

Governança e ordenamento territorial na atualidade: uma análise do estado de São Paulo

Lucas Labigalini Fuini

✉ lucasfuini@yahoo.com.br

Resumo

Este trabalho visa compreender o funcionamento das diversas modalidades de governança e ordenamento de territórios alvo de políticas públicas no estado de São Paulo/Brasil, considerando a experiência de inovações institucionais criadas para atender a demandas setoriais no quadro da experiência de descentralização político-administrativa em território brasileiro. Assim, destacamos em uma análise quantitativa e qualitativa os exemplos dos Comitês de Bacias Hidrográficas, para auxiliar na gestão territorial das águas; das Câmaras Setoriais, com a gestão do agronegócio; os Arranjos Produtivos Locais, com a gestão da política industrial e de desenvolvimento de pequenas empresas e os Circuitos turísticos, com a gestão do turismo. Compreende-se a governança dos territórios como modalidades de coordenação parciais e provisórias de programas de desenvolvimento envolvendo atores públicos, privados e da sociedade civil atrelados a determinados segmentos de atividade econômica e social, envoltas em relações de poder, hierarquias e formas de cooperação e conflito entre os participantes, com dosagens diferenciadas quanto ao caráter público ou privado do bloco socioterritorial constituído. Tais estruturas de governança, analisadas na processualidade histórica de sua construção, caminharam entre coesão e desorganização, territorialização e desterritorialização.

* * *

PALAVRAS-CHAVE: Territórios, setores, governança, estado de São Paulo.

Introdução

Este trabalho¹ tem como objetivo geral buscar entender o funcionamento das diversas modalidades de governança de territórios alvos de políticas públicas, considerando a experiência de inovações institucionais criadas para atender a demandas setoriais. Assim foi o caso dos Comitês de Bacias Hidrográficas, para auxiliar na gestão territorial das águas; das Câmaras Setoriais, com a gestão do agronegócio; os Arranjos Produtivos Locais, com a gestão da política industrial e de desenvolvimento de aglomerações de pequenas empresas e os Circuitos turísticos, com a gestão da regionalização do turismo.

Trata-se, pois, de uma pesquisa em perspectiva geográfica que se preocupa com a territorialização dos fenômenos e agentes sociais e a compreensão dos processos socioespaciais que definem o uso e apropriação dos territórios, apresentando características *políticas* (estatal e jurídica), *econômicas* (divisão territorial do trabalho, da produção, circulação e consumo) e *culturais* (ideológicas e simbólico-culturais) (SANTOS, 2002b; HAESBAERT, 2004; MORAES, 2014). Trata-se de uma abordagem geográfica que interage constantemente com as ciências econômicas, políticas e outras áreas afins.

Compreende-se a governança dos territórios como modalidades de coordenação, em geral parciais e provisórias, de programas de desenvolvimento delimitados em termos locais, regionais e nacionais e que envolvem atores públicos, privados e da sociedade civil atrelados a determinados segmentos de atividade, em um ambiente marcado por relações de poder, hierarquias e relações de cooperação e de conflito entre os participantes, com dosagens diferenciadas quanto ao caráter público ou privado do bloco socioterritorial constituído (COLLETIS et al., 1999; DALLABRIDA, BECKER, 2007; LIPIETZ, LEBORGNE, 1988; FUINI, 2010, 2013).

Tais governanças podem avançar no sentido de maior ordenamento e especificação dos recursos territoriais (BENKO; PECQUEUR, 2001), ou podem manter ou reforçar o caráter de desordem e desorganização dos territórios, devido à baixa densidade organizacional e institucional das sociedades locais e regionais, e do poder público que as legitima. Em alguns casos, o Estado assume as funções referentes à sociedade dita desorganizada.

1 Este artigo se coloca como parte de uma discussão maior realizada no projeto de pesquisa regular da FAPESP “As novas modalidades de governança territorial no estado de São Paulo” (Processo 2011/50837-9), desenvolvido entre 2011 e 2013, sob coordenação do Prof. Dr. Elson Luciano Silva Pires, professor titular do Deplan, Unesp - Rio Claro. O artigo aqui exposto foi elaborado em estreita colaboração com os Profs. Drs. Elson Luciano Silva Pires e Wilson Bento Figueiredo Filho (Academia da Força Aérea – Pirassununga), que revisaram o texto e deram valiosas sugestões. O conteúdo final, no entanto, é de inteira responsabilidade do autor do trabalho.

A governança se coloca como forma de regulação intermediária entre a lógica setorial e territorial e entre os níveis escalares local-regional e o nacional-global, reforçando ou enfraquecendo as interdependências entre esses níveis. As modalidades de governança constituídas desde fins dos anos 1980, no estado de São Paulo, são inovações nas formas de gestão de programas governamentais de ordenamento territorial (MORAES, 2005; RUCKERT, 2005), visando em seu princípio a partilha de decisões e a ampla consulta aos segmentos da sociedade local ou regional, resultando daí um olhar mais endógeno e autocentrado sobre os desígnios do desenvolvimento territorial. Emergiram em um cenário de descentralização político-administrativa do Estado brasileiro, com novos desenhos institucionais de políticas públicas nos níveis locais e regionais e uma crescente desconcentração das unidades produtivas da área metropolitana da capital paulista para o interior, com reaglomeração em centros dinâmicos dotados de externalidades econômica² (VITTE, 1999; PIRES, NEDER, 2008; LECIONE, 2002; SELINGARDI-SAMPAIO, 2009).

O ordenamento territorial, conceito com caráter polissêmico, é definido como estratégia de racionalização da ação do Estado no espaço. Segundo Moraes (2005), sua meta seria compatibilização de políticas em seus rebatimentos sobre o espaço, evitando conflitos e contraposição de diretrizes. “Seria um instrumento de articulação transetorial e interinstitucional que objetiva um planejamento integrado e espacializado da ação do poder público”, pensando-se o Estado como agente regulador e harmonizador (MORAES, 2005, p. 46). Já na visão de Ruckert (2005), a ordenação do território, estratégia de desenvolvimento prevista na Constituição de 1988, consiste em determinar usos específicos e diferenciados ao mosaico de subdivisões do espaço (bairros, municípios, regiões, setores) em certos usos (residencial, agrícola, florestal, industrial, equipamento e infraestrutura, parques urbanos, financeiro etc.)

Desse modo, constitui-se uma nova paisagem econômica demandante de novos arranjos político-institucionais de regulação territorial, sendo que esse processo de construção de alianças entre atores sociais pode ser denominado de concertação socioterritorial. Segundo Dallabrida e Becker (2003), a concertação social deveria, portanto, ser concebida como um processo capaz de acomodar

2 Segundo Sandroni (1989, p. 97), economias externas ou externalidades econômicas “são os benefícios auferidos pelas unidades produtivas que se formam em decorrência da expansão de uma indústria ou de um setor industrial. Também são economias externas os benefícios auferidos por uma indústria quando a região em que se localiza dispõe de boa infraestrutura (estradas, transportes, mão de obra, matérias-primas, proximidade do mercado consumidor). A existência desses recursos influi na redução dos custos de produção e proporciona a expansão industrial (ganhos de escala)”.

interesses opostos em momentos de emergência e também como elemento catalizador que serve para dar maior impulso e dinamismo às forças sociais em tempos de bonança. Seria baseada em uma relação mais horizontal entre diferentes agentes-atores, pautada no esforço de busca do trinômio *confiança-comunicação-entendimento*, com postura crítica e propositiva.

Com relação às noções de ordem e desordem utilizadas no título deste artigo, elas pretendem revelar uma representação conceitual de conjunto de todas as relações política que caracterizam uma determinada sociedade no espaço e num determinado momento do tempo. Segundo Hermet et al., (2014), a ordem (econômica, social ou política) não designa uma ordenação natural preestabelecida (“ordem das coisas”), nem uma situação na qual a organização e o consenso mais ou menos forçado leva a melhor sobre a contestação (no sentido, por ex., de “manter a ordem”).

Ela designa um conjunto de relações cuja inteligibilidade, por hipótese, o observador crê poder estabelecer. Nesse caso, práticas de governança locais e regionais podem caracterizar um conjunto importante de ordenamento das relações entre atores locais em um quadro de proposição de novas territorialidades e regionalidades do desenvolvimento, ainda que isso possa consagrar projetos em diferentes dosagens de privado-corporativo ou público-coletivo, ou hierárquico-assimétrico e democrático-horizontal.

Assumimos, neste texto, um viés teórico regulacionista (BOYER, 1990) e de enfoque dialético, tratando de pares que opõe ao mesmo tempo em que são interdependentes, como a ordem e desordem territorial, a governança e a desgovernança. Dentre os procedimentos metodológicos adotados realizamos a pesquisa de revisão bibliográfica para construir as hipóteses sobre a realidade estudada. Os estudos de caso foram realizados em algumas localidades do estado de São Paulo onde se encontravam instaladas modalidades de governança setorial-territoriais, a maioria constituídas a partir dos anos de 1990 como respostas ao movimento inicial de descentralização político-administrativo (dadas as intenções da Carta Constitucional de 1988) e como estratégias de coordenação institucional da territorialização de políticas públicas mais descentralizadas. Nessas localidades foram realizadas entrevistas com aplicação de questionários semiestruturados e destacamos as seguintes estruturas de governança analisadas: os núcleos gestores dos Arranjos Produtivos Locais, os Consórcios Intermunicipais dos Circuitos Turísticos, os Conselhos das Câmaras Setoriais do Agronegócio e o Colegiado Gestor do Comitê de Bacia Hidrográfica (CBH). Nestas realidades socioterritoriais buscou-se entrevistar representantes de, ao menos, três segmentos: poder público municipal, segmento empresarial e representantes da sociedade civil organizada,

como sindicatos e associações de trabalhadores³.

Desse modo, essa análise se divide em três partes centrais: a primeira, a esclarecer sobre a concepção de território assumida por esse estudo e seu desmembramento na perspectiva do ordenamento territorial; a segunda busca trazer uma definição de governança conectada às características da formação territorial e estatal brasileira; a terceira, que visa investigar com base nos postulados anteriores, os casos concretos de manifestações da governança territorial no estado de São Paulo.

Primeiro nível: território e ordenamento territorial

Antes de nos aprofundarmos sobre a natureza e a dinâmica das modalidades de governança em perspectiva territorial, considerando o caso do estado de São Paulo, necessitamos precisar no plano do método o que vem a ser o território, conceito fundamental da ciência geografia e de áreas afins.

Território indica um espaço, ou um recorte dele, definido por um poder, um poder com capacidade de controlar e estabelecer formas de uso e apropriação do espaço em termos políticos, econômicos e simbólico-culturais (RAFFESTIN, 1993; SAQUET, 2007; HAESBAERT, 2004). Em perspectiva mais comum, de inspiração geopolítica clássica, associa-se o território ao Estado-nação, sendo uma parte característica desse último. Os limites e fronteiras são definidos pelo poder estatal que é soberano em seus desígnios territoriais. Daí surge a primeira ideia de pertencimento e identidade territorial vinculada à identificação com a nação, a nacionalidade (MORAES, 2014; SANTOS, 2002a; CASTRO, 2005). Os elementos econômicos e simbólico-culturais estariam vinculados à formação territorial nacional, às territorialidades (formas de ação e controle) e aos discursos e ideologias manifestados na interação entre Estado-empresas-grupos sociais. A cada

3 Os estruturas de governança territoriais pesquisadas foram: Arranjos Produtivos Locais (APLs): Têxtil e confecções de Americana e região, de Confecções infantis de Cerquillo e Tietê, de Bordados de cama, mesa e banho de Ibitinga, de Calçados infantis de Birigui, de Calçados femininos de Jaú, de Cerâmica Artística de Porto Ferreira, da Cadeia do Etanol de Piracicaba e região, Metal-mecânico de Sertãozinho, de Equipamentos médico-hospitalares e odontológicos de Ribeirão Preto, Aeroespacial e de defesa de São José dos Campos e de Semi-jóias e Bijouterias de Limeira; Câmaras Setoriais do Agronegócio: Café. Uva e Vinho, Turismo e Frutas; Circuitos Turísticos: das Frutas e das Águas paulista; Comitê de Bacia Hidrográfica (CBH) do Piracicaba, Capivari e Jundiaí. A equipe de pesquisa foi composta por 13 integrantes, entre professores da Unesp (campus de Rio Claro e Ourinhos) e da Academia da Força Aérea de Pirassununga e da Universidade Estadual de Feira de Santana (aposentado), doutorandos, mestrandos e alunos de graduação do Programa de Pós-graduação em Geografia da Unesp-Rio Claro, pesquisadores do Instituto de Economia Agrícola (IEA) ligado à Secretaria de Agricultura do Estado de São Paulo e membros do Instituto Aequitas.

território corresponde sua formação socioespacial respectiva, junção, em termos espaciais, do modo de produção com as relações sociais inseridas em arcabouços jurídico-normativos específicos por região e país.

Novas interpretações buscam dar ao território uma característica mais plural, considerando que no quadro da globalização do capitalismo, o poder estatal-territorial estaria sendo disputado com os grupos econômicos hegemônicos e a sociedade civil, além das minorias segregadas (SANTOS, 2000). Nessa dialética entre homogeneização e resistência, e solidariedade e competitividade entre território, ficariam mais nítidos os elementos de poder que se expressam territorialmente (SOUZA, 2007).

Posto isso, compactuamos com a ideia de o território ser definido por seus usos, em uma mescla de influências políticas, econômicas e culturais (sobre uma ordem natural predeterminada) que se dão simultaneamente em um ambiente de conflitos sociais constantes.

O uso do território pode ser definido pela implantação de infraestruturas (*sistemas de engenharia*), mas também pelo dinamismo da economia e da sociedade. São os movimentos da população, a distribuição da agricultura, da indústria e dos serviços, o arcabouço normativo (*legislação civil, fiscal e financeira*), que, juntamente com o alcance e extensão da cidadania, configuram as funções do novo espaço geográfico (SANTOS; SILVEIRA, 2010, p. 21).

Considerando o dinamismo da economia e sociedade, há uma lógica de setor que se cruza e se combina com uma lógica territorial. Essa lógica setorial articula os mecanismos institucionais típicos do regime capitalista (relação salarial, moeda, natureza do Estado, concorrência, inserção no regime internacional) (BOYER, 1990), em formas específicas de arranjos de produção, trabalho e inserção espacial para se adequar à volatilidade da demanda (DUTERTRE et al., 2000). Envolve os diversos tipos de relação entre grandes empresas e as demais quanto à concorrência e à inovação nos setores de atividade ligados às séries e processos industriais (agricultura, construção, serviços públicos).

Já a lógica territorial requer pensar sobre as formas de organização produtiva dos territórios em sistemas locais, considerando a influência das múltiplas escalas de análise espaciais (local, nacional e global) e econômicas (meso, micro e macros), articuladas com as novas formas de mobilização dos recursos territoriais (dotações iniciais e criadas) pelos setores de atividade. Assim, Dutertre et al. (2000, p. 8), afirmam que

(...) é evidente que as transformações em curso são mais complexas, porque o espaço é composto por territórios diversos, que vão desde grandes aglomerações a zonas rurais monoindustriais, em seus

quadros institucionais múltiplos que regulam nas diversas escalas, da meso e macroeconômicas, os territórios em questão.

A transformação nas lógicas de inserção setorial nos arranjos territoriais se deve, segundo Dutertre et al. (2000), à transição de um modelo fordista de produção e acumulação, baseado na organização científica do trabalho como pilar da produtividade, em economias de escala ligadas ao consumo e produção de massa, na ação das grandes firmas verticalizadas, no trabalho assalariado formal e na inserção estatal ativa no ciclo econômico em estilo "keynesiano"⁴.

Com a necessidade de retomada do crescimento econômico e das taxas de lucros das grandes corporações, diminuindo o tempo de giro do capital (HARVEY, 1989), o modelo substitutivo encontrado foi o de especialização e acumulação flexível, com automatização do trabalho industrial, produção enxuta e sob demanda (*pequenos lotes, sem estoques*), economias de escala combinadas com economias de escopo e variedade, demanda segmentada, operação de grandes empresas de forma desverticalizada em contratos com redes de pequenas empresas, trabalho flexível, desregulamentado e precarizado e a inserção estatal seletiva e pontual (mormente regulatória), com advento do modelo de Estado "neoliberal". Esse conjunto de transformações demarca o período dos anos 1970, 1980 e 1990 em vários países do mundo (centrais e periféricos), com mudanças nas lógicas de articulação setor-território. É a característica típica da flexibilidade defensiva que Leborgne e Lipietz (1994) associam com as estratégias empresariais de extração de lucros via redução de custos baseadas na exploração da mão de obra em áreas de baixos salários com o esgarçamento da representação sindical.

O neoliberalismo, por sua vez, pode ser definido, segundo Sandroni (1989), como uma doutrina político-econômica que busca adaptar os princípios do liberalismo econômico⁵ às condições do capitalismo moderno e que se desenvolveu

4 Keynesianismo refere-se ao pensamento e teoria do economista britânico John Maynard Keynes (1883-1946) que pode ser entendida como modalidade de intervenção do Estado na vida econômica, sem atingir totalmente a autonomia das empresas privadas, e adotando no todo ou parte, as políticas sugeridas na obra *The general theory of employment, interest and money* (1936). Tais políticas propunham-se a solucionar o problema do desemprego pela intervenção estatal, desencorajando o entesouramento em proveito das despesas produtivas, por meio da redução da taxa de juros e do incremento de investimentos públicos. As propostas da chamada 'revolução keynesiana' foram feitas no momento em que a economia mundial sofria o impacto da Grande Depressão, que se estendeu por toda a década de 1930, até o início da Segunda Guerra mundial. Suas ideias influenciaram alguns pontos do 'New Deal', o programa de recuperação econômica de Franklin D. Roosevelt (1933-1939) (SANDRONI, 1989).

5 Liberalismo, junto do individualismo, é uma das doutrinas que compõem a Escola Clássica e que se apoia nas obras de Adam Smith (*A Riqueza das nações*, de 1776), de David Ricardo (*Princípios de Economia política e tributação*, de 1817) e de John Stuart Mill (*Princípios de Economia Política*, de

no final dos anos de 1930 seguindo o entendimento liberal clássico de que a vida econômica é regida pelas livres decisões individuais e pelo mecanismo de preços. No entanto, os neoliberais não acreditam na autodisciplina espontânea do sistema e defendem a disciplinarização da economia de mercado com a atuação do Estado para garantir o bom funcionamento do mercado através da estabilidade financeira e monetária e manutenção dos mercados concorrenciais. Para Bobbio et al. (1998, p. 11), o pressuposto filosófico do Estado liberal é a “doutrina dos direitos do homem elaborada pela escola do direito natural (ou jusnaturalismo)”. Segundo essa doutrina, o Estado liberal⁶ é visto como um Estado limitado, estando seus limites estabelecidos em dois níveis: limites quanto aos poderes e limites quanto às funções. O Estado de direito é a noção que corresponde à limitação dos poderes. O Estado mínimo, segundo Bobbio, é a noção corrente para representar o limite das funções do Estado dentro da perspectiva da doutrina liberal.

O círculo originário de neoliberais está associado a economistas alemães (Eucken, Ropke e Rustow), franceses (Allef, Allais, Budin) e estadunidenses (Lippmann) nos anos de 1930 e, no ano de 1947, consolidado com a formação da Sociedade *Mont Pelerin* liderada por Fredrich Hayek e, a teoria neoliberal, vai se atualizar e se desenvolver institucionalmente a partir de Milton Friedman e a Escola de Chicago⁷. Esse modelo de política econômica foi implantado nos Estados Unidos no governo Ronald Reagan (1981-1989), concomitantemente ao programa neoliberal da primeira-ministra do Reino Unido Margareth Thatcher (1979-1990), e

1848). A escola clássica baseia-se nos princípios da livre-concorrência e na teoria do valor-trabalho (SANDRONI, 1989).

6 Segundo Foucault (2008), o neoliberalismo é uma ferramenta ou estratégia de governamentalidade, ou seja, um Estado cujo objeto de racionalização não é o território e sim a população e que “governa através de saberes e dispositivos de segurança (...), com a formação da biopolítica” (CASTRO, 2016, p. 243). Para Foucault (2008), há duas tendências principais do neoliberalismo: o modelo alemão (também chamado de ordoliberalismo) que emerge no entre guerras e se consolida com a reconstrução do após-guerra e, o modelo americano que se desenvolve no após-Segunda guerra (1939-1945) como crítica ao intervencionismo federal do New Deal[6]. Em geral, esse modelo propõe, pelo viés alemão, atrelar o exercício do poder político aos princípios da economia de mercado, com a aplicação da intervenção governamental (moldura institucional) para manutenção da concorrência de mercado e, pelo viés americano, favorecer a maior eficiência do fator trabalho (chamado de capital humano), valorizar os comportamentos individuais e perfazer uma crítica às intervenções governamentais.

7 Escola de pensamento econômico monetarista associada à Milton Friedman e outros professores da Universidade de Chicago que se apoia na tese de que a sustentabilidade da economia capitalista se dá através de medidas monetárias baseadas nas forças espontâneas do mercado. “Apoiando-se numa forte crença nos mecanismos de competição e nas forças do ‘livre mercado’, a Escola de Chicago é contrária a qualquer política pós-keynesiana de participação do Estado na expansão das atividades econômicas, sustentando que qualquer intervenção é nociva e apenas uma correta política monetária leva à estabilidade econômica (SANDRONI, 1989, p. 108).

influenciou as estratégias macroeconômicas adotadas no Brasil nos anos de 1980 e 1990, em associação com as políticas do Banco Mundial os planos de resgate do Fundo Monetário Internacional (FMI) para países endividados, naquilo que foi chamado de Consenso de Washington (SANDRONI, 1989).

Na seara da geografia, Milton Santos e María Laura Silveira, na obra *O Brasil: Território e sociedade no início do século XXI* (2010, p. 302) afirmam que o neoliberalismo (sem defini-lo precisamente) conduz a uma “maior seletividade na distribuição geográfica dos provedores de bens e de serviços, levados pelo império da competitividade a buscar as localizações mais favoráveis”, agravando a concentração econômica e punindo as populações mais pobres, mais dispersas e mais distantes dos grandes centros e dos centros produtivos. A função de comando das estruturas de regulação setorial e territorial pelo Estado-nação, ao ser revista e modificada em termos de funcionamento na crise paradigmática do fordismo-keynesianismo, impõe também modificações nas políticas de ordenamento do território. O advento do neoliberalismo intervém, deste modo, no ordenamento ou desordenamento do território.

Segundo Moraes (2005, p. 43), os territórios “são entidades históricas, que expressam o controle social do espaço por uma dominação política institucionalizada”, enquanto o ordenamento territorial se apresenta pelas seguintes características: *a)* visão macro do espaço, enfocando grandes conjuntos espaciais; *b)* escala de planejamento que aborda o território nacional em sua integridade; *c)* tem como interesse as grandes aglomerações populacionais e os fundos territoriais, numa visão de contiguidade; *d)* capta os grandes padrões de ocupação, as formas predominantes de valorização do espaço, os eixos de penetração do povoamento e das inovações técnicas e econômicas e a direção prioritária dos fluxos; *e)* envolve um diagnóstico geográfico do território, indicando tendências e aferindo demandas e potencialidades. Ruckert (2005) traz um posicionamento de que o ordenamento territorial envolve ações de planejamento diretivo (estabelecimento de diretrizes) e de coordenação (da ação entre administrações), que pode atuar em vários temas, dentre os quais: redistribuição da população e das atividades econômicas (busca de reequilíbrio territorial), formulação de diretrizes para a planificação setorial, diretrizes para o planejamento urbano, definição de esferas para a planificação territorial de nível inferior, zoneamento territoriais temáticos etc.

O ordenamento territorial não é somente um conceito utópico, mas uma ferramenta de planejamento que possui uma racionalidade própria. A visão de conjunto que pretendemos construir com o estudo de Comitês, Câmaras, Consórcios de Circuitos e Comitês de Arranjos Produtivos, um mosaico global e nacional de regiões, é que estes são manifestações do quadro atual do ordenamento territorial

paulista e brasileiro, um quadro fragmentado espacialmente e multifacetado em termos políticos e ideológicos. É bom lembrar que tratamos do Brasil, um país periférico, industrializado e extremamente desigual em termos regionais, que ensejou um programa de descentralização político-administrativo nos anos 1990 e acirrou o conflito federalista entre União-Estados-Municípios quanto aos direitos e deveres/responsabilidades das unidades territoriais da nação.

Nesse âmbito conceitual e processual se coloca a governança. Ela é parte dele, tendo um componente territorial e setorial intrínseco. Seria um elemento que integra as manifestações corporativas de interesses dos setores com o nível territorial mais amplo e público de atuação. Além disso, formas específicas de coordenação e governança foram criadas nas últimas décadas no Brasil para dar conta de viabilizar e propiciar uma reprodução coerente das políticas de ordenamento territorial, geralmente regulamentadas e iniciadas pelo governo federal e, posteriormente, assumidas pelas unidades da federação e municípios seguindo a proposta de descentralização político-administrativa parcial e regionalização da gestão de programas através da criação de novas estruturas regionais de governança.

A lógica territorial é de relação mais horizontal dentro e entre unidades territoriais nacionais e regionais, dialogando com a escala global, envolvendo atores públicos, privados e mistos. A lógica setorial é mais privada e corporativa, apesar de ter a regulação pública (ex.: estímulo à concorrência), e ocorre em relação mais vertical entre grupos econômicos e cadeias produtivas⁸. A dinâmica da governança se expressa de forma transversal, envolvendo mecanismos institucionais de regulação da interação setor-território em diferentes níveis espaciais, ganhando mais coesão social, política e cultural no nível local e regional (GILLY; PECQUEUR, 1997). A governança se desenvolve entre as esferas macroglobais, dos grandes grupos e atores hegemônicos, e as esferas microlocais, dos sistemas produtivos locais (COLLETIS et al., 1999). De qualquer maneira, sua transversalidade incorpora um movimento dialético que coloca, lado e lado, as seguintes ações:

8 Cadeia produtiva pode ser definida como “um conjunto de etapas consecutivas pelas quais passam e vão sendo transformados e transferidos os diversos insumos. Esta definição abrangente permite incorporar diversas formas de cadeias. [...] As cadeias produtivas resultam da crescente divisão do trabalho e maior interdependência entre os agentes econômicos. Por um lado, as cadeias são criadas pelo processo de desintegração vertical e especialização técnica e social. Por outro lado, as pressões competitivas por maior integração e coordenação entre as atividades, ao longo das cadeias, amplia a articulação entre os agentes” (PROCHNIK, 2002, p. 1). Santos e Silveira (2010) preferem analisar as estratégias de territorialização das atividades produtivas pelo termo ‘circuito espacial de produção’ que define as áreas mais amplas onde se dá a segmentação das etapas de trabalho e a circulação de bens e produtos.

assimilação x resistência; competitividade x cooperação; local x global, entre outras possibilidades.

Segundo nível: governança e o Estado no Brasil

O termo governança não é novo como rótulo do debate acadêmico e do planejamento público e privado (PIRES et al., 2011). Mas, buscando ir além de seu estreitamento associado à questão administrativa e corporativa, ou mesmo financeira e política, pretendemos ampliá-lo para o debate geográfico-territorial, considerando os pactos e formas de concertação sociais surgidos no período contemporâneo e que envolvem uma mescla de conflito e cooperação com forte conteúdo territorial, produzindo-se em torno de blocos sociais territorializados com suas hegemonias econômicas e políticas.

O termo governança surge na literatura moderna na obra de Ronald Coase, na década de 1930, sendo posteriormente aprofundado por Oliver Williamson, referindo-se ao mundo das empresas e aos dispositivos operacionalizados pelas firmas para uma coordenação eficaz (UNESCAP, 2009). Eells, nos anos de 1960, vai tratar da governança corporativa e o processo de tomada de decisões entre acionistas de uma empresa. Nos anos de 1970 conceito passa a ser identificado nos Estados Unidos e Europa Ocidental com governabilidade, ou seja, a capacidade de gestão do Estado em relação aos cidadãos, passando a considerar o nível local como âmbito de ação onde seria possível obter maior eficiência e transparência na gestão financeira via descentralização. Nos anos de 1980, documentos do Banco Mundial se referem à *governance*, tratando da capacidade financeira do Estado para efetivar as ações de governo, a gestão do desempenho econômico de um país. Nos anos de 1990, o Banco Mundial passa a acolher um sentido de governança vinculada a questão da construção da autoridade política, o quadro jurídico e institucional para o processo de escolhas e a capacidade de governo de implementar políticas sólidas.

Posto isso, com o tempo o conceito de governança foi gradativamente se aproximando de uma concepção territorial, vinculado às políticas territoriais e as formas de mobilização e intervenção para o desenvolvimento. Segundo Bourdin (2001), a concepção de governança local ganha destaque no cenário francês a partir dos anos de 1990, sob influência de organizações internacionais, para se referir às novas formas de ação coletiva de caráter flexível. O termo sugere que

se coloque acento nas formas de coordenação horizontal e vertical da ação pública, processo acompanhado de um enfraquecimento do Estado governamental em proveito de outras autoridades estatais (Conselhos regionais ou setoriais multi-institucionais), de coletividades territoriais e componentes da sociedade civil (BOURDIN, 2001, p. 137).

A governança também pode se referir a sistemas policêntricos em que há certa complementariedade entre setor público e privado em coalizões de curto e médio prazos, ou na perspectiva da descentralização do Estado e da gestão pública para coletividades constituídas a partir da relação entre sociedade civil e autoridades públicas. O termo abarcaria, nesse sentido, experiências variadas, como da redefinição do papel das municipalidades (políticas locais), as parcerias público-privadas e, ferramentas de democracia local como os Orçamentos Participativos⁹.

Harvey (2005), por sua vez, destaca que o advento da *governance* nas políticas urbanas levou à substituição do administrativismo (ou planificação territorial) pelo empreendedorismo urbano. Essa mudança é típica dos modelos de desenvolvimento desigual adotados no capitalismo tardio (ou avançado) e incide em quatro opções de empreendedorismo urbano: a) competição na divisão internacional do trabalho para criar vantagens específicas para a produção de bens e serviços (ex.: cidades portuárias e de atração de multinacionais); b) melhorar a posição competitiva da região urbana na divisão espacial do consumo (ex.: atração de turistas e aposentados com festivais e eventos culturais); c) obtenção de atividades de comando e controle das altas finanças, governo, coleta de informações e processamento (incluindo mídia), buscando posição privilegiada na rede urbana de comunicações; d) centros que dependem da redistribuição de superávits dos governos centrais (ex.: despesas em contratos na área militar e de defesa). Deste modo, surgem formas de governança urbana através de coalizões e parcerias público-privadas próprias de um capitalismo de acumulação flexível com maior mobilidade locacional que tendem a estimular as estratégias de acumulação e projetos hegemônicos que dão ênfase à “criação de um ambiente favorável de negócios” (HARVEY, 2005, p. 180) que faz aumentar o custo localizacional com a construção de *shopping centers*, parques científicos, centros culturais e de entretenimento, *world trade centers*, enobrecimento de áreas degradadas etc.

Envolvendo relações de poder, com hegemonias e conflitos, a governança se coloca, também, como tentativa de compatibilizar ou equilibrar diferenças através de acordos parciais e provisórios, buscando atingir alguns objetivos, como: maior

9 “O orçamento participativo é um importante instrumento de complementação da democracia representativa, pois permite que o cidadão debata e defina os destinos de uma cidade. Nele, a população decide as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano, com os recursos do orçamento da prefeitura. Além disso, ele estimula o exercício da cidadania, o compromisso da população com o bem público e a co-responsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão da cidade” (<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/elaboracao-e-execucao-do-orcamento/o-que-e-orcamento-participativo>). Entre as cidades pioneiras desse mecanismo de governança municipal estão Porto Alegre e São Carlos nos anos de 1990.

crescimento econômico, ampliação da representatividade política, modernização tecnológica, maior poder competitivo de aglomerações produtivas, redução de custos produtivos, melhores condições de preços em compra de insumos e matérias-primas, capacitação de mão de obra local, aperfeiçoamento de estratégias de *marketing* e divulgação, investimentos público-privados em infraestruturas de circulação, proteção contra crises setoriais e impactos externos da globalização financeira, redução das desigualdades socioeconômicas, controle de impactos ambientais, entre tantos outros temas possíveis (FUINI, 2013). Geralmente, os acordos de governança começam com objetivos pontuais e, conforme adquirem maior legitimidade social e política, passam a adicionar um conjunto maior de temas com os quais buscará lidar em sua dinâmica, dando a entender que a comunidade local dá ao respectivo elemento de governança um nível de credibilidade para resolver alguns de seus problemas públicos.

Desse modo, a governança é um elemento fundamental para o desenvolvimento dos territórios locais, podendo inclusive ser tratada como seu recurso específico (BENKO, PECQUEUR, 2001), pois é por meio dela que se concebe a aproximação e a configuração de redes de atores que caracterizam, através de seus compromissos, acordos e convenções, a modalidade de desenvolvimento que ocorrerá em determinado território. Posto isso, é possível afirmar que, conforme o nível de compartilhamento das decisões em uma estrutura de governança territorial envolvendo atores com interesses distintos, maior o nível de satisfação dos integrantes da governança diante da contemplação de seus objetivos (FUINI, 2010).

As estruturas de governança são inovações institucionais que os atores regionais montam para enfrentar os desafios do crescimento econômico e do desenvolvimento em diferentes âmbitos (social, cultural, ambiental). A natureza da estrutura contribui para que as decisões que maximizam os resultados esperados por determinado ator sejam abandonadas e a adoção de decisões palatáveis para os diversos atores envolvidos sejam incentivadas (BENKO, 1996; BENKO, LIPIETZ, 1997). O consenso obtido nestes termos poderá tornar mais densa as relações entre os atores e influenciará de maneira positiva a competitividade de produtos ou serviços produzidos no âmbito daquelas estruturas que se refletirá em um desenvolvimento mais adequado às necessidades e aspirações de dada sociedade (BENKO; PECQUEUR, 2001). No entanto, ao invés da construção de acordos sólidos, dada as características do ambiente institucional e organizacional brasileiro, os atores regionais constroem acordos parciais e provisórios, nos quais prevalece a desconfiança.

Assim, a governança busca estabelecer uma certa ordem e organização (uma

pactuação) da relação entre atores públicos, privados e mistos no processo de territorialização de programas governamentais, nos quais aparentemente predominava a incerteza, o individualismo e a desconfiança. A construção de pactos e compromissos atende aos desafios e necessidades de dar coerência mínima ao conjunto de interesses vigentes no plano territorial local e regional.

Compreendemos ator como agente decisório que exerce papel de liderança por controlar recursos (econômicos, políticos, cognitivos), como os empreendedores que definem estabelecer ou criar firmas em determinados locais, trabalhadores que tomam a decisão de migrar, incluindo também entidades de caráter não lucrativo, cooperativas, grupos comunitários, associações profissionais, organizações religiosas, sindicatos trabalhistas e, acima de tudo, o Estado (MARKUSEN, 2005; FIGUEIREDO FILHO, 2012).

Na concepção de Raffestin (2009), o ator é um agente individual ou coletivo (homem ou coletividade) que combina diversos meios para realizar uma ação no ambiente orgânico e/ou inorgânico e/ou social, com destaque para a ação do Estado e das empresas. Existem, segundo o autor, dois tipos de atores coletivos, ou aqueles que se comportam como organização: os sintagmáticos, como o Estado, empresa, família, partidos, que “manifestam a ideia de processo e de articulações sucessivas no interior do processo”, além de combinarem diversos elementos para gerar um resultado” (RAFFESTIN, 1993, p. 40-41); e os paradigmáticos, como a população de uma país dividida por gênero, religião etc., mas que não tem um programa específico a realizar.

Fligstein (2007) afirma que o ator social é o participante de uma ação coletiva que é induzido a cooperar, algumas vezes usando de sanções e coerções para compelir os outros. Há, nesse conjunto, os atores estratégicos hábeis que são capazes de criar uma identidade e quadro cultural que motive os demais. Os atores sociais são importantes para a reprodução dos campos (ordens ou construções sociais locais, com regras de interação e distribuição dos recursos a partir da qual se constroem as instituições) que dependem do desempenho habilidoso dos atores em organizações dominantes (GIDDENS, 1984).

Mas a depender das coalizões de forças vigentes nesses pactos e dos atores hegemônicos predominantes, podem ocorrer desvios dos rumos pretendidos no início da conciliação e prevalecer interesses particulares, desmantelando a pretendida governança “*democrática, multinível e tripartite*”, de perfil mais horizontalizado, retomando-se um quadro de desordem e desorganização de territórios. Essa é uma manifestação comum de participantes de esquemas de governança do estado de São Paulo entrevistados na pesquisa da Fapesp, ao

lamentarem a saída do Estado (em especial, de uma Secretaria, Autarquia ou mesmo da figura de um servidor público) ou de outra instituição paraestatal (como o Sebrae ou o Senai-Fiesp) que exercia a função de liderança do movimento de concertação socioterritorial e que definia a pauta de reuniões e oferecia estímulos (incitação) aos atores para inovação em suas práticas de gestão e produção.

Quando essa liderança legítima se esvai, desfaz-se a ideia de conjunto colaborativo, e recorre-se novamente aos esquemas individualizados e de curto prazo de ação, com prejuízos ao ordenamento territorial. O postulado da governança que se deseja *multinível* e *tripartite* esbarra, no caso brasileiro, com a configuração de nosso Estado-nacional e o desenho próprio de nossa formação socioespacial¹⁰.

As influências que o ambiente institucional brasileiro exerce nas modalidades de governança territorial “paulistas” estudadas são evidentes. Ele é caracterizado pela combinação de três práticas de dominação política e de autoridade, exercidas ao longo da existência do Estado e da sociedade brasileira: o *patrimonialismo* (sistema de dominação política em que a riqueza, os bens sociais, cargos e direitos são distribuídos como patrimônios pessoais de um chefe ou de governante, cuja variante na região Nordeste foi o coronelismo), o *patriarcalismo* (sistema de dominação que estende ao espaço público as relações pessoais no âmbito da família extensa e que conferem um poder autoritário ao patriarca) e o *populismo* (um movimento ou forma de atuação política característico da África, Ásia e América Latina, nos quais se enfatiza a relação direta entre a cúpula do Estado e as massas populares, mediada pelo desempenho político de um líder carismático).

Pelo lado dos atores regionais, é necessário considerar que a matriz institucional brasileira legítima “mais a lealdade pessoal e a hierarquia do que a igualdade e a obediência a normas impessoais e abstratas” (DAMATA, 2006, p. 271). Também é necessário considerar a “incompletude da lei”, ou seja, se a lei

10 Boyer (1990) define o Estado como uma totalização, quase sempre contraditória, de um conjunto de compromissos institucionalizados, criando regularidades em termos de despesas e receitas públicas e de direitos. “O Estado faz, portanto, parte integrante da definição, da montagem e depois da crise de todo regime de acumulação”. Santos (2002b) define o Estado como um intermediário entre as forças externas e os espaços chamados a repercutir localmente essas forças externas, assumindo o papel de penetração das inovações (equipamentos, infraestrutura), realizador de investimentos e propagador de uma ideologia de modernização, garantindo o sucesso dos capitais investidos, sobretudo dos grandes capitais. Desse modo, os Estados atuam sobre os subespaços locais e regionais satisfazendo necessidades de vários tipos (estradas, impostos, isenções fiscais). Em uma visão de conjunto, que inclui os Estados, as formações socioespaciais são definidas pela articulação entre o modo de produção e as formações sociais e econômicas vigentes em cada espaço nacional e regional, uma “realidade historicamente determinada com base territorial” (SANTOS, 2002b, p. 245).

vale para uns e não vale para outros, então, as inter-relações entre atores serão pautadas pela desconfiança e pela dificuldade em construir acordos, o que redundará em incertezas.

Oliveira (2003) compara o Brasil a um ornitorrinco, animal mescla de mamífero, ovíparo e réptil, pois se trata de um país cujo subdesenvolvimento o autor caracteriza por suas várias contradições, pois em seu âmago se reproduz um modelo que se baseia em uma indústria moderna, associada aos paradigmas da Segunda e Terceira Revoluções Industriais, atreladas em suas pontas a uma agroindústria científica e tecnologicamente sofisticada, quase sem resquícios pré-capitalistas, e uma estrutura de serviços diversificada, com uma parte sofisticada voltada às classes de alta renda, e outra primitiva, voltada ao consumo dos estratos mais pobres em uma formação capitalista calcada nos baixos custos de reprodução da mão de obra (FURTADO, 2000).

É possível afirmar que o momento histórico atual ainda permite a reprodução social dos elementos do *patrimonialismo-patriarcalismo-populismo* nos métodos de gestão (em uma espécie de convivência entre contrários que não entram em conflito, mas sim, se acomodam) e entrevistas realizadas nos possibilitam afirmar que tais práticas nunca foram de todo abandonadas e, sobretudo, nos ambiente de administração pública estadual e local ainda se fazem presentes em consonância à cultura política do personalismo e da indiferenciação entre patrimônio público e propriedade pessoal.

E ainda se soma a essa dinâmica um movimento de descentralização político-administrativo iniciado em 1988, sob preceitos constitucionais, e que buscou transferir maior autonomia administrativa e financeira às unidades menores da federação, através dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM). No entanto, feito de maneira apressada e descoordenada, transferiu mais responsabilidades de administração de diversos serviços e políticas para os níveis estadual e municipal do que condições financeiras e técnicas para essa oferta na perspectiva de endogenia do desenvolvimento regional (VITTE, 1999; PIRES, NEDER, 2008; FIGUEIREDO FILHO; FUINI, 2013). Esse processo iniciou-se dentro da retomada do processo democrático, interrompido pelo Golpe Militar de 1964, e da crise fiscal que atingiu o Estado brasileiro. Tais eventos modificaram o modo de intervenção do Estado brasileiro. Nesse sentido, a descentralização procurou garantir direitos e a representatividade mais equilibrada de indivíduos e regiões. Economicamente, esse processo marcou o início da mudança do Estado interventor para um Estado regulador (MENDES, 2006).

No bojo desse quadro conjuntural do território brasileiro que afeta

diretamente a configuração de nossas formas institucionais, emergiram experiências variadas de cooperação entre atores buscando a negociação de acordos e revisões para a construção de ordens locais, as modalidades de governança (FLIGSTEIN, 2007). Observa-se, no entanto, as dificuldades de se construir acordos mais duradouros, mesmo por atores habilidosos, em um ambiente em que predomina a “desconfiança” nos marcos legais e institucionais e o “individualismo” para lidar com as incertezas.

As estruturas de governança que funcionam no interior do estado de São Paulo não estimulam efetivamente a participação. O grupo de pesquisa constatou que somente o comitê de Bacia dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (PCJ) tem um modelo de governança tripartite

(...) isto é, quando são as instituições públicas e as organizações privadas e da sociedade civil, que juntas impulsionam a coordenação compartilhada de recursos e estratégias territoriais nos projetos de desenvolvimento. Neste caso, através de Câmaras, Conselhos, Consórcios, Comitês, Agências ou Fóruns voltados à gestão das políticas públicas territoriais. São situações mistas e raras, de autonomia relativa e sem domínio unilateral ex-ante (PIRES, 2013, p. 6).

Nas demais estruturas identificadas pelo grupo – câmaras setoriais, circuitos turísticos, arranjos produtivos locais – a cooperação e a coordenação entre atores são escassas. Elas são desprovidas de

participação cidadã e de processos transparentes de decisões democráticas no uso dos recursos públicos. Esses novos arranjos seriam concebidos para ampliar os mecanismos de participação política e cidadã nos processos de tomada de decisão e de gestão da política pública, e deveriam estar associados à legitimidade da representação e da organização de interesses de grupos e classes sociais locais e regionais” (PIRES, 2013, p.5-6).

Terceiro nível: as diferenciações concretas entre modalidades

O estado de São Paulo, por sua própria formação histórica propiciou, através de uma acumulação primitiva, gerar economias de escala e externalidades em seu território e concentrando significativa parcela do parque industrial brasileiro em seus domínios, favorecendo também o desenvolvimento de uma economia terciária moderna e atraindo grandes fluxos populacionais (CANO, 1997). Assim, seu desenvolvimento econômico acelerado fez acentuar o quadro de disparidades regionais brasileiro e, mesmo internamente, acentuar as diferenças entre o aglomerado metropolitano da capital e arredores comparativamente às demais regiões do estado. Essa mancha industrial e de atividades de distribuição e

consumo adensada no eixo São Paulo-Campinas é denominada por Lencione (2002) por “desconcentração concentrada” e por Selingardi-Sampaio (2009), de “multicomplexo territorial industrial (metropolitano-urbano) paulista”.

Atualmente o estado de São Paulo conta com uma população de mais de 44 milhões de habitantes (cerca de 21,7% da população brasileira de cerca de 202,7 milhões de habitantes em 2014) e um PIB (em milhões de reais correntes) de mais de 1,8 trilhão (32% do PIB do Brasil de R\$ 5,7 bilhões em 2014), além de responder, em 2011, por 59% do valor adicionado da indústria de transformação brasileira (IBGE-Seade). Seu território possui uma área de 248 mil km², sendo o 12º estado brasileiro em espaço territorial. Internamente, a Região Metropolitana de São Paulo, junto com a Região Administrativa de Campinas, respondia, em 2011, por 72,2% do PIB do estado, além de concentrarem 67,7% do valor adicionado da indústria. Essa imensa concentração econômica paulista, e por consequência paulistana, vai comandar aquilo que Santos e Silveira (2010) chamam de “*Região Concentrada*”, marcada pela concentração de áreas dotadas de infraestruturas (pretéritas e modernas) e na qual o trabalho adquire maior especialização, com intensificação dos movimentos de circulação internos e com as demais áreas do país.

As iniciativas relacionadas ao desenvolvimento local visualizadas atualmente no território do 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 e, também, em outro plano de análise, as Agências e Conselhos de Desenvolvimento local/regional, os Consórcios Intermunicipais, as Regiões Metropolitanas, entre outras estruturas políticos-institucionais.

No Comitê de Bacia dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (PCJ), a Governança é Pública-Tripartite, por exemplo, são as instituições públicas e as organizações privadas e da sociedade civil que juntas impulsionam a coordenação compartilhada de recursos e estratégias territoriais nos projetos de desenvolvimento. Nesse caso, através de Câmaras, Conselhos, Consórcios, Comitês, Agências ou Fóruns voltados à gestão das políticas públicas territoriais. São situações mistas e raras, de autonomia relativa e sem domínio unilateral ex-ante (MANCINI, 2012).

Nas Câmaras Setoriais, pode-se argumentar que a Governança Territorial é Privada-Coletiva, pois evidenciaram-se situações em que o ator chave é uma instituição formal que agrupa operadores privados e impulsiona a coordenação de recursos e estratégias. Encontra-se, nesse caso, os sindicatos patronais e

empresariais que agrupam operadores privados, que estruturam o espaço produtivo local e regional (SINDICAFÉ, IBRAF, SINDUSVINHO). O grau de representatividade das Câmaras Setoriais é assimétrico, constituindo um tipo de governança truncada. Embora a articulação seja coletiva, ela não é democrática e detecta-se a ausência de representantes de alguns elos da cadeia produtiva, dadas certas dificuldades dos agentes de participarem das reuniões.

Além disso, registra-se certa fragilidade institucional das Câmaras Setoriais em decorrência de alguns desafios tais como: subordinação aos interesses da gestão em vigor; lacunas no tratamento das demandas; Secretaria de Agricultura e Abastecimento do governo do Estado de São Paulo (SAA) não acionamento de canais internos competentes, como Comissões Técnicas etc.; algumas demandas extrapolam a competência da SAA; desestímulo à participação; comprometimento do papel das CSs na formulação de políticas públicas. No campo das lideranças, percebe-se que ainda não estão amadurecidas para participar dessa forma de gestão compartilhada, e quem tem maior habilidade social tem maior poder. Embora o grau de associação tenha crescido com a Câmara Setorial, ela não contribui e não estimula a emergência da dimensão territorial da governança (STAUDT et al. 2011; STAUDT et al., 2012; CHIAPETTA, 2010).

Nos casos dos Circuitos Turísticos das Águas e das Frutas observou-se um tipo de Governança Estatal-Privada, situação comum quando o Estado e as instituições públicas impulsionam a coordenação de recursos e estratégias territoriais em coalizões com o setor empresarial. Nesse caso, órgãos públicos, autarquias e serviços coletivos se mobilizam quando solicitados por atores públicos, privado-empresariais ou da sociedade civil, conduzindo à formação de Consórcios intermunicipais, cujas competências são definidas legalmente (incluindo a contribuição financeira dos municípios) e a liderança é exercida por representantes dos poderes públicos locais (municipalidades).

Com relação às modalidades da governança nos Arranjos Produtivos Locais-APLs, a Governança Privada-Coletiva é a forma predominante da coordenação dos interesses empresariais na maioria dos APLs paulistas. Nesses casos, são organizações privadas dominantes que impulsionam e pilotam dispositivos de coordenação de recursos com objetivo de apropriação privada do território. O ator chave é uma organização formal que agrupa operadores privados e impulsiona a coordenação de recursos e estratégias. Encontram-se nesse caso os sindicatos patronais e empresariais que agrupam operadores privados, que estruturam o espaço produtivo local e regional. Nesses casos, são representantes autodenominados dos APLs, não eleitos, o POLO TECTEX – Polo Tecnológico da Indústria Têxtil - de Americana; ALJOIAS – Associação Limeirense de Joias; APLA –

Arranjo Produtivo Local do Álcool de Piracicaba; SINBI – Sindicato das Indústrias de Calçados e Vestuário de Birigui; SINDICALÇADOS – Sindicato das Indústrias de Calçados de Jaú; ACICET – Associação Confeções Cerquillo; SINDICOBÍ – Sindicato das Indústrias e Comércio de Bordados de Ibitinga.

Diferentemente desses casos, a governança na grande indústria Aeroespacial de São José dos Campos e no APL de Equipamentos Médico-Hospitalar de Ribeirão Preto pode ser considerada como Governança Estatal-Privada. Nesses casos, trata-se de uma situação em que um ator chave, como uma organização patronal formal, agrupa operadores privados e impulsiona a coordenação de recursos e estratégias. Encontram-se nesse caso os sindicatos patronais e empresariais que agrupam operadores privados, que estruturam o espaço produtivo local e regional. Nesses casos encontram-se o CECOMPI – Centro para a Competitividade e Inovação do Cone Leste Paulista, e a FIPASE – Fundação Instituto Polo Avançado da Saúde (PIRES, 2013).

Pode-se afirmar que não se observou no estudo nenhum tipo de Governança puramente Privada, situação em que organizações privadas dominantes impulsionam e pilotam dispositivos de coordenação de recursos com objetivo de apropriação privada do território. Nesse caso, a grande empresa (um grande grupo) aparece como o motor do sistema, que estrutura o espaço produtivo local e regional, conforme laços de inserção com os atores locais. Analisados em seu conjunto, esses casos mostram sobreposição de escalas e modalidades. Esses ambientes expressam organizações e instituições em diferentes estruturas de governança, que se desdobram territorialmente em diferentes configurações locais e regionais, ultrapassando os limites impostos pelas divisões oficiais e político-administrativas.

Segundo a percepção crítica dos pesquisadores envolvidos na pesquisa, de uma maneira geral, predominaram avaliações consideradas de nível baixo e médio-baixo em quase todos os princípios de governança analisados. Entretanto, existem particularidades nos casos e modalidades analisadas. Isso ocorreu devido a vários motivos (PIRES, 2013; PIRES et al., 2011), conforme a síntese abaixo:

Comitê de Bacia PCJ

A análise dos princípios da governança no Comitê PCJ é a mais positiva, pois as avaliações variaram de média e média-alta em quase todos os itens. No caso dos mecanismos, a avaliação dos dispositivos utilizados foi considerada alta (reuniões, grupos de trabalho, audiências etc).

Câmaras Setoriais

De uma maneira geral, a análise da classificação dos princípios da governança nas Câmaras Setoriais pode ser avaliada em duas direções: de um lado, a avaliação média nas CS de Café e Frutas, e, de outro, baixa nas CS de Uva e Vinho e de Lazer e Turismo Rural. Porém, destaca-se a avaliação positiva de alta confiança nas lideranças e gestores da CS de Café e de avaliação negativa de baixa confiança e representatividade na CS de Uva e Vinho.

Circuitos Turísticos

De uma maneira geral, a análise da classificação dos princípios da governança nos Circuitos Turísticos oscila entre média e média-alta, respectivamente no Circuito das Águas e no Circuito das Frutas. Porém, destacam-se em ambos a participação alta dos atores e a autonomia baixa desta modalidade.

Arranjos Produtivos Locais - APLs

De uma maneira geral, a classificação dos princípios da governança nos APLs é baixa, em quase todos os elementos analisados, com exceção do APL de Aeroespacial e Defesa de São José dos Campos, e do APL de Equipamentos Médico-Hospitalar de Ribeirão Preto.

Quanto à perspectiva do ordenamento territorial, podemos afirmar que o percurso das modalidades de governança paulistas, desde as mais antigas (Câmaras Setoriais, em 1992), às mais recentes (APLs de 2006-2008), definiu um novo contorno territorial regional às políticas públicas para o Estado de São Paulo em diversos setores. No entanto, muitas delas foram fragilizadas por mudanças de orientações políticas nos programas dos quais eram alvo, conforme as características que anteriormente destacamos da própria constituição do Estado brasileiro e seu processo de descentralização político-administrativo.

Assim, muitas delas caminharam rapidamente da ordem à desordem territorial, da organização à desorganização territorial, por não terem tido condições (técnicas, financeiras, políticas) ou mesmo interesse de seus atores de criar formas mais coesas e legítimas de concertação social, ficando atreladas a grupos restritos de lideranças e protagonistas locais (aqui destacamos muitas associações empresarias, o próprio Sebrae e as unidades regionais da Fiesp) (SUZIGAN, et al. 2007). Tais blocos de concertação social não lograram dividir responsabilidades e transferir poderes, criando uma hegemonia que, em alguns casos, inviabilizou uma participação e adesão maior quando o grupo dominante, em um segundo momento, se diluiu, ou quando esse grupo já não via mais

vantagens em participar do processo de concertação social.

Considerações finais

Os determinantes históricos com os pressupostos teóricos e metodológicos que sustentam as análises do estudo indicam que a cooperação via estruturas de governanças analisadas é frágil, com indícios de valores patriarcais e traços de patrimonialismo, nos quais o Estado funciona em defesa de interesses de *clãs* políticos e econômicos. Os resultados indicam que o funcionamento das estruturas é parcial, com mistura de normas formais, boas intenções e arranjos precários. Apesar da fragilidade das governanças, devem-se ressaltar os avanços conquistados, como: aumento da participação/democracia com relativa eficácia/decisão; redução dos comportamentos do patrimonialismo e aprendizagem em participar e cooperar.

Nesse cenário, estadual e nacional, a coordenação de diferentes atores com objetivos estratégicos diferenciados é um desafio. Na maioria dos casos, a experiência mostra que a governança é mais eficaz quando está sob a responsabilidade de uma instituição pública com poder político, para tomar decisões e firmar compromissos (por ex., Comitês de Bacias, Câmaras Setoriais e Circuitos Turísticos). Sabe-se que o envolvimento dos empresários e dos governos municipais na formulação das políticas leva tempo, mas os benefícios a médio e longo prazo compensam os custos da participação e coordenação.

As análises das governanças territoriais revelam pelo menos três conclusões gerais: diversidade de modalidades nos setores e territórios da agroindústria e da indústria de transformação; desarticulação entre órgãos e secretarias do setor público nas diferentes esferas (Estado e municípios); pouca presença e participação ativa do Estado, de agentes econômicos e atores sociais nos tipos de governança (PIRES, 2013; PIRES *et al.*, 2011).

Os principais desafios detectados nos casos estudados para atingir a governança territorial multinível e tripartite almejada revelam pelo menos quatro desafios básicos: superar os conflitos em relação às questões do federalismo e ao desafio de lidar com a autonomia financeira e política dos governos estaduais e municipais, isto é, da capacidade fiscal e política dos entes da federação cumprirem suas obrigações, sobretudo os municípios; superar a fragmentação multidimensional no desenho da política pública (fragmentação setorial, política e geográfica) que não corresponde mais às antigas estratégias e áreas funcionais; superar as assimetrias de informação e promover o fortalecimento da capacitação institucional e administrativa em nível subnacional (em especial nos municípios carentes) (CASTRO, 2003), monitorando a implementação das políticas, avaliando os seus resultados e estimulando a participação da sociedade civil; superar a baixa

participação dos representantes dos agentes nas instâncias e processos de tomada de decisão.

Em meio a tantas ações isoladas e pontuais das políticas do Estado, aliadas aos inúmeros problemas considerados de gestão da governança observados na pesquisa, não se visualiza, até o momento, uma política estadual de desenvolvimento regional e/ou territorial. Ao contrário, verifica-se uma prática de atendimento de demandas específicas via pleitos de governanças, como ocorre nas Câmaras Setoriais e Circuitos Turísticos, que acessam a Secretaria da Agricultura e a Secretaria de Turismo, e de repasse de verbas para as entidades de governanças dos APLS, que acessam os convênios com os fundos da Secretaria de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia (SDECT). Na perspectiva do ordenamento territorial, deixa de existir contiguidade e o que se torna mais comum é a polarização e a fragmentação territorial dos programas.

Em suma, esse ambiente de aparente inovação institucional proposto pelas estruturas de governança locais-regionais chocou-se com a própria natureza histórica de construção do Estado territorial brasileiro e sua expressão paulista, muito atrelada ao patrimonialismo e populismo, aos interesses privado-corporativos e ao pensamento de curto prazo, reforçados por vezes pelo fisiologismo político-partidário. Tais comportamentos comprometeram muitas das experiências de governança que acabaram tendo alcance limitado nas ações, baixa eficácia das decisões implementadas, baixo nível de confiança entre os participantes, exclusivismo decisório em torno de poucos atores protagonistas. Além disso, a maioria delas fugiu à perspectiva de esquemas de governança democráticos, tripartites e de controle local, sendo mais comum o perfil privado-coletivo (*ou estatal-privada*) dos arranjos vigentes, sobretudo no período de análise que se concentrou na década de 2000-2010, além do que boa parte das políticas foram estabelecidas dos níveis maiores de governo para os menores, via processo de regionalização descentralizadora (FIGUEIREDO FILHO, 2012; BRANDÃO *et al.*, 2006; HARVEY, 2005).

Posto isso, avaliamos que as modalidades de governança paulistas, reconhecidas como criações socioinstitucionais vinculadas ao desenvolvimento regional caminham na constante ordem-desordem territorial de sua processualidade (ou integração-fragmentação territorial), evidenciando ainda a fragilidade do nível decisório local-regional nas decisões quanto à territorialização do desenvolvimento no Brasil (SANTOS, SILVEIRA, 2010; STORPER, 1994; STORPER, HARRISON, 1994).

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 de desenvolvimento, 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).

Referências

- BENKO, G. *Economia, espaço e globalização: na aurora do século XXI*. SP: Hucitec, 1996.
- BENKO, G.; LIPIETZ, A. De la regulación de los espacios a los espacios de la regulación. In: Boyer, R., Sailer, Y. (Orgs.), *Teoría de la Regulación: Estado de los Conocimientos*, (vol. II). Buenos Aires: Asociación Trabajo e Sociedad/ Oficina de Publicaciones del CBC, 1997, p. 103-113.
- BENKO, G., PECQUEUR, B. Os recursos de territórios e os territórios de recursos. *Geosul*, Florianópolis, v. 16, n. 32, 31-50, 2001.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Diccionario de Política*. 11ª. Ed. Brasília: Editora da UnB, 1998.
- BOYER, R. *A teoria da regulação: Uma Análise crítica*. São Paulo: Nobel, 1990.
- BOURDIN, A. *A questão local*. Rio de Janeiro : DP&A, 2001.
- BRANDÃO, C. A. et al. Construir o espaço supralocal de articulação socioprodutiva e das estratégias de desenvolvimento: Os novos arranjos institucionais. In: DINIZ, C.C.; CROCCO, M. (Orgs.), *Economia Regional e Urbana: Contribuições teóricas recentes*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.
- CANO, W. Concentração e desconcentração econômica e regional no Brasil: 1970-1995. *Economia e Sociedade*, Campinas, Unicamp, n. 8, p. 101-141, 1997.
- CASTRO, I. E. de. *Geografia e Política: Território, escalas de ação e instituições*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- CASTRO, I. E. de. Instituições e território: Possibilidades e limites ao exercício da cidadania. *Geosul*, Florianópolis, v. 18, n. 36, p. 7-28, 2003.
- CASTRO, E. *Vocabulário de Foucault: um percurso pelos seus temas, conceitos e autores*. 2a. Ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2016.
- CHIAPETTA, R. V. *A Territorialização do setor vitícola do estado de São Paulo (1994-2009): processo de institucionalização, grau de desenvolvimento territorial e o papel das políticas públicas*. Dissertação (Mestrado), Rio Claro, IGCE/UNESP, 2010.
- COLLETIS, G. et al. Construction territoriale et Dynamiques productives. *Revue Sciences de la Societé*, n. 48, 1999.
- DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. Governança Territorial: Um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. *Desenvolvimento em questão*, Unijuí, v. 1, n. 2, p. 73-98, 2003.
- DAMATA, R. (2006). Desafios do milênio: o papel e a razão da sociedade. In: *O dever do Estado*. Porto Alegre: IEE, 263-274, 2006.
- DUTERTRE, C. et al. Sectores y territorios em las regulaciones emergentes. *Noticias de la Regulación* (tradução), Grenoble: Cepremap, v. 33, 2000.
- FIGUEIREDO FILHO, W. B. Estruturas de Governança Regionais, Desenvolvimento Sustentável e Legitimidade: notas para a construção de um esquema de referência. *RDE - Revista de Desenvolvimento Econômico*. Salvador, Unicsal, v. 14, n. 26, 2012.
- FIGUEIREDO FILHO, W. B.; FUINI, L. L. Fragilidades da governança territorial no desenvolvimento regional. *Anais do X ENANPEGE - Encontro Nacional da Anpege*, Unicamp-Campinas, Campinas/SP, p. 1-12, 2013.
- FLIGSTEIN, N. Habilidade social e teoria dos campos. *RAE*, São Paulo, v. 47, n. 2, p. 61 – 80, 2007.

- FUINI, L. L. *Manifestações da Governança Territorial no Brasil: uma análise do Circuito das Águas Paulista e do Circuito das Malhas do Sul da Minas Gerais*. Tese (Doutorado), Universidade Estadual Paulista, Instituto de Geociências e Ciências Exatas. Rio Claro, 2010.
- FUINI, L. L. A governança e o território: Reflexões para uma abordagem de pesquisa. *RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, Unicsal, Ano XV, v. 15, n. 28, 2013.
- FURTADO C. A superação do subdesenvolvimento. *Economia e sociedade*, Unicamp, Instituto de Economia, p. 37-42, 2000.
- GIDDENS, A. *The Constitution of society*. Berkeley, CA: University of California Press, 1984.
- GILLY, J.P., PECQUEUR, B. La dimensión local de la regulación. In: BOYER, R., SAILLARD, Y., (Orgs.), *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.
- HARVEY, D. *A Produção Capitalista do Espaço*. 2ª. edição. SP: Anna Blume, 2005.
- HARVEY, D. *Condição Pós-moderna: Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. SP: Loyola, 1989.
- HERMET, G.; BADIE, B.; BIRBAUN, P.; BRAUD, P. *Dicionário de Ciência Política e das Instituições políticas*. Lisboa: Escolar Editora, 2014.
- LEBORGNE, D.; LIPIETZ, A. Flexibilidade ofensiva, flexibilidade defensiva. In: BENKO, G.; LIPIETZ, A. (Orgs.), *As Regiões Ganadoras. Distritos e Redes: Os novos paradigmas da Geografia Econômica*. Oeiras: Celta Editora, 1994, p. 239-243.
- LENCIONE, S. Reestruturação urbano-industrial no Estado de São Paulo: A região da metrópole desconcentrada. In: SANTOS, M., et al (Orgs.), *Território, Globalização e Fragmentação*. 5ª. Ed., São Paulo: Hucitec/Anpur, 2002, p. 198-210.
- LIPIETZ, A.; LEBORGNE, D. O pós-fordismo e seu espaço. *Espaço e Debates*, Revista de Estudos regionais e urbanos, São Paulo, NERU, v. 3, n. 25, 1988.
- MANCINI, R. F. *As Governanças Territoriais nas Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá: processos, desenvolvimento e limites de cooperação*. Tese (Doutorado), Universidade Estadual Paulista, Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Rio Claro, 2012.
- MARKUSEN, A. Mudança econômica regional segundo o enfoque centrado no ator. Em C. DINIZ, C.C., LEMOS, M. B., *Economia e território*. Belo Horizonte: EdUFMG, 2005.
- MENDES, E. L. Descentralização, finanças públicas e desenvolvimento local: a experiência de 10 municípios do Nordeste brasileiro. *Anais do IX Seminário Internacional da RII - Red Iberoamericana de Investigadores en Globalización y Territorio*. Departamento de Economia e Geografia: Universidad del SUR, n.1, p. 77-78, 2006.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. *O que é orçamento participativo?* Brasília: MPDG, 2016. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/>>. Acesso em: 02 de maio 2016.
- MORAES, Antônio C. R. Geografia, interdisciplinaridade e metodologia. *Geosp*, São Paulo, v.18, n. 1, 9-39, 2014.
- MORAES, Antônio C. R. (2005). Ordenamento territorial: Uma conceituação para o planejamento estratégico. In: MELLO, N. A.; OLIVEIRA JR., R. (Orgs.), *Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial*. Brasília: IICA-Ministério da Integração Nacional, 2005, p. 43-48.
- OLIVEIRA, Francisco de. *O Ornitorrinco/Crítica à razão dualista*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- PIRES, E. L.; 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, 31-45, 2008.
- PIRES, E. L. S. A Superposição de Modalidades de Governança Territorial na Bacia Hidrográfica dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (SP). *X Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia - ENANPEGE*. Campinas, de 7 a 10 de outubro de 2013.
- PIRES, E. L. S. et al. *Governança Territorial: Conceitos, fatos e Modalidades*. Rio Claro: UNESP/IGCE/Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2011.
- PROCHNIK, V. Firma, indústria e mercados. In: HASENCLEVER, L.; KUPFER, D. *Organização industrial*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2002.
- RAFFESTIN, C. *Por uma Geografia do poder*. SP: Ática, 1993.

- RAFFESTIN, C. A produção das estruturas territoriais e suas representações. In: SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S., *Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos*. SP: Expressão popular, 2009, p. 17-35.
- RUCKERT, A. A. O processo de reforma do Estado e a política nacional de ordenamento territorial. In: MELLO, N. A. de; OLIVEIRA Jr., R. (Orgs.), *Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial*. Brasília: IICA-Ministério da Integração Nacional, p. 31-40, 2005.
- SANDRONI, P. *Dicionário de Economia*. Col. Os Economistas. São Paulo: Abril Cultural, 1985.
- SANTOS, M. O retorno do território. In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A.; SILVEIRA, M. L. *Território: Globalização e fragmentação*. (5ª ed.), São Paulo: Hucitec/Anpur, 2002a.
- SANTOS, M. Por uma Geografia Nova: Da crítica da Geografia a uma Geografia crítica. SP: Edusp, 2002b.
- SANTOS, M. *Por uma outra globalização: Do pensamento único à consciência universal*. RJ: Record, 2000.
- SANTOS M., SILVEIRA, M. L. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 13ª. ed., Rio de Janeiro: Record, 2010.
- SAQUET, M. A. *Abordagens e Concepções de Território*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.
- SELINGARDI-SAMPAIO, S. *Indústria e território em São Paulo: a estruturação do multicomplexo territorial paulista/1950-2005*. Campinas: Editora Alínea, 2009.
- SOUZA, M. L. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: I. E. CASTRO, P. C. COSTA GOMES; R. L. CORRÊA. *Geografia: Conceitos e Temas*. 6ª. Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007, p. 77-116.
- STAUDT, N. P., METZNER, A.F.M.; SILVA, R. de O. P. *Câmara Setorial de Lazer e Turismo no Meio Rural. Casa da Agricultura*. Campinas, 2012.
- STAUDT, N.; SILVA, R.; VERDI, A. Pesquisa Científica e Câmaras Setoriais do Agronegócio: uma parceria efetiva. *Informações Econômicas*, São Paulo, v. 41, n. 3, 2011.
- STORPER, M. Territorialização numa economia Global: potencialidades de desenvolvimento tecnológico, comercial e regional em economias subdesenvolvidas. In: LAVINAS, L. M. CARLEIAL, L. M.; NABUCO, M. R. (Orgs.), *Integração, Região e Regionalismo*. São Paulo: Bertrand Brasil, 1994.
- STORPER, M. Desenvolvimento Territorial na Economia Global do Aprendizado: O Desafio dos Países em Desenvolvimento. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; SANTOS JR., O. A. (Orgs.), *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: O Futuro das Cidades Brasileiras na Crise*. São Paulo: Civilização Brasileira, 1994, p. 23-63.
- STORPER, M.; HARRISON, B. Flexibilidade, Hierarquia e Desenvolvimento Regional: As mudanças de estrutura dos Sistemas Produtivos Industriais e seus novos modos de Governança nos anos 90. In: BENKO, G.; LIPIETZ, A. (Orgs.), *As Regiões Ganhadoras. Distritos e Redes: Os novos paradigmas da Geografia Econômica*. Oeiras: Celta Editora, 1994, p. 171-188.
- SUZIGAN, W. et al. Estruturas de governança em arranjos ou sistemas locais de produção. *Gestão da produção*, São Carlos, UFSCar, v. 14, n. 2, p. 425-439, 2007.
- UNESCAP - United Nations: Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. *What is Good Governance*, New York, 2009.
- VITTE, C. de C. S. Crise do Modelo de desenvolvimento, descentralização do poder e os novos desafios para os municípios do Brasil. *Revista Paranaense de Geografia*, Curitiba-PR, v. 33, n. 4, 33-42, 1999.

Sobre o autor

Lucas Labigalini Fuini: graduado, mestre e doutor em Geografia pela Unesp, foi professor na Unesp (Ourinhos) e atualmente é professor do Instituto Federal de São Paulo (IFSP) – São João da Boa vista. Atua nas áreas de geografia humana, educação e planejamento territorial.

* * *

ABSTRACT

Governance and territorial management in the actuality: an analysis of the São Paulo state

This work aims to understand the functioning of the various forms of governance and management of territories subject to public policy in the state of São Paulo/Brazil, considering the experience of institutional innovations designed to meet sectoral demands in the context of political and administrative decentralization experience in territory Brazilian. Thus, we highlight in a quantitative and qualitative analysis examples of Watershed Committees to assist in territorial water management; Sectoral Chambers, with agribusiness management; Local Productive Arrangements with the management of industrial policy and small business development and tourist circuits, tourism management. It is understood the governance of territories as partial coordination arrangements and temporary development programs involving public actors, private and civil society linked to certain segments of economic and social activity, shrouded in power relations, hierarchies and forms of cooperation and conflict among the participants, with different dosages on the public or private nature of the socio-territorial block constituted. Such governance structures, analyzed the historical process of her building, walked between cohesion and disorganization, territorial and de-territorialization.

KEYWORDS: Territory, sectors, governance, state of São Paulo

RESUMEN

Gobierno y gestión territorial en el periodo actual: un análisis del estado de São Paulo

Este trabajo tiene como objetivo comprender el funcionamiento de las diversas formas de gobernanza y gestión de territorios sujetos a la política pública en el estado de São Paulo/Brasil, teniendo en cuenta la experiencia de las innovaciones institucionales diseñadas para satisfacer las demandas sectoriales en el contexto de la experiencia política y administrativa de descentralización en el territorio brasileño. Así, destacamos en unos cuantitativos y cualitativos ejemplos de análisis de los Comités de Cuencas para ayudar en la gestión territorial del agua; Cámaras Sectoriales, con la gestión de la agroindustria; Arreglos Productivos Locales con la gestión de los circuitos de desarrollo de negocios y turísticas pequeñas política industrial y, la gestión del turismo. Se entiende la gobernanza de los territorios como los acuerdos de coordinación parciales y programas de desarrollo temporales que involucran actores públicos, la sociedad privada y civil, vinculados a ciertos segmentos de la actividad económica y social, envueltos en relaciones de poder, jerarquías y formas de cooperación y conflicto entre los participantes, con diferentes dosis sobre la naturaleza pública o privada del bloque socioterritorial constituidas. Tales estructuras de gobierno, analizando el proceso histórico, caminaron entre cohesión y desorganización, territorialización y desterritorialización.

PALABRAS CLAVE: Territorio, sectores, gobernabilidad, estado de São Paulo