quando escreve:

Nossos graves problemas sociais e políticos [...] (são) todos superficialmente percebidos e amesquinados a questões de “gestão de recursos”. Com isso, cria-se a falsa impressão de que conhecemos os nossos problemas sociais e que o que falta é apenas uma “gerência” eficiente — a crença fundamental de toda visão tecnocrática do mundo — quando, na verdade, sequer se sabe do que se está falando. (p.17)

A fim de “saber do que se está falando” é a hipótese do presente trabalho, o qual mostra que é necessário elevar o debate sobre política, planejamento, governo e governança a um novo patamar para fornecer argumentos a metodologias que permitam enfrentar os mencionados desafios.

Em trabalho anterior (RANDOLPH, 2016), foi realizado um esforço em elaborar uma orientação conceitual, o qual partiu do pressuposto que ia ser necessário, nessa discussão, explanar o posicionamento adotado em relação ao Estado, suas características, formatos, funções e funcionamento. Era preciso retomar uma discussão sobre o Estado capitalista de uma maneira mais genérica da que muitos colegas indicaram como necessária para uma reflexão mais profunda sobre planejamento e desenvolvimento regional. Sem apresentar uma “teoria do Estado”, a noção do Estado foi abordada de uma forma que permitiu o aprofundamento das questões da política, do planejamento, da gestão e, especialmente, referente a tão falada “governança” (vide RANDOLPH, 2016).

No presente ensaio, o debate inicia-se com um raciocínio crítico sobre a “governança”, temática que está na ordem do dia. Seguindo o caminho do trabalho indicado e a partir da apropriação de uma bibliografia diferente, apresenta-se uma breve história do próprio termo e de sua difusão e apropriação, como de uma rápida

sistematização de diferentes acepções de seu significado. Propomos uma abordagem que nos permitiu depois falar de “governança” desde uma determinada compreensão referente a relações entre Estado, sociedade e mercado. Chamamos essa abordagem de uma concepção neogramsciana da governança (vide JESSOP, 2004/2014) que recorre nessa compreensão das relações – e de sua transformação, o que é mais importante - entre Estado, sociedade e mercado a perspectivas críticas de autores como Gramsci (daí o nome; vide GRAMSCI, 1999, POULANTZAS, 1981 e OFFE, 1984, 2006, JESSOP, 2009).

A incorporação destes autores na abordagem remete, em última instância, à discussão do federalismo dentro de uma perspectiva ampliada do Estado e da possibilidade de avançar de uma compreensão de governança neoliberal para uma “neogramsciana”. O debate sobre formas institucionais de cooperação entre níveis federativos o eleva a nível constitucional e de mudanças de determinações constitucionais, onde vêm se debatendo regulamentações a respeito das relações entre sociedade política (Estado, governos), sociedade civil (setor não governamental, formas de associações, agrupamentos etc. civis) e mesmo com o mundo da vida, como fala Jessop.

Em outras palavras, a tentativa de um “deslocamento” (*shift*) do conceito neoliberal de governança para uma compreensão crítica, neogramsciana, cria também consequências para uma revisão de debates sobre federalismo, pacto federativo, capacidades governativas etc., necessárias para não recair – sem querer – em uma compreensão neoliberal do termo enquanto forma de esvaziamento do Estado. Excedem, obviamente, em larga medida, as possibilidades do atual trabalho, mas gostaríamos de chamar sua atenção aqui.

No presente ensaio, a última parte dedica-se a uma análise das formas institucionais de cooperação em nível “meso” entre municípios a partir do olhar de uma perspectiva crítica da governança. Como já assinalado antes, os casos – tanto em formatos como em experiências de implantação – serão os Consórcios Intermunicipais e Comitês de Bacia Hidrográfica.

2. Estado, governo e diferentes abordagens de governançaⁱ

Para acompanhar o surgimento e a difusão do termo “governança”, seguimos a periodização de Levi-Four (2011), que, mais tarde, se diferenciara entre quatro posições a seu respeito:

Nos anos 1950 e 1960, o tema da governança foi marginal para a produção de conhecimento nas ciências sociais e humanas (como refletido no ISI Web of Knowledge). O pequeno número de papéis que foram classificados no âmbito deste tópico concentra-se principalmente no ensino superior e na governança urbana provavelmente demonstrando que os modos hierárquicos de controle político não são tão eficientes em ambos, nas universidades ou no governo local. Apesar da noção de governança sempre estar presente, o papel por ela desempenhado na formação do discurso nas ciências sociais foi limitado. Até o final de meados de 1970, a influência dos trabalhos que foram classificados no âmbito deste tópico é baixa em relação à esfera social³.

Conforme o autor, essa situação mudou radicalmente com a publicação do artigo de Oliver Williamson (1979) a respeito da governança corporativa sob o título “Economia de Custos de Transação: Governança de relações contratuais”. O trabalho de Williamson foi os impactos das esferas sociais (LEVI-FOUR, 2011), responsável por cerca de 83% das citações de artigos sobre o tema da governança no período 1975-1980, e continua um dos mais citados trabalhos na literatura até o momento.

O período de 1981-1985 é caracterizado pela predominância de questões de governança corporativa, tanto em geral como dentro do estreito conjunto de artigos altamente citados. Nesta década de 1980, apenas 349 publicações foram classificadas como ligadas ao tema, e esses trabalhos foram citados 3609 vezes.

Já na década de 1990, tanto o número de artigos como o número de citações cresceram mais de dez vezes (3773 papéis e 70.157 citações). Foi então que a governança tornou-se um conceito de moda. Ao mesmo tempo, a participação dos dez trabalhos mais citados cai para apenas 25% do total do número de citações – um sinal que muitos outros trabalhos se tornaram influentes nesse período.

³ Tradução dos autores do presente trabalho de Oliver Williamson (1979) e sua compreensão para outras esferas da vida social e seu impacto.

A primeira década do segundo milênio assistiu a uma nova aceleração no interesse da comunidade acadêmica na temática da governança. O número de artigos sobre o tema cresceu para 18.648 com 104.928 citações.

Conforme Levi-Four (2011), no decorrer desta trajetória, formaram-se as relações de governança e cita as quatro perspectivas em relação à noção da governança atinente ao Estado.

O autor descreve uma dessas abordagens como “de-governancing”. Em analogia ao caso dos conceitos de regulação e desburocratização, a finalidade é limitar não apenas a habilidade de governar por parte do Estado, por via de medidas administrativas e mecanismos políticos, mas esvaziar também esferas alternativas de autoridade e de regulação, como a regulação das relações business-to-business, regulação civil etc. Nesta abordagem, “good governance” é sinônimo de “no governance” ou “governança mínima”.

Outra perspectiva se chama “governança como esvaziamento do Estado”, que Levi-Four atribui a um conjunto de autores (JESSOP, 1994); (PETERS, 1994); (RHODES, 1994). Ela mostra claramente sua filiação ao projeto político do neoliberalismo na medida em que está baseada em um afastamento entre governo e governança, onde há, na esfera geral da política, um deslocamento da gestão em direção a mercados e outras instituições políticas e, em âmbitos mais limitados, em direção a governo local ou regional, a comunidades empresariais nacionais e organizações não governamentais.

Há outra perspectiva que, à primeira vista, tem características parecidas com a visão neoliberal por causa de um deslocamento de atribuições, da transformação da organização do Estado, de limitações das capacidades políticas e do aumento da importância do setor privado no âmbito do processo político. Mas essa, chamada de “governança centrada no Estado”, combina as propriedades com o pressuposto que o Estado continua o ator mais importante na política e na governança global em geral.

Por fim, existe uma abordagem ainda em fase de surgimento que explora as relações entre “governo” e “governança” de um ponto de vista regulatório e em relação a um capitalismo que pode ser chamado de “regulado” ou “regulatório” (vide

LEVI-FAUR, 2005); (LOBEL, 2012); (LEHMKUHL, 2008). Levanta a sugestão que tanto governança como regulação são os maiores significantes da estrutura política, do próprio processo político e dos resultados políticos. Essa abordagem refere-se tanto à bibliografia da governança, para identificar descentralização e diversificação da política (politics and policy), como a da regulação, para mostrar a expansão da governança regulatória e a noção do Estado regulatório.

Com pode ser observado, as diferenciações entre essas abordagens têm seu ponto central na distribuição de atribuições entre Estado e mercado (e/ou sociedade). Também Jessop, (2014), na sua reflexão sobre a noção da “governança”, não a compreende como fenômeno específico do Estado próprio. Aparecem aqui as palavras-chave para qualquer discussão sobre governança que são a noção da “complexidade” e a da “coordenação”:

Em termos gerais, a governança se refere aos mecanismos e estratégias de coordenação adotadas em face da interdependência recíproca complexa entre os atores operacionalmente autônomos, organizações e sistemas funcionais. Assim governança ocorre em todos os campos sociais e seus estudiosos examinaram uma ampla gama de tais mecanismos e estratégias, incluindo mercados, clãs, redes, alianças, parcerias, cartéis, associações e estados.

Essa compreensão é interessante na medida em que desvincula a discussão do contexto limitado do Estado e do deslocamento de determinadas responsabilidades suas para outras esferas da vida social (organizações não governamentais) e dos sistemas econômicos (privatização). Partir do entendimento da governança como mecanismos “heterárquicos” – em contraste com a anarquia do mercado ou a hierarquia burocrática – aponta para a necessidade de voltar a atenção à crescente complexidade de relações sociais, de decisões, operações e objetivos, que são mutuamente interdependentes e fogem, assim, da tradicional noção de “governo” ou “gestão”.

O autor atribui particularmente a mudança de “governo” para “governança” em várias escalas territoriais e em vários domínios funcionais a uma tendência de de-estatização do sistema político. Na avaliação de Jessop (2004/2014), a “proliferação de parcerias público-privadas em vários disfarces para complementar e, às vezes, para substituir formas mais tradicionais de corporativismo e concertação” não significa necessariamente a perda da capacidade governativa do Estado. O aumento

relativo do peso de governança em todos os níveis, como a coordenação entre diferentes escalas verticais até o local, pode melhorar a capacidade de projetar o poder do Estado e atingir seus objetivos mediante a mobilização de conhecimento e de poder, recursos dos parceiros ou partes interessadas não governamentais influentes.

Não é preciso acompanhar a identificação de uma metagovernança que Jessop interpreta como contratendência à de-estatização do sistema político e que é capaz de aumentar o papel do governo.

É importante reter dessa discussão a conclusão de que a perspectiva ampliada do Estado – como relação social – exige, de fato, a substituição, também, dos termos estreitos de “gestão” ou “governo” por uma noção mais ampla, que permite capturar a natureza mais complexa dos processos políticos e sociais que envolvem o Estado na sua compreensão ampla, isto é, gramsciana.

De alguma forma, Offe (2009) se aproxima dessa compreensão quando identifica que dois importantes aspectos de governança apontam para uma *resiliência do Estado*:

(aí) se encontra a perspectiva de que a governança pode aumentar a capacidade de intervenção do Estado, trazendo atores não estatais para a elaboração e implementação de políticas públicas, tornando-as, assim, mais eficiente e menos falível. [...] O slogan desta doutrina é que o Estado deve limitar-se a direção e deixar as decisões para outros atores. Pode-se também falar de forças auxiliares dentro da sociedade civil que, através de adequados meios e de acordo com as suas competências e recursos específicos, estão sendo recrutados para a cooperação no cumprimento das tarefas públicas. Tornam-se sujeito à supervisão e regulação de incentivos econômicos regulatórios, e são, portanto, licenciado para o exercício privado de (anteriormente exclusivamente) funções públicas. A intuição central é a de uma desoneração organizado pelo Estado do Estado. [...] Por trás dessa mudança de ênfase está a visão de um Estado mais enxuto e, ao mesmo tempo, mais capaz (p. 555).

Ao juntar duas perspectivas que apareceram nessa discussão, a da governança e a da regulação, entende-se melhor um aspecto da ordem capitalista recente: o crescimento e até a explosão da demanda por regras e regulações por meio de modos híbridos de governança.

De alguma forma, essa valorização do conceito de governança nas ciências sociais de hoje tem sua origem em uma série de fatos e aparências que levaram à má reputação dos governos e hierarquias; a frustração de reformadores e revolucionários; a apátrida da teoria política; Anglo-American; a ascensão do neoliberalismo; a transformação da chamada modelo hierárquico weberiano de burocracia; o fim da ordem de Vestefália; a esforços para reformar, atualizar e ampliar a teoria democrática através de participação e deliberação; a transnacionalização da política civil; o surgimento de novos riscos transnacionais; a ascensão da União Europeia como um novo, surpreendente e intrigante ordem transnacional (JESSOP, 2004/2014).

Ao mesmo tempo, é preciso considerar desenhos experimentais em democracia e governança em termos mais gerais e as ferramentas inovadoras que permitem a criação de modos alternativos de regulação na esfera pública e privada. Grande parte deste desenvolvimento repousa sobre as funções de direção e de sua promoção mediante coleta de informações, elaboração de normas, monitoramento e fiscalização. Atribuições como cobrança de impostos, distribuição, redistribuição e prestação de serviços pelo governo ainda estão aqui e provavelmente continuarão.

No entanto, a fim de enfrentar os desafios da complexa sociedade, transnacionalização e novas expectativas democráticas, governos e outras esferas de competência terão de desenvolver suas capacidades de direção e fazê-lo de forma horizontal em vez de hierárquica.

Não cabe aqui realizar uma comparação entre a trajetória dos termos de “governo”, “gestão” e “governança” com aquela do “planejamento”. Mas é interessante notar que algum processo parecido aconteceu com a perspectiva do planejamento público, originalmente presa ao Estado. Ela foi se alargando na medida em que incorporou como agentes a sociedade civil e mesmo o mundo empresarial.

Ao sintetizar essa discussão sobre a governança e ter em vista a discussão sobre uma perspectiva ampliada do Estado aqui adotada (Randolph, 2016), parece que estas últimas reflexões de uma perspectiva em construção prometem o maior potencial para uma compreensão de processos que se procura captar como a expressão “governança”. Poderíamos até chama-la de neogramsciana, visto que essa compreensão não fica restrita aos processos internos do Estado, mas leva em consideração os processos articulados e complexos tanto na sociedade política como na civil como suas interligações.

A seguir, procura-se extrair alguma orientação analítica da anterior discussão sobre governança – e especialmente “governança neogramsciana” que entende o Estado no sentido amplo – para a compreensão dos problemas, sucessos e fracasso de experiências de formas institucionais de cooperação, que tem alguma expressão territorial em “escala meso” – não é local e não é nacional. Lidar com uma complexidade em situações de cooperação ou assegurar uma cooperação em situações complexas parece ser o principal desafio para uma “governança regional”.

Serão apresentadas primeiras análises para examinar se, ou até que ponto, dois formatos específicos de “governança territorial” no Brasil – o do Consórcio (Público) Intermunicipal e o do Comitê de Gestão de Bacias Hidrográficas – apresentam elementos “neogramscianos”, que poderiam resultar em formas mais amplas de resolução de iminentes problemas regionais.

3. Comitês de Bacia Hidrográfica e de Consórcios Intermunicipais:

3.1. Consórcios Públicos Intermunicipais

É posicionamento do presente trabalho que as potencialidades de Consórcios Intermunicipais ou, em momentos mais recentes, de Consórcios Públicos Intermunicipais (CPI) devem ser analisadas no bojo das políticas de desenvolvimento regionais promovidas nos últimos anos no Brasil, que buscam reduzir as desigualdades entre as diversas partes do nosso território. Tais formatos de consórcios partem do pressuposto de que a globalização não foi capaz de homogeneizar os diferentes espaços e territórios e de que nesse novo momento histórico se fazem necessárias políticas que partam de “baixo para cima”, do local para o regional.

Nesse aspecto, os CPIs figuram como formas organizacionais que procuram estabelecer bases para cooperação, coordenação e articulação entre entes federativos em prol de demandas em comum.

A possibilidade de criar esses consórcios ou mesmo associações mudou significativamente com a promulgação Constituição de 1988, que tem como pilares os ideais da descentralização política e administrativa que se expressou na

instituição do município como ente federativo que o atribui determinada autonomia (SANTOS, 2012). Porém, em vez de facilitar a criação de novas escalas e arranjos regionais e novas arenas políticas, essa mesma autonomia resultou, quase paradoxalmente, em uma competição intermunicipal a ponto de dificultar a geração de cooperação entre os entes federados. Além disso, ela atribui competências semelhantes a municípios diferentes (BARBOSA, 2016). Neste sentido, como o faz Barbosa (BARBOSA, 2016), pode-se julgar que a estrutura federativa criada em 1988 dificultou a governança, pois ocasiona desconfiança e desgaste entre os agentes envolvidos.

Por isto, houve uma emenda constitucional que em, ao permitir a cooperação entre entes federativos, foi o primeiro passo para a criação dos CPIs como formato de planejamento e alocação de recursos para a execução dos projetos voltados ao desenvolvimento supralocal. No entanto, foi somente em 2005, com a Lei n° 107/05, que os CPIs são regulamentados e, mais tarde, com o Decreto n° 6017/07, que se tornam política pública. Cria-se, então, um formato institucional que estabelece normas e orientações legais para que as regiões e os municípios possam se organizar de acordo com seus interesses comuns, baseado na ideia de que se pode organizar um federalismo cooperativo.

Não cabe aqui aprofundar essa discussão (BARBOSA, 2016); (FARIA, DIAS, SOUZA, 2016); (RANDOLPH, 2015); (SANTOS, 2012). Mediante uma referência ao caso do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense - CONLESTE - procura-se mostrar, empiricamente, a realidade na qual estão colocados os municípios do Leste Fluminense. O Consórcio surge como uma alternativa para os municípios conseguirem promover um desenvolvimento regional tendo em vista o projeto da PETROBRAS de montar um complexo petroquímico na Região, o então Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro/COMPERJ. O consorciamento surge como a maneira de enfrentamento e superação dos problemas regionais por meio da coesão dos interesses dos distintos municípios.

Conforme estudo de Barbosa (BARBOSA, 2016), o consorciamento foi uma demanda organizacional de 15 municípios da área de influência do futuro polo petroquímico, com características bastante heterogêneas. Apesar de terem sido observadas pautas reivindicativas comuns entre eles na formação do consórcio, este

necessitaria de “combustíveis diferentes” para sua criação e funcionamento, não bastando apenas a declaração de uma suposta vontade política (BARBOSA, 2016).

Com essas observações, o debate tece uma relação com aquele acerca da governança, de sua formatação e seus desafios como foi tratado no início do deste texto. Um aspecto da governança “neoliberal” foi aquele em que seu modo é incapaz de superar os problemas advindos da falha do Estado e do mercado por causa da natureza seletiva da governança e do Estado capitalista. Uma proposta “neogramsciana” teria que contemplar este “Estado” de uma forma ampla, onde a sociedade política e a sociedade civil teriam uma presença que se equivaleria. E isto “de fato” – expressa nas práticas - e não apenas “no papel”.

O estudo de Barbosa (BARBOSA, 2016) do CONLESTE indica não haver um ambiente de mediação, onde possa ser feito um diálogo entre os agentes e tampouco se assegura clareza de informações, confiança e construção de interesses comuns entre os partícipes do consórcio – onde há uma participação de representantes da sociedade civil. Não é apenas a falta de comunicação e vontade política que dificultam a cooperação e, conseqüentemente a construção de uma governança. Não se consegue estabelecer compreensão e interesses mútuos em prol da cooperação dos agentes que levassem em conta as especificidades dos municípios-membros do consórcio. Em suma, são a falta de auto-organização; a dificuldade de se buscar interesses comuns; a falta de comunicação e vontade política em prol da cooperação; o modelo federalista brasileiro que impõem disputas entre os entes federativos e a organização fiscal e tributária do Estado brasileiro (“guerra fiscal” etc.); a baixa ação mediadora do governo federal e estadual; a estrutura político-partidária e suas disputas; e a necessidade de projetos imediatistas e a heterogeneidade dos municípios.

Todos esses fatores contribuem de alguma maneira como dificultadores à governança baseada no “conceito de heterarquia, de auto-organização horizontal de ação mútua e interdependente dos agentes” (BARBOSA, 2016), acarretando, como apontado pelo estudo do Conleste, a existência de

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 (p.13)

Ao analisar exatamente a ação mediadora ou incentivadora de governos estaduais, o estudo de natureza de Faria, Dias e Souza realiza uma primeira comparação entre consórcios intermunicipais no Estado do Rio de Janeiro e na Bahia (FARIA, DIAS, SOUZA; 2016). Mostra que as existentes diferenças organizacionais entre os dois estados da União incidem diretamente sobre a capacidade de atuação dos consórcios e, conseqüentemente, sobre sua capacidade de formular e executar políticas públicas baseadas em denominadores comuns entre os municípios participantes.

No caso fluminense, agentes do governo estadual não possuem conhecimento da quantidade e da natureza dos consórcios como revelou um estudo junto aos órgãos competentes. Explica porque, neste caso, há grandes dificuldades de comunicação e transparência, nenhuma participação do governo estadual e federal na construção e falta de cultura política de consorciamento (FARIA, DIAS, SOUZA, 2016). O caso baiano apresenta características bem diversas na medida em que o próprio poder estadual mantém os dados disponíveis e que, por meio do envolvimento do governo estadual, os consórcios são voltados para o desenvolvimento regional multifinalitário. Recortes de identidade anteriormente detectados (“territórios de identidade”) parecem ter um papel fundamental nas mediações entre os envolvidos e na formação de uma cultura política de consorciamento (FARIA, DIAS, SOUZA; 2016). Há de ser avaliado com mais profundidade até onde essa articulação com o governo estadual não tem “custos” para o envolvimento das sociedades civis dos municípios envolvidos. Que objetivos e funcionamento dos consórcios atende a perspectivas e critérios que não são com devida profundidade discutidos pela sociedade civil dos integrantes do consórcio.

O caso do CONLESTE mostra que o consórcio funciona (ou não funciona) dentro de uma realidade de cooperação (ou não) própria para uma visão “neoliberal” de consorciamento. Não se identificou uma presença mais significativa de representantes da sociedade civil. De alguma forma, isto foi corroborado pela investigação (ainda preliminar) dos incentivos do governo estadual se envolver nesta discussão.

Já, na Bahia, existe a participação do governo estadual, o que destoa da outra experiência na medida em que os consorciamentos se inserem na agenda política do Governo Estadual e uma gestão compartilhada dos municípios com a participação desse ente federativo. Os autores demonstram que há

Outra postura da agenda política do estado em relação a prática de consórcio. Os baianos assumem uma dinâmica mais ‘amarrada’ e articulada, tendo em vista a atuação direta da SEPLAN e da SEDUR no estabelecimento dos arranjos cooperativos consorciativistas. (FARIA, DIAS, SOUZA; 2016, p.14)

Em ambos os casos, pode-se ter suspeitas – no caso do Rio mais do que no da Bahia – que a respectiva “governança territorial” segue mais – talvez mesmo involuntariamente; imposto pela “realidade” – de ditames “tradicionais” do que mais progressistas em relação ao envolvimento dos agentes regionais; apesar do discurso sempre frisar a participação da população no nível decisório.

3.2. Comitês de Bacias Hidrográficas

Outro mecanismo de governança que pode ser compreendido como “territorial” são os Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs). Eles partem da compreensão de que os recursos hídricos nacionais são bens comuns e inalienáveis e que sua utilização deve ser planejada. São, portanto, políticas públicas institucionais para coordenação e gestão hídrica que se amparam na Lei n° 9433/97 que define suas atribuições e que articulam ações envolvendo a União, os estados e municípios.

Tendo em vista o quadro de latentes desigualdades regionais no Brasil, os recursos hídricos não fogem a essa regra. Tais problemas necessitavam de respostas institucionais na tentativa de gerir e coordenar, por vias democráticas e horizontais, tais recursos. Os CBHs, portanto, se inserem como uma forma de se conseguir promover uma governança pautada na participação dos diferentes agentes envolvidos; a questão: é até que ponto essa proposta incorpora elementos de uma “outra” governança que chamamos de “neogramsciana”.

Em meio aos discursos de escassez de água e da crise hídrica, de uma forma geral, Antunes (2016) analisou os desencadeamentos promovidos por tal situação

ao partir da compreensão de que estes discursos são produzidos a partir de interesses e intenções políticas dos agentes envolvidos. Esta pesquisa se voltou à tentativa de tomada de decisões mais horizontais na gestão dos recursos hídricos pelos CBHs dada a assimilação de novos atores para a gestão dos mesmos que poderiam levar a uma governança horizontal e autogestionada que privilegie os interesses comuns.

Apesar de uma institucionalização dos CBHs com participação da sociedade civil ao lado dos usuários e do poder político, a análise mostra como a água - sendo de interesse comum - é colocada em disputas nas arenas, na qual os atores envolvidos buscam legitimar seus discursos. A autora busca investigar:

De forma menos 'ingênuo' os discursos de escassez e o modo de produção das relações espaciais desiguais que configuram padrões e arenas sobre as quais recaem esses discursos. Os espaços da seca no Nordeste e da crise hídrica no Sudeste são ótimas oportunidades de contextualização desse processo político que se vale das construções socioculturais de uma minoria para se legitimar em seus discursos hegemônicos. (ANTUNES, 2016, p.13)

A água sendo um recurso de necessidade primária é de interesse de todos os agentes presentes no território, a estrutura dos CBHs coloca essa disputa nas arenas participativas, onde o objetivo de cada agente envolvido é hegemonizar seus interesses. Dessa maneira, se busca legitimar a hegemonia nos processos políticos de gestão (ANTUNES, 2016).

Porém, como apontado em outro estudo por Pabst (2016), há uma associação dos CBHs à realidade do Sudeste quando se trata dos discursos de "crise hídrica", demonstrando que tais não fazem uma reflexão da estrutura econômica e social brasileira, bem como contribui para a má distribuição dos recursos hídricos em prol dos interesses dominantes. Nesse aspecto, o ambiente de tomada de decisões se torna o locus da busca por legitimidade democrática com a finalidade de os interesses dos "usuários" se apropriarem dos recursos hídricos (PABST, 2016).

Considerações Finais

4.1. À Guisa de uma Síntese Provisória

Mesmo em uma apresentação ainda pouco detalhada, pode-se identificar características de governança bastante distintas dos Comitês de Bacias Hidrográficas em relação aos CPIs, como era de se esperar. Entretanto, o que parece “repetir” é a dificuldade de avançar de uma governança “tradicional” para uma “gramsciana”, onde o poder da sociedade civil assume uma influência maior.

No caso dos recursos hídricos, os CBHs, observa-se a possibilidade de se propiciar um cenário mais horizontal de tomadas de decisões e uma assimilação de novos atores para a gestão dos recursos hídricos, onde se busca gerenciar tais recursos de maneira participativa, democrática e cooperativa por meio da relação entre União, estados e municípios amparados por uma legislação específica. A participação do poder público, da iniciativa privada e da sociedade civil é outro fator que contribui para que a gestão se fortaleça dentro de suas bases democráticas e horizontais.

Em se tratando do desenvolvimento regional pelos CPIs, os estudos apresentados demonstraram que a governança em seu modo tradicional não supera os problemas advindos da falha do Estado e do mercado, pois a seletividade estrutural da dinâmica capitalista acaba por reforçar os códigos e relações de poder desiguais. Dessa maneira, se colocam mais dificuldades para a lógica de cooperação entre os agentes envolvidos (BARBOSA, 2016). E, ainda, quando são promovidas novas escalas de gestão, observa-se a geração de novas arenas políticas, que, por sua vez, se inserem nas disputas político-eleitorais influenciando na dinâmica e no funcionamento dos consórcios (BARBOSA, 2016).

No Quadro 1 seguinte, são apresentadas algumas características de ambos os formatos da gestão ou “governança territorial”, que procuram mostrar as diferenças entre ambos a partir de um certo número de critérios.

CRITÉRIOS	COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS	CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS
Relações entre níveis federativos	Regulamentação hierárquica entre diferentes níveis federativos: União, estados e municípios	Em princípio horizontal de uma cooperação entre municípios (possibilidade de participação a nível estadual)
Legislação responsável pelo formato	Lei nº 9433/97 e leis estaduais	Lei nº 107/05 e Decreto nº 6017/07
Cooperação em que base	Gestão democrática/participativa horizontal compartilhada entre sociedade civil, consumidores e poder público	Cooperação intermunicipal entre os membros e participação da sociedade civil
Assunto / situação e sua complexidade	Gerenciamento dos recursos hídricos de maneira participativa, democrática e cooperativa	Busca por uma agenda conjunta de auto-gestão do desenvolvimento regional atendendo aos interesses comuns aos entes federativos consorciados
Lógica de delimitação regional/territorial	Delimitação natural por meio dos cursos hídricos em determinadas bacias	Interesses comuns a ao desenvolvimento regional e/ou relações de identidade
Segmentos sociais participantes	Poder público, consumidores e sociedade civil	Poder público municipal e em alguns casos estadual; há programas federais de estímulo
Principais desafios	Promoção de uma gestão igualitária, horizontal e transparente dos recursos hídricos	Promoção do desenvolvimento regional pautado em uma cooperação intermunicipal

Quadro 1. Comparação entre os modelos de governança
Fonte: Elaborado pelos Autores (2016)

Para finalizar, tendencialmente, este resultado não é muito surpreendente porque já se viram muitas outras tentativas de fortalecer a influência da sociedade civil, dos movimentos sociais etc. fracassarem. Mas, nem por isso, acredita-se que se deve continuar investigando esses formatos institucionais em sua potencialidade de servir como núcleo para mudanças políticas e sociais mais abrangentes da sociedade brasileira. Afinal, se os formatos podem ser aproveitados pelas “forças hegemônicas”- para fazer uma referência a Gramsci – também podem ser palco ou arena para uma luta contra-hegemônica que, de alguma maneira, vai precisar de um “suporte estrutural” (RANDOLPH, 2015b).

Referências Bibliográficas

ANTUNES, L. O discurso de escassez e de crise hídrica: território de acirramento de disputas ou de ampliação do diálogo entre os agentes envolvidos? Uma leitura do problema da seca no Nordeste e da crise hídrica do Sudeste. In: SEMINÁRIO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, ESTADO E SOCIEDADE, 3, 2016, 14-17 set; Blumenau-SC. **Anais...** Blumenau-SC: Universidade Regional de Blumenau, 2016.

BARBOSA, G. S. (Im)Possibilidades da Governança no Leste Fluminense: um estudo de caso sobre o CONLESTE. In: SEMINÁRIO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, ESTADO E SOCIEDADE, 3, 2016, 14-17 set; Blumenau-SC. **Anais...** Blumenau-SC: Universidade Regional de Blumenau, 2016.

FARIA, D; DIAS, H; SOUZA, M. Do Rio à Bahia: Instrumentos de Planejamento Regional, impressões e aparências acerca dos Consórcios Intermunicipais nos Estados do Rio de Janeiro e da Bahia. In: SEMINÁRIO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, ESTADO E SOCIEDADE, 3, 2016, 14-17 set; Blumenau-SC. **Anais...** Blumenau-SC: Universidade Regional de Blumenau, 2016.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

JESSOP, B. Post-Fordism and the State. In AMIN, A (ed). **Post-Fordism: a reader**. Oxford, UK: Blackwell, 1994. p 251-279.

JESSOP, B. O Estado: o poder, o socialismo de Poulantzas como um clássico moderno. **Revista de sociologia e política**, v. 1, n. 33, p.131-144, jun; 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v17n33/v17n33a10.pdf>>. Acesso em: 12 ago 2016.

_____. Multi-level governance and multi-level meta-governance: changes in the eu as integral moments in the transformation and reorientation of contemporary statehood. In: BACHE, Ian(ed); FLINDERS, Matthew (ed), **Multi-Level Governance**. Oxford, UK: OUP, 2014. p.49-74. Disponível em: <<https://bobjessop.org/2014/01/10/multilevel-governance-and-multilevel-metagovernance/>>. Acesso em: 12 ago 2016.

LEHMKUHL, D. Control modes in the age of transnational governance. **Law and Policy**, v. 30, p.336–363, 2008. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9930.2008.00281.x/abstract>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

LEVI-FAUR, David. From big government to big governance? **Jerusalem Papers in Regulation and Governance**, n. 35, p.1-24, jul, 2011. em: <<http://regulation.huji.ac.il/papers/jp35.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

_____. The global diffusion of regulatory capitalism. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 598, p.12-32, 2005. Disponível em: <<http://poli.haifa.ac.il/~levi/levifaur-framework.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2016.

LOBEL O. New governance as regulatory governance. In: _____ (ed.). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford-UK: Oxford University Press, 2012.

OFFE, Clauss. Governance: an 'empty signifier'? **Constellations**, v. 16, n.4, p.550-562, 2009. Disponível em: <[https://www.ssc.wisc.edu/~wright/Soc924-2011/Offe%20--%20governance%20english.pdf](https://www.ssc.wisc.edu/~wright/Soc924-2011/Offe%20-%20governance%20english.pdf)>. Acesso em: 21 maio 2016.

_____. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. Political institutions and social power: conceptual explorations. In: SHAPIRO, I (ed); SKOWOREK, S (ed); GALVIN, D. (ed). **Rethinking political institutions: the art of the State**. New York, USA: New York University Press, 2006. pp. 9-31

PABST, G. (2016). Os Comitês de Bacia Hidrográfica como instrumentos do Planejamento Urbano e Regional: as percepções da escassez. In: SEMINÁRIO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, ESTADO E SOCIEDADE, 3, 2016, 14-17 set; Blumenau-SC. **Anais...** Blumenau-SC: Universidade Regional de Blumenau, 2016.

PETERS, B. G. Managing the Hollow State. **International Journal of Public Administration**, v. 17, n 3-4, p. 739-756, 1994. Disponível em: <<https://oied.ncsu.edu/selc/wp-content/uploads/2013/03/Governing-the-Hollow-State.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1981.

RANDOLPH, R. (RANDOLPH, 2015a) Arenas de formulação de políticas regionais: uma proposição metodológica. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, v. 3, p. 5-26, 2015. Disponível em: <<http://proxy.furb.br/ojs/index.php/rbdr/article/download/4765/pdf.>>. Acesso em: 12 mar. 2016.

_____. Cooperação federativa, arenas sociopolíticas espaciais e arranjos institucionais. In: _____ (org.); SIQUEIRA, H (org.); OLIVEIRA, A (org.). **Planejamento, políticas e experiências de desenvolvimento regional: problemáticas e desafios**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014. p. 186-199.

_____. (RANDOLPH, 2015b) A origem estrutural da subversão em sociedades capitalistas contemporâneas, suas práticas baseadas na vivência cotidiana e um novo paradigma de um contra-planejamento. In: COSTA, Geraldo Magela (org.), COSTA, Heloísa Soares de Moura (org), MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo (org.) **Teorias e práticas urbanas** condições para a sociedade urbana. Belo Horizonte: C/Arte, 2015. p. 127-103

_____. Política e Planejamento do Desenvolvimento Regional e o Desafio da Governança: reflexões conceituais para uma metodologia neogramsciana. In: SEMINÁRIO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, ESTADO E SOCIEDADE, 3, 2016, 14-17 set; Blumenau-SC. **Anais...** Blumenau-SC: Universidade Regional de Blumenau, 2016.

RHODES, R. A. W. The hollowing out of the State: the changing nature of the public service in Britain. **The Political Quarterly**, v.65, p.138–151, 1994. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-923X.1994.tb00441.x/abstract>>. Acesso em: 12 mar. 2016.

SANTOS, A.M.P. Descentralização e autonomia municipal: Uma análise das transformações do federalismo brasileiro. **Geo UERJ – Revista da Universidade Estadual do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, Ano 14, n. 24, v. 2, p. 825-852, jul-dez, 2012. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/4830>>. Acesso em: 21 mar. 2016.

SOUZA, J. **Ralé brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte: UFMG, 2009

WILLIAMSON, E. O. Transaction cost economics: the governance of contractual relations. **Journal of Law and Economics**, n.22, p.233-261, 1979. Disponível em: <[https://business.illinois.edu/josephm/BA549_Fall%202010/Session%203/Williamson%20\(1979\).pdf](https://business.illinois.edu/josephm/BA549_Fall%202010/Session%203/Williamson%20(1979).pdf)>. Acesso em: 21 jul. 2016.

ⁱ Este item retoma alguns argumentos de Randolph, 2016 e os reinterpreta