

ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA REGIONAIS, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E LEGITIMIDADE: NOTAS PARA A CONSTRUÇÃO DE UM ESQUEMA DE REFERÊNCIA.

WILSON B. FIGUEIREDO FILHO¹

Resumo

As estruturas de governança são inovações institucionais que os atores regionais montam para enfrentar os desafios do desenvolvimento sustentável através da cooperação. No entanto, a cooperação não significa o fim dos conflitos, mas a alternância entre ambos em uma espécie de jogo cujo prêmio é a maior capacidade de influir nos rumos do desenvolvimento de dada região.

Palavras chave: Atores sociais. Jogo social. Instituições.

Abstract

Governance structures are institutional innovations that regional actors assemble to face the challenges of sustainable development through cooperation. However, cooperation does not mean the end of conflict, but switching between both in a sort of game whose prize is the greatest ability to influence the course of development of a given region.

Keywords: Social actors. Social game. Institutions.

JEL - R11

1 Introdução

O presente trabalho² reflete um esforço inicial para a criação de um

esquema de referência que ajude a explicar o funcionamento das estruturas de governança no estado de São Paulo. Sua hipótese preliminar pode ser formulada nos seguintes termos: no que diz respeito ao desenvolvimento sustentável regional, suspeito que os atores sociais que atuam dentro das estruturas de governança alternam cooperação e conflito em uma espécie de jogo cujo prêmio passageiro é o topo de uma hierarquia flexível que os habilita, por exemplo, a influenciar o encaminhamento das externalidades negativas.

As estruturas de governança – arranjos produtivos locais, consórcios intermunicipais, comitês de bacias hidrográficas, circuitos turísticos, câmaras setoriais – são inovações institucionais que os atores sociais (governos, partidos políticos, empresas, sindicatos, organizações não governamentais, organizações associativas, universidades, etc.) montam para enfrentar

os desafios do crescimento econômico e do desenvolvimento sustentável no âmbito regional, tais como o encaminhamento das externalidades negativas. Tal enfrentamento pressupõe a cooperação que, por sua vez, não implica na ausência de conflito, mas na coexistência de ambos em uma espécie de jogo entre atores que decidem em função de seu processo de formação, dos seus próprios interesses e das regras do jogo, as instituições.

Para examinar a questão posta, é necessário percorrer algumas etapas. Considerando esta introdução como a primeira etapa, a segunda consiste em examinar a mudança da ideia de desenvolvimento baseada na industrialização e nos fatores locais para o desenvolvimento sustentável. Tal mudança enfatiza o desenvolvimento regional e a necessidade de cooperação, relação que será desenvolvida na terceira etapa. A cooperação, por sua vez,

¹ Graduado em Economia (Unicamp). Mestre e Doutor em Geografia (UNESP – Rio Claro). Docente na área de Economia da Academia da Força Aérea (AFA) em Pirassununga, São Paulo. E-mail: wilson_figueiredo@ig.com.br

² Ele é fruto da minha participação no grupo de pesquisa “Estruturas de governança e desenvolvimento territorial” sob a coordenação do Prof. Dr. Elson L. Pires do Departamento de Planejamento Regional – DEPLAN – da UNESP, campus Rio Claro.

não implica na ausência de conflito, mas na coexistência de ambos em uma espécie de jogo entre atores que defendem diferentes interesses. Está é a quarta etapa.

Na quinta etapa, procuro relacionar, a partir da ideia de jogo, como as inter-relações entre atores conformam um território, nem sempre contíguo ou com uma base física bem definida. Dentro deste território, os atores agem em função de seu processo de formação o que potencializa a ignorância de um ator sobre o curso de ação do outro. Na sexta etapa, pesquise a influência das instituições na decisão dos atores. Finalmente, o objetivo das considerações finais, a partir dos itens precedentes, é clarificar a hipótese bem como apontar um provável caminho para a continuação deste trabalho.

2 Desenvolvimento e desenvolvimento sustentável

O desenvolvimento pode ser descrito como um processo sequencial de mudanças que impacta a economia (desde a produção até a política econômica), levando a um aumento da renda per capita e modificando o modo de funcionamento da sociedade através do surgimento de novas necessidades e comportamentos. No entanto, este processo não resulta sempre no mesmo resultado porque envolve incerteza e risco (SOUZA, 2005).

Após o final da Segunda Guerra Mundial torna-se a opção preferencial de governos capitalistas ou comunistas para combater a pobreza via industrialização baseada na grande empresa de produção em massa. Desenvolvimento e industrialização, desse modo, estavam interligados. Tal processo conta com a participação decisiva dos Estados, mesmo naqueles classificados como liberais. A ação estatal foi fundamental para o período de prosperidade que caracterizou os trinta anos após 1945 (HOBSBAWN, 1995).

A crise do petróleo, caracterizada pelos aumentos de preços em 1973 e

1979, marca o início da crise fiscal e da aceleração inflacionária que perturbaria os países industrializados até o fim da década de 80. A alta dos preços do petróleo evidenciou a dependência excessiva dessa matéria prima e chamou atenção para as consequências sociais e ambientais do acelerado processo de desenvolvimento baseado na industrialização. As persistentes desigualdades sociais e econômicas, a poluição, o crescimento exagerado das cidades e as necessidades cada vez maiores de energia são apenas alguns exemplos.

Lentamente, o modelo de desenvolvimento fortemente incentivado pelo Estado e baseado na grande empresa fordista, na concentração gerencial, locacional e produtiva é revisto. Fica também cada vez mais evidente que do ângulo de vista ambiental, tal modelo compromete a capacidade do meio ambiente em fornecer os recursos naturais, assimilar os dejetos resultantes do processo industrial e prestar os serviços ambientais, ou seja, prover o suporte de vida e os atrativos ambientais (VAN HAUWERMEIREN, 1998).

Evitar ou minimizar a poluição e a exaustão dos recursos naturais renováveis ou não renováveis tornam-se preocupações mais evidentes a vários atores sociais e contribuem para a formação da ideia de desenvolvimento sustentável. No entanto, a sustentabilidade não diz respeito somente ao meio ambiente, há outros componentes embutidos, tais como a economia e a equidade.

Dasgupta (2008) utiliza o exemplo da extração de madeira para explicar as conexões entre ecologia, economia e a equidade. O governo de um país rico em florestas e bacias hidrográficas concede licenças de exploração para empresas privadas. A derrubada da mata para a exploração da madeira causa assoreamento dos rios afetando negativamente agricultores e pescadores. "Se a empresa não é obrigada a indenizar os que sofrem o dano, o custo privado da exploração é menor que o seu

custo real" (DASGUPTA, 2008, p. 133). Os economistas chamam de externalidades negativas as consequências do processo de produção ou do consumo de um bem ou serviço qualquer que causam dano à sociedade de maneira geral. Tais danos são pagos por todos e não somente pelos produtores ou consumidores do produto cuja produção e consumo causam o dano.

A noção de equidade faz emergir o problema da repartição entre os diversos segmentos sociais dos custos e dos benefícios decorrentes do funcionamento do sistema econômico. Para Müller (2001, p. 127) a questão se coloca da seguinte maneira: "quem vai controlar e financiar as externalidades negativas sobre o meio ambiente e como se pode considerá-lo como um bem público?". Voltando ao exemplo da extração da madeira, quem indenizará as pessoas que utilizam o rio como fonte de renda, como fornecedor de água ou como lazer? Indo mais além, a indenização é paga, mas agricultores e pescadores não podem mais trabalhar na área, como serão realocados? Quem pagará pelo tratamento da água para consumo de uma cidade que esteja rio abaixo?

Tais questões exemplificam a complexidade dos problemas que são expostos pela ideia da sustentabilidade, bem como expõem as alterações nos limites dos conflitos entre o público e o privado, ou seja, a melhor decisão privada pode resultar em externalidades negativas que serão pagas pelo conjunto da sociedade, que procura maneiras de ressarcimento, minimização ou neutralização destes custos através da imposição de leis contra a poluição ou da proibição de certas atividades que, por sua vez, impactam as decisões privadas.

As externalidades negativas borram as fronteiras entre o público e o privado e expõem os limites do modelo de desenvolvimento baseado na industrialização em massa. Os mais diversos atores sociais com diferentes

interesses tateiam novos caminhos para gerar emprego e renda e, ao mesmo tempo, procuram influenciar as ações dos demais atores. É possível supor que a variedade de interesses leve a um aumento do desejo de participação no processo de decisão que envolva o desenvolvimento, uma vez que cada ator social lutará para amenizar as externalidades negativas que contrariem seus interesses, enquanto que outros lutarão para preservar o modelo existente ou para impor a maior parte dos custos econômicos e políticos de seu enfrentamento sobre os demais atores.

O resultado é um aumento da complexidade das inter-relações sociais que leva à redefinição do papel do Estado nos processos de desenvolvimento. Apesar da existência de um hiato temporal, a maior parte dos países capitalistas, principalmente no ocidente, recorreu a processos de descentralização e regionalização para fazer frente ao novo cenário.

Não foi diferente no Brasil. De maneira geral, a ideia básica que norteou os governos brasileiros a partir da década de 1950 era que a industrialização traria o desenvolvimento econômico e social. O início da década de 70, que iria ficar conhecido como o período do milagre brasileiro, é caracterizado pelo crescimento da economia nacional na contramão das economias mais avançadas do mundo. Só sofreríamos as consequências dos choques nos preços do petróleo no início da década de 80. Inflação alta, moratória, recessão e a abertura política tornaram o Estado brasileiro menos apto às tarefas do desenvolvimento baseado na industrialização.

O fim do período militar e a Constituição de 1988 impulsionam as ideias de participação e descentralização econômica e política. Por outro lado, a crescente preocupação com as consequências ambientais do desenvolvimento via industrialização e a percepção de que não há um padrão de desenvolvimento único tornam cada vez mais frequentes a noção de sustentabilidade para

os mais variados atores sociais que atuam em âmbito regional.

3 Desenvolvimento regional sustentável, cooperação e estruturas de governança

Tradicionalmente, o planejamento das políticas públicas relativas ao desenvolvimento regional busca influenciar as decisões de localização tendo como parâmetros dois aspectos. O primeiro deles é o político, que diz respeito aos objetivos, meios e avaliação. O segundo envolve a técnica, ou seja, a coleta de informação, análise, programação e operação (PERLOFF, 1977).

O aspecto político pode privilegiar dois tipos de desenvolvimento. No desenvolvimento vertical, localidades privilegiadas com recursos são aquelas que apresentam aglomerações industriais, de infraestrutura e populacional. Já o desenvolvimento horizontal se caracteriza pela construção de centros regionais de maneira a ampliar o processo econômico através da implantação de uma indústria ou grupo de indústrias que atrairão outras atividades econômicas para determinada região. Os aspectos técnicos subsidiam a decisão sobre o tipo de desenvolvimento mais adequado a dada região, bem como estabelecem os parâmetros para o funcionamento e avaliação das ações implantadas (PERLOFF, 1977).

No Brasil tal modelo era caracterizado pela forte atuação do Estado que agia para reduzir as desigualdades regionais. A persistência destas desigualdades bem como a emergência do paradigma da sustentabilidade fornecem indícios de que a industrialização baseada na ação estatal e na grande empresa de produção em massa por si só não traria o desenvolvimento.

Os resultados são a descentralização das políticas públicas relativas ao desenvolvimento e a ideia de que cada região tem uma vocação e uma maneira particular de contribuir e participar dos fluxos econômicos. No entanto, algumas regiões colhem

êxitos na gestão dos serviços públicos e das políticas de desenvolvimento, enquanto que outras demonstram baixa capacidade no desempenho das mesmas tarefas.

Para Boisier (1996), a explicação para o sucesso ou fracasso se deve à capacidade de acompanhar as mudanças macroeconômicas, tecnológicas e organizacionais de maneira a manter a atratividade da cidade ou região em relação aos fluxos econômicos. Admitindo que um dos parâmetros que influencie tal capacidade de adaptação esteja ligado ao enfrentamento eficiente das externalidades negativas, é plausível supor que um aumento da poluição e da iniquidade no futuro comprometerá aquela capacidade.

Se os diversos atores que atuam na região cooperam para estabelecer mecanismos de controle eficientes sobre as decisões privadas que causam as externalidades negativas, então o enfrentamento das suas consequências é mais eficiente, tornando a região mais atrativa para os fluxos econômicos e com maior capacidade de adaptação às mudanças macroeconômicas, organizacionais e tecnológicas. A maior participação no processo de decisão que envolve o desenvolvimento sustentável regional é indício da contenção dos danos causados pelas externalidades negativas.

Por isso, no que se refere ao desenvolvimento sustentável regional, a maior eficácia está associada à capacidade de cooperação dos atores sociais que atuam em determinados municípios ou regiões, estabelecendo novas dinâmicas regionais e diversas ordenações sociais. Neste sentido, Benko e Pecqueur (2001) afirmam que a densidade das relações entre atores locais pode desempenhar um papel determinante na competitividade de certas atividades e serviços.

De acordo com Tapia (2005), a multiplicidade de atores impõe a necessidade de coordenação das ações para facilitar a construção de competências regionais específicas através

da aquisição de conhecimentos e de como utilizá-los para a produção de bens, serviços ou mesmo mais conhecimento. Significa dizer que uma melhor inserção do município e seu entorno no mercado não implica na liberdade de atuação dos seus mecanismos. A inserção construída exige a mediação entre os atores, inclusive o ator governo, com o mercado.

Segundo Fligstein (2007, p. 62), induzir a cooperação é uma habilidade social [crucial para a construção de ordens sociais locais]. Os atores com tais habilidades criam campos a partir de práticas sociais preexistentes que, por sua vez, geram certa estabilidade e atraem os demais atores. Forma-se uma hierarquia não rígida entre atores mais poderosos e menos poderosos e os primeiros estabelecem as normas gerais para a decisão e a ação.

Cooperação e coordenação entre atores que atuam regionalmente são requisitos importantes para o enfrentamento eficaz da variedade e da complexidade das tarefas envolvidas na busca pelo desenvolvimento sustentável. Cooperação e coordenação não significam a ausência de conflitos, mas, pelo contrário, a coexistência entre ambos.

Há pelos menos três abordagens teóricas que explicam a existência de mecanismos que facilitam a cooperação e o controle de conflitos entre atores sociais que, genericamente, são designadas como estruturas de governança. Segundo Williamson (1985), originalmente o termo estruturas de governança surgiu para explicar a necessidade de coordenação entre agentes econômicos com o objetivo de reduzir os custos de transação que derivam do oportunismo e da racionalidade limitada que são inerentes ao comportamento humano. Estas estruturas reduzem tais comportamentos ao facilitar o controle das condutas dos agentes e ao permitir a adaptação a novas situações.

Já para Benko (1996), representante da teoria da regulação, grosso

modo, as estruturas de governança surgem para facilitar a coordenação e as decisões entre redes cada vez maiores e mais complexas de fornecedores, de fábricas e de compradores que se organizam hierarquicamente de várias maneiras, tais como subcontratações e parcerias.

Para Dalabrida (2007), o termo em questão designa o processo de decisão relativo ao desenvolvimento no qual o Estado perde seu papel central. Neste sentido, as estruturas de governança [antecipam e ultrapassam o governo] e fornecem indícios da crescente importância da sociedade civil como fonte de poder e legitimidade para as ações relativas ao desenvolvimento regional, ao favorecer e incentivar a descentralização e a negociação entre os diversos atores sociais.

Em comum, as três abordagens supõem que a cooperação é uma necessidade que deriva dos diferentes interesses, pontos de vista e objetivos que o relacionamento entre atores sociais evidencia. A cooperação facilita a convivência e gera um adensamento das relações sociais que, por sua vez, facilita e incentiva a cooperação. Outro fator a considerar, no que diz respeito ao desenvolvimento regional sustentável, é que a cooperação torna-se parte importante da ação dos diversos atores, pois sozinhos têm pouca chance de influir nos rumos do desenvolvimento regional.

Para Pires et al. (2010), grosso modo, arranjos produtivos locais, consórcios intermunicipais, comitês de bacias hidrográficas, circuitos turísticos, câmaras setoriais são estruturas de governança, pois estimulam a coordenação e a cooperação entre atores regionais. Podem ser classificadas como estruturas de âmbito privado, público ou misto. Por exemplo, nos comitês de bacias hidrográficas, prevalece a governança pública, enquanto que nos arranjos produtivos locais (APL) prevalece a do tipo misto ou privado. Cada um dos tipos levará a um determinado modo de cooperação e conflito.

4 Estruturas de governança como um jogo

Supondo que as relações entre atores dentro das estruturas de governança alternem conflito e cooperação nas mais diversas situações, então tais relações podem ser descritas como um jogo. A interação entre atores vista como um jogo envolve a noção de que pensamento e ação são voltados para um objetivo, que acontecem dentro de certo contexto e que obedecem a determinadas regras.

Diversos autores recorreram à analogia do jogo para explicar a relação entre atores. Cito brevemente três deles. Preocupado com a eficácia da ação governamental na América Latina, Matus (1996) descreve a relação entre atores sociais que cooperam e competem simultaneamente para atingir seus objetivos como um jogo, o jogo social. Nele, os atores lançam mão de seus recursos econômicos, cognitivos, políticos e gerenciais para acumularem mais recursos, tornando-os mais fortes que os demais atores e mais próximos do próprio objetivo.

Utilizando os termos propostos por Matus (1996), os atores lançam mão de sua capacidade de governo que é função da posse de recursos cognitivos, econômicos, gerenciais ou políticos para manter ou expandir sua governabilidade, ou seja, aumentar o controle sobre aqueles recursos para implantar seu plano de governo de tal maneira que os demais atores não consigam impedir o acúmulo daqueles recursos e a implantação do plano. Porém, pensamento, decisão e a ação dos atores são estrangulados por um sistema de regras, o que não impede alguns atores, em alguns momentos, de infringi-lo.

Aron (1986) também utiliza a analogia do jogo esportivo, mais especificamente o futebol, para analisar as relações entre países. O jogo em questão envolve um conjunto de regras que estabelece o número de jogadores, o objetivo, o permitido e o não permitido e o juiz que julga as ações dos demais participantes.

O jogo comporta duas situações. Inicialmente, todos os envolvidos conhecem as regras. Iniciado o jogo, os jogadores enfrentarão situações caracterizadas pela incerteza que decorre da interação entre jogadores, técnicos, árbitros e torcidas.

As relações entre países podem ser descritas nos mesmos termos, excetuando-se o sistema de regras aceitos por todos e o objetivo simples e comum todos. Um complicador adicional é a análise parcial do jogo pelos jogadores, uma vez que eles o analisam a partir de sua própria posição. Isto contribui para a incerteza já que dado jogador pode não perceber as intenções dos demais e os fatos ou tendências do jogo, comprometendo a análise da sua própria situação (ARON, 1986).

Penso que o terceiro autor, Pozzi (1983), fornece a analogia mais adequada para explicar a interação entre atores dentro das estruturas de governança. Para o autor em questão, os jogos de guerra e os esportes captam as características sociais básicas de uma sociedade. Referindo-se aos jogos de guerra em tabuleiros, ele estuda a evolução do pensamento estratégico prussiano e da sociedade que o criou. Inicialmente, os jogos refletem a estratégia do ponto de vista lógico com forte viés matemático e, generalizando, refletem as características básicas daquela sociedade, tais como ordem e disciplina. Quando o antigo regime chega ao fim e as revoluções burguesas tornam incertas as relações sociais até então estáveis, os jogos de guerra passam a retratar a incerteza e o acaso através do dado.

De acordo com Pozzi (1983, p. 46), os jogos de guerra mudam para abarcar as novas relações sociais e estabelecem "o quadro nu da construção social" que pode ser representado ou apreendido a partir de quatro aspectos. O primeiro deles, a situação, representa o evento que mobiliza o jogo "em torno de um paradigma hipotético (se/então)" (POZZI, 1983, p. 47) e motiva os jogadores a utilizarem os seus meios para determinado fim.

A situação estabelece que o jogador joga para ganhar o jogo, portanto calcula suas ações orientado racionalmente para o fim estabelecido, o que não significa a certeza do acerto. Nas estruturas de governança, cada ator é movido pela sua própria ideia de desenvolvimento sustentável que é função dos seus interesses e da sua situação dentro do jogo. Por isso, uma organização não governamental, uma prefeitura e uma empresa apresentarão divergências sobre o que é e como alcançar o desenvolvimento.

O segundo aspecto é o espaço do jogo representado pelo mapa ou tabuleiro. Apesar de irreal e claramente definível, apresenta uma dimensão "misteriosa e singular: a vitória total é impensável" (POZZI, 1983, p. 47), ou seja, o jogador não consegue ocupar todos os espaços a não ser incorrendo em custos, em termos de recursos e peças, cada vez mais elevados, tornando, de maneira contraditória, o espaço do jogo infinito e imensurável. No caso das estruturas de governança, o espaço do jogo é o território construído através das relações entre os atores, que também não conseguem ocupar todos os espaços dado a existência de diferentes objetivos e interesses. Neste caso, a vitória total, isto é, a situação na qual um ator qualquer consiga sobrepujar todos os demais e implantar sua visão de desenvolvimento sustentável é muito difícil de ocorrer.

O terceiro aspecto é dado pelo relógio que marca o tempo de jogo. Não é o tempo humano que flui ao sabor das circunstâncias, algumas vezes mais rápido e, em outras, mais devagar influenciado pelos prazos, metas ou ócio. No entanto, conforme o fim do jogo se aproxima e a pressão pela vitória aumenta, o tempo adquire a característica humana de valorizar o que se esgota ou o que se torna cada vez mais raro (POZZI, 1983). O tempo, no caso das estruturas de governança, é dado pelos prazos e metas estipulados pelos próprios atores para enfrentar as externalidades negativas. Um produtor

rural que deve abandonar queimada como método de colheita de cana de açúcar irá agir para que este prazo seja o maior possível, enquanto que uma organização não governamental voltada para a proteção do meio ambiente irá agir para que o prazo seja reduzindo ao mínimo possível.

Ainda se referindo aos jogos de guerra, Pozzi (1983) diz que o dado representa o quarto aspecto e simboliza a incerteza e a irracionalidade que compõe as relações entre os jogadores que, mesmo assim e apesar delas, continuam a perseguir suas respectivas metas. A incerteza é fruto da ignorância de um ator sobre o curso de ação de outro ator, enquanto que a irracionalidade surge quando um ator age de maneira contrária ao seu interesse básico dentro do jogo. No caso das estruturas de governança, as diferentes percepções sobre o desenvolvimento sustentável, a desconfiança sobre as intenções dos demais atores e a racionalidade limitada contribuem para a permanência da incerteza.

As três abordagens brevemente expostas têm em comum a ideia do jogador com um objetivo e que age para alcançá-lo. O jogador pode ser chamado de ator porque representa e defende determinados valores e interesses de certos segmentos sociais e o faz lançando mão de estratégias que podem induzir ao erro ou ao engano os demais atores. Vale dizer, como posto por North (1993), que o objetivo do ator é vencer o jogo mesmo que tenha que burlar as regras ou recorrer à dissimulação.

Relembrando Pires et al. (2010), não há uma única modalidade de governança e cada uma reflete um tipo de cooperação e conflito. Em comum, as estruturas de governança "territorializam" seus espaços a partir das ações dos atores, isto é, elas extrapolam as fronteiras e os limites políticos administrativos que separam e distinguem regiões e municípios. Conformam um território na medida em que os atores atuam e se relacionam entre si a partir delas.

5 Território e atores

Tradicionalmente, o território é um espaço criado a partir de relações de poder. Sua escala pode variar desde alguns quarteirões controlados por uma gangue até uma organização de Estados, como a União Europeia (SOUZA, 2003). Neste sentido, as relações entre atores dentro de uma estrutura de governança também conformam territórios.

Para Boisier (1996), existem três tipos de território. O natural é representado pelas áreas não incorporadas ao sistema sócioeconômico. Os equipados dizem respeito às áreas com infraestrutura econômica básica. Já os territórios organizados dizem respeito à existência de infraestrutura básica mais relações sociais e econômicas. Considerando o conceito básico mais as definições propostas por Boisier (1996), é possível supor que é a atuação ou a não atuação dos atores que caracteriza e formata o território.

Neste mesmo sentido, Souza (2003, p. 86) estabelece que o território é formado por “um campo de forças, uma teia ou rede de relações sociais que define, ao mesmo tempo, um limite e uma alteridade...”. Os termos *campo de força* e *relações sociais* são indícios da existência de vários atores que exprimem diferentes graus de governabilidade, ou seja, diferentes capacidades de agir. Então, o campo de força e as relações sociais são circunscritas dentro de fronteiras delimitadas pela capacidade e o alcance da ação dos atores que o constituíram. No caso das estruturas de governança, as fronteiras são delimitadas pela adesão dos atores a tais estruturas. Aderem porque sozinhos não têm capacidade de implantar a sua visão de desenvolvimento.

De acordo com Matus (1996), os atores sociais (prefeituras, câmaras municipais, sindicatos, ONGs, associações de bairro, associações comerciais, partidos políticos, empresas, sindicatos, etc.) podem agir porque controlam determinados recursos (políticos, gerenciais, cognitivos

ou econômicos) ou porque expressam o desejo de mudança através da ação como, por exemplo, uma associação de bairro que luta para preservar a sua própria história ou conseguir alguma melhoria do/ou para o bairro. Os atores planejam, governam e agem dentro de “uma rede de governos circunscritos a domínios específicos” (MATUS, 1996, p. 50), ou seja, dentro de um território formado e conformado pelas suas próprias ações.

A capacidade de agir é a característica que distingue os atores e pode ser explicada a partir do processo de formação do ator e da sua governabilidade, ou seja, do grau de controle sobre o problema ou assunto que lhe interessa. Em minha dissertação de Mestrado (FIGUEIREDO, 2001), procuro os parâmetros da ação do ator a partir do seu processo de formação. Basicamente, a formação do ator se dá por três caminhos básicos. O primeiro tipo de ator é aquele que se forma dentro da sociedade civil a partir do desejo de autonomia e liberdade. Procuram mudar a própria maneira de ser da sociedade e, por isso, não demandam bens, serviços, cargos públicos ou participação política tradicional. Este tipo de ator é caracterizado como um movimento social utópico. Sua governabilidade é função da sua capacidade de mobilização social em torno da sua proposta.

O segundo tipo de ator é aquele que se forma através da defesa de interesses específicos de certos grupos sociais. Sua atuação acontece através de movimentos ideológicos. Sua prioridade básica é preservar seus interesses e, para tanto, podem adotar diferentes atitudes nas suas relações com os demais atores. Geralmente, sua governabilidade é baseada no controle de recursos econômicos e políticos.

O terceiro tipo de ator é aquele que se forma ligado diretamente ao aparelho do Estado. Demandam basicamente recursos econômicos e poder político. Governos em suas

três esferas, sindicatos e empresas são atores característicos desse tipo. Sua governabilidade é baseada no controle do acesso aos recursos econômicos e políticos do Estado.

Em função do seu processo de formação, cada ator ocupa determinados espaços dentro do “território organizado”, com objetivos e estratégia de ação que são específicos e que o leva a fazer suposições sobre as ações dos demais atores sem saber realmente qual é ou será o curso de ação escolhido por eles. O resultado é a incerteza já que um ator não sabe o que o outro pode ou vai fazer de fato.

De acordo com Lessa (1998) quanto mais um ator procura conhecer a realidade na qual está inserido e os possíveis cursos de ação dos demais atores com os quais interage mais informação ele produz e, contraditoriamente, acentua ainda mais incerteza já que mais informação foi produzida e sua capacidade cognitiva permanece constante ou aumenta lentamente.

Também cabe destacar o papel da retórica, ou seja, como os atores trabalham as informações que recebem para angariar simpatizantes ou anular opositores. Tomando a economia como referência, Gala (2003) diz que a retórica é fundamental para entender o embate entre as diferenças correntes do pensamento econômico, bem como a sua modificação ao longo do tempo. O desenvolvimento e a aceitação de uma nova teoria e o seu embate com as teorias vigentes envolvem a comunicação e a retórica para fins de convencimento. Ressalta, no entanto, que isto não significa necessariamente que a retórica é benéfica para o desenvolvimento da teoria econômica. Há pesquisadores que pensam a retórica como instrumento de refinamento teórico através do debate de ideias, desde que sejam seguidas certas regras; como há aqueles que sustentam que a retórica é um recurso que falseia o conhecimento teórico, uma vez que uma falha ou deficiência podem ser mascaradas por uma retórica eficiente.

Do mesmo modo, as estruturas de governança permitem que os atores sociais expressem suas convicções e tentem convencer ou atrair simpatizantes para as suas propostas. Neste caso, há um elemento de retórica na interação entre os atores e, parafraseando Gala (2003), isto não significa necessariamente que a melhor ideia sobre desenvolvimento sustentável seja aquela defendida pelo ator com melhores habilidades retóricas.

6 Instituições como regras do jogo e legitimidade³

As instituições são as regras do jogo. Estabelecem o permitido e o não permitido dentro do espaço do jogo social. São esquemas de referências que os atores utilizam para pensar suas ações e as prováveis ações dos outros jogadores. São estruturas formais, codificadas juridicamente, ou informais, ritualizadas nos costumes, que moldam a interação política, social ou econômica entre os atores. Fornecem as regras para a criação de mais regras.

Assim, as estruturas de governança foram criadas a partir de uma base institucional pré-existente, formais, codificadas juridicamente, ou informais, ritualizadas nos costumes, que moldam a interação política, social ou econômica entre os atores. Recorrendo a North (1993, p. 15) mais uma vez, vale observar a diferença entre aquelas e estas: “el propósito de las reglas es definir la forma que o juego se desarrollará. Pero el objetivo del equipo dentro del conjunto de reglas es ganar el juego ...”.

Com efeito, a subjetividade dos atores, cujos comportamentos não podem ser totalmente previstos, a situação de cada um deles dentro do jogo e a massa de informações que devem considerar no momento da decisão levam os jogadores a uma situação de racionalidade limitada, que torna necessário algum mecanismo que os ajude a lidar com estas variáveis (NORTH, 1993).

No entanto, o autor em questão alerta que as instituições, como

reguladoras das ações dos atores, podem ser inadequadas ou ineficientes em virtude da complexidade dos problemas que enfrentam e do meio em que atuam. Assim, não há como estabelecer de maneira completa todos os componentes da decisão o que, paradoxalmente, leva à necessidade de diminuir a incerteza através das instituições, mesmo quando são ineficientes ou inadequadas.

Além de inadequadas ou ineficientes, as instituições mudam com o passar do tempo. Para Buckley (1971, p. 37) as sociedades atuais funcionam de maneira a elaborar e modificar suas estruturas e, portanto, “*mudam continuamente suas estruturas como adaptação às condições internas ou externas*”. A variação daquelas condições leva a um nível mais complexo as estruturas e a própria sociedade, que pode ser descrita como um sistema morfogênico, isto é, criador de estruturas que organiza seu funcionamento através de regras mais ou menos gerais que, no entanto, não especificam detalhadamente a operação daquele sistema. Neste sentido, as estruturas de governança representam uma resposta às variações ambientais.

Buckley (1971) acha o termo instituição impróprio para designar um conjunto de regras estáveis que orienta pensamento e a ação dos atores e estabelece o possível dentro do jogo. As instituições só funcionam como estabilizadores das expectativas quando são legítimas. Uma instituição legítima não significa que seja, necessariamente, legal. Por este motivo as aberrações sociais, tais como o crime ou corrupção, são tão difíceis de serem erradicadas. Tais comportamentos

São institucionalizados, isto é, envolvem redes interpessoais, complexas, organizadas, de expectativas, comunicação, interesses e crenças encerradas

na mesma matriz sócio-cultural que encerra as estruturas legitimadas. (BUCKLEY, 1971, p. 233)

Para Bobbio; Matteuci; Pasquino (1986), a legitimidade pode ter um significado genérico no sentido de justiça ou racionalidade. Este termo também pode ter significado político – neste caso, no sentido específico – que se relaciona com o Estado. Neste último, legitimidade assume o sentido de adesão, ou seja, o consenso manifestado de livre e espontânea vontade. Há vários tipos de consenso e que quanto mais perto do consenso manifestado livremente, mais perto da situação ideal o Estado se encontra. Pela mesma linha de raciocínio, uma instituição legítima significa que há uma adesão voluntária dos atores a esta instituição.

As instituições não nascem legítimas. Para Douglas (1998), elas são convenções que surgem a partir de um interesse comum que demanda coordenação “para que todos façam o que a convenção determina” e, neste sentido, uma convenção sempre se autopolícia. Entretanto, as convenções podem ser violadas.

Queremos que existam convenções sobre como os pedestres devem atravessar a rua, mas nós mesmos as violaremos se pudermos fazê-lo impunemente. Um número de pedestres suficiente para criar uma massa crítica atravessará a rua e fará os carros parar, desafiando os sinais de trânsito. As condições para que surjam convenções estáveis são muito mais estritas do que pode parecer (DOUGLAS, 1998, p. 56).

Dentre estas condições, Douglas (1998) destaca que uma instituição ou convenção se torna legítima quando existe “*uma convenção cognitiva paralela que lhe dê apoio*” (p. 56). A imagem que formo da explicação da autora em questão é a seguinte: determinada instituição surge a partir de

³ Este item é baseado no capítulo 1 da minha tese de doutorado intitulada *Jogo social, democratização e planejamento Reflexões acerca dos Planos Piracicaba 2010 e IPPLAP, e da LRF.*

um interesse comum. Inicialmente sua legitimidade e sua capacidade de estabilizar as expectativas dos indivíduos são baixas. Com o passar do tempo, há um acúmulo de informações que vão sendo apreendidas, de forma que esta *«experiência passada é acumulada nas regras de uma instituição, de tal modo a agir como um guia daquilo que se deve esperar do futuro»* (DOUGLAS, 1998, p. 57).

Neste processo, as instituições vão lentamente organizando as informações e tornando-se legítimas. Quanto mais informações acumulam e organizam, maior a sua capacidade de contenção das incertezas, ou seja, neste caso, a instituição desempenha a visão cognitiva. Valendo-se da base institucional, o ator imagina qual das ações pretendidas terá a melhor relação custo-benefício para o seu objetivo. Neste caso, estamos diante da visão transacional. As instituições, então, ajudam um dado ator a decidir ao conciliar o controle da incerteza ao controle da relação custo-benefício, envolvida em uma determinada ação (DOUGLAS, 1998).

Por exemplo, como convivem dois atores que defendem objetivos conflitantes, tais como a proteção ao meio ambiente e a defesa dos organismos geneticamente alterados? Dificilmente entram em acordo, porque um é *«surdo»* em relação aos argumentos do outro. Tanto a preservação da natureza quanto o aumento da produção de alimentos são objetivos legítimos.

Ambos os atores recorrem às instituições para buscar um meio de conviver ou jogar com o outro sem, contudo, *«discutar»* o que o outro argumenta. Por exemplo, o ator que defende o meio ambiente o faz porque existe uma base institucional que ordena comportamentos, ações e ideias a respeito deste assunto, a qual o ator recorre para explicar o porquê de agir ou pensar deste ou daquele modo. Neste caso, as instituições desempenham a visão cognitiva, ou seja, conservam a incerteza em níveis toleráveis. Por outro lado, a

base institucional também fornece os parâmetros para que dado ator faça algum tipo de cálculo para estimar a comparação entre o custo de implantar certa ação e o benefício que ela trará (DOUGLAS, 1998).

A incerteza em níveis toleráveis e a mensuração da relação custo/benefício de determinada ação é uma possível representação das instituições como mediadores da decisão e da relação entre atores dentro de uma estrutura de governança.

7 Considerações finais

As análises do desenvolvimento e das suas consequências através de critérios exclusivamente econômicos lentamente deixam de ser aceitas pela sociedade. Outras variáveis passam a ser levadas em consideração. A manutenção física do meio ambiente, o uso consciente dos recursos naturais e a equidade são algumas delas. Este é o núcleo da ideia de sustentabilidade. A partir dela forma-se uma complexa trama de interesses sociais que dificulta a formação de um consenso básico que permita encaminhar os problemas econômicos, ecológicos e sociais que a busca pelo desenvolvimento sustentável traz a tona.

Tal situação coloca novos desafios na busca pelo desenvolvimento sustentável regional como, por exemplo, o encaminhamento das externalidades negativas e ressalta a dificuldade dos atores regionais na adaptação às variáveis que eles não controlam (a política econômica, os fluxos comerciais, as inovações tecnológicas). O resultado é a incerteza como característica básica do relacionamento entre atores.

Dentro desse contexto, torna-se interessante a participação em uma estrutura que facilite os acordos e encaminhe os conflitos sobre o desenvolvimento sustentável. É este o papel das estruturas de governança. As decisões e ações dos atores dentro dessas estruturas conformam um território caracterizado pelas relações de poder entre eles e que podem ser descritas como um jogo.

Os atores jogam para implantar sua visão de desenvolvimento. Seu pensamento e ação são influenciados pelo seu processo de formação e pelas regras do jogo, as instituições. De maneira geral, o processo de formação delimita as possibilidades de ação do ator ao conformar suas características básicas que irão influenciar os objetivos e as estratégias para alcançá-los. Cada ator defende interesses específicos e produz informação sobre si mesmo e sobre os outros para estimar os seus prováveis cursos de ação e as ações dos demais atores. A retórica é ferramenta para convencer e conquistar apoios para a sua versão de desenvolvimento ou minimizar eventuais perdas.

Além do processo de formação, as instituições também conformam a atuação dos atores. São elas que contribuem para a redução da incerteza e fornecem alguns parâmetros para os atores realizarem algum tipo de cálculo entre os recursos necessários à ação, os recursos de monitoramento dessa ação e a realização de objetivos previstos. As instituições, de acordo com Douglas (1998), comportam a dupla visão inscrita no comportamento social: a visão cognitiva, que diz respeito ao controle da incerteza, e a visão transacional, que regula a relação entre o *«custo»* e o *«benefício»* das ações praticadas pelos atores sociais. As instituições implicam em legitimidade, ou seja, adesão espontânea dos indivíduos e atores às regras. A instituição legítima é eficaz na conciliação da dupla visão do comportamento social.

Admitindo a pertinência do esquema de referência apresentado, é plausível supor que os atores alternam conflito e cooperação dentro das estruturas de governança e que a maneira de encaminhar os conflitos ou manter a cooperação influi no processo de desenvolvimento regional. Neste sentido, merece destaque o papel das instituições na definição da legitimidade ou ilegitimidade dos comportamentos dentro das estruturas de governança.

Referências

- ARON, R. Introdução: os níveis conceituais de compreensão. In: _____. **Paz e guerra entre as nações**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, p. 47-68, 1986.
- BENKO, G. **Economia, espaço e globalização: na aurora do século XXI**. São Paulo: Hucitec, 1996.
- BENKO, G. e PECQUEUR, B. Os recursos de territórios e os territórios de recursos. **Geosul**, Florianópolis, v. 16, n. 32, p. 31-50, jul./dez. de 2001.
- BOBBIO, N.; MATTEUCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1986.
- BOISIER, S. La política regional en América Latina bajo el signo de la globalización. **Debates**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung/IPEA, no. 12, p. 83-110, 1996.
- BUCLKEY, W. **A sociologia e a moderna teoria dos sistemas**. São Paulo: Cultrix; São Paulo: Editora da USP, 1971.
- CERRONI, U. **Política: métodos, teorias, processos, sujeitos, instituições e categorias**. São Paulo: Brasiliense, 1993.
- DALABRIDA, V.R. A gestão social dos territórios nos processos de desenvolvimento territorial: uma aproximação conceitual. **Sociedade, contabilidade e gestão**. Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 44-60, 2007. Disponível em: <<http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.306/index.php/ufrrj/article/viewFile/586/575>>. Acesso em: 30 jan. 2012.
- DASGUPTA, P. **Economia**. São Paulo: Ática, 2008.
- DOUGLAS, M. **Como as instituições pensam**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1998.
- DUBAR, C. Agente, ator sujeito, autor: do semelhante ao mesmo. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO FRANCESA DE SOCIOLOGIA, 1., 2004. **Anais...** 2004. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/94289553/DUBAR-Claude-Agente-ator-sujeito-ator-Ator-agente-ator-do-semelhante-ao-mesmo-2004>>. Acesso em: 15 mar. 2011.
- FIGUEIREDO FILHO, W.B. **Planejamento Estratégico e Atores**. Rio Claro: UNESP-IGCE, 2001.
- FIGUEIREDO FILHO, W.B. **Jogo social, democratização e planejamento Reflexões acerca dos Planos Piracicaba 2010 e IPPLAP, e da LRF**. Rio Claro: UNESP-IGCE, 2005.
- FLIGSTEIN, N. Habilidade social e teoria dos campos. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 47, no. 2, p. 61-80, abr./jun. 2007.
- GALA, P. A Retórica na Economia Institucional de Douglass North. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 123-134, abr./jun. 2003. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/90-8.pdf>>. Acesso em: 07 abr. 2011.
- HOBBSAWM, E. **A era dos extremos: o breve século XX: 1914 - 1991**. São Paulo: Cia das Letras, 1995.
- LESSA, C. A. Racionalidade estratégica e instituições. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.13, no. 37, p. 129-148, jun.1998.
- MATUS, C. **Adeus, senhor Presidente. Governantes governados**. São Paulo: Edições Fundap, 1996.
- MÜLLER, G. Desenvolvimento sustentável: notas para a elaboração de um esquema de referência. In: BECKER, D. F. (Org). **Desenvolvimento sustentável: necessidade e/ou possibilidade**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2001, p. 117-138.
- PERLOFF, H. S. Características principais do planejamento regional. In: SCWARTZMAN, J. (Org). **Economia regional**. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977, p. 415-434.
- PIRES, E. et al. **As modalidades de governança territorial no Estado de São Paulo**. Rio Claro, 2011.
- POZZI, E. Giochi di guerra e tempi de pace. I war games nell'archeologia del sapere. *La critica sociologica*, Roma, n. 67, p. 42-55, set./out. 1983. Disponível em: <<http://www.enrico-pozzi.eu/publicazioni/Lo%20sport%20tra%20natura%20e%20cultura/giochi.guerra.pdf>>. Acesso em? 27 abr. 2011.
- MONTEIRO, J. V. **Fundamentos da política pública**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1982.
- NORTH, D. C. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- SOUZA, M. J. L. de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I.E., GOMES, P.C., CORRÊA, R.L. **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003, p. 77-116.
- SOUZA, N. J. **Desenvolvimento econômico**. São Paulo: Atlas, 2005.
- TAPIA, J.R.B. Desenvolvimento local, concertação social e governança: a experiência dos pactos territoriais na Itália. **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n.1, jan./mar. 2005.
- VAN HAUWERMEIREN, S. **Manual de Economía Ecológica**. Santiago: Instituto de Economía Política, 1998.
- WILLIAMSON, O. E. Transaction cost economics. In: _____. **The economic institutions of capitalism**. New York: The Free Press, 1985. p. 15-42.