

A GOVERNANÇA E O TERRITÓRIO: REFLEXÕES SOBRE UMA ABORDAGEM DE PESQUISA¹

LUCAS LABIGALINI FUINI²

Resumo

O presente artigo tem por objetivo efetuar uma análise da temática da governança e sua conotação territorial, considerando os contextos de mutações políticas, econômicas e espaciais que ocorrem no Brasil e no mundo desde fins dos anos 1970, com a realidade de processos simultâneos de descentralização político-administrativa e desconcentração/reconcentração das atividades produtivas, reforçando o movimento de constituição de um mosaico nacional e global de regiões e aglomerados produtivos em situação de assimetrias quanto ao desenvolvimento econômico e institucional. Portanto, nossa análise reconhece a necessidade de investigar essa temática dentro do campo analítico de suas possibilidades e limitações quanto aos arranjos, pactos e estruturas de coordenação para a promoção do desenvolvimento territorial no cenário contemporâneo. Trata-se, em suma, da proposta de um programa de pesquisas interdisciplinar no escopo das ciências humanas e sociais que avalie a dinâmica territorial como processo econômico, social, político, cultural e espacial de manifestação da governança recente em arranjos regionais e locais em torno de projetos públicos, privados e mistos de desenvolvimento.

Palavras-chave: Governança; Território; Descentralização; Regulação.

Abstract

This article aims to make an analysis of the governance issue and its territorial connotation, considering the contexts of political, economic and spatial changes occurring in Brazil and in the world since the late 1970s, with the reality of simultaneous processes of political and administrative decentralization and production activities deconcentration/reconcentration, reinforcing the movement for creating a national and global mosaic of regions and clusters in situations of asymmetry about the economic and institutional development. Therefore, our analysis recognizes the need to investigate this issue within the field of analytical possibilities and limitations regarding the arrangements, pacts and coordination structures for the territorial development promotion

in the contemporary scenario. It is, in short, the proposal of a interdisciplinary program research in the scope of the humanities and social sciences to assess the territorial dynamic process as economic, social, political, cultural and spatial manifestation of governance in recent regional and local arrangements around of public, private and mixed development projects.

Keywords: Governance; Territory; Decentralization; Regulation.

JEL: R5

1. Introdução

A transição evidenciada desde a segunda metade dos anos 1970 de um modelo regulatório de acumulação e de organização industrial fordista-keynesiano para um modelo de produção e acumulação flexível implicou em mudanças sensíveis associadas às técnicas de produção,

¹ Esse artigo traz reflexões e ideias contidas na Tese de doutoramento de minha autoria intitulada "Manifestações da Governança Territorial no Brasil: Uma análise do Circuito das Águas Paulista e do Circuito das Malhas do Sul de Minas Gerais", defendida em 2010, e dos trabalhos e reflexões realizados no Grupo de Pesquisa CNPq "Estruturas de governança e desenvolvimento territorial" e em seu projeto regular da FAPESP (2011/50837-9), intitulado "As novas modalidades de governança territorial no Estado de São Paulo".

² Mestre e Doutor em Geografia pela Universidade Estadual Paulista-UNESP- Rio Claro. Área de concentração em Organização do espaço. E-mail: lucasfuini@ourinhos.unesp.br.

gerenciamento do sistema produtivo, organização espacial da indústria, regulamentação e controle do mercado de trabalho, inserção do Estado na economia e em outros setores.

Nesse sentido, esse conjunto de modificações aprofundou o caráter de especialização produtiva das regiões e localidades - imersas em espaços subnacionais - que passaram a buscar novas formas de mobilizar seus recursos competitivos diante da crescente concorrência intranacional e internacional.

Com o componente da descentralização estatal no Brasil e em outros países, reforçou-se a necessidade de se articularem estruturas institucionais e projetos de desenvolvimento local que estivessem baseados em atores, capacidades e conhecimentos endógenos.

Assim, as mudanças ocorridas com os Estados nacionais e as atividades econômicas impuseram desafios quanto às formas de regulação e de planejamento nacionais e regionais. No período glorioso do fordismo-keynesianismo, sobretudo nas décadas de 1950 e 1960, predominava um tipo de inserção territorial do Estado baseada no modelo de planejamento centralizado e outorgado, no qual as regiões e municípios aparecem apenas como elementos justapostos do cenário onde se implantam as políticas territoriais.

No cenário atual tornam-se cada vez mais nítidos os contornos e desafios advindos com a descentralização político-administrativa do Estado, a privatização de antigos serviços e setores públicos e a flexibilização de regulamentos e contratos. Nesse sentido, faz-se necessária a coordenação de agentes e instituições ancorados em suas regiões e localidades para definirem novas formas de administrar os fluxos econômicos, políticos e sociais que lhes foram transferidos.

Coloca-se, portanto, a seguinte temática para a análise do desenvolvimento territorial: observar a manifestação das novas formas de governança territorial oriundas no contexto recente do Brasil, caracterizando as instituições, sua natureza

e as formas de inserção dos entes federativos nestas novas articulações emergentes.

Neste artigo vai-se propor uma discussão e sistematização geral das ideias centrais da governança e sua dimensão territorial. Para tal tarefa esta análise se estrutura em quatro planos principais. No primeiro retomar-se-á o contexto de mudanças do modo de capitalista de produção e de seus principais paradigmas produtivos, transição que se reflete ainda hoje no cenário de acumulação dos países, levando a uma especialização e reaglomeração da produção no âmbito regional. No segundo plano, a análise terá como enfoque os processos de mutação do Estado brasileiro e de seus mecanismos regulatórios, destacando o mecanismo de descentralização político-administrativa iniciado em fins dos 1980. No terceiro plano, busca-se entender no que consiste a governança e como essa discussão se aplica ao conceito de território. No quarto nível, à luz da crítica, colocaremos alguns elementos limitadores ao pleno reconhecimento da governança como elemento inovador nas práticas e mecanismos de decisão política e também nos aspectos concernentes à autonomia das escalas locais e regionais em projetos de desenvolvimento territorial.

2. As mudanças no modo de produção capitalista em âmbito mundial

As discussões sobre as vantagens e desvantagens quanto a maior ou menor flexibilidade das relações de trabalho e das formas de organização técnica e espacial da produção ganham destaque, sobretudo, a partir de meados da década de 1970, quando grandes empresas nos Estados Unidos e Europa Ocidental, diante da estagnação da demanda interna e desaceleração da produtividade, passam a se basear no modelo japonês da empresa *toyostista* para implantarem importantes reformas e processos de reestruturação.

Tais reformas levaram à redução de contingentes, crescente diferen-

ciação da estrutura salarial, desverticalização de setores e segmentos produtivos, crescente exigência por maior qualificação e versatilidade dos empregados, implantação de equipamentos eletrônicos e computacionais conjugados a sistemas de gerenciamento modernos. Tais medidas levam, por fim, a uma maior mobilidade espacial das empresas na procura de novos lugares para implantação de filiais e unidades produtivas a fim de reduzir custos e conquistar posição competitiva favorável no mercado internacional.

Esse conjunto de mudanças passou então a ser interpretado como a crise de um regime de produção e acumulação fordista, por conta do declínio do sistema de produção em massa até então baseado no trabalho repetitivo e subqualificado e em uma relação salarial que tinha no retorno crescente das remunerações pela elevação da produtividade seu principal prisma.

Tais sinais de ruptura do fordismo levaram à reação mais ampla dos empresários, por meio da crescente internacionalização e desconcentração da produção; e do Estado, através das políticas de austeridade monetária e fiscal, privatização, reforma de leis e descentralização político-administrativa, que muitos autores identificaram como emergência de uma nova abordagem em substituição a rigidez do fordismo, baseada na ideia de flexibilidade ou *especialização flexível*, que passou a ser desmembrada em vários entendimentos que afetam os seguintes elementos: contratos de trabalho, regime salarial, equipamentos produtivos, habilidades do trabalho, formas de organização da empresa, inserção territorial das firmas, políticas econômicas do Estado, sistema financeiro internacional, etc.

Esse tipo de postura passou a ser vista por alguns analistas como apenas mais uma estratégia do capitalismo, agora em sua forma "neoliberal", para garantir maiores lucros à custa da supressão de direitos do trabalhador. Por outro lado, tais mudanças tecnológicas e organizacionais são crescentes e

tornam incontestável a consideração de uma “nova geografia da produção e da indústria”, sobretudo pela difusão, mais ou menos irregular, das novas abordagens produtivas e tecnológicas para países e regiões além do núcleo central EUA - União Européia - Japão, atingindo países tidos antes como periféricos ou subdesenvolvidos industrializados, como o Brasil, Argentina, México e os “Tigres Asiáticos”.

Focalizando os aspectos acerca dos sistemas de produção, chamados por Lipietz; Leborgne (1988) de paradigma tecnológico e modelo de industrialização, definem-se mudanças nas formas de relação de produção que criam novos usos para o território e fazem emergir as “redes” como um mecanismo revelador das novas competências das indústrias com valorização acentuada dos vínculos e relações exteriores.

Denominações como “empresas-rede”, “sistemas produtivos” e “clusters”³ personificam a importância que o fluxo de informações e conhecimentos adquire nesse momento e consolidam a configuração da indústria como um conjunto de unidades produtivas interligadas por meio de uma matriz gerencial ou agregadas a uma instituição e entidade coordenadora.

A configuração tecno-produtiva pós-fordista, chamada de *quase integração vertical* (LIPIETZ; LEBORGNE, 1988), está diretamente relacionada à crescente automação flexível e gestão informatizada de fluxos que abrem novas possibilidades à desintegração vertical das grandes firmas, reduzindo custos por meio da externalização de serviços e produção de insumos através de fornecedores subcontratados em redes de firmas especializadas, sem que, no entanto, se perca o controle central do negócio.

Elementos cruciais, no que tange a verdadeira análise geográfica destas mutações produtivas e econômicas, são as estratégias de governança e regulação que as empresas e instituições (públicas, privadas ou coletivas) passam então a adotar e que envolvem diversos tipos de

ações sobre o território. Tal hipótese se baseia na premissa de que cada modelo de desenvolvimento é por natureza territorializado, ou seja, cada país e região combinam de forma privilegiada um determinado modelo de relações profissionais, de características sociais e culturais e de organização industrial em comportamentos institucionalizados que permitem, em um cenário de crise e de cruzamento de novas possibilidades tecnológicas e mudanças na divisão do trabalho, que alguns territórios se saiam melhores que outros. (LEBORGNE; LIPIETZ, 1990).

Benko (2001) considera que ocorre atualmente um “deslizamento de escala”, ou seja, um reforço das escalas global/supranacional e local/regional por meio da recomposição dos espaços clássicos de evolução dos sistemas econômicos, sociais e políticos do século vinte, geralmente associados ao âmbito regulatório dos Estados-nação. Desse modo, os Estados continuam tendo papel crucial em muitas áreas sociais e políticas, mas têm sua ação redefinida na economia quando espremidos entre as dimensões local e global.

Estabelece-se, segundo Benko (2001), uma nova “geopolítica da produção”, que cristaliza os vínculos entre os níveis espaciais global e local por meio da competição mundial entre regiões e localidades, constatando que em alguns casos tornam-se mais importantes – como chave da concorrência para uma localidade – as suas especificidades territoriais, entendidas como os elementos qualitativos que diferenciam um local e não são facilmente mobilizados por um simples controle de custos.

Consolida-se, desta forma, o mundo atual como um “mosaico de regiões” não necessariamente equivalentes, que em competição permanente desenvolvem importantes e complexos processos de especia-

lização e diferenciação, mobilizando seus recursos físicos, culturais, econômicos e políticos. (BENKO, 1996).

3. Reestruturação produtiva, mudanças no papel do Estado e as novas manifestações da regulação territorial no Brasil

Antes de se caracterizar as transformações das estruturas estatais e institucionais e sua inserção territorial diante do movimento geral de reestruturação produtiva, cabe uma definição sobre a concepção de Estado adotada por esse trabalho.

Compartilhamos com o conceito de Estado utilizado pela análise regulacionista e expresso por Boyer (1990), que o compreende como totalização, geralmente contraditória, de um conjunto de compromissos institucionalizados. Uma vez estabelecidos, estes compromissos criam regras e regularidades na evolução das despesas e receitas públicas. Nesse sentido, as formas institucionais e os compromissos institucionalizados aparecem como diretamente interdependentes, cabendo ao Estado regulamentar, promover e autenticar regras cuja difusão está na gênese das formas institucionais fundamentais.

Portanto, a ação estatal se coloca no caminho entre a dinâmica do regime de acumulação e a coerência do modo de regulação.

Tal é o caso da gestão dos custos coletivos associados ao salariado, ou ainda da codificação de certas regras da concorrência (regulamentação industrial, sistema fiscal, encomendas públicas...). Em função de multiplicidade e complexidade destes vínculos entre intervenções do Estado e atividade econômica, compreendemos que foi possível associar a passagem de um regime de acumulação a um outro, a uma mutação das formas de Estado. Circunscrito ou inserido, o Estado faz, portanto, parte integrante da

³ Para Porter (1999, p. 211) um cluster ou aglomerado é um agrupamento geograficamente concentrado de empresas interrelacionadas e instituições correlatas numa determinada área vinculada por elementos comuns e complementares. O escopo geográfico varia de uma única cidade ou estado para todo um país ou uma rede de países vizinhos.

definição, da montagem e depois da crise de todo e qualquer regime de acumulação. (BOYER, 1990, p. 78).

A transição entre estruturas de produção e de acumulação econômica implica em mudanças na organização política e espacial, definindo-se, no âmbito da divisão territorial do trabalho emergente, novos papéis conferidos às localidades e regiões no âmbito da estrutura produtiva renovada. As escalas geográficas de análise do movimento econômico se redimensionam em face dos fluxos e redes sócio-produtivas e do rebatimento diferenciado nos lugares através da competição que estabelecem para sediarem aglomerações produtivas e receberem seus investimentos.

Esses processos sociais, econômicos e espaciais se aprofundam durante a década de 1990 e se expandem progressivamente para o restante do mundo através da égide de uma economia dita "informacional", associada à difusão das tecnologias da informação e comunicação e de um padrão de concorrência global fortemente dependente da capacidade tecnológica articulada à produção, do acesso a mercados afluentes integrados (blocos regionais), do diferencial entre custos de produção no local e nos mercados de destino e pela capacidade política das instituições nacionais e supranacionais de impulsionar o crescimento nacional e regional (CASTELLS, 2003).

Ao se implantarem no território brasileiro, tais elementos se confrontaram com um padrão de reprodução capitalista fortemente dependente, herdado do período de alto crescimento econômico das décadas de 1960 e 1970, que alguns analistas denominaram de "fordismo periférico"⁴, dentro da perspectiva de uma estratégia de substituição de importações e atração de empresas multinacionais. Essa nova qualidade das relações sócio-produtivas, desencadeadas a partir da década de 1990, acelera a configuração de novos arranjos institucionais que atendam à perspectiva de elevação da competitividade econômica e

eficiência do capital humano dos diversos contextos regionais e locais. Trata-se, portanto, de um momento de mudança do papel do Estado e de suas estratégias de atuação territorial, remodelação que muitos teóricos denominaram de implante de um "Estado neoliberal"⁵.

No Brasil, as estruturas administrativas locais começaram a se destacar a partir do final da década de 1980 e início dos anos 1990, com a elaboração da Constituição Federal de 1988, que concedeu certa autonomia formal às Unidades federativas e municípios por meio do princípio da descentralização político-administrativa do Estado brasileiro. Essa descentralização buscou dotar de maior poder administrativo os municípios e Estados para gerirem alguns serviços públicos essenciais, como educação, saúde, transporte, planejamento urbano, etc. Concomitantemente, a abertura ao diálogo coletivo na elaboração de projetos e planos de

longo prazo fez surgir exemplos de estruturas de governo horizontais atuando em diversos setores, como, por exemplo, na seara das políticas de apoio ao desenvolvimento regional/local e nos processos de exercício da democracia participativa local. (VITTE, 2001).

Pires; Neder (2008) complementam que a descentralização brasileira surgida com a Constituinte de 1988 teve como característica tributária e financeira a idéia de polarização regionalista, dentro dos marcos de um sistema federalista com a coordenação da União e todos os entes federados em prol do desenvolvimento e da redução das desigualdades regionais. Ou seja, partiu-se do enfoque que a descentralização permitiria maior eficiência e controle da atuação governamental, face a um poder central corrupto e ineficiente, fazendo com que o Governo federal repassasse responsabilidades em políticas sociais aos Estados e

⁴ O regime de produção em massa fordista, dominante nas economias avançadas, era tecnologicamente de natureza tal que poderia, em grande parte, ser transplantado para novas localizações com baixa perda de eficiência, desde que uma escala mínima de operações fosse encontrada. (...) As corporações transnacionais e as economias nacionais mais ricas também se encontravam em boa posição para transferir recursos para fora: gozavam de altos lucros, de um sistema monetário internacional estável e de competição externa relativamente baixa. Em outras palavras, muitos dos investimentos das corporações multinacionais em lugares como o Brasil foram destinados a atender mercados locais e não apenas para se utilizar da descentralização locacional de forma a reduzir custos de bens reimportados pelo Norte. No entanto, a despeito dessa lógica de interesses convergentes, a implantação da modernização econômica como um todo, que se supunha possível pela industrialização, não ocorreu: as condições políticas e sociais domésticas necessárias para desencadear um ciclo de salários e de consumo crescentes nunca tiveram seu florescimento permitido pelo capital nacional ou pelo Estado na maior parte do Terceiro mundo. (STORPER, 1990, p. 125).

⁵ Considerando o caráter liberal da globalização, a tendência é de que as funções do estado se reajustem no sentido de retraimento das funções alocativa e distributiva, que passam a ser consideradas objeto das leis de mercado, e de uma ampliação do escopo da função estabilizadora. Com isso, o estado não exatamente deixa de intervir na economia, mas muda seu enfoque, anteriormente centrado nas funções fim (crescimento e distribuição de renda, prioridades do modelo nacional desenvolvimentista) para as funções meio (estabilização fiscal e monetária, prioridades da economia globalizada). O caso brasileiro confirma essa opção. (...) O acompanhamento da evolução das despesas realizadas no Orçamento da União (1995-1999) por áreas de atuação e funções revela uma nítida inversão de prioridades do governo federal, com prejuízo da área social e da área econômica. (...) Vale destacar outro aspecto relevante da política econômica na década de 1990, que se refere ao esvaziamento da política regional. (...) É nítida a mudança de patamar ocorrida na década de 1990, quando ocorre uma queda abrupta no percentual de despesas orçamentárias fixadas nesse setor (1984 a 1989, média de 14%; 1990 a 1999, média de apenas 6%). (BRAGA, 2003, p. 349-351).

“ Segundo Marcelo Piancastelli, técnico do IPEA, Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, a arrecadação tributária dos municípios está longe de se igualar às despesas (apud EUZÉBIO, 2009).

municípios (educação, habitação, saneamento, etc.), em descompasso ao repasse de recursos financeiros necessários para a gestão adequada desses serviços públicos. No entanto, de modo lento, inconstante e desordenado, os Estados e municípios vêm substituindo a União em várias áreas de atuação.

No entanto, maior parte das prefeituras brasileiras, instância mais presente no âmbito local nacional, ainda é dependente de repasses financeiros da União, principalmente através do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), formado pela arrecadação de impostos como o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Segundo Marcelo Piancastelli, técnico do IPEA, Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, a arrecadação tributária dos municípios está longe de se igualar às despesas (apud EUZÉBIO, 2009).

dação tributária dos municípios está longe de se igualar às despesas (apud EUZÉBIO, 2009).

Ainda assim, uma série de desafios suscita respostas locais em termos econômicos, sociais, culturais e ambientais. As iniciativas relacionadas ao desenvolvimento local visualizadas atualmente no território brasileiro, mais especificamente no Estado de São Paulo, compreendem demandas bastante diversificadas, sendo significativos representantes deste movimento: os Arranjos produtivos locais (APL), os Circuitos Turísticos, Câmaras setoriais, os Comitês de Bacias Hidrográficas, as Agências e Conselhos de Desenvolvimento local/regional, os Consórcios Intermunicipais, as Regiões Metropolitanas, entre outras estruturas político-institucionais.

QUADRO 1 - Exemplos de manifestações da governança dos territórios no Estado de S. Paulo/Brasil

Modalidade de governança	Definição	Estatuto Legal	Exemplos ¹⁶
<i>Arranjos Produtivos Locais</i>	Aglomerações de empresas localizadas em um mesmo território, que apresentam especialização produtiva e mantêm vínculos de articulação e aprendizagem entre si e com outros atores locais, tais como: governo, associações empresariais, instituições de crédito, ensino e pesquisa.	Definição de um grupo de trabalho interinstitucional no âmbito federal a partir de 2003, incluídos nos planos plurianuais desde então (2004-2007; 2008-2011; 2012-2015). No Estado de São Paulo, a abordagem do tema é oficializada em 2007 com o “Programa de apoio ao incremento da competitividade em micro, pequenas e médias empresas inseridas em APLs”, realizado através de parceria entre a Fiesp, o Sebrae e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC). Em 2007 é criada a Rede Paulista de APLs. Em 2008 é assinado um convênio entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Sebrae/SP e a Secretaria de Desenvolvimento para fortalecimento de APLs no Estado. Em 2009 sistematiza-se uma metodologia que define o “Programa de Apoio aos APLs Paulistas”, que estabelecem que a governança de um APL deve ser coordenada por um Grupo gestor e um agente local, em torno de um Plano de Desenvolvimento Preliminar.	Atualmente são vinte e quatro aglomerações produtivas definidas como APLs no Estado de São Paulo, pela Secretaria de Desenvolvimento, e mais vinte dois aglomerados, ou APL potenciais. Estão distribuídos por diversos segmentos de cadeia produtiva, dentre eles: calçados; cerâmica vermelha; folheados e bijouterias; confecções; têxtil; móveis; plásticos; etanol; metal-mecânico; aparelhos médicos e odontológicos.

¹⁶ Esses dados foram obtidos em sites das secretarias estaduais de Desenvolvimento e de Turismo e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas, dados estes disponíveis para o ano de 2010. Portanto, não podem ser interpretados como esquemas de governança em funcionamento ou com resultados específicos alcançados, mas apenas, como governanças criadas para consecução de determinados projetos públicos.

Modalidade de governança	Definição	Estatuto Legal	Exemplos ¹⁶
<i>Câmaras Setoriais</i>	Baseadas no modelo pioneiro da Câmara regional do grande ABC (apoio no setor automobilístico), essa modalidade de governança se disseminou fortemente pelo setor agropecuário e da agroindústria a partir da segunda metade dos anos 1990. As câmaras setoriais da agroindústria paulista são coordenadas pela CODEAGRO (Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios de São Paulo), ligada à Secretaria de Agricultura e Abastecimento. São fóruns que aglutinam os anseios e interesses dos diversos segmentos das Cadeias Produtivas, atuando em parceria com o Setor Público.	Seus parâmetros são definidos pela Lei 7.774 de 06/04/1992 (Inciso 1º./ Art. 4º.) e atualizada pela resolução n. 02, da Secretaria de Agricultura e abastecimento. Essa resolução estabelece os objetivos das CS que devem apoiar a concepção, formulação e a execução de políticas públicas voltadas ao fortalecimento da competitividade das cadeias de produção do agronegócio paulista. A coordenação do trabalho das CS caberá à Codeagro que definirá uma secretaria geral e um secretário executivo para as câmaras. Seus integrantes serão definidos também por resolução do coordenador (<i>titular da pasta</i>) buscando a equidade de representação entre distintos setores públicos e privados interessados na produção de bens e serviços ligados à atividade da câmara	Atualmente, 29 Câmaras Setoriais estão constituídas no Estado de São Paulo, subsidiando informações essenciais para concepção de decisões administrativas e de superação de entraves políticos e econômicos. Até 2009 funcionavam no Estado de S. Paulo câmaras setoriais para as seguintes atividades: açúcar e álcool; algodão; arroz; aves e ovos; batata borracha natural; café; carne bovina; carne suína; citricultura; feijão; flores e plantas ornamentais; frutas; hortaliças, cebola e alho; leite e derivados; mandioca; milho; pescado; produtos apícolas; soja; trigo; lazer e turismo rural; agricultura ecológica; produtos florestais; biocombustível; caprinos e ovinos; ratitas (aves corredores, como avestruz, ema e emu); uva e vinho e ovos (unificada com a câmara setorial de aves em 2004). Desse total, oito câmaras não haviam desenvolvido qualquer projeto até o ano de 2010 (CHIAPETTA, 2010).
<i>Circuitos Turísticos</i>	Identificam uma região através de um produto, atividade cultural, belezas naturais, entre outros, atraindo turistas para roteiros integrados pelos municípios que compõem o Circuito.	Esses Circuitos são geridos por Consórcios ou Associações intermunicipais, na condição de associações públicas ou pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos (Lei 11.107/05). O objetivo principal dessas associações é a realização eficiente de serviços de interesse público, como são os casos mais comuns nos serviços de saúde, transportes, coleta de lixo, entre outros. O setor turístico brasileiro viu crescer nos últimos anos o número de associações e consórcios que cuidam de administrar os serviços e a infraestrutura turística de municípios limítrofes reunidos em Circuitos	São vinte e sete agrupamento de municípios assim definidos no Estado de São Paulo. Cada um explora atributos e atividades típicas, como: frutas; flores; águas termais; recursos hídricos (rios e lagos); montanhas; rotas culturais e históricas; religiosidades etc.
<i>Comitês de Bacias Hidrográficas</i>	São instrumentos de gestão e planejamento descentralizado e participativo criado no âmbito das bacias hidrográficas. Como órgão colegiado com poder consultivo e deliberativo, atribuído por lei, deve realizar a gestão dos recursos hídricos por meio da implementação de instrumentos técnicos e de negociação de conflitos; promoção de usos múltiplos da água; respeito aos diversos ecossistemas naturais; promoção das conservação e recuperação dos corpos d'água e garantia da utilização racional e sustentável dos mesmos.	Funcionam como órgãos colegiados, criados pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, através da Resolução nº 05, de 10 abril de 2000, e que preveem a participação dos usuários das Bacias, da sociedade civil organizada, de representantes de governos municipais, estaduais e o federal.	No Estado de São Paulo já estão em operação cerca de vinte e um Comitês de Bacias. Em âmbito nacional funcionam 150 (cento e cinquenta) CBHs, sendo que quatro deles têm caráter interestadual.

Elaboração: Do autor, com base em Pires; Fuini, et al., 2011.

Segundo Figueiredo Filho (2012, p. 139), as estruturas de governança supracitadas podem ser classificadas como estruturas de âmbito privado, público ou misto. “[...] nos comitês de bacias hidrográficas e câmaras setoriais, prevalece a governança pública, enquanto nos arranjos produtivos locais prevalece a do tipo misto ou privado. Cada um dos tipos levará a um determinado modo de cooperação e de conflito”.

Posto isso, o contexto de transformações recentes nos sistemas produtivos, nas relações de trabalho e na dinâmica espacial da indústria demanda a emergência de novos compromissos e arranjos institucionalizados no nível nacional ou regional/local que dêem coerência sistêmica ao processo de acumulação capitalista. Nesse sentido, impõe-se a necessidade de se aventar um conceito que abarque, em panorama multi e transdisciplinar, as variadas formas de coordenação políticas e institucionais das relações entre atores territoriais em projetos de desenvolvimento local e regional, em um período marcado pelo deslocamento e deslizamento das escalas espaciais de controle dos sistemas produtivos (BENKO, 2001).

4. O conceito de governança e o território

O conceito de “governança” expressa as relações de organização de atores e instituições envolvidos em processos e redes, com caráter híbrido e permeado entre o público-estatal e o privado-empresarial⁷. Segundo Dallabrida (2003), o uso do termo governança origina-se em análise de Ronald Coase, na década de 1930, retomado posteriormente por Olivier Williamson, sobre o mundo das empresas, designando os dispositivos operacionalizados pela firma para obter uma coordenação eficaz. Seria a governança corporativa.

Na década de 1970, o termo passa a circular pelo debate político, na Europa ocidental e nos Estados Unidos, associado à governabilidade, ou seja,

às necessárias mudanças das instituições e organizações para melhorar a capacidade de gestão do Estado frente aos cidadãos. Na década de 1980, o termo *governance* ressurge em documentos do Banco Mundial, tratando da capacidade financeira e administrativa do Estado - mormente naqueles em desenvolvimento - para tornar efetivas as ações de governo na implementação de políticas e na consecução de metas coletivas para otimizar e gerir recursos econômicos e sociais. Para o Banco, tinham importância os “bons modos de governança”⁸.

Com a mudança das economias capitalistas a partir da recessão de 1973, dá-se maior ênfase à ação local para enfrentar os males relativos à capacidade declinante do Estado-nação em controlar os fluxos financeiros das empresas multinacionais. Assim, os investimentos incidem cada vez mais em esquemas de negociação entre o capital financeiro internacional e os poderes locais, que tentam ao máximo promover os atrativos locais associados ao desenvolvimento capitalista. Na transição capitalista de um regime *fordista-keynesiano* de acumulação para um regime de *acumulação flexível*, a governança urbana também se modifica: passa-se do *administrativismo urbano* para o *empendedorismo urbano*.

A conotação territorial da governança aparece na França, no contexto político dos anos 1990, designando novas formas de ação coletiva em

redes de atores de caráter flexível e diversificado surgidas pela fragmentação do sistema político-administrativo e ineficácia na ação pública estatal voltada somente a aplicação e produção de normas jurídicas⁹. Ainda hoje o termo não apresenta tradução única para o português.

Concebendo também as estruturas de governança como alavancas da competitividade e do desenvolvimento territorial das regiões e aglomerados produtivos, através de seus recursos e ativos territorializados, pode-se considerar que a governança engloba as ferramentas sociais e políticas que promovem as metas de obter o máximo de externalidades regionais através da promoção das vantagens competitivas e que, ao mesmo tempo, assegurem que os padrões sociais de coordenação do bem-estar da comunidade sejam preservados. (SCOTT, 1998)

Caracterizando o período atual pela composição de um “mosaico global de regiões” (BENKO, 1996), a eminente “territorialização” dos sistemas econômicos (STORPER, 1993) impõe à governança uma nova perspectiva, sendo potencialmente válido se trabalhar com a ideia de uma “governança territorial”. A governança territorial é definida como o processo institucional-organizacional de construção de uma estratégia para compatibilizar os diferentes modos de coordenação entre atores geograficamente próximos em caráter parcial e provisório atendendo a premissa

⁷ A noção de “governança” abarca várias acepções com sentido e ambições explicativas diferentes. Os escritos sobre governança se referem essencialmente à teoria da firma e seus modos de coordenação, em especial as formas de organização que não são nem mercado nem hierarquia. (GILLY; PECQUEUR, 1997, p. 115).

⁸ O conceito de governança foi definido então como ‘a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento’ (World Bank, 1992, p. 1). Em linhas gerais, o Banco Mundial estabeleceu quatro dimensões-chave para a boa governança: administração do setor público; quadro legal; participação e accountability (prestação de contas); e informação e transparência. (BORGES, 2003, p. 126).

⁹ O conceito de governança sugere que se coloque o acento nas formas de coordenação horizontal e vertical da ação pública. Isto é acompanhado de um enfraquecimento do Estado governamental, em proveito de outras autoridades estatais (a justiça, as autoridades independentes), das coletividades territoriais e de componentes da sociedade civil. (BOURDIN, 2001, p. 137).

de resolução de problemas inéditos. Estes compromissos articulam: os atores econômicos entre si e estes com os atores institucionais-sociais e políticos através de “regras do jogo”; e a dimensão local e a global (nacional ou mundial) através das mediações realizadas por atores ancorados no território (COLLETIS, GILLY et. al., 1999).

A governança de um território caracteriza, em um momento dado, uma estrutura composta por diferentes atores e instituições que permitem apreciar as regras e rotinas que outorgam a especificidade de um lugar em relação a outros lugares e em relação ao sistema produtivo nacional que os engloba. Para abordar a dinâmica da regulação do território deve-se apreciar também as estratégias dos atores, a capacidade local de adaptação do território e as lógicas exógenas dos ramos de atividade e os processos de aprendizagem. Dito de outra maneira, trata-se não somente de identificar as estruturas de governança, mas também questionar sobre aquilo que constitui sua coesão e seu êxito – ou não – no longo prazo. (GILLY; PECQUEUR, 1997, p. 116).

A abordagem do termo governança, na perspectiva da teoria da regulação (BOYER, 1990), abarca, mais especificamente, as estruturas de coordenação e tomada de decisões da rede de relações entre unidades de produção e fornecedores-compradores, envolvendo a combinação de diferentes formas de hierarquia, subcontratação, parceria, “atmosfera”, agências públicas e para-públicas, de cooperação em tecnologias, etc. (BENKO, 1996).

Segundo Dallabrida (2003) o termo governança territorial se refere às iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais. Essa governança territorial decorre de um avanço em

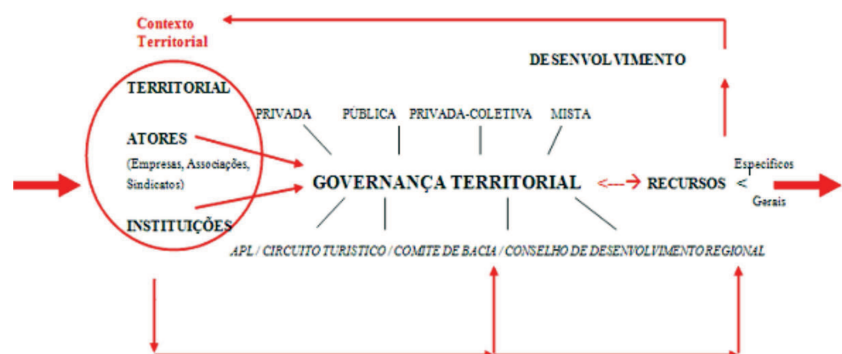
“ A governança territorial pode ser entendida também como modalidade de coordenação das formas de desenvolvimento econômico envolvendo os atores e as formas institucionais em um dado contexto. Esses contextos podem variar de uma simples aglomeração... ”

direção a formas mais profundas de pactuação e concertação socioterritorial. Parte-se de uma determinada dinâmica territorial, envolvendo as ações empreendidas por projetos entre os atores, passando pela definição de um *bloco socioterritorial* (conjunto de atores localizados histórica e territorialmente e que exercem liderança e definem os rumos do desenvolvimento), para um formato

de *concertação social* (representantes de diferentes redes de poder, através de procedimentos de conciliação e mediação, assumem a gestão territorial descentralizada), em direção a redes de poder socioterritorial (segmento da sociedade organizada territorialmente que assume a posição hegemônica e direciona o desenvolvimento), até se chegar em pactos socioterritoriais, que são os acordos ou ajustes realizados por uma sociedade organizada territorialmente para definir um projeto de desenvolvimento.

A governança territorial pode ser entendida também como modalidade de coordenação das formas de desenvolvimento econômico envolvendo os atores e as formas institucionais em um dado contexto. Esses contextos podem variar de uma simples aglomeração (concentração de atividades econômicas heterogêneas coordenadas pelos preços do mercado) para uma especialização (concentração de empresas em torno de uma mesma atividade ou produto e que resulta em complementaridades, externalidades e projetos comuns) e, em último nível, chegando a uma especificação (existência de estruturas e formas de coordenação públicas e/ou privadas que internalizam os efeitos externos e dirigem o tecido econômico local).

Figura 1 - Fluxograma da governança territorial



Fonte: (FUINI, 2010).

A definição de uma estrutura de governança territorial se compõe, pois, de um determinado contexto territorial - podendo ser um município, uma rede de municípios ou uma região - onde os atores locais entram em relação e concebem instituições que as representam neste acordo, além do próprio ambiente institucional pré-existente. Configura-se em torno de esquemas diversos (APL, Circuitos, Comitês), podendo ser uma governança de tipo variável, entre o público e o privado. Nesta tessitura estabelecida buscar-se-á mobilizar recursos territoriais locais, atendendo ao objetivo de se incrementar a competitividade territorial local e se chegar em determinado nível de desenvolvimento territorial¹⁰.

Tapia (2005) trabalha a temática da governança através de exemplos de pactos territoriais ocorridos na Itália, mais precisamente na área do Mezzogiorno, nas regiões do Veneto, Toscana, Emilia Romana. Trata-se da formação de pactos sociais e esquemas de concertação social buscando constituir coalizões estáveis entre atores locais, a fim de deflagrar um processo de transformação da economia e da sociedade local, visando a melhorar a oferta de bens coletivos.

No Brasil, análises nas áreas de ciências humanas e sociais têm dado possibilidade para se compreender melhor as novas dinâmicas de regulação/ordenação social e política e de justificar a importância de se produzirem investigações voltadas à identificação e classificação de novos mosaicos e composições locais e regionais dispersos no território nacional. Pires; Neder (2008) afirmam que os conceitos de governança territorial resultam de estratégias dos atores coletivos que se engajam para coordenar ações que permitam resolver problemas locais e regionais oriundos da aglomeração, da especialização ou especificação territorial.

Castro (2003), por exemplo, busca compreender a territorialidade da

ação social e das práticas que estão incrustadas nos espaços institucionais através da associação entre a distribuição espacial dos complexos institucionais e a posse efetiva e acesso aos direitos da *cidadania*. Antas Jr. (2004), em sua análise das novas formas de regulação no território nacional, parte da premissa - colocada à análise geográfica - de que o Estado já não é mais o detentor de toda a regulação social, econômica e política, dividindo esta responsabilidade com as corporações globais e as instituições civis não governamentais. Produz-se sobre o território nacional um poder fragmentado especializado por setores econômicos, integrando porções territoriais não contíguas através de redes técnicas e organizacionais onde prevalece a hegemonia corporativa sobre as solidariedades orgânicas.

Abramoway (2000) e Veiga (2002) associam à noção de *desenvolvimento territorial* a de *capital social*, com a valorização do complexo de instituições, costumes e relações de confiança e cooperação que formatam atitudes culturais. Transfere-se, então, a análise do conjunto urbano-rural de uma lógica puramente setorial para uma lógica territorial, privilegiando-se as ações e estratégias dos atores locais em ambientes inovadores.

Desse modo, as estruturas de governança, quando abordadas em âmbito subnacional local, não podem ser reduzidas somente ao limite dos municípios e de suas estruturas político-administrativas, haja vista

que a convergência de cadeias produtivas e de redes de atores locais mobilizados endogenamente ("desde baixo" e não através do planejamento outorgado) se faz em contextos sócio-espaciais específicos e que extravasam limites político-administrativos pré-definidos.

4.1 Esclarecimentos sobre a concepção de território

O território é o recorte espacial definido por relações de apropriação, poder e de controle sobre recursos e fluxos, o qual é baseado nos seguintes aspectos (HAESBAERT, 2006; SAQUET, 2007; SPÓSITO, 2004): *a) Político*: diz respeito à autoridade legal do Estado-nação e das diversas instituições de governo; *b) Econômico*: diz respeito ao campo de ação das empresas e do capital organizando e desorganizando território; *c) Cultural*: diz respeito às formas de apropriação simbólicas e imateriais (religiões, tradições, costumes) que criam identidade e são fortes referências para unidade de um povo.

O território contém formas diversas de apreensão e de manifestação individual e coletiva de um Estado, grupo cultural, classe social ou atividade econômica. Isso é chamado por territorialidade, ou seja, o próprio conteúdo do território, suas relações sociais cotidianas que dão sentido, valor e função aos objetos espaciais. Essas territorialidades são associadas aos diferentes tipos de usos do território.

¹⁰ Segundo Pires; Muller; Verdi (2006), desenvolvimento territorial é um processo de mudança social de caráter endógeno, capaz de produzir solidariedade e cidadania, e que possa conduzir de forma integrada e permanente a mudança qualitativa e a melhoria do bem-estar da população de uma localidade ou uma região. Nas estratégias competitivas da globalização, o desenvolvimento territorial é dinamizado por expectativas dos agentes econômicos nas vantagens locais, no qual o território é o ator principal do desenvolvimento econômico regional, e as políticas, as organizações e a governança são recursos específicos, a um só tempo disponível ou a ser criado; quando disponível, tratar-se-ia de sua difusão no território, quando ausente, de sua criação (invenção e inovação). Desta forma, o desenvolvimento territorial é o resultado de uma ação coletiva intencional de caráter local, um modo de regulação territorial, portanto, uma ação associada a uma cultura, a um plano e instituições locais, tendo em vista arranjos de regulação das práticas sociais.

Já a territorialização seria o movimento de se constituir referenciais simbólicos e identitários (materiais e imateriais) junto a um recorte espacial definido, dotando-o de unidade. Poderia ser também chamada de *enraizamento territorial*, vinculando populações, empresas e instituições de governo ao território. Esse movimento se baseia em dois projetos: de *isolamento e exclusivismo territorial*, com fechamento de fronteiras e controle rígido de fluxos internos ou pela *articulação em rede de localidades* que interagem e criam e recriam territórios constantemente, via comunicação à distância na sociedade e economia digital e informacional. A contrapartida do enraizamento territorial é tanto a mobilidade espacial quanto a destruição de marcos de identidade, chamada de *desterritorialização*, que em última instância subtrai de contingentes populacionais em situações precárias de reprodução social as condições básicas para sobrevivência, constituindo-se os *aglomerados de exclusão* (HAESBAERT, 1999).

Storper; Walker (1989) reconhecem que a noção de território é mais apropriada para se tratar do espaço de uma indústria enquanto um conjunto de lugares relacionados por redes coerentes. Essa opção tem relação com as dinâmicas espaciais da industrialização capitalista, pois o território aborda fenômenos em qualquer escala geográfica a partir de processos de construção e reconstrução social, ao passo que a região, comumente, enfoca espaços delimitados no nível subnacional. Gilly; Pecqueur (1997, p. 115) complementam essa ideia da seguinte forma:

[...] o território não se define como um simples espaço delimitado de recursos, mas sim como 'o modo em que se estabelece um grupo em seu entorno natural que, na organização da localização de atividades, instaura e faz prevalecer as condições de comunicação/linguagem e de aprendizado coletivo.

A governança, como elemento de coordenação dos atores locais em torno de projetos de desenvolvimento, se vincula ao processo de territorialização das aglomerações econômicas na construção de sua coordenação político-institucional. Assim, podem constituir territórios locais conforme esses mecanismos de coordenação adquiram poder e capacidade de controlar recursos e fluxos e de se apropriarem de recortes espaciais municipais e intermunicipais a fim de concretizarem objetivos de conquista de poder econômico e político. A articulação com os poderes públicos municipais e estaduais reforça esse projeto de controle territorial.

4.2 Fragilidades da definição de governança territorial

Harvey (2005) aproxima a abordagem sobre a *governança* das reflexões sobre o planejamento urbano e o discurso do *empreendedorismo*, apontando os seguintes elementos críticos que advém com essa nova postura que emerge da mudança nas economias capitalistas, após a recessão de 1973:

a) associação do novo empreendedorismo com a noção de 'parceria público-privada', em que a iniciativa tradicional local se integra com o uso dos poderes governamentais locais, atraindo fontes externas de financiamento, novos investimentos diretos e fontes de emprego;

b) caráter especulativo das parcerias público-privadas em torno do empreendedorismo, ao contrário dos projetos de desenvolvimento racionalmente planejados e coordenados;

c) o conceito de empreendedorismo enfoca mais a economia política do lugar do que o território, em sua concepção mais clássica;

d) processo de competição entre sistemas urbanos, dentro da divisão internacional do trabalho, através da exploração de vantagens específicas para a produção de bens e serviços;

e) busca da região urbana em melhorar sua posição competitiva

na divisão espacial do consumo, promovendo inovações culturais e melhorias físicas no ambiente urbano;

f) batalha entre localidades para obtenção de atividades de controle e comando referentes às altas finanças, ao governo, à coleta de informações e ao seu processamento (mídias);

g) grande importância da vantagem competitiva com respeito à redistribuição de superávits dos governos centrais.

Reportando à tese de que a governança se constitui através do estabelecimento de mecanismos de coordenação socioinstitucionais mais horizontais e estimuladores da cooperação entre atores públicos, privados e da sociedade civil, Storper; Harrison (1994) apontam que nas estruturas de governança de sistemas produtivos localizados existe uma hierarquia de poderes que pode envolver relações assimétricas, com estruturas de governança nucleadas por empresas líderes ou coordenadores que definem sua rede de relações.

Colletis; Gilly, et. al., (1999) tratam das diferentes modalidades de governança dos modelos de desenvolvimento territorial conforme suas características públicas ou privadas em termos de apropriação de recursos. Assim, a governança privada ocorre quando os atores privados dominantes impulsionam e pilotam dispositivos de coordenação e criação de recursos de acordo com um objetivo de apropriação privada, casos estes em que uma grande firma ou grupo aparece como motor do sistema. Trata-se, pois, de um mecanismo de apropriação privada do território desde o nível global, sendo que a governança aparece como mecanismo de coordenação socioinstitucional para legitimar essa relação hegemônica.

Brandão; Costa, et. al. (2006) identificam limitações às ferramentas de desenvolvimento territorial em Arranjos Produtivos Locais e Dis-

tritos Industriais¹¹, pois veem nelas, mais especificamente em sua governança, as seguintes insuficiências: a) fragilidade institucional de modelos de arranjos de micro e pequenos negócios, subordinados aos outros níveis político-administrativos (Estadual ou Federal); b) associação dos interesses privados e empresariais (competitividade) com o interesse público, sobretudo em regiões com alta especialização produtiva.

Fuini (2010) destaca que existe o risco de ocorrer a sobreposição de ações entre estruturas territoriais de governança, em um contexto de ênfase na descentralização da gestão de projetos e serviços para estruturas regionais e locais. Essa sobreposição

de iniciativas pode levar a oposição entre elas, devido a diferenças entre metodologias de trabalho ou posturas político-ideológicas envolvendo agências, serviços ou entidades federais e estaduais de apoio e fomento ao desenvolvimento, ou de complementaridade, quando existe parceria entre níveis governamentais em torno de convênios e projetos. O fato é que essas manifestações de governança territorial (APLs, Circuitos, Câmaras, Comitês), apesar de gerirem recursos e passarem a interferir nos rumos da política industrial, agrícola, turística e de recursos hídricos, se colocam em um quadro normativo regional precedente que ainda define a distribuição espacial de instituições de

apoio e financiamento e que dificulta o andamento de projetos envolvendo unidades político-administrativas em torno de novos contornos regionais.

Em síntese, devemos reconhecer que a ideia de governança em viés territorial denota, dentre os discursos existentes, elementos favoráveis e adversos em relação à perspectiva de ser esse instrumento promotor de melhorias nas condições de participação social e bem-estar das comunidades locais e regionais, sendo o desenvolvimento territorial, segundo Boisier (2000), um conteúdo e o continente de processos de desenvolvimento econômicos e sociais. Desse modo, podemos sistematizar o debate em duas grandes linhas:

Quadro 2 – Potencialidades e fragilidades dos postulados da governança

Níveis de análise	Potencialidades da governança	Fragilidades da governança
<i>Da escala territorial</i>	Estimula as vocações e especificidades locais e regionais. A governança pode ser vista como a capacidade de auto-organização dos territórios para o desenvolvimento, como resposta às demandas globais e nacionais;	Estimulam o localismo e rivalidades entre unidades territoriais. É inevitável tratar da influência econômica e política dos níveis global e nacional sobre o local.
<i>Dos elementos formadores</i>	Reconhece a importância da construção de mecanismos de coordenação e de regulação das relações entre atores sociais no território e da formação de capital social;	Associa-se ao discurso do empreendedorismo e da lógica econômica do desenvolvimento;
<i>Das relações</i>	Diálogo para o estabelecimento de projetos e sua consecução entre atores públicos, privados e da sociedade civil;	Evidencia parcerias público-privadas com viés oportunista e sujeitas a práticas de corrupção e favorecimento;
<i>Da descentralização</i>	Atribui importância à descentralização estatal e o fortalecimento fiscal e administrativo dos níveis menores de governo (local e regional);	Concebe a descentralização estatal como estratégia de acumulação flexível e de desmantelamento do Estado. Entende que o local e o regional são ainda níveis frágeis e sem autonomia para a governança;
<i>Da liderança</i>	Estimula a formação de lideranças e protagonismos locais com legitimidade para pilotar os projetos e estratégias de desenvolvimento através de consensos;	Possibilita o surgimento de hierarquias sociais e atores hegemônicos que definem as diretrizes do desenvolvimento via coerção e cooptação;
<i>Dos pactos</i>	Atribui à cooperação entre instituições e organizações nos níveis local e regional a possibilidade de conciliar interesses e resolver problemas inéditos.	Entende que as contradições e assimetrias entre atores e grupos sociais inviabiliza a cooperação, não sendo possível pensar em um cenário de governança sem conflitos sociais.
<i>Da sobreposição de estruturas</i>	Conduz ao adensamento e complementaridade de instrumentos normativos e financeiros federais e estaduais de apoio aos projetos locais e regionais, viabilizando o encaminhamento de demandas e a realização de obras e atividades esperadas.	Produz o acúmulo de ações e projetos com objetivos semelhantes e pontuais, ou opostos, perdendo-se a eficácia normativa e econômica, com desperdício de recursos públicos com desvio dos focos e necessidades principais dos produtores e agentes locais.

¹¹ Segundo Benko (1996) é uma entidade socioterritorial que se caracteriza pela presença ativa de uma comunidade humana e conjunto de empresas em um espaço geográfico e histórico, aproximando a comunidade e as empresas. Na concepção de Alfred Marshall e de teóricos italianos filiados à sua linha de pensamento (Becatini, Bagnasco, Garofoli, Sforzi), o DI se destaca pelas economias externas e de escala localizadas (divisão do trabalho, acesso a amenidades, serviços especializados, tecnologia e infraestrutura), que são reforçadas por transações e relações de parceria atreladas ao conhecimento e à confiança. Nesse contexto, se insere também uma “atmosfera industrial” de formação e acúmulo de competências no DI, fruto de um processo histórico-cultural de desenvolvimento industrial e de funcionamento do mercado local de trabalho. Esse modelo teve seu apogeu econômico e comercial nos anos 1970 e 1980 no cenário do nordeste italiano. Atualmente o modelo se encontra em estado de transição explicado por autores como Coró e Caccia (2002), com aumento do registro de relações de emprego informais e precárias e deslocalização de unidade produtivas para países com custos baixos de produção, como é o caso do Sul e Sudeste asiático.

5. Considerações finais

A governança se apresenta como uma construção política e institucional envolvendo atores públicos, privados e sociedade civil, em torno de acordos e projetos de cooperação, com diferentes dosagens de hierarquia e relações de poder entre as partes envolvidas. Assim, ela é formada por três elementos principais:

a) um *processo*, entendido pelo conjunto formado pela dinâmica, bloco, concertação, redes e pactos socioterritoriais, com diferentes dosagens de cooperação e de conflitos sociais, econômicos e territoriais;

b) uma *essência* ou natureza, com diferentes níveis de apropriação pública, privada ou mista do processo e;

c) um *território*, constituído por uma rede de municípios articulados a segmentos e partes de cadeias produtivas territorializadas e unificadas por um APL, Circuito, Comitê ou Câmaras, articulação esta que não esconde as diferentes capacidades econômicas e políticas dos lugares em se oferecer externalidades às atividades produtivas e um quadro regulatório e normativo coeso.

A condição de emergência de novas formas de coordenação e organização do território está associada, dentre outros fatores, ao contexto de redefinição do papel do Estado nacional e sua crescente descentralização político-administrativa, potencializando o papel das escalas local e regional como âmbitos do desenvolvimento e da regulação territorial dos sistemas produtivos e atividades econômicas. Neste quadro analítico estão incluídas formas intermediárias de regulação, destacando os níveis decisórios hierarquicamente abaixo da esfera do Estado soberano, como os governos, autoridades locais e os diretórios regionais (SCOTT, 1998).

O debate sobre o sucesso da descentralização de políticas regionais e sociais no Brasil está ligado ao fortalecimento das capacidades institucionais e administrativas do governo federal, que é o nível de governo que dirige e coordena a implementação

“ *Portanto, a decisão de descentralizar está, irremediavelmente, ligada à questão histórica das desigualdades regionais e à capacidade dos territórios de criarem arranjos institucionais locais e regionais eficientes, isto é, a governança territorial. (PIRES; NEDER, 2008, p. 37).* ”

das políticas descentralizadas pelos entes federados, mas também pela capacidade de criação e mobilização de recursos específicos a partir de localidades e regiões, contexto onde se destacam os conflitos e consensos acerca da governança territorial.

Desse modo, o fator determinante da descentralização bem-sucedida de políticas sociais e regionais não se reduz à decisão política do Estado de elaborar uma política nacional deliberada, mas também depende das condições de desenvolvimento do local e da competitividade das regiões. Portanto, a decisão de descentralizar está, irremediavelmente, ligada à questão histórica das desigualdades regionais e à capacidade dos territórios de criarem arranjos institucionais locais e regionais eficientes, isto é, a governança territorial. (PIRES; NEDER, 2008, p. 37).

As limitações da ferramenta da governança decorrem das próprias vicissitudes do modelo de desenvolvimento brasileiro, de uma economia desigualmente desenvolvida em termos regionais, de um aparato regulatório e institucional fragilizado em

diversos contextos territoriais locais e regionais, de projetos de governança que muitas vezes se resumem a instâncias decisórias para entidades privadas e de um quadro governamental ainda bastante centralizado, em termos regulatórios e financeiros, nos níveis federal e estadual, com limitações à autonomia das instâncias de governança nos níveis menores.

Eis, portanto, o programa de pesquisa posto à nossa frente: um cenário de diversas iniciativas de governança entre atores públicos, privados e da sociedade civil em diferentes formas de coordenação e com fragilidades e limitações postas em evidência, contradições inerentes às próprias formações socioespaciais que tais governanças visavam regular e que nos mostram, sem dúvida, que os conflitos socioeconômicos nunca desaparecerão, independentemente das estruturas de governança que vigorem, sobretudo, as mais abertas à pluralidade de manifestações e de interesses reconhecidos.

Referências

ABRAMOWAY, R. O capital social dos territórios: Repensando o desenvolvimento rural. *Economia Aplicada*, v. 4, n. 2, p. 379-397, abr./jun. de 2000.

AMARAL FILHO, J. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. *Planejamento e políticas públicas*, Brasília, IPEA, n. 14. dez. 1996.

ANDRADE, M.C.; CORRÊIA DE ANDRADE, S. M. *A Federação Brasileira: Uma análise geopolítica e geo-social*. 2. ed. SP: Contexto, 2003 (Série Repensando a Geografia).

ANTAS Jr., R. M. Elementos para uma discussão epistemológica sobre a regulação no território. *GEOUSP – Espaço e Tempo*, São Paulo, n. 16, p. 81-86, 2004.

BENKO, G. *Economia, Espaço e Globalização: na aurora do século XXI*. São Paulo: Hucitec, 1996.

- BENKO, G. A recomposição dos espaços. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local - Interações**, Universidade Católica Dom Bosco/MS, v. 1, n. 2, p. 7-12, março de 2001.
- BOISIER, S. Desarrollo (local): De que estamos hablando? In: BECKER, D.; BANDEIRA, P. S. F., **Desenvolvimento local/regional: Determinantes e desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: Unisc, 2000, p. 151-185.
- BOLSON, J. G. H. Os Circuitos Turísticos no Estado de Minas. In: **Secretaria de Estado do Turismo de Minas Gerais**. Disponível em <<http://www.setur.mg.gov.br>>. Acesso em: jul. 2006.
- BOYER, R. **A Teoria da Regulação: Uma Análise crítica**. São Paulo: Nobel, 1990.
- BORGES, A. Governança e Política educacional: A agenda recente do Banco Mundial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 52, p. 125-217, 2003.
- BOURDIN, A. **A Questão Local**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- BRAGA, R. Globalização e transformações territoriais no Brasil: Comentários sobre a ação do Estado e a distribuição da renda na década de 1990. **Geografia**, Ageteo, Rio Claro, v. 28, n. 3, p.345-362, set./dez. 2003.
- BRANDÃO, C. A.; COSTA, E. J. M. da; ALVES, M. A. da S. Construir o espaço supralocal de articulação sócio-productiva e das estratégias de desenvolvimento: Os novos arranjos institucionais. In DINIZ, C.C.; CROCCO, M. (Org.), **Economia Regional e Urbana: Contribuições teóricas recentes**, Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.
- CASTELLS, M. A. **Sociedade em Rede**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003.
- CASTRO, I. E. de. Instituições e território: Possibilidades e limites ao exercício da cidadania. **Geosul**, Florianópolis, v. 18, n. 36, p. 7-28, jul./dez. 2003.
- COLLETIS, G., GILLY, J.P., LEROUX, I., PECQUEUR, B., PERRAT, J., RYCHEN, F., ZIMMERMANN, J.B. Construction territoriale et Dynamiques productives. **Revue Sciences de la Société**, n. 48, out. 1999.
- CORRÊA, R. L. **Estudos sobre a Rede Urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- DALLABRIDA, V. R. Governança territorial: Um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO LOCAL. SANTA CRUZ DO SUL: UNISC, 3., 2003. Disponível em <<http://www.capitalsociaisul.com.br>>. Acesso em: maio 2007.
- EUZÉBIO, G. L. Estados e municípios de pires na mão. **Desafios do desenvolvimento**, Brasília, IPEA, p.34-39, abril de 2009.
- FIGUEIREDO FILHO, W. B. Estruturas de governança regionais, desenvolvimento sustentável e legitimidade: Notas para a construção de um esquema de referência. **Revista de Desenvolvimento Econômico-RDE**, Salvador, BA, Unifacs, Ano 14, n. 26, p. 136-144, dez. de 2012.
- FUINI, L. L. **Manifestações da governança territorial no Brasil: Uma análise do Circuito das águas paulista e do Circuito das malhas do Sul de Minas Gerais**. 2010. Tese (Doutorado em Geografia) - Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2010, 191 f.
- GILLY, J.P.; PECQUEUR, B. La dimensión local de la regulación. In: BOYER, R.; SAILLARD, Y. (Org.), **Teoría de la regulación: Estado de los conocimientos**. Volume II. Argentina: Oficina de Publicaciones da CBC, 1997, p. 115-124.
- HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização: Do "fim dos territórios" à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- HAESBAERT, R. A desterritorialização: Entre as redes e os aglomerados de exclusão. In: CASTRO, I. E. et al., **Geografia: Conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999 – p. 165-206.
- HARVEY, D. **A Produção Capitalista do Espaço**. 2. ed. SP: Anna Blume, 2005.
- LEBORGNE, D.; LIPIETZ, A. Flexibilidade defensiva e ofensiva: Os desafios das novas tecnologias e da competição mundial. In: VALLADARES, C.; PRETECEILLE, E. (Org.), **Reestruturação Urbana: Tendências e desafios**. São Paulo: Nobel/IUPERJ, 1990, p. 17-43.
- LIPIETZ, A.; LEBORGNE, D. O pós-fordismo e seu espaço. **Espaço e Debates**, Revista de Estudos regionais e urbanos, São Paulo, v. 3, n. 25, 1988.
- PIRES, E. L. S.; FUINI, L. L.; MANCINI, R. F.; PICCOLI NETO, D. **Governança territorial: Conceito, fatos e modalidades**. Rio Claro: Unesp-IGCE-Programa de pós-graduação em Geografia, 2011.
- PIRES, E. L. S.; MÜLLER, G.; VERDI, A. Instituições, Territórios e Desenvolvimento Local: Delineamento preliminar dos aspectos teóricos e morfológicos. **Geografia – Associação de Geografia Teórica - Rio Claro**, SP: v. 31, p. 437-454, set./dez. 2006.
- PIRES, E. L. S.; NEDER, R. T. A governança territorial no Brasil: As instituições, os fatos e os mitos. **Geografia e Pesquisa**, Ourinhos/SP, Unesp, v. 2, n. 2, p. 31-45, jul./dez. 2008.
- PORTER, M. **Competição: Estratégias competitivas essenciais**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 1999.
- SAQUET, M. A. **Abordagens e concepções de território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.
- SCOTT, A. **Regions and the World Economy: The Coming shape of Global production, competition and political order**. New York : Oxford, 1998.

SEBRAE. **Mobilização dos Territórios para o Desenvolvimento.** Texto Inter-no para Discussão. Brasília, 2003.

SPÓSITO, E. S. Geografia e Filosofia: Contribuições para o ensino do pensa-mento geográfico. São Paulo: Edunesp, 2004.

STORPER, M. A Industrialização e a Questão Regional no Terceiro Mundo. In: VALLADARES, L. e PRETECEIL-LE, E. (Org.), **Reestruturação Urbana: Tendências e Desafios.** Rio de Janeiro: Nobel/Iuperj, 1990, p. 97-123.

STORPER, M. Territorialização numa Economia Global: potencialidades de desenvolvimento tecnológico, comercial e regional em economias subdesenvolvidas. In LAVINAS, L.; CARLEIAL, L. M.; NABUCO, M. R. (Org.), **Integração, Região e Regiona-lismo.** São Paulo: Bertrand Brasil, 1993.

STORPER, M. Desenvolvimento Terri-torial na Economia Global do Aprendizado: O Desafio dos Países em Desenvolvimento. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; SANTOS J. R. O. A. dos (Org.), **Globalização, Fragmentação e Refor-ma Urbana: O Futuro das Cidades Bra-sileiras na Crise.** São Paulo: Civilização Brasileira, 1994, p. 23-63.

STORPER, M. **The Regional world:** Territorial development in a Global economy. New York: Guilford Press, 1997.

STORPER, M.; HARRISON, B. Flexibi-lidade, Hierarquia e Desenvolvimento Regional: As mudanças de estrutura dos Sistemas Produtivos Industriais e seus novos modos de Governância nos anos 90. In: BENKO, G. e LIPIETZ, A (Org.), **As Regiões Ganhadoras. Dis-tritos e Redes: os novos paradigmas**

da geografia econômica. Oeiras: Celta Editora, 1994, p. 171-188.

TAPIA, J. R. B. Desenvolvimento Lo-cal, concertação social e governança: A experiência dos pactos territoriais na Itália. **São Paulo em Perspectiva,** São Paulo, v. 19, n.1, p.132-139, jan./mar. 2005.

VEIGA, J. E. da. A Face Territorial do Desenvolvimento. **Revista In-ternacional de Desenvolvimento Local - Interações,** Universidade Católica Dom Bosco, MS, v. 3, n. 5, p. 5-19, 2002.

VITTE, C. de C. S. Crise do Modelo de desenvolvimento, descentralização do poder e os novos desafios para os mu-nicípios do Brasil. **Revista Paranaense de Geografia,** Curitiba, PR, v. 33, n. 4, p. 33-42, 1999.



UNIFACS
UNIVERSIDADE SALVADOR

LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITIES®

www.unifacs.br | Tel.: (71) 3273-8528

Mestrados e Doutorados

MATRÍCULAS ABERTAS