



## **PARTICIPAÇÃO SOCIAL E GOVERNANÇA: POR UM NOVO PACTO FEDERATIVO NO BRASIL**

Reinaldo Santos Andrade<sup>1</sup>  
Sylvio Bandeira de Mello e Silva<sup>2</sup>

**Resumo:** *O pacto federativo brasileiro está se desfazendo e suas feições originais, expostas na Constituição de 1988, estão cada vez mais distantes da realidade atual. Daí a necessidade de uma urgente renovação daquele pacto de maneira a contemplar o espaço banal, os usos do território, a participação social e a governança, adotando-se a categoria território usado como instrumento de interlocução entre todos os agentes sociais, especialmente “os de baixo”, que devem exercer plenamente a cidadania mediante a participação ativa na elaboração de políticas públicas orientadas ao desenvolvimento territorial sustentável e no usufruto das benesses dele decorrentes. Esse é o tema deste texto que se fundamenta em revisão bibliográfica, nos conceitos governança, federalismo, representação social e na categoria território.*

**Palavras-chave:** Território usado; Federalismo; Governança.

### **1. INTRODUÇÃO**

Uma das preocupações da contemporaneidade refere-se à participação dos cidadãos na construção de decisões coletivas que afetam os destinos da sociedade na qual estão inseridos. O processo de organização e reorganização da sociedade ocorreu concomitantemente à transformação da natureza constituindo padrões de localização que caracterizam as diversas sociedades, e constituem uma materialidade social que, denominada organização social da sociedade ou espaço geográfico (CORRÊA, 2000:52), é objetivada pela geografia.

Continente das ações e dos processos sociais, o espaço geográfico se caracteriza pela coexistência dialética entre racionalidade local *versus* racionalidade global, sendo uma concepção “metafórica”, uma representação das relações territoriais que permite ao homem desvendar a interação entre a realidade natural e a sociedade humana (DEMATTEIS, 1985).

Para Santos (1996) o espaço geográfico é o resultado da dialética sociedade-técnica-natureza, pois a interação entre a sociedade e a natureza é mediatizada pela técnica. Diferenciando-se em parcelas territoriais unidas por informações e convenções, o espaço geográfico é constituído pela dialética sistema de objetos (os fixos) – o conjunto de instrumentos de trabalho e fatores produtivos espacializados e geografizados que, agregados à natureza são responsáveis pelo processo inédito de trabalho, segundo especificações técnicas e organizacionais que ensejam a produção de uma massa – e um sistema de ações (fluxos) que ressalta a capacidade proporcionada pelo poder econômico, político e social das firmas, instituições e pessoas para movimentar, distribuir e fazer circular a massa produzida (SANTOS, 1994, 1996).

---

<sup>1</sup> Mestre em Administração pela UFBA, Doutorando em Geografia pela Universidade Federal de Sergipe, Professor Assistente da Universidade Estadual de Feira de Santana, [zitoandrade@gmail.com](mailto:zitoandrade@gmail.com).

<sup>2</sup> Professor Doutor do Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social da Universidade Católica do Salvador - Orientador



Por outro lado, Lévy (2006) enfatiza os fatores geo-históricos que provocam mudanças que definem a organização e evolução espaço-social, segundo quatro modelos. Inicialmente, os homens constituem comunidades isoladas e distanciadas entre si, que mais tarde, estabelecem laços constituindo campos de força e de influência. Num terceiro momento, a intensificação de tais laços engendra as redes hierarquizadas que, num estágio mais avançado, resulta na sociedade-mundo constituída por laços entre todos os seus elementos. Entretanto, a evolução desses modelos não ocorre de maneira linear. Eles são concomitantes e engendrados por inúmeros processos (dentre os quais, a globalização) simultâneos que fazem parte de um processo mais abrangente: o da mundialização econômica contemporânea. Daí a grande dificuldade em se fazer uma leitura da realidade, tal qual ela se apresenta.

Na sociedade-mundo contemporânea, a participação dos cidadãos depende do valor que eles têm. O valor do cidadão é geografizado, ou seja, relativizado espaço-temporalmente. Os cidadãos não são avaliados pelo que são, mas pelo espaço geográfico onde vivem. É por meio de quatro categorias de análise que o espaço geográfico se desvela.

Enquanto “domínio do visível” (SANTOS, 1988:61), a paisagem é o “conjunto das formas que, num dado momento, exprimem heranças que representam sucessivas relações localizadas entre homem e natureza” (SANTOS, 1996:83). A região, por sua vez se constitui em uma dimensão espacial das especificidades sociais em uma totalidade espaço-social, capaz de resistir ao processo de homogeneização imposto pelo capital monopolístico e hegemônico à sociedade e ao espaço (DUARTE, 1980). Por outro lado, o lugar é “a porção do espaço apropriável para a vida” (CARLOS, 1996), dotado de significado mediante a solidariedade orgânica facilitada por relações de proximidade espacial (ou geográfica), sendo o agente da vida social e política pelo fato de exercer a função de controle.

Finalmente, o território é a formação socioespacial de natureza jurídico-política que, associada ao controle social, é regulada por princípios explícitos de inclusão e exclusão, sendo definido por complexas relações histórico-sociais que abrangem os processos sociais e o espaço material (RAFFESTIN, 1993).

O território é um “campo de forças” constituído pelo conjunto de relações de poder que, delimitadas no (e pelo) espaço, operam sobre um substrato referencial, uma teia ou rede de relações sociais que, mediadas e projetadas em um determinado espaço, produzem identidades ao controlar, distinguir, separar e classificar os indivíduos e os grupos sociais. Sendo, simultaneamente, trunfo e campo de ação dos trunfos, o território é um instrumento do poder a serviço dos processos padronizadores (SOUZA, 1995) e também “um produto usado, vivido e utilizado como meio para a prática social” (BECKER, 2005, p.74).

Fundamentando-se em revisão bibliográfica, nos conceitos governança, federalismo, representação social e na categoria território, este artigo tem como objetivo tecer reflexões acerca do esboroamento do atual pacto federativo brasileiro e entrevê a necessidade de sua reconstrução de modo a enfatizar o território usado como meio de interlocução entre os diversos agentes sociais, os diversos usos do território, a governança e participação social que inclua os “de baixo” de modo a garantir o exercício pleno da cidadania e o usufruto das benesses advindas do desenvolvimento territorial sustentável.

O texto segmenta-se em cinco seções além desta que avalia os conceitos basilares da disciplina geográfica: o espaço geográfico, a organização espacial e as categorias de análise, focando-se no território. A próxima seção enfatiza os usos do território e defende a idéia de que o território usado é a categoria de análise mais apropriada para o entendimento da realidade brasileira. A seguir, discute a evolução dos meios geográficos e enfatiza o meio técnico-científico-informacional, e o desenvolvimento territorial sustentável e o planejamento territorial. A quarta seção debate a questão da desigualdade entre os cidadãos, as prioridades políticas



inerentes às diversas formas de gestão pública, focando-se o conceito de governança. A seguinte discute a influência do federalismo brasileiro sobre as políticas públicas orientadas ao desenvolvimento. Finalmente, avalia o processo de esboroamento do atual pacto federativo brasileiro e propõe a sua reconstrução que deve abranger outras dimensões: o espaço banal, os de baixo, o território, a participação social, e a governança.

## **2. OS USOS DO TERRITÓRIO: O TERRITÓRIO USADO**

As desigualdades sócio-espaciais manifestam concretamente a funcionalização e o conteúdo técnico que permitem ao território ser objeto da análise social. Afinal, a valoração e a significação do território dependem do uso diferenciado que os agentes (sociais, políticos e econômicos) fazem dele (SANTOS; SILVEIRA, 2001). Os hegemônicos (“os de cima”) usam-no como recurso (mercadoria) dotado de “valor de troca” assegurando a realização dos seus próprios interesses. Por outro lado, os hegemonzados (“os de baixo”) consideram-no abrigo (refúgio) dotado de “valor de uso” permitindo-lhes a adaptação aos movimentos do meio geográfico (SANTOS, 1994; BERNARDES *et al.*, 2001).

A “sociedade global de risco” evidencia flagrantemente os conflitos entre as elites, que acessam os benefícios propiciados pelo território, e as classes inferiores que, sem acesso aos mesmos, sujeitam-se aos riscos e às catástrofes sejam elas naturais ou tecnológicas (BECK, 2001, 2002).

A complexidade inerente aos diferentes usos do território e à estrutura global da sociedade pode ser revelada pelo território usado, o espaço constituído pelo conjunto de todos os agentes (organizações, pessoas, instituições), todas as existências, todos os espaços (econômico, social, individual, psicológico, etc.), ou seja, o espaço banal.

Sinônimo de espaço geográfico e abrigando todas as ações (pretéritas e atuais), o território usado é o palco onde ocorrem os processos de transformação dos objetos e das ações em suas interações dialéticas, configurando uma formação sócio-espacial definida pela presentificação das regras e dos recursos, o que enseja a possibilidade de designar, de nomear.

O território usado é testemunha e protagonista das acelerações que provocam crises permanentes e ensejam mudanças ocasionadas pelo uso seletivo do território e pela diversificação dos sistemas técnicos que induzem o surgimento de manchas e pontos de desigual relevância que, ressaltando as rugosidades, geram zonas de rarefação e a diferenciação espacial: os espaços da rapidez (de mandar, luminosos), mais interessantes ao capital sendo dotados de elevada densificação técnica; os espaços da lentidão (de fazer, opacos, “burros”), com baixo teor de técnicas e desinteressante ao capital; e, finalmente, os espaços desprezados.

Resultado do processo de hibridização entre “território-zona” e “território-rede” e clivado pelos aconteceres homólogos, complementares e hierárquicos, o território usado evidencia as verticalidades impostas pela globalização que é acionada pela competição e pela solidariedade empresarial. Entretanto, evidencia também as horizontalidades inerentes ao lugar, pois é nele (e através dele) que o território usado se manifesta.

## **3. O MEIO TÉCNICO-CIENTIFICO-INFORMACIONAL E O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL**

Os meios geográficos – formações socioeconômicas que engendram as dinâmicas econômicas – são configurados pelos sistemas temporais e pela modernizações que impulsionam



a diferenciação dos lugares evidenciados nos padrões sócio-espaciais. Eles podem ser: a) contextos nos quais atores inovadores empoderados inovam, coordenando suas ações; b) versões dos processos sociais e econômicos engastados nos territórios; c) sistemas de instituições regionais, regras e práticas que conduzem à inovação; e d) redes de atores territorializados cujos membros acessam as condições necessárias à coordenação, ajustamento e inovação (PERRIN, 1993). Entretanto, diferentes técnicas configuram diferentes períodos e diferentes meios geográficos: o técnico, o técnico-científico e o técnico-científico-informacional (SANTOS, 1996).

Expressão geográfica do processo de globalização, o meio técnico-científico-informacional diferencia os espaços “opacos” e os espaços “luminosos” concentrando forças que referenciam as mudanças paradigmáticas que desafiam os homens a desvendar as leis, os padrões e os sistemas conceituais que expressam a atual fase do processo civilizatório capitalista, o capitalismo cognitivo movido pela competitividade fundamentada nas “vantagens construídas”, na flexibilização do trabalho, na individualização dos recursos humanos, na segmentação da estrutura social e transformações tecnológicas que se impõem à cultura, à mídia, à vida urbana, à política global e à natureza do tempo (SANTOS; ARROYO, 1997; SANTOS; SILVEIRA, 2001; SANTOS, 1996).

O meio técnico-científico-informacional (SANTOS, 1996) e a mundialização econômica (LÉVY, 2006) desafiam todos os países a incrementarem a competitividade dos seus respectivos territórios, mediante a criação de arranjos institucionais inovadores articulados às suas políticas públicas que visam o desenvolvimento territorial sustentável que, considerando as contradições econômicas, sociais e ecológicas, deve enfatizar os produtos de elevado valor cultural, a sustentabilidade ambiental, a ética, a inclusão social plena e a influência dos fatores locais. Isso não se faz sem planejamento e sem negociação.

O planejamento territorial é uma atividade que envolve a constante negociação entre os diversos atores territoriais buscando-se a inclusão plena de setores marginalizados na produção e no usufruto de seus resultados a fim de alcançar-se o desenvolvimento enquanto processo de expansão das escolhas, oportunidades e potencialidades humanas, ou seja, da ampliação das liberdades individuais reais que as pessoas desfrutem e que, aliados aos direitos básicos, fortalecem politicamente a segurança econômica fomentando a construção social dos valores e a definição das prioridades sociais (SEN, 1999). Tais liberdades são determinadas pelos fatores socioculturais e abrangem o crescimento do PIB e da renda per capita, a industrialização, o avanço tecnológico e a modernização social.

#### **4. DESIGUALDADES SÓCIO-ESPACIAIS, GESTÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA**

Projetando-se espacialmente, as desigualdades entre os cidadãos ultrapassam a dimensão sócio-econômica, que implica no acesso desigual aos bens públicos e suas benesses, e a dimensão política, que envolvendo o exercício do poder e as maneiras pelas quais os indivíduos articulam-se coletivamente definindo sua participação no processo de tomada de decisões. Afinal, o exercício pleno da cidadania excede o mero processo eleitoral no qual os cidadãos elegem seus representantes, outorgando-lhes o poder de tomar decisões em seu nome. Trata-se de um processo que expressa os ideais democráticos cujas mudanças acompanham os movimentos de fundo da totalidade (a sociedade humana) que são desvendáveis mediante o uso da categoria território usado.

A inauguração do Estado liberal, no século 18, fez com que a obediência à lei, a apartação entre os poderes e o direito à propriedade se tornassem instituições essenciais à



emergência e consolidação do processo civilizatório capitalista e à proteção dos indivíduos contra os abusos, tanto do Estado quanto dos seus congêneres. No século seguinte, os princípios democráticos, antes restritos às elites empresariais que demandavam uma parcela de poder, ampliaram-se, devido aos movimentos sociais dos trabalhadores e das mulheres, acabaram por se difundir por toda a sociedade. Mais tarde, a consolidação do *welfare state* deveu-se a uma nova franquia democrática que compelia os governos a apoiarem o bem-estar sócio-econômico (saúde, educação, emprego, seguridade social, saneamento, etc.) de todos os cidadãos. Hoje, quando o crescente acesso às informações e às tecnologias infocomunicacionais ampliam as competências e habilidades dos cidadãos desafiando-os a participarem coletivamente no processo decisório, um conceito de grande valor social emerge, consolida-se e permanece em constante evolução: a governança, o processo decisório independente efetuado por atores sociais (exceto o Estado) e técnicos envolvidos resultando na produção de novos conhecimentos. Ela se refere ao conjunto de estruturas, regras e relacionamentos que definem o funcionamento da sociedade.

Sujeita a constantes modificações decorrentes da evolução das prioridades políticas ocasionadas pelo uso governamental de tecnologias infocomunicacionais, o valor público é uma noção que resulta da confluência de três objetivos políticos que refletem as distintas maneiras pelas quais o governo percebe e se relaciona com o cidadão, o que engendra dilemas políticos específicos envolvendo as diversas formas de gestão. A gestão é o ato relacional entre dois ou mais atores em espaços e tempos delimitados com o objetivo de realizar e expressar os interesses dos indivíduos, grupos e coletividades (FISCHER, 2007).

Gestões pautadas pela eficiência vêem o cidadão como “pagador de impostos” constituem um conjunto de instituições dinâmicas que, enfatizando a redução dos custos, são orientadas para a produtividade, inovações e valorização do dinheiro e procuram “prover mais com menos”. Por outro lado, aquelas fundamentadas na efetividade percebem o cidadão como consumidor ou fornecedor e enfatizam a qualidade nos serviços públicos interativos, inovativos, inclusivos, ou seja, focados e centrados no cidadão e procuram efetivar a conciliação entre necessidades coletivas e demandas individuais. Finalmente, aquelas fundadas na governança assumem o cidadão como agente social tomador de decisão e procura criar valor público ao oferecer serviços com transparência, flexibilidade, participação e democracia, conciliando a privacidade legítima e a proteção dos interesses (BOTTERMAN *et al.* 2008).

Ambientes focados na geração de valor público fazem emergir uma velha questão democrática: como conciliar os interesses de diferentes membros da sociedade e os *trade offs* sócio-econômicos- culturais inerentes aos processos de tomada de decisão? Impregnada na Política, tal questão afeta sobremaneira a esfera do governo ao nível operacional estando relacionada a uma forma específica pela qual as instituições políticas organizam-se territorialmente: o federalismo.

## **5. O FEDERALISMO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO**

Arranjo político-institucional complexo que se caracteriza pela presença de mais de um poder sobre o mesmo território, o federalismo procura preservar a diversidade, unificando e conciliando os diferentes objetivos dos diferentes agentes sociais a fim de mitigar e acomodar as constantes tensões ocasionadas pela necessidade de união das diferenças para formar uma unidade, o todo. Tal esforço exige o uso de arranjos institucionais que, baseados na cooperação, procuram organizar e conciliar os diferentes interesses para controlar e mitigar os conflitos de competências e evitar a supremacia de um determinado poder sobre os demais (EGLER;



MATTOS, 2003; CASTRO, 2005).

A emergência do mundo do consumo, marcado pela coerção e homogeneização e pelo fortalecimento do federalismo levanta algumas questões concernentes: i) ao fundamento territorial e à soberania do Estado sobre um território, pois por representar o movimento do “todo”, o território do país demanda a presença do Estado em permanente tensão e conflito com o mercado, a despeito de ser ele o responsável por dirimir e regular tais tensões; ii) às formas pelas quais os interesses dos diferentes agentes sociais territorializados influenciam suas ações e definem suas respectivas territorialidades; iii) à capacidade de interação contínua entre uma economia localmente territorializada e os mercados que operam na escala global; iv) ao papel desempenhado e à relevância dos diferentes agentes quanto à promoção do desenvolvimento territorial sustentável; v) às normas que, estabelecidas globalmente, podem (e devem) ser desobedecidas territorialmente.

Devido à sua flexibilidade e indefinição, o federalismo brasileiro demanda uma explicação teórica fundamentada na dimensão territorial, ou seja, no uso do território.

Durante o período monárquico as oligarquias brasileiras construíram um unitarismo que engendrou um federalismo formalista fundamentado na igualdade entre os diversos poderes e no centralismo. Isso levou ao domínio e à influência das regiões mais desenvolvidas sobre as demais mediante estruturas de poder que não puderam ser demolidas com o advento da República que, intentando dominar sem despotismo o território-arquipélago, usou o federalismo para descentralizar o poder imperial.

A despeito de definir as esferas federal, estadual e municipal, o federalismo republicano brasileiro não garantia a autonomia decisória nem assegurava o controle democrático da política, o que ocasionou uma convivência “pacífica” entre o centralismo, o “mandonismo” local e os longos períodos de autoritarismo. O estabelecimento da República coincidiu com as primeiras alianças subordinadas aos interesses externos.

A Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF) e a Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco (CHESF) foram criadas com o objetivo de promover o desenvolvimento do Nordeste brasileiro, cujos problemas decorrem de suas estruturas (social, política e agrária) que foram historicamente estabelecidas. Tais eventos fortaleceram e ampliaram o papel do Governo central no planejamento e na aplicação das políticas públicas orientadas à mitigação das desigualdades econômicas e sociais regionalizadas, à melhoria da distribuição econômica e à promoção do equilíbrio político. O conjunto de tais ações recebeu a denominação de federalismo regional.

No Brasil, o federalismo tornou-se o conceito hegemônico que fundamentou o nacional desenvolvimentismo, assumindo nuances que se alteravam conforme o contexto econômico-político interno e externo. O acelerado processo de diferenciação ocorrido na sociedade brasileira iniciou-se com a integração da nação, nos anos 50, mediante a construção da Rio-Bahia e a criação da SUDENE alterando a produção industrial da região Nordeste, articulada à estrutura anteriormente estabelecida na região Sudeste, levando o empresariado a se opor à política agrária então dominada por oligarquias.

Os “anos de chumbo” (1964-85) intensificaram o centralismo levando ao fortalecimento das empresas estatais, à incorporação de amplas parcelas do território nacional e à consolidação de políticas públicas orientadas à redução das desigualdades e ao crescimento econômico.

Fragmentado e pontual, o mundo da dominação é caracterizado pela globalização, um processo que alavanca os particularismos no Centro do sistema-mundo universalizando-os nas periferias. Tal contexto levou o Brasil a buscar inserir-se nos mercados globais negligenciando o “todo” nacional que, por isso, deixou de ser o referencial da sociedade brasileira. Com isso iniciou-se um processo de alienação de parcelas do território brasileiro.



A “morte da Política”, nos anos 90, intensificou as exportações do território e a importação, para o território, de uma infinidade de práticas, regras e normas estabelecidas externamente. Caracterizada pela cooperação e tendo a horizontalidade como principal recorte espacial, a solidariedade orgânica foi suplantada pela solidariedade empresarial fundada na competição, na incessante busca pela competitividade, nas interdependências contíguas e nas verticalidades. Tais fatos desorganizaram o território nacional e mitigaram o poder regulatório do Estado que, crescentemente subserviente ao capital, passou a favorecer, ainda mais, a concentração de oligopólios e monopólios levando à contraposição entre a lógica dos lugares (incompletamente globalizados) e a lógica dos produtos (completamente globalizados).

O modelo neoliberal evidenciou-se na maneira como o Governo central passou a elaborar o planejamento regional. O “Brasil em Ação” foi um plano reduzido a mero portfólio de investimentos orientando as decisões locais corporativas focando-se o retorno financeiro das empresas. Criados a partir da lógica empresarial, os eixos nacionais de integração e desenvolvimento – “corredores de exportação” de commodities – procuraram otimizar o uso corporativo dos territórios mediante relações verticais que incrementaram a concentração de capital.

Tal contexto propiciou a implantação seletiva de investimentos em diferentes parcelas do território brasileiro: ao Nordeste foram destinados investimentos sociais enquanto que as regiões Sul e Sudeste foram contempladas com investimentos infra-estruturais. As elites empresariais e os governos estaduais disputavam recursos a serem aplicados na faixa litorânea, ao passo que as elites agrárias locais focavam suas atenções nos investimentos hidráulicos, na pecuária e nos latifúndios. Sem resultar em mudanças sociais significativas, tais planos evidenciaram, porém, uma reconfiguração territorial articulada por interesses externos, reforçada pelo Governo central e controlados remotamente.

Tal cenário resultou na guerra fiscal, uma manifestação da “guerra entre os lugares”, e na emergência de novas formas de participação política e do uso do território que perturbaram a estabilidade levando ao esboroamento do atual pacto federativo brasileiro, o acordo no qual os grupos localizados em diferentes partes do território procuram harmonizar suas demandas particulares e os interesses gerais da sociedade. Ele está consubstanciado na Constituição Federal de 1988, cujas feições originais encontram-se desfiguradas pelo acréscimo de 58 emendas constitucionais, o que evidencia o dinamismo da sociedade brasileira no afã de aperfeiçoar a norma legal, ajustando-a a realidade.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Procurou-se aqui refletir a questão do crescente distanciamento entre o pacto federativo brasileiro entre aquilo que foi inicialmente projetado e a realidade atual, o vivido. Primeiramente, foram apresentados os usados na reflexão, especialmente a categoria território. A seguir enfatizou-se o território usado enquanto categoria mais adequada para buscar-se entender a realidade brasileira no período marcado pela hegemonia do meio técnico-científico-informacional que expressa com fidelidade o processo de globalização e demanda que os governos sejam capazes de elaborar políticas públicas capazes de promover o desenvolvimento territorial sustentável capaz de mitigar as desigualdades sócio-espaciais presentes nos territórios nacionais, o que exige a participação social e implica no conceito de governança. Para isso é necessário a formação de arranjos político-institucionais, como o federalismo, que definem as políticas públicas de desenvolvimento que sejam legitimadas pelo pacto federativo.

O atual pacto federativo brasileiro, exposto na Constituição Federal de 1988, apresenta



sinais de esboroamento devido ao crescente distanciamento entre o seu projeto original e a realidade atual vivida e sentida pelos de baixo. Uma vez que o pacto privilegiou a classe política e classe empresarial, e que durante os anos de neoliberalismo o Estado esteve cada vez mais submetido aos interesses do capital e ao controle externo (VEIGA, 2001).

A crescente complexidade do mundo, a hegemonia do Executivo sobre os demais poderes e da União sobre os demais entes federativos, a suplantação da cooperação pela competição entre os diferentes entes federativos os quais procuram incrementar a competitividade de seus territórios mediante diversos arranjos territoriais inovadores usados pelas elites locais e regionais são os fatores que levam aos problemas de governabilidade que caracterizam o neodecisionismo brasileiro.

A diversidade do território brasileiro demanda a construção de um projeto nacional federativo que leve em consideração a nação e o espaço banal, pois os regionalismos e as deficiências dos meios de transporte impedem que a sociedade brasileira construa o seu próprio território.

A reconstrução do pacto federativo deve se fundamentar nos diversos usos do território e na busca de uma coesão dos projetos mediante um aparato material-institucional adequado à atuação política do mercado que exige crescente flexibilidade e fluidez territorial; distribuição seletiva dos equipamentos (viário, infoviário, aeroportuário) segundo os diversos interesses; e a compartimentação e compartilhamento do território mediante o seu uso. Por outro lado, a escolha da representação política deve se pautar na população e no território, pois os entes federativos são desiguais, pois apresentam pesos e forças diferentes.

Cabe ao pacto federativo promover o desenvolvimento solidário e harmonioso entre os diversos lugares. A crescente valorização e relevância política dos lugares decorrem da unificação da técnica (e do tempo) que tem se tornado o motor da vida social, das reações contra a ação globalizada hegemônica que obriga o Estado a ordenar o território para as empresas, das forças de “coalescência” e de “circulação” que, desorganizando a vida nos lugares, criam novos espaços e intensificam a solidariedade orgânica.

O novo pacto deve restabelecer o “todo” federativo conciliando-o com as suas partes, inclusive com o espaço banal e “os de baixo”, promover a coerência e a coesão entre os diversos projetos das nações que constituem a sociedade brasileira e eleger o território usado como instrumento para a interlocução entre os diversos agentes sociais inclusive os “de baixo” por meio da governança e da participação social não apenas na construção desenvolvimento territorial sustentável, mas também no usufruto de todas as suas benesses.

Talvez seja esse sentido do conceito cidadania.

## REFERÊNCIAS

BECK, Ulrich *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós, 2001.

\_\_\_\_\_. *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo Veinteuno, 2002.

BECKER, Bertha K. Síntese das contribuições da oficina da Política Nacional de Ordenamento Territorial. *Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial: Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial*, Brasília, 13-14 de novembro de 2003 / Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). – Brasília: MI, 2005.

BERNARDES, A. et alli. O papel ativo da Geografia: Um manifesto. *Revista Bibliográfica de Geografia y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2001.



- BOTTERMAN, M. et alii. Value for citizens: a vision of public governance in 2020. Rotterdam: European Commission, 2008.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Salvador: EGBA, 1988.
- CARLOS, A.F.A. O lugar no/do mundo. São Paulo: Hucitec, 1996.
- CASTRO, Iná E. Geografia e Poder: Territórios, escalas de ação e instituições. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- CORRÊA, R. L. Região e organização espacial. São Paulo: Ática, 2000
- DEMATTEIS, Giuseppe. *La metafore della Terra. La geographia umana tra mito e la scienza*. Milano: Feltrinelli, 1985.
- DUARTE, A. Regionalização: considerações metodológicas. Boletim de geografia teórica, 10 (20), 1980.
- EGLER, Claudio; MATTOS, Margarida. Federalismo e gestão do território: as regiões integradas de desenvolvimento. Anais do V Encontro Nacional da ANPEGE. Florianópolis: ANPEGE, 2003. p. 426-434.
- FISCHER, Tânia. Poderes locais, desenvolvimento e gestão – introdução a uma agenda. Fischer, Tânia (org.) *Gestão do desenvolvimento e poderes locais*. São Paulo: Casa da Qualidade/PDGS, 2007. p.12-32.
- LÉVY, Jacques. Geografia y mundialización. HAUX, D; LINDON, A. (dir.) *Tratado de Geografia Humana*. México: Antropos: UAM, 2006, p. 272-302.
- PERRIN, J.C. *Pour une révision de la science régionale: l'approche en termes de milieu*. Centre d'Economie Régionale. Aix en Provence: Centre d'Economie Régionale. Université d'Aix-Marseille, 1993.
- RAFFESTIN, Claude. *Por uma Geografia do Poder*. São Paulo: Ática, 1993.
- SANTOS, Milton. O retorno do território. SANTOS, M; SOUZA, M. A.de; SILVEIRA, M. L. (orgs.) *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 1994. p.15-19.
- \_\_\_\_\_. *Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da geografia*. São Paulo: Hucitec, 1988.
- \_\_\_\_\_. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- SANTOS, Milton; ARROYO, Mônica. Globalização, regionalização: proposta do Mercosul. *Indústria e globalização da economia*. Brasília: SESI-DN, 1997.
- SEN, Armatya K. *Development as freedom*. Oxford University Press, 1999. 366 p.
- SOUZA, Marcelo L. O território: sobre o espaço, poder, autonomia e desenvolvimento. CASTRO et al. (orgs.) *Geografia: Conceitos e Temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.
- VEIGA, Jose Eli O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. *Estudos avançados*, São Paulo, v. 15, n. 43, Dec. 2001.