

AS MODALIDADES DE GOVERNANÇA TERRITORIAL NO BRASIL: LÓGICAS ESPACIAIS, INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS E DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA^{1,2}

Elson Luciano Silva Pires³

Este artigo tem por objetivo comparar o funcionamento das modalidades de governança territorial no Brasil (comitês de bacias, câmaras setoriais, circuitos turísticos intermunicipais, conselhos regionais e territoriais e comitês gestores de arranjos produtivos locais), nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Bahia, interrogando se tais lógicas espaciais de organização coletiva constituem elemento inovador das instituições nas políticas públicas, com possibilidade de influenciar as estratégias de planejamento do desenvolvimento territorial sustentável, democrático e participativo, no período 2002-2014. O artigo visa aprofundar a compreensão sobre as implicações territoriais da desconcentração espacial da produção e da descentralização política da ação do Estado, ao mesmo tempo que busca conhecer melhor as possibilidades e os limites de ampliação da coordenação das estratégias de governança territorial do desenvolvimento. Na metodologia utilizada na pesquisa, foram privilegiadas as entrevistas com os atores e as pesquisas primárias de observação participante, qualitativas e quantitativas, além de vasta consulta bibliográfica de documentos públicos e de atas de reuniões.

Palavras-chave: arranjos produtivos locais; câmaras setoriais; circuitos turísticos; comitês de bacias hidrográficas; governança territorial.

MODALITIES OF TERRITORIAL GOVERNANCE IN BRAZIL: SPATIAL LOGICS, INSTITUTIONAL INNOVATIONS AND POLITICAL DECENTRALIZATION

This article aims to compare the functioning of territorial governance modalities in the states of Brazil (committees of basins, sectoral chambers, intermunicipal tourist circuits, regional and territorial councils, managing committees of local productive arrangements), in the states of São Paulo, Minas Gerais e Bahia, questioning if such spatial logics of collective organization are an innovative element of the institutions in public policies, with the possibility of influencing sustainable, democratic and participatory territorial development planning strategies. The article aims at deepening the understanding of the territorial implications of the spatial deconcentration of production and the political decentralization of state action, while at the same time seeking to know better the possibilities and the limits of expansion of the coordination of territorial development strategies of development. In the methodology used in the research, interviews with actors and primary participant observation research, both qualitative and quantitative, were privileged, as well as extensive bibliographical consultation of public documents and minutes of meetings.

Keywords: local productive arrangements; sectoral chambers; touristic circuits; watershed committees; territorial governance.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ppp63art8>

2. O autor agradece aos pareceristas que revisaram a versão anterior deste artigo, cujas críticas e sugestões muito contribuíram para o aperfeiçoamento desta versão final. Os erros e as imprecisões remanescentes, obviamente, são de inteira responsabilidade do autor.

3. Professor titular aposentado do Departamento de Planejamento Territorial e Geoprocessamento e do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual Paulista (Unesp). *E-mail:* <elson.pires@unesp.br>. Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/7479379924732300>>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-7610-6990>>.

MODALIDADES DE GOBERNANZA TERRITORIAL EN BRASIL: LÓGICAS ESPACIALES, INNOVACIONES INSTITUCIONALES Y DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA

Este artículo tiene por objetivo de estudio comparar el funcionamiento de las modalidades de gobernanza territorial en Brasil (comités de cuencas, cámaras sectoriales, circuitos turísticos intermunicipales, consejos regionales y territorios, comités gestores de arreglos productivos locales), en los estados de São Paulo, Minas Y en el sentido de que estas lógicas espaciales de organización colectiva constituyen un elemento innovador de las instituciones en las políticas públicas, con posibilidad de influir en las estrategias de planificación del desarrollo territorial sostenible, democrático y participativo. El artículo busca profundizar la comprensión sobre las implicaciones territoriales de la desconcentración espacial de la producción y de la descentralización política de la acción del Estado, al tiempo que busca conocer mejor las posibilidades y los límites de ampliación de la coordinación de las estrategias de gobernanza territorial del desarrollo. En la metodología empleada en la investigación se privilegiaron las entrevistas a los actores y la investigación de observación participante primaria, tanto cualitativa como cuantitativa, así como una amplia consulta bibliográfica de documentos públicos y actas de reuniones.

Palabras clave: arreglos productivos locales; cámaras sectoriales; circuitos turísticos; comités de cuencas hidrográficas; gobernanza territorial.

JEL: R11; R12; R51; R53; R58.

1 INTRODUÇÃO

Se voltarmos à história da civilização, a palavra governança é antiga, já que remonta à Idade Média na França (*gouvernance*), na Inglaterra (*governance*) e na Espanha (*gobernanza*). Ela perpassa por diversos períodos da história e assume significados específicos em determinadas épocas e em diferentes países. No século XIII, designava o fato e a arte de governar os bailados do Artois e da Flandres, logo depois toda a administração de uma região, bem como o edifício que a abrigava, ou a residência do governador. Portanto, o sentido da palavra governança era público e designava um território. Durante o período de constituição dos Estados-nações na Europa, o termo desdobrou-se progressivamente nas noções de *soberania* e *governo*. Nos anos da crise de 1930, a noção de governança foi utilizada nos Estados Unidos, agora para designar a forma privada de gerir as grandes empresas (*corporate governance*) (Hermet *et al.*, 2014, p. 126; Dardot e Laval, 2016, p. 275).

A expressão só se vulgariza por meio de um relatório do Banco Mundial sobre a África, em 1989, que exalta a “boa governança” para os países em desenvolvimento, com ênfase na gestão pública inspirada na das empresas privadas dos países avançados, eventualmente delegada às organizações não governamentais (ONGs) ocidentais. O desenvolvimento resultaria da boa governança, dependente do bom sistema de preços para que os bens na produção e na alocação possam ser regidos pela organização de mercados. Para o Banco Mundial, o desenvolvimento é o resultado da gestão eficaz dos *bens públicos* e das externalidades dos mercados. No final do século XX, para esses organismos internacionais, a governança é fruto

de uma modificação das relações entre gerentes e acionistas, até adquirir significado político e alcance normativo quando o termo foi aplicado às práticas dos governos submetidos às exigências da globalização. Nesse momento, tornou-se a principal categoria empregada por esses grandes organismos encarregados de difundir mundialmente os princípios da disciplina neoliberal.

Em escala mundial, o termo recuperou um significado político e alcance normativo importante, quando passou a ser aplicado às práticas dos governos submetidos às exigências da globalização. Nesse momento, tornou-se a principal categoria empregada pelos grandes organismos encarregados de difundir mundialmente os princípios da disciplina do capitalismo neoliberal, em especial pelo Banco Mundial e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), válidos tanto para a União Europeia como para os países da América Latina. Isto ocorreu no Brasil, principalmente nos estados da Bahia, Minas Gerais e São Paulo.

Essa extensão do campo da “governança”, com base em princípios normativos básicos pré-estabelecidos entre os atores sociais para o exercício da coordenação democrática do território local (tais como a existência de foco, mecanismos de operacionalização, transparência, participação, representatividade, *accountability*, coerência, confiança, subsidiariedade e autonomia), constitui uma trama de relações múltiplas do Estado com atores sociais não estatais. Esta, por sua vez, extrapola o sinal do declínio do Estado-nação e configura possibilidade de descentralização política do Estado negociada com a sociedade civil, a partir de princípios básicos de participação e de regulação sociopolítica do território local (Pires *et al.*, 2017).

Em meio a esta problemática, o objetivo deste artigo é comparar o funcionamento das modalidades vigentes de governança territorial no Brasil, de 2002 a 2014, por meio dos comitês de bacias hidrográficas, câmaras setoriais, circuitos turísticos intermunicipais e comitês gestores de arranjos produtivos locais (APLs), interrogando se tais lógicas espaciais de organização coletiva constituem elemento inovador na construção de territórios, com possibilidade de influenciar as estratégias de planejamento do desenvolvimento regional e local, democrático e participativo. Por um lado, pretende-se conhecer melhor as possibilidades de convergências na coordenação pública dessas estratégias e, por outro, aprofundar a compreensão do grau de antagonismos nas relações de poder e nos processos de hegemonia e contra-hegemonia política, questões centrais nos processos de construção e usos dos territórios.

Ao recuperar desafios de estudos anteriores (Pires *et al.*, 2011), trata-se de analisar se tais modalidades de governança contribuem para o processo de descentralização política brasileira, iniciado com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), mas por meio de um sistema federativo com desigualdades regionais expressivas, em que cada região diverge entre si ao reivindicar o atendimento de suas demandas (Pires, 2018).

Diante deste ambiente de mudanças institucionais no presente em simbiose com a inércia estrutural das heranças do passado, procura-se fazer uma análise comparada das lógicas espaciais e da capacidade efetiva de coordenação política das modalidades de governança, e suas implicações nos novos processos coletivos de planejamento das ações de desenvolvimento local e regional em São Paulo, Minas Gerais e Bahia, no período 2002-2014. Esses estados tiveram programas pioneiros de governança local e de justificativas políticas que tomavam como ponto de partida as dinâmicas territoriais endógenas de APLs – as quais parecem terem sido influenciadas por três processos econômicos e políticos fundamentais, além de provocarem mudanças específicas nos rumos da coordenação do desenvolvimento no início deste século.

No primeiro processo, registra-se a continuidade de um processo de longo prazo de interiorização da produção das atividades industriais e agroindustriais, em direção a regiões, municípios e cidades especializados pela disponibilidade de ativos e recursos potenciais e específicos. No segundo, tem sido marcante a ausência do debate sobre as influências da descentralização político-administrativa do Estado e das políticas públicas decorrentes desse processo no Brasil, iniciado pela CF/1988 e impulsionado no primeiro mandato do presidente Lula. Como será analisada, no contexto das câmaras setoriais, a coordenação dos novos programas de descentralização do desenvolvimento e da gestão pública via governança territorial foi introduzida inicialmente no estado de São Paulo em 1997 (Takagi, 2004), bem anterior aos estados de Minas Gerais, em 2008, e Bahia, em 2010 (Pires, 2018). No terceiro processo, no contexto internacional, têm sido recorrentes as exigências de adaptação dos territórios locais para se inserirem nos fluxos globais de inovação, investimento, produção e consumo.

Na metodologia adotada na pesquisa de Pires (2018), que deu origem a este artigo, foram privilegiadas as entrevistas de campo com os atores e as pesquisas primárias de observação participante, qualitativas e quantitativas, além de vasta consulta bibliográfica de documentos públicos e atas de reuniões. Assim, procurou-se resgatar, mediante métodos qualitativos, os parâmetros que condicionam a análise da cooperação e da coordenação espacial, mas também das decisões políticas e econômicas que ocorrem nas diferentes modalidades de governança territorial. Estes parâmetros ajudaram a identificar o poder e a influência dos atores no funcionamento das instituições e dos instrumentos de políticas públicas de descentralização, bem como nos processos em curso de coordenação truncada do desenvolvimento territorial local e regional. Entre os métodos qualitativos, foram utilizados textos e documentos oficiais, além de entrevistas não diretas com administradores e lideranças e da observação-participação nas reuniões dos grupos estudados.

Por motivos de escopo e dificuldades no trabalho de campo, deixamos de explorar as características do processo decisório em todas as modalidades de governanças territoriais pesquisadas e das suas reuniões plenárias, embora essas dimensões estejam presentes em algumas modalidades e forneçam indicações importantes para o entendimento da sua lógica operativa, dos processos de hegemonia e contra-hegemonia entre os atores. Apesar desta importância ao tema, considera-se que esta “lacuna” não compromete a análise e a interpretação da governança territorial aqui defendida.

Para apresentar os principais resultados desta investigação, além desta introdução, o artigo está estruturado em mais cinco seções. A seção 2 introduz as bases teóricas e as noções conceituais de governança e território que norteiam a investigação empírica. A seção 3 analisa as consequências das relações do Estado com a economia e a sociedade na virada da CF/1988. A seção 4 analisa as mutações e persistências socioeconômicas predominantes nos territórios das governanças estudadas, no período 2002-2014. A seção 5 investiga as lógicas espaciais e as especificidades institucionais por modalidade de governança estudada. Por último, a seção 6 agrupa as principais conclusões.

2 BASES TEÓRICAS E EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS DA INVENÇÃO BRASILEIRA DA GOVERNANÇA TERRITORIAL

Na visão reducionista e neoliberal do Banco Mundial, a boa governança é a que respeita as condições de gestão sob os préstimos da integração ao mercado mundial, com participação dos indivíduos, respeito mútuo aos direitos humanos e fortalecimento das instituições (World Bank, 1991; 1996; 2006). Nesse novo contexto, um Estado não deve mais ser julgado por sua capacidade de assegurar sua *soberania* sobre o território, segundo a concepção ideal clássica, mas pelo respeito que demonstra às normas jurídicas e às “boas práticas” econômicas e políticas da *governança* (Dardot e Laval, 2016, p. 276). Assim, para o Banco Mundial e o BID, a governança engloba as normas, tradições e instituições por meio das quais um país exerce a sua autoridade sobre o bem comum, em uma perspectiva de desenvolvimento.

Segundo Dardot e Laval (2016, p. 276), nesse contexto, a governança do Estado toma emprestada da governança da empresa uma característica importante. Da mesma forma que os gerentes das empresas foram postos sob a vigilância dos acionistas no âmbito da *corporate governance* predominantemente financeira, os dirigentes dos Estados foram colocados pelas mesmas razões sob o controle da comunidade financeira internacional, de organismos de *expertise* e de agências de classificação de riscos. Tais razões destacam o foco das ações, controle, transparência, participação, vigilância, entre outras. Tudo indica que a nova maneira de conceber a ação governamental se ampara na lógica gerencial predominante nos grandes grupos multinacionais, visando à homogeneidade dos modos de pensar o Estado,

a semelhança dos instrumentos de avaliação e validação das políticas públicas, as auditorias e os relatórios dos consultores. A *state governance* consiste em pôr os Estados sob o controle de um conjunto de instâncias supragovernamentais e privadas que determinam os objetivos e os meios da política que deve ser conduzida. Nesse sentido, os Estados são vistos como uma “unidade produtiva” como qualquer outra no interior de uma vasta rede de poderes político-econômicos submetidos a normas semelhantes. Nesse novo contexto, “toda a reflexão sobre a administração pública adquire um caráter técnico, em detrimento das considerações políticas e sociais que permitiriam evidenciar tanto o contexto da ação pública como a pluralidade das opções possíveis” (Le Galès, 2004 *apud* Dardot e Laval, 2016, p. 380).⁴

Assim, o termo governança tornou-se palavra-chave do novo vocabulário político, em todas as escalas do mundo; do local-regional ao global, passando pelo Estado nacional agora ultrapassado pelo bloco supranacional de Estados-nações. O termo indica mudanças na concepção e na ação do Estado com a economia e a sociedade civil, nacional e internacional, em relação à intervenção anterior clássica do chamado Estado do bem-estar *keynesiano*.

A polissemia do termo é um indicativo de seu uso generalizado e procura unir três dimensões cada vez mais entrelaçadas do poder: a condução das empresas, dos Estados e (dos territórios e povos) do mundo. Ademais, tem um papel central na difusão da cooperação e acomodação entre interesses diversos e conflitantes, como norma da concorrência generalizada e de resolução de conflitos (Dardot e Laval, 2016, p. 276).

Nessa abordagem, a governança do Estado tem sido descrita muitas vezes como um novo modo de exercício do poder ativo e propositivo que implica instituições políticas e jurídicas internacionais e nacionais, empresas, sindicatos, associações, cooperativas, igrejas, universidades e consultores. Nesse novo contexto, as políticas macroeconômicas são amplamente o resultado de decisões públicas e privadas compartilhadas, embora o Estado mantenha certa autonomia em outros domínios – mesmo que esta tenha sido enfraquecida pela existência de poderes supranacionais e pela delegação de inúmeras responsabilidades públicas a um emaranhado de ONGs, comunidades religiosas, empresas privadas e associações. Segundo Dardot e Laval (2016, p. 278), “essa nova *hibridação* generalizada da chamada ação ‘pública’ é o que explica a promoção da categoria ‘governança’ para pensar as funções e as práticas do Estado, em vez das categorias do direito público, a começar pela soberania”. Isto não significa que o Estado se “retira” da economia e da sociedade, mas que deve atuar muito mais como “estrategista” do que como produtor direto de serviços. Na realidade, ressalta-se a importância de sua atuação

4. Le Galès, P. *Gouvernance*. In: Boussaguet, L.; Jacquot, S.; Ravinet, P. (Org.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presses de Sciences Po, 2004.

como um Estado “regulador”, que mantém, com empresas, associações ou agências públicas, certa autonomia de gestão de relações contratuais ou de convênios para a realização de determinados objetivos – firmados entre coletividades públicas ou com empresas do setor privado –, oferecendo o novo quadro normativo da ação pública na globalização (Rouban, 1996, p. 148 *apud* Dardot e Laval, 2016, p. 290).⁵

Estendida ao domínio das ciências sociais e à interpretação do modo de funcionamento da União Europeia, o conceito de governança designa, daí em diante, todos os procedimentos institucionais das relações de poder e das formas de gestão públicas ou privadas, tanto formais como informais, que regem a ação política (Hermet *et al.*, 2014, p. 126). Transformado em conceito na ciência política, a governança define-se, neste caso, como um processo de coordenação de atores públicos e privados, de grupos sociais, e de instituições destinados a atingir determinados objetivos discutidos e definidos coletivamente em contextos fragmentados, incertos (Le Galès, 2003). Ao se afastar da distinção público/privado, mediante a lógica de uma relação horizontal e já não hierárquica ou vertical entre os “decisores”, esta nova perspectiva postula que as instâncias políticas reconhecidas, como o Estado ou as organizações intergovernamentais, já não detêm o monopólio da condução dos assuntos públicos. No domínio internacional, a expressão governança global surgiu no contexto da mundialização, para associar, entre os seus atores políticos decisivos, não apenas os governos nacionais ou as instituições intergovernamentais ou supranacionais, mas também agentes operadores do mercado em geral e ONGs.

Nesses termos, o conceito de governança abrange os mecanismos, processos e instituições por meio dos quais cidadãos e grupos formam consensos e articulam seus interesses, exercitam seus direitos legais, cumprem com suas obrigações e medeiam suas diferenças no processo de desenvolvimento (Bandeira, 2000, p. 38-39).

O conceito sugere, assim, que se coloque o acento nas formas de coordenação horizontal e vertical da ação pública, acompanhado de uma descentralização do poder do Estado em proveito de outras autoridades estatais (a justiça, as autoridades independentes), das coletividades territoriais e de componentes da sociedade civil (Bordin, 2001, p. 137). Deste modo, as estruturas de governança, quando abordadas em âmbito intranacional, não podem ser reduzidas somente aos limites dos municípios e de suas estruturas político-administrativas. Governança refere-se, enfim, à capacidade de inserção do Estado na sociedade, rompendo com a tradição de governo fechado e enclausurado na alta burocracia governamental (Diniz, 2007, p. 54). Nesse contexto, ao longo das três últimas décadas no Brasil, experiências consideradas inovadoras de políticas espaciais como de governança ambiental e

5. Rouban, L. La réforme de l'appareil d'État. In: Wright, V.; Cassese, S. (Org.). *La recomposition de L'État en Europe*. Paris: La Découverte, 1996.

territorial, ou de governança das águas, estariam revelando muita eficiência na desprivatização do poder público, na democratização do processo decisório ou, ainda, na reversão de práticas clientelistas.

O conceito de governança impõe, portanto, que se identifiquem onde e quando ocorrem os processos endógenos de cooperação sociais determinantes, acompanhados de um contexto de territorialização/desterritorialização da divisão do espaço econômico nacional em proveito de outros territórios subnacionais. Nesse caso, parece-nos ser mais adequado pensar o território (local e regional) em termos de espaços socialmente organizados, com especializações em atividades produtivas, possuidores de ativos e recursos gerais e específicos, capazes de mobilizar ações humanas, materializar inovações, gerar conflitos e sinergias positivas, entre grupos de interesses organizados nos novos processos de desenvolvimento endógeno: administração pública (tecido estatal), agentes econômicos (tecido empresarial), atores sociais e comunidade (tecido cidadão). Nesse sentido, o território é a base material da governança, uma espécie de campo de forças sociais coletivas em constante mudança, um lugar do exercício de dialéticas entre as escalas geográficas e o poder político do Estado com o mercado e a sociedade. Ele acolhe conflitos e coerências com os compromissos estabelecidos, e se fundamenta segundo um conjunto de regras e de instituições, formais e informais, que são parcialmente elaboradas no nível local ou regional, no ambiente institucional e federativo do Estado nacional (Pires, Müller e Verdi, 2006, p. 442).

A noção de *governança territorial* de Estado, como arranjo institucional de ordenação das políticas públicas territorializadas, vai se constituir a partir de críticas e assimilações normativas destas novas abordagens. A governança territorial pode ser definida como um processo de coordenação entre atores de diferentes naturezas (produtivas, associativas, privadas, autoridades públicas ou locais), com recursos assimétricos, contribuindo com o uso de ferramentas e estruturas apropriadas aos projetos conjuntos para o desenvolvimento de territórios (Torre, 2010).

Em diálogo com essas abordagens institucionalistas da economia, da sociologia e da ciência política (Théret, 2003), partimos dos conceitos de território e governança para nos referir a toda estrutura institucional composta por atores organizados em regras formais e informais, com fins de compreender as formas de cooperação e coordenação das relações sociais de produção e das instâncias de poder que regem os conflitos e as ações políticas dos atores sociais em processos de desenvolvimento (Pires *et al.*, 2017).

Nesse sentido, a abordagem da revelação dos *recursos territoriais* oferece oportunidades inesperadas para a pesquisa científica, sobretudo para os produtores e o setor público nos territórios, beneficiando o desenvolvimento de áreas rurais periféricas ou de industrialização antiga. Aqui nos referimos a um recurso não ape-

nas como um fator de produção, cujo território seria dotado (ou não), mas como resultado de uma construção/combinção resultante das características específicas e potenciais da vontade humana, da imaginação criativa e do processo de inovação. Desta forma, o território torna-se um espaço central de coordenação entre os atores que buscam resolver problemas produtivos sem precedentes (Pecqueur, 2016).

Em contrapartida, a *governança territorial* pode ser definida como um processo de coordenação entre atores de diferentes naturezas (produtivas, associativas, privadas, autoridades públicas ou autoridades locais), com recursos assimétricos, reunidos em torno de questões territorializadas e contribuindo com o uso de ferramentas e estruturas apropriadas ao desenvolvimento, às vezes concertadas, às vezes conflituosas, de projetos conjuntos para o desenvolvimento de territórios. O sucesso da governança depende, em particular, dos processos de concertação e de expressão de oposições. Desta forma, o processo de governança territorial tem, portanto, dois lados complementares: i) a importância recíproca, que varia segundo os períodos e as situações, e se alimenta das tendências opostas; e ii) a síntese e a superação, que levam à definição de caminhos de desenvolvimento (Torre, 2010).

Estas abordagens sugerem pensar a governança como uma variável institucional que explica por que os atores, ao se organizarem no território, favorecem mudanças na construção de novas legitimidades e, assim, transitam com mais eficácia nos processos de desenvolvimento socioespacial e econômico (Pires, 2016c; Pires *et al.*, 2017). Assim, propõe-se investigar quais argumentos teóricos e empíricos sustentam a ideia de que a governança territorial é a estrutura de coordenação que funda um território, sustenta e pilota o desenvolvimento local e regional. Em termos de estratégias de coordenação, esta questão nos permite investigar os recursos territoriais, isto é, as condições políticas, econômicas e sociais que são requeridas para que uma modalidade de governança territorial seja hegemônica, e, com isso, possibilite a cooperação entre os agentes, a administração dos conflitos e a regulação do desenvolvimento.

No Brasil, alguns autores têm analisado a governança territorial como exercício do poder e da autoridade para gerenciar um país, um território ou uma região, compreendendo os mecanismos, processos e instituições através das quais os cidadãos e grupos articulam seus interesses, incluindo como atores as representações dos agentes estatais (Dallabrida, 2011, p. 16-17).

Diferentemente, em uma perspectiva para além da análise do poder do Estado, procuramos detalhar que a governança territorial no Brasil deve ser entendida como estrutura incompleta e diferenciada de divisões de poderes, de administração e inovação de gestão dos recursos, capazes de negociar conflitos e pilotar processos e expectativas de planejamento estratégico do desenvolvimento dos territórios

locais e regionais (Pires, Müller e Verdi, 2006; Pires e Neder, 2008). Na maioria dos estados brasileiros, as modalidades de governança territorial foram criadas por diferentes iniciativas. Algumas delas por iniciativas locais, outras pelos governos estaduais em combinação com governos municipais, e, em alguns casos, com representantes da sociedade civil, como estruturas de coordenação de políticas públicas mais descentralizadas, participativas, equilibradas e democráticas (Pires *et al.*, 2011; Pires, 2017).

No que se refere à governança do Estado e ao sistema federativo brasileiro, um desafio importante é garantir a criação de instâncias intermediárias de governança entre o governo estadual e o poder municipal, especialmente entre os municípios de pequeno e médio porte. Na inexistência de um modelo pronto de governança local para replicar nacionalmente, na prática, alguns estados da Federação estimularam a criação de diferentes modalidades de governança setorial e territorial, tais como os conselhos regionais de desenvolvimento (Coredes), os comitês de bacias hidrográficas (CBHs), as câmaras setoriais da agroindústria, os APLs e os circuitos turísticos (Pires *et al.*, 2011).

No campo das políticas regionais, os desafios da governança territorial se devem, em particular: à complexidade do sistema federativo brasileiro; ao caráter da participação organizada da sociedade civil na política brasileira; à escassez de mecanismos de coordenação e articulação atuantes entre União, estados e municípios; à estrutura específica do modelo de repartição de recursos entre as instâncias de poder; e, ainda, à lógica de atuação historicamente setorial dos programas de governo. Em seu conjunto, essas variáveis têm interposto sérios obstáculos a uma abordagem integrada da ação territorial da política pública, tal como requerida por um projeto de fortalecimento da base produtiva e da oferta de serviços públicos em regiões menos desenvolvidas do país. Apesar da importância das escalas micro e mesorregional ainda predominantes na política pública, esta regionalização *ex ante* não atende mais às novas perspectivas de territorialização das ações públicas dos atores reconhecidas *ex post*.

3 AS RELAÇÕES DO ESTADO COM A ECONOMIA E A SOCIEDADE NA VIRADA DA CF/1988

No Brasil, desde final dos anos 1990 e, mais ainda no início deste século, a ênfase anterior na gestão macroeconômica do ajuste fiscal parecia ceder espaço para políticas nacionais de valorização do espaço geográfico e de atributos competitivos territorialmente delimitados. Parecia que a natureza das políticas públicas deslocava-se da intervenção direta do Estado para o estímulo das “potencialidades locais”, quase sempre abstratas e de difícil conceituação. As iniciativas do governo federal de apoio ao *desenvolvimento local, integrado e sustentável* (Franco, 1999) e a tentativa de criação de uma *nova política nacional de desenvolvimento regional*

(Araújo, 2000) reforçavam as esperanças nesta direção. Com estas expectativas de mudanças, a compreensão da influência do ambiente institucional e dos arranjos de governança do Estado sobre os comportamentos e as trajetórias dos sujeitos envolvidos nos “locais” seria fundamental, colocando-se em relevo a importância de se compreenderem origens, desenvolvimento, longevidade e variações dos arranjos institucionais presentes na vida social. Algumas dessas implicações territoriais estariam relacionadas com a globalização e a nova divisão espacial do trabalho, não mais entre agricultura e indústria (intersetorial), mas no âmbito de circuitos de setores e cadeias produtivas interregionais, em consonância com a nova organização da produção em etapas simultaneamente internacionalizadas.

Com o período de estabilização econômica (1995) e de redemocratização política com a promulgação da CF/1988, era de se esperar no Brasil que partidos considerados de centro (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB) e de esquerda (Partido dos Trabalhadores – PT) que ocuparam os governos nacionais, estaduais e municipais até 2014 pudessem apresentar um esboço essencial de governança territorial mais democrático, ativo e propositivo. Eleitos para promover as mudanças e as reformas econômicas e sociais fundamentais, principalmente os governos Lula e Dilma, no período 2003-2014, apesar de algumas mudanças de rumo na política econômica, ambos pilotaram o Estado brasileiro tentando conciliar duas ordens contraditórias de interesses: de um lado, a (des)ordem da acumulação rentista-financeira e do setor exportador de *commodities*; e, de outro, a acumulação produtiva industrial e agrícola, com políticas sociais redistributivas e de inclusão social via consumo – por exemplo, o programa Bolsa Família, aumentos reais do salário mínimo, expansão do consumo popular via crédito etc. (Bruno e Caffé, 2017, p. 1037).

Dos primeiros resultados desse período teria brotado um curioso fenômeno em que parte “dos de baixo” dirigia o Estado por intermédio do programa “dos de cima”, inaugurando uma espécie de “hegemonia às avessas” (Oliveira, Braga e Rizek, 2010), um fenômeno novo e contraditório que se estabeleceu na política neoliberal brasileira de 2003 até 2014 (Singer e Loureiro, 2016).

Dessa maneira, as novas relações Estado-economia, capitaneadas pelos governos do PT, criavam as condições para que o processo de financeirização brasileiro estendesse seu espaço de valorização rentista-patrimonial, colocando limites estruturais ao desenvolvimento, mas expandindo as operações de crédito em todas as classes e regiões do país. Em contrapartida, uma parte considerável dos militantes e simpatizantes do governo reforçavam os mecanismos de participação social, enquanto criavam-se outros, que permitiriam uma descentralização do poder e das políticas de desenvolvimento regional, como a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), em confronto aberto com o modelo centralizador dominante. Nesse sentido, além da crescente organização da sociedade civil, o avanço da inclusão social e da cooperação nas regiões e nos territórios produtivos deslanchou a expansão de

mecanismos de coordenação política e socioespacial, como as câmaras, os circuitos, os comitês, os conselhos e os fóruns. Dava-se início à construção de novas modalidades de governança setorial, agora ancoradas em territórios locais e regionais específicos.

Entretanto, apesar da institucionalização crescente desses processos com a integração do Brasil às disciplinas da globalização neoliberal, as constatações empíricas sugerem que os desafios demonstrados pela governança são decorrentes de algumas características específicas de fragilidades do arcabouço institucional e político e do modo de organização do Estado e da sociedade brasileira. Aqui, as governanças territoriais em construção são heterogêneas, no tempo e no espaço. Na Bahia – mais que em Minas Gerais e São Paulo –, ainda que se apresentem institucionalizadas, mesmo quando funcionam e decidem, na prática, as governanças territoriais reproduzem acordos truncados, fragmentados, incompletos, parciais e provisórios. Portanto, modalidades de governança territorial em estados ou regiões com institucionalidade adensada e com uma sociedade civil mais mobilizada, como no estado de São Paulo, *tendem a ser* mais descentralizadas, democráticas e participativas, mesmo na presença de governos centralizadores e refratários à participação da sociedade civil.

Apesar dos avanços do neoliberalismo na economia e na sociedade brasileira, a descentralização limitada da governança do Estado e da administração pública direta decorre da força da burocracia estatal em relação à fraqueza das pressões das organizações autônomas da sociedade civil, ainda ancorada na herança patrimonial e clientelista, que contaminam a representatividade das governanças e fragilizam a execução das políticas públicas descentralizadas no processo recente do capitalismo brasileiro neoliberal. Tais elementos de rigidez institucional acabam privilegiando os interesses dos atores hegemônicos, os governos em suas distintas escalas e os setores patronais, com ações que vêm “por cima” da sociedade civil, promovendo a desconfiança política nas relações de classes com os atores contra hegemônicos, que aos poucos vinham ocupando “brechas por baixo” e por dentro dos governos em circunstâncias de “permissividade” funcional aos sistemas de coalizão político-partidário vigente como resultado das eleições gerais em cada ente federado (União, estado, Distrito Federal e município), seja à esquerda, ao centro ou à direita (Abranches, 2017).

4 MUTAÇÕES SOCIOECONÔMICAS E DINÂMICAS TERRITORIAIS PREDOMINANTES

4.1 A persistência das desigualdades e da concentração da dinâmica econômica territorial

Com base no recorte geográfico estabelecido, procurou-se testar a validade da hipótese da desconcentração da economia e suas influências na redução das desigualdades regionais, no período 2002-2014. Os dados sobre a dinâmica econômica

dos três estados (produto interno bruto – PIB e PIB *per capita*) evidenciam a desigualdade existente entre Bahia, Minas Gerais e São Paulo, e entre os municípios que participam das estruturas de governança escolhidas. Considerando os dados de 2014, a economia paulista, com um PIB de R\$ 1.858.196.055.000 e um PIB *per capita* de R\$ 42.197,87, é quase três vezes maior do que a mineira, que produz um PIB de R\$ 516.633.984.000 e um PIB *per capita* de R\$ 24.604,47, e quase oito vezes maior que a baiana, que produz um PIB de R\$ 223.929.970.000 e um PIB *per capita* de R\$ 14.803,95. No plano estadual, nos períodos de governo dos presidentes Lula e Dilma, a concentração da distribuição espacial do PIB entre os estados da Federação não foi significativamente afetada, mesmo com todas as iniciativas das duas fases da PNDR⁶ (55% do PIB concentrado no Sudeste, 16% no Sul, 14% no Nordeste, 9% no Centro-Oeste e 6% no Norte).

A desigualdade entre os três estados se repete entre os territórios em construção das estruturas de governança. Tomando como parâmetro o PIB *per capita*, o território do Circuito Turístico das Frutas em São Paulo (formado por dez municípios) apresenta um valor de R\$ 72.187,54, enquanto o território do Circuito Turístico da Chapada Diamantina na Bahia (formado por vinte municípios) apresenta um valor de R\$ 7.514,76, em 2014. A mesma situação se repete no que diz respeito aos municípios que lideram esses territórios. Por exemplo, Louveira (em São Paulo, participante do Circuito Turístico das Frutas) apresenta um PIB *per capita* de R\$ 216.016,70, enquanto Macururé (na Bahia, participante do Circuito Turístico das Frutas – São Francisco) apresenta um PIB *per capita* de R\$ 4.375,68, em 2014.⁷

O mesmo quadro se repete quando observam-se as desigualdades nas relações de trabalho no território local e regional das diferentes modalidades de governança. Nesse caso, também procurou-se testar a validade das teses sobre a coexistência da heterogeneidade estrutural desigual das relações de trabalho no Brasil. Os dados dos Censos 2000 e 2010 mostram que, apesar do crescimento da valorização do trabalho assalariado formal com carteira de trabalho assinada no setor privado, em todos os territórios das governanças, ainda assim é determinante o emprego do assalariado informal (ou ilegal?) sem carteira de trabalho assinada, bem como a importância visível da ocupação do trabalhador autônomo ou por conta própria. Esses últimos são mais representativos nos territórios da Bahia, bem à frente de Minas Gerais e de São Paulo.

6. “A PNDR pode ser dividida em duas fases: PNDR I, que vigorou entre 2003 e 2011; e uma nova versão, chamada de PNDR II, que vigora desde 2012 e inclui melhorias frutos da experiência anterior” (Resende *et al.*, 2015, p. 29). No presente, o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) informa que a PNDR foi atualizada pelo Decreto nº 9.810/2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3Xcf8LT>>. Acesso em: 29 jun. 2021.

7. Os dados apresentados no parágrafo são apenas exemplos da desigualdade, tomando como critério o PIB *per capita*. O intuito não é comparar as modalidades de governança nem setores específicos da economia.

Por fim, outro achado da pesquisa diz respeito ao dado do valor adicionado gerado pela administração pública que é maior no conjunto de municípios baianos que participam das várias estruturas, com exceção dos APLs de Ipirá e Feira de Santana, seguidos pelos mineiros e paulistas. Isto revela indício da dependência do setor público, da pequena diversidade e do pequeno dinamismo da economia baiana e mineira em relação à paulista.

Esses achados representam entraves estruturais ao desenvolvimento local e regional, dificultam a participação dos atores que atuam nos municípios mais pobres por falta, por exemplo, de capacidade econômica e de pessoal qualificado, e põem em vantagem os atores econômico e politicamente mais poderosos, prejudicando a cooperação e reforçando a inércia institucional. Neste sentido, o desenvolvimento é um processo que envolve o crescimento econômico, organização social, autonomia decisória, a capacidade de reter e reinvestir o excedente econômico, a inclusão social e a proteção ambiental, o que parece estar longe da realidade captada pela pesquisa.

4.2 A mobilização crescente dos atores e sociedade civil

Os recursos de mobilização dos atores na dinâmica social, para caracterizar a dinâmica de organização da sociedade civil, foram captados por meio dos dados secundários da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) referentes aos números de organizações associativas presentes nos municípios que participam das estruturas de governança escolhidas pela pesquisa.

De maneira geral, os territórios específicos das diferentes modalidades de governança possuem organizações da sociedade civil distintas, conforme o tipo e seu objetivo comum. Os dados secundários indicam um crescimento diferenciado das organizações associativas (patronais e empresariais, profissionais, sindicais, de defesa dos direitos sociais, religiosas, políticas e ligadas à cultura e à arte), nos municípios que participam das estruturas de governança estudadas durante o período abrangido pela pesquisa (2002-2014). Em 2014, as organizações de defesas dos direitos sociais lideravam em 26 modalidades de governança, seguidas pelas religiosas em 14 estruturas e pelas sindicais em 1 estrutura. Ao longo do período estudado, os municípios que participavam de 37 estruturas apresentaram crescimento das organizações associativas, enquanto 4 indicam queda.

As organizações associativas de defesa dos direitos sociais, religiosas e sindicais apresentam os maiores números e abrangem mais municípios do que as outras categorias. Em comparação com os números das organizações associativas citadas anteriormente, as organizações associativas políticas são poucas e abrangem menos municípios e, geralmente, se localizam nos maiores, considerando o PIB e a

população como critérios. Todavia, este crescimento das organizações dos direitos sociais e dos sindicatos de trabalhadores na sociedade civil local e regional não se reflete na composição e na participação das modalidades de governança territorial estudadas, quase sempre dominadas pela organização patronal mais forte do setor em aliança permanente com o governo estadual (Figueiredo Filho, 2020; Fuini, 2018; Verdi, Otani e Souza, 2015).

Tais resultados encontrados podem ser classificados como dicotômicos. Por um lado, sugerem a ampliação da participação e a queda da legitimidade da política tradicional, indício de um processo de mudança institucional. Por outro, sugerem a ampliação da separação entre sociedade civil e sistema político, um comportamento legítimo herdado do passado colonial que chega aos dias atuais por meio da inércia institucional. Nesta lógica, o crescimento das organizações associativas de defesa dos direitos sociais, religiosas e sindicais pode ser interpretado como sinal da desconfiança da sociedade civil em relação ao Estado e ao sistema político. Talvez as organizações políticas sejam tão poucas porque bloqueiam a participação ao defender interesses próprios e não servem como canal entre as demandas da sociedade civil e o Estado (Figueiredo Filho, 2020). Desta forma, acabam contribuindo para a incompletude das governanças truncadas, incompletas, reproduzindo acordos fragmentados, parciais e provisórios (Pires, 2016a; 2016b; 2017; 2018; Pires *et al.*, 2017).

4.3 O papel do governo local e do gasto público nas mudanças políticas e administrativas

A análise do gasto público municipal, por tipo de gastos e em termos percentuais (tabela 1), nas quatro modalidades de governança na Bahia, em Minas Gerais e em São Paulo, revela um padrão geral bastante semelhante em todos os municípios dos três estados.

TABELA 1
Gastos social, político e econômico por tipo de modalidade governança em percentuais mínimo, máximo e médio (2002-2012)
(Em %)

Tipo de gasto	Social			Político			Econômico		
	Mínimo	Máximo	Médio	Mínimo	Máximo	Médio	Mínimo	Máximo	Médio
Comitês de bacia	70,17	79,16	74,67	18,46	26,90	22,68	1,98	6,60	4,29
Câmaras setoriais	67,38	79,57	73,48	17,02	29,91	23,47	1,60	9,40	5,50
APLs	61,82	82,71	72,27	15,12	22,55	18,84	1,18	6,09	6,64
Circuitos turísticos	69,95	78,80	74,38	16,62	26,60	21,61	1,73	9,06	5,40

Fonte: IBGE (2017).

Elaboração: Eugênio Mendes.

O gasto total *per capita* registra um crescimento significativo, em todos os municípios dos três estados, nas quatro modalidades de governança, repercutindo positivamente no PIB e na renda *per capita* dos municípios. Contudo, a desigualdade em termos de capacidade de gasto entre os municípios dos três estados permanece, com municípios paulistas mantendo quase o dobro das despesas *per capita* dos municípios baianos, e bem superiores aos de Minas Gerais.

Para uma análise mais detalhada desse padrão geral do gasto público dos municípios pesquisados, resgatou-se a classificação das despesas públicas por funções para desenvolver as teorias institucionalistas do orçamento público, apresentando como resultado empírico a seguinte hierarquia das três funções básicas da intervenção estatal, nos territórios das modalidades de governança: gasto social > gasto político > gasto econômico.

O elevado volume do gasto social, em torno de 70% do gasto total dos orçamentos municipais dos territórios estudados, decorre de decisões tomadas em outras esferas de governo, especialmente o governo federal, que direcionam o gasto municipal para funções sociais municipais por meio de transferências de recursos vinculados à educação, à saúde, à assistência social etc. Assim, configura-se um quadro institucional federativo no qual o governo federal define as regras da política social, delegando aos municípios a tarefa de executores dessa política. Sendo “terceirizados” como executores de políticas definidas no âmbito federal, o país vai se distanciando do objetivo principal de um projeto nacional de descentralização que é o fortalecimento da autonomia da esfera local.

O gasto político dos orçamentos municipais, em torno de 20% do total, corresponde a um custo elevado de manutenção da instituição municipal, com tendência a crescer ou a se manter estável, e muitas vezes resistindo a baixar. A ausência de inovações gerenciais e a permanência de técnicas atrasadas de gestão pública parecem continuar sendo a tônica das administrações municipais brasileiras.

Por sua vez, o gasto econômico dos orçamentos municipais, cuja influência é mais direta no processo de desenvolvimento econômico local, representa a menor parcela do gasto, em média entre 6% e 9% do total. Esse dado revela fraca participação dos municípios nas funções mais direcionadas ao incentivo do desenvolvimento. Ademais, esse tipo de gasto apresenta fraco alinhamento com os setores econômicos que correspondem às modalidades de governança, em especial com os setores da indústria, do comércio e serviços e do meio ambiente. Além disso, o gasto econômico compõe-se de muitas funções de governo revelando grande dispersão nas prioridades municipais e falta de foco no desenvolvimento local. A ausência de um instrumento efetivo de coordenação das ações entre as três esferas de governo agrava ainda mais a situação.

Esse padrão rígido de gasto público local resiste até mesmo às transformações de natureza política. Mesmo com a chegada dos partidos de esquerda à frente das administrações locais não se verificam mudanças significativas no padrão do gasto. Isso nos leva a inferir que existem outras determinantes do gasto público local além daquelas decorrentes de orientações ideológicas. O padrão de gasto municipal parece atender a demandas eventuais, do tipo clientelista, imediatas e desvinculadas de qualquer horizonte prospectivo para os residentes.

5 LÓGICAS ESPACIAIS E ESPECIFICIDADES INSTITUCIONAIS DAS MODALIDADES DE GOVERNANÇA

Inicialmente, para enfrentar a delimitação das zonas das governanças estudadas, tomaram-se o circuito dos setores e a cadeia produtiva da atividade econômica como pontos de partida para a delimitação da área de poder econômico e de coordenação das ações coletivas do setor. Com relação ao recorte do arcabouço institucional e político da construção dos territórios, tomou-se como fio condutor a participação efetiva das instituições públicas e das organizações das sociedades civis integradas nas estruturas e composições das modalidades de governança territorial. A partir desta definição dos recortes espacial e institucional, foram caracterizadas as estruturas institucionais e as dinâmicas socioeconômicas dos aglomerados de municípios, nos quais estão ancoradas as modalidades de governança territorial estudadas nos três estados.

5.1 A governança territorial nos CBHs

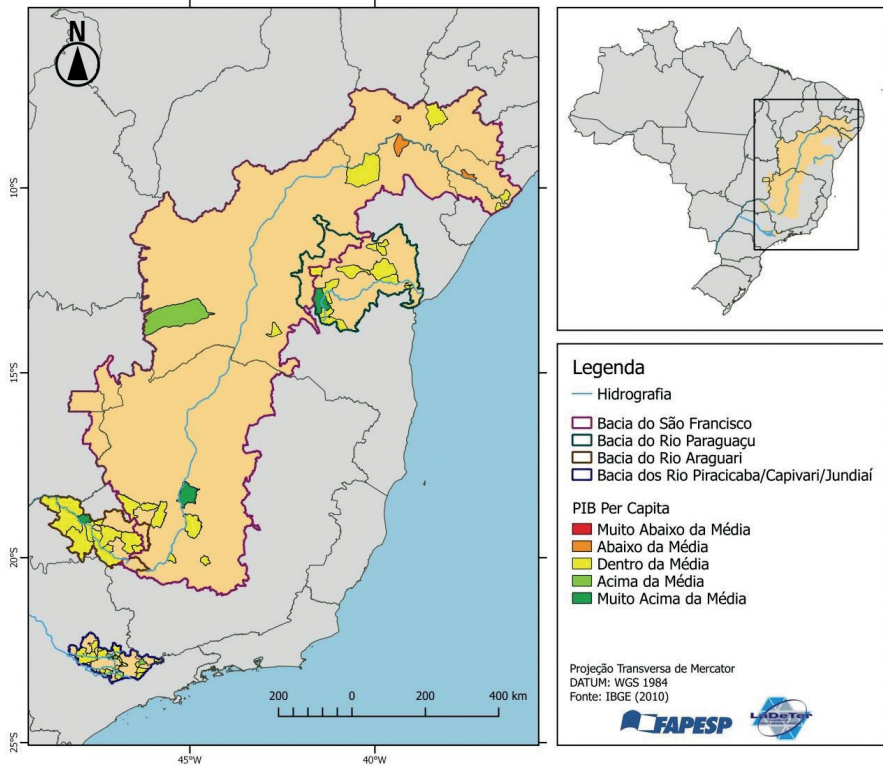
A principal modalidade de governança territorial e mais atuante é o CBH com orçamento próprio, refletindo a importância dos recursos hídricos e a disputa econômica e social da cobrança pelo uso da água como recurso territorial básico utilizado nos setores da atividade econômica e no consumo doméstico local e regional (Mauro, Mageste e Lemes, 2017). Os CBHs se reúnem regularmente e as reuniões plenárias são geralmente representadas pelos setores mais interessados e organizados. Em todos os estados, a governança dos conselhos estaduais do meio ambiente se sobrepõe ao CBH, mas cada um tem autonomia e limites institucionais estabelecidos para atuação. Dos três comitês analisados, o CBH dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá é o mais atuante, seguido dos CBHs dos rios São Francisco, Araguaçu e Paraguaçu.

A soma das áreas das quatro bacias estudadas corresponde a 10% de todo o território brasileiro, com uma extensão de 842 mil quilômetros quadrados e um total de 663 municípios (dos quais doze estão sobrepostos), que possuem seu território localizado em mais de uma das bacias estudadas. Para os objetivos deste estudo, foram considerados apenas os municípios que possuem assento nas plenárias dos comitês de bacias, sejam titulares e/ou suplentes, partindo do enten-

dimento de que estes são de fato os municípios que compõem a representação dos territórios de governança em questão. Conforme é possível observar no mapa 1, dos 67 municípios consultados, a maior parte deles apresentou valores do PIB *per capita* próximos à média do comitê da bacia a qual pertencem, com exceção de um ou outro município que apresentou valores destoantes tanto para mais quanto para menos. Esses dados reforçam a desigualdade econômica entre os estados, mas também demonstram especificidades dos territórios estudados.

MAPA 1

Distribuição do PIB *per capita* dos municípios com assento nos comitês de bacias hidrográficas



Fonte: IBGE (2010).

Elaboração: Bruno Zucherato.

Obs.: Mapa cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Em geral, os CBHs funcionam regularmente nos três estados, com a maioria deles realizando reuniões anuais periódicas. Como pode ser visto no quadro 1, considerando São Paulo, Minas Gerais e Bahia, o CBH dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá é o mais antigo (1993), seguido do CBH do rio São Francisco (2002). Em 2013, foram criados os CBHs dos rios Araguari (Minas Gerais) e Paraguaçu

(Bahia). Embora tenha sido o último dos comitês a ser criado, o campeão de reuniões ordinárias/ano é o CBH de Araguari (25), apesar de ter realizado menos reuniões que os CBHs do rio Paraguaçu (36) e do rio São Francisco (32). O CBH dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá, apesar de ter realizado o menor número de reuniões ordinárias (20), é considerado o mais atuante e o principal modelo de governança da água no Brasil.

Portanto, no caso dos CBHs (rios Piracicaba, Capivari e Jundiá; rios Araguari/ Minas Gerais e São Francisco/Bahia), de uma maneira geral, pode-se afirmar que, apesar das especificidades regionais, a *governança é pública-tripartite*, isto é, quando as instituições públicas e as organizações privadas e da sociedade civil impulsionam a coordenação compartilhada de recursos e estratégias territoriais, nos projetos de desenvolvimento. Os CBHs analisados, por exemplo, possuem autonomia relativa para tratar dos conflitos, sem domínio unilateral aparente de nenhum dos atores componentes do comitê.

QUADRO 1

Reuniões realizadas capacidade de mobilização dos comitês de bacias (1993-2017)

Comitês de bacias hidrográficas federais	Estados	Ano da fundação	Número de reuniões ¹
Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá	São Paulo	1993	87
Rio Araguari	Minas Gerais	2013	39
Rio Paraguaçu	Bahia	2013	15
Rio São Francisco	Bahia, Minas Gerais, Sergipe, Alagoas e Pernambuco	2002	41

Fonte: Atas dos Comitês de Bacias Hidrográficas (2017).

Nota: ¹ Reuniões ordinárias e extraordinárias.

A pesquisa mostra que o debate da disputa pelos usos da água e a favor da água como um bem comum, diferente de um bem público e privado, geralmente conduz a conflitos nas plenárias dos comitês em várias direções, por exemplo: a ampliação necessária das zonas dos CBHs para além das áreas das bacias; a importância do papel das agências dos recursos hídricos, da composição do conselho nacional, dos conselhos estaduais e dos subcomitês de bacias; as águas subterrâneas entre os estados da Federação e a União; os desafios da regulação das licenças de outorga entre os agentes produtores de energia, da agricultura irrigada e do turismo; e, ainda, a falta de diálogo e a baixa capacidade administrativa dos municípios para participarem da coordenação da governança ambiental nos CBHs (Mauro, Mageste e Lemes, 2017; Pires, 2016a; Pires, 2018).

Com relação à dinâmica econômica dos territórios que participam dos CBHs, os resultados mostraram que os PIBs *per capita* em 2014 nos municípios das bacias hidrográficas são menores nos territórios dos rios Paraguaçu e São Francisco, na média R\$ 9.944,00 e R\$ 18.010,00, respectivamente. A estrutura da relação

salarial local é precoce e incompleta, mas também parcial e limitada, principalmente nos territórios da bacia hidrográfica do rio Paraguaçu. Nesta, apenas 23% de trabalhadores no mercado de trabalho possuem carteira de trabalho assinada, na média dos territórios que participam do comitê.

Com relação aos partidos políticos que governam as prefeituras municipais dos territórios dos CBHs, registram-se distintas trajetórias locais: na bacia do rio Piracicaba, Capivari e Jundiá, o PSDB é o partido mais influente, seguido pelo Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT). O PT e o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) governaram apenas em 11,39% das prefeituras (tabela 2).

O PSDB rivaliza com o PMDB na bacia do rio Araguari e, enquanto esses partidos juntos têm fortíssima influência, o PT é muito fraco na política local. Na bacia do rio Paraguaçu, aparecem dois momentos distintos: i) Partido da Frente Liberal/Democratas (PFL/DEM) forte nos dois primeiros períodos (2002 e 2006), quando Antônio Carlos Magalhães ainda dominava a política da Bahia; e ii) PT forte nos dois últimos períodos (2010-2012), quando o PT assumiu o governo estadual. Atribuímos esse evento à forte influência que o governador do estado exerce na política local, fato a que nós denominamos de *efeito governador*. Na bacia do rio São Francisco, o PSDB é forte e o PT mantém-se estável, enquanto o PFL/DEM sofre desidratação. Nesta bacia não se observou o denominado efeito governador.

Com relação à estrutura dos gastos públicos das prefeituras, esta alternância de vários partidos no Poder Executivo local não conduz alteração no perfil dos gastos municipais. As ações dos Executivos municipais, qualquer que seja o partido, parecem não obedecer às ideologias partidárias. Qualquer que seja o partido no poder municipal, a estrutura do gasto mantém praticamente o padrão de gasto: gasto social > gasto político > gasto econômico.

TABELA 2
Número de mandatos dos partidos políticos na modalidade de governança comitê de bacias (2002-2012)

Partidos	Bahia – Bacias do Paraguaçu e do São Francisco		Minas Gerais – Bacia do Araguaçu		São Paulo – Bacia do rio Piracicaba, Capivari e Jundiá		Bahia + Minas Gerais + São Paulo		
	Número de mandatos por partido (bacia do Paraguaçu)	Número de mandatos por partido (bacia do São Francisco)	Partidos	Número de mandatos por partido	Partidos	Número de mandatos por partido	Partidos	Número de mandatos por partido	Proporção de mandatos por partido (%)
PFL/DEM	14	11	PMDB	10	PSDB	27	PSDB	49	15,51
PT/PCdoB	9	10	PP	8	PMDB	21	PMDB	44	13,92
PL	5	0	PFL/DEM	7	PDT	20	PFL/DEM	42	13,29
PSDB	4	12	PSDB	6	PT/PCdoB	14	PT/PCdoB	36	11,39
PTB	4	3	PT/PCdoB	3	PV	12	PDT	26	8,23
PP	4	0	PL	3	PPS	12	PTB	18	5,70
PSB	4	0	PR	3	PTB	11	PPS	18	5,70
PMDB	4	9	PDT	3	PFL/DEM	10	PP	15	4,75
PSL	3	0	PSC	2	PSB	5	PV	12	3,80
PTC	3	0	PPS	1	PP	3	PL	10	3,16
PR	3	4	PSD	1	PSD	3	PR	10	3,16
PPS	0	5					PSB	9	2,85
PDT	0	3					PSD	4	1,26
Outros	7	7	Outros	1	Outros	2	PTC	3	0,95
							PSL	3	0,95
							Outros	17	5,38

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (2017).

Elaboração: Eugênio Mendes.

Obs.: PL – Partido Liberal; PTB – Partido Trabalhista Brasileiro; PP – Partido Progressista; PSB – Partido Socialista Brasileiro; PSL – Partido Social Liberal; PTC – Partido Trabalhista Cristão; PR – Partido da República; PPS – Partido Popular Socialista; PV – Partido Verde; PSD – Partido Social Democrático.

A estrutura do gasto público municipal nos territórios dos CBHs é rígida, quase inflexível. Registra-se um elevado percentual do gasto social em relação aos gastos políticos e aos gastos econômicos, desde já indicando uma pequena capacidade de financiamento indutor dos municípios para estimular o desenvolvimento econômico local.

Mesmo que o partido do município tenha relação com o governo estadual ou federal, o gasto econômico é pouco articulado institucionalmente com os planos plurianuais (PPAs) de investimentos de forma sistemática com as políticas públicas de desenvolvimento das esferas federal e estadual. De uma maneira geral, os municípios dos comitês de bacia não têm gastos realizados na função gestão ambiental, como poderia se esperar. Nos comitês de bacia dos rios Paraguaçu, São Francisco e Araguari, um maior número de municípios gasta em agricultura e transportes. A gestão ambiental aparece depois. No comitê dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá, a ordem é agricultura, transporte, comércio e serviços (Pires *et al.*, 2018).

5.2 A governança setorial e territorial nas câmaras setoriais

A segunda principal modalidade de governança encontrada é a câmara setorial voltada para a coordenação corporativa das demandas de pequenos e médios produtores e empresários da agricultura, incluindo a agroindústria de bebidas e de produtos alimentares. O funcionamento das câmaras setoriais é distinto entre os estados. Como a maior parte da organização se baseia mais no cultivo e na transformação de produtos agrícolas específicos e menos por setores, a representação das câmaras setoriais depende muito do nível de organização e mobilidade desses produtores e empresários. Como a participação dos sindicatos de trabalhadores assalariados na agricultura nas câmaras setoriais é quase nula, a regularidade e representatividade das reuniões das câmaras setoriais depende da organização patronal, enquanto a participação dos atores nas reuniões oscila muito dependendo da localização do município.

As primeiras câmaras setoriais da agroindústria começaram a se formar no estado de São Paulo no início da década de 1990, no governo de Luís Antônio Fleury Filho (filhado ao PMDB, em 1991), passando por uma reestruturação em 1997. Em 2017, existiam 31 câmaras setoriais no estado paulista, as quais funcionam de forma irregular, com algumas realizando reuniões periódicas, outras esporadicamente, enquanto outras praticamente deixaram de se reunir. As câmaras setoriais foram criadas em Minas Gerais quase dez anos depois, em 2005, pelo governador Aécio Neves (PSDB). Na Bahia, quinze anos depois, em 2010, as câmaras setoriais foram criadas pelo governador Jacques Wagner (PT), em decreto estadual. Hoje existem dezessete câmaras em Minas Gerais e dezenove na Bahia. Algumas são comuns aos três estados, mas outras mostram as diversidades locais da agricultura brasileira.

Em Minas Gerais, essas câmaras funcionam diferentemente das situadas em São Paulo, em sua maioria realizando reuniões regulares e periódicas. Na Bahia, desde 2010, quase todas as câmaras setoriais não funcionam, a maioria praticamente deixou de se reunir. O quadro 2 mostra o número de reuniões realizadas por algumas dessas câmaras setoriais comuns aos três estados, mais algumas específicas.

Quando se trata da governança nas câmaras setoriais, pode-se argumentar que a *governança territorial é privada-coletiva*, isto é, uma situação em que o Estado aparece como a instituição formal que agrupa operadores privados, bem como impulsiona a coordenação setorial e corporativa de recursos e estratégias de domínio público. Encontram-se, neste caso, os sindicatos patronais e empresariais que agrupam operadores privados, os quais estruturam o espaço produtivo local e regional.

QUADRO 2
Reuniões realizadas das câmaras setoriais

Câmaras setoriais	Estado	Ano da fundação	Número de reuniões
Café	São Paulo	1997	45 (até 2016)
Café	Minas Gerais	2005	18 (março 2016)
Café	Bahia	2010	-
Frutas	São Paulo	1997	52 (até 2017)
Fruticultura	Minas Gerais	2005	15 (dezembro de 2015)
Fruticultura	Bahia	2010	-
Carne bovina	São Paulo	1997	48 (até 2013)
Bovinocultura de corte	Minas Gerais	2005	9 (março de 2016)
Carne bovina	Bahia	2010	-
Caprinos e ovinos	São Paulo	2006	28 (até 2016)
Ovino-caprinocultura	Minas Gerais	2005	20 (novembro de 2015)
Carne de ovino-caprinocultura	Bahia	2010	-
Lazer e turismo rural	São Paulo	1998	71 (até 2017)
Uva e vinho	São Paulo	2008	19 (até 2017)
Cacau	Bahia	2010	-

Fontes: Atas e documentos oficiais das secretarias estaduais da Agricultura – São Paulo, Minas Gerais e Bahia (2017).

Nos três estados, o grau de representatividade das câmaras setoriais é assimétrico e diferenciado entre os setores, embora o grau de associação parecesse ter crescido. Embora a articulação seja coletiva, mesmo em São Paulo, onde as reuniões são abertas ao público, a modalidade de governança das câmaras setoriais é pouco democrática, nas quais se detecta a ausência de representantes de alguns elos da cadeia produtiva, dadas certas dificuldades de representação e de mobilidade dos agentes para participar das reuniões. Além disso, registra-se certa fragilidade institucional das câmaras setoriais, em decorrência de alguns desafios, tais como: subordinação aos interesses da gestão política em vigor; lacunas no tratamento das demandas (a Secretaria da Agricultura e Abastecimento – SAA, por exemplo, não aciona canais internos competentes, como comissões técnicas etc.); algumas demandas extrapolam

a competência da SAA. Todas estas fragilidades têm contribuído para desestimular a participação e o comprometimento do papel das câmaras setoriais na formulação de políticas públicas. No campo das lideranças, quem tem maior habilidade social tem maior poder no interior das câmaras setoriais (Verdi, Otani e Souza, 2015).

Em Minas Gerais, diferentemente de São Paulo e da Bahia, as reuniões das câmaras setoriais não são abertas ao público e restringem-se a alguns municípios e representantes dos setores. Na Bahia, as câmaras setoriais não funcionam. No seu lugar, parece que o governo do estado optou, a partir de 2007, com base no que vinha sendo implantado pelo governo federal desde 2003, por uma nova delimitação do seu espaço geográfico, definida como *territórios de identidade* (Dias, 2016). Inicialmente, segundo técnicos da SAA, algumas câmaras fizeram uma ou duas reuniões no início, mas acabaram sendo desativadas pelo descrédito dos agentes nas políticas prometidas, mas não realizadas, pelo governo do estado. Neste caso, argumenta-se que tal desinteresse pelas câmaras setoriais é resultado de a política territorial estar direcionada para os territórios de identidade, considerados pelo governo estadual como o carro-chefe da inovação no tratamento da questão regional no Brasil. Dessa forma, as administrações públicas têm contribuído muito pouco para a construção dessas novas legitimidades democráticas, para que possam atender às demandas de uma coordenação descentralizada do Estado e da política pública, favorecendo as novas estratégias de desenvolvimento territorial sustentável, democrático e participativo. Portanto, na Bahia, as câmaras setoriais não têm contribuído para que os atores regionais se auto-organizem e autogarantam suas reivindicações.

Das câmaras analisadas, as mais atuantes estão em São Paulo e Minas Gerais, como café, fruticultura, uva e vinho, bem à frente das de carne bovina e caprino-ovinocultura (Pires *et al.*, 2017; Pires, 2018; Verdi, 2017a). Como os estudos mostram, na Bahia, as câmaras setoriais são inoperantes.

Nas câmaras setoriais nacionais que funcionam no Ministério da Agricultura, o estado de São Paulo, que lidera apenas na citricultura do país, está representado em todas as câmaras setoriais. Os representantes deste estado, nas reuniões das câmaras setoriais nacionais, concentram poder nas associações de exportadores (carne, cítrus), associações de indústrias de beneficiamento (cacau), associações de automação (carne, vinho, fruticultura), Associação Brasileira de Supermercados (Abras) e na Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação (Abia). De início, pode-se notar o caráter bipartite das câmaras setoriais, ferindo o ideário democrático preconizado, também, em portaria ministerial (nº 231/2015). Em geral, as câmaras setoriais do mapa têm um foco bem definido, o mercado, os mecanismos de operacionalização estão bastante azeitados e a coerência das ações casa bem com os objetivos de cada fórum. Em contrapartida, a baixa representatividade dos setores não patronais, da *accountability* e transparência, mostra uma falta de característica democrática desse modelo de governança das câmaras federais no ministério.

Observando essa característica da distribuição dos membros, as câmaras federais se tornaram fóruns bipartite entre representantes do governo e dos setores patronais. As organizações privadas se valem de fóruns e locais privilegiados de debate com o Estado, para propor e guiar os processos de articulação das redes de poder com a finalidade de organizar e desenvolver seus setores e territórios. Os casos do estado do Rio Grande do Sul e o Instituto Brasileiro do Vinho (Ibravin) e das parcerias do estado da Bahia com o Centro de Inovação do Cacau (CIC) são exemplos deste tipo de governança privada-estatal (Marcusso, 2018).

Com relação à dinâmica econômica dos territórios das câmaras setoriais nos estados, os resultados mostraram que os PIBs *per capita* em 2014 são menores nos territórios dos produtores da carne de caprinos e ovinos e da produção do cacau na Bahia, na média R\$ 12.953,00 e R\$ 13.113,00, respectivamente. Nesses territórios, a regulação da relação salarial local é também precoce e incompleta, mas também parcial e limitada, principalmente, destacando-se os territórios das câmaras setoriais do café, do cacau e das frutas na Bahia. Na média dos territórios dessas câmaras setoriais, apenas um pouco mais de um terço dos trabalhadores no mercado de trabalho possuía carteira de trabalho assinada (Pires, 2018).

Com relação aos partidos políticos, que governam as prefeituras municipais dos territórios das câmaras setoriais, registram-se distintas trajetórias no período 2002-2014: nos municípios das câmaras setoriais de São Paulo, o PSDB é o partido com o maior número de prefeituras (mais de vinte anos no governo), seguido do PMDB; nos municípios das câmaras setoriais de Minas Gerais, o PT é o partido com maior número de prefeituras e, em seguida, vem o PSDB e o PMDB. Esses dois partidos rivalizam com o PT na política local. Nos municípios das câmaras setoriais da Bahia, dois movimentos importantes (efeito governador) foram registrados: i) a forte presença do PFL entre 2001-2004 e 2005-2008 – nos dois últimos períodos, esse partido reduz significativamente a sua força política nos municípios desse comitê; e ii) em movimento inverso, o PT cresce a sua participação nos governos dos municípios nos dois últimos períodos da série. O PCdoB, tradicional parceiro do PT, também assumiu dois mandatos no período da pesquisa. Pode-se atribuir esta pulverização de partidos políticos no comando dos municípios a uma estratégia dos partidos hegemônicos, para acomodar interesses políticos de oligarquias locais criando novas siglas partidárias.

Com relação aos gastos públicos municipais, repetindo o padrão de gastos dos territórios dos comitês de bacias, os gastos sociais nos territórios das câmaras setoriais predominam em todas as prefeituras, seguidos dos gastos políticos e, por último, dos gastos econômicos. Nos territórios das câmaras setoriais da Bahia e de Minas Gerais, os gastos econômicos das prefeituras municipais predominam nas funções agricultura, transporte e gestão ambiental. Nos territórios das câmaras

setoriais de São Paulo, essa ordem é diferente: agricultura, transportes e comércio e serviço – diferente dos outros dois estados, a função comércio e serviços aparece como a terceira em ordem de prioridade, em lugar da função gestão ambiental. Esta diferença no gasto econômico dos municípios de São Paulo, em relação aos da Bahia e de Minas Gerais, reflete maior poder político local dos empresários paulistas desse ramo em comparação aos outros grupos sociais locais, na captura das despesas dos orçamentos municipais.

5.3 A governança territorial nos circuitos turísticos

A terceira principal modalidade de governança nasce de uma articulação entre o Conselho Estadual de Turismo e o circuito turístico de rotas e atributos territoriais, pastagens intransferíveis entre municípios e regiões do país. Como o turismo local e regional se baseia em uma “cesta de atrativos” de recursos naturais e de produtos artesanais específicos, a governança territorial dos conselhos com os circuitos dependem de uma articulação maior da comercialização desses atrativos com as empresas de viagens, meios de hospedagem e alimentação nas localidades. Com o avanço do ecoturismo, têm surgido novas atividades de negócios nas quais a questão ambiental embute novos conflitos no uso e na regulação da comercialização da paisagem.

Nos estados brasileiros, portanto, a estrutura pública de governança da região turística e seus circuitos turísticos se constituem de formas de regulação setoriais, para uma atividade específica, o turismo. Entretanto, a depender da relevância do turismo regional e da capacidade de poder político e econômico dos municípios componentes, essa forma de governança tende a ampliar seu conjunto de temas de interesse e acaba se constituindo em uma estrutura mais ampla de planejamento, fomento e acompanhamento do desenvolvimento econômico, tomando para si tarefas que não foram previstas no início da construção institucional. Como o turismo é uma atividade socioeconômica de difícil delimitação e mensuração, torna-se normal a inclusão de temas como: pobreza, emprego, informalidade, educação, saúde, meio ambiente e obras públicas na pauta de compromissos e convenções que buscam implementar os atrativos, atividades e recursos humanos e econômicos do turismo em uma territorialização constituída.

Embora os circuitos turísticos adquiram elementos próprios que os capacitam como entidades de governança *corporativa* nos três estados, os antigos conselhos estaduais de turismo e os novos conselhos de turismo regional em São Paulo, ou as câmaras temáticas das zonas (ou regiões) turísticas na Bahia, se sobrepõem no contexto atual como entidades e instâncias mais amplas de governança *política* regional e territorial. Esses conselhos e câmaras, presididos pelas secretarias estaduais de turismo e formados por um conjunto de municípios turísticos com afinidades culturais ou naturais, são na prática colegiados de caráter consultivo, propositivo e deliberativo, que têm por finalidade opinar, sugerir e propor medidas para desenvolver o turismo

nas regiões dos estados. Os fóruns estaduais têm a finalidade de descentralizar as ações definidas na política nacional de turismo e discutir as demandas relacionadas ao estado e seus municípios, apoiando o funcionamento das câmaras das zonas turísticas e dos conselhos municipais de turismo.

Na prática, o circuito turístico é o braço logístico do Conselho Estadual de Turismo. Na pesquisa, a primeira apreciação dos sete circuitos selecionados para os estudos de casos revelaram processos de sobreposição de municípios em diferentes conselhos e câmaras, mas também em outras modalidades de governança. Encontram-se, nesses casos, os municípios de Atibaia/São Paulo, Araguari/Minas Gerais e Juazeiro/Bahia, que estão no circuito turístico das frutas, mas também participam da câmara setorial de frutas e dos CBHs (Castro e Fuini, 2019; Fuini e Castro, 2018; Pires *et al.*, 2017; Pires, 2018; Verdi, 2017b).

De acordo com o quadro 3, o circuito turístico, o Conselho Estadual de Turismo e recentemente o conselho da região turística constituem as três principais escalas de governança desse setor no Brasil. Nos três estados, o tipo de governança predominante nesses conselhos e circuitos turísticos é de uma *governança estatal-privada*, quer dizer, quando o Estado e as instituições públicas (*conselhos* turísticos) impulsionam a coordenação de recursos e estratégias territoriais com o setor empresarial (*circuitos* turísticos). Neste caso, ambos se estabelecem por meio de consórcios intermunicipais dos órgãos públicos, das autarquias e serviços coletivos, demandados por atores públicos ou privados do território.

QUADRO 3

Governança dos conselhos de circuitos turísticos – São Paulo, Minas Gerais e Bahia

Circuitos turísticos	Governança estadual	Governança regional
Circuito Turístico das Frutas (São Paulo) Circuito Turístico das Frutas (Bahia)	Conselho Estadual de Turismo Conselho Estadual de Turismo	Conselho da Região Turística Bem Viver Conselho da Região Turística Lagos do São Francisco
Circuito Turístico das Águas (São Paulo) Circuito dos Lagos (Minas Gerais)	Conselho Estadual de Turismo Conselho Estadual de Turismo	Conselho da Região Turística Café e Flores Conselho da Região Turística
Circuito Turístico da Serra da Mantiqueira (Minas Gerais)	Conselho Estadual de Turismo	Conselho da Região Turística
Circuito Turístico da Costa do Cacau (Bahia)	Conselho Estadual de Turismo	Conselho da Região Turística Costa do Cacau
Circuito Turístico da Chapada Diamantina (Bahia)	Conselho Estadual de Turismo	Conselho da Região Turística da Chapada Diamantina

Fontes: IBGE, Mapa do Turismo do Brasil e Secretarias Estaduais de Turismo (2017).

Em relação à caracterização dos territórios das demais modalidades de governança, de uma maneira geral, os resultados mostraram que o PIB *per capita* nos municípios dos circuitos turísticos, em 2014, são maiores nos territórios do Circuito Turístico das Frutas e do Circuito Turístico das Águas, ambos no estado

de São Paulo, na média com R\$ 72.188,00 e R\$ 53.416,00, respectivamente. Nesses mesmos territórios, os empregados na relação salarial atingem 63% e 57% dos trabalhadores ocupados nos mercados de trabalho. Em situação oposta, estão os territórios do Circuito Turístico da Chapada Diamantina e do Circuito Turístico das Frutas, ambos na Bahia, com PIB *per capita* de R\$ 7.515,00 e R\$ 9.104,00, com uma relação salarial que atinge apenas 13,2% e 30,0% do mercado de trabalho, respectivamente.

Com relação aos partidos políticos que governaram as prefeituras municipais dos territórios dos circuitos turísticos em Minas Gerais, as investigações mostraram que o PSDB aparece como partido hegemônico, exercendo oito mandatos nos municípios do Circuito Turístico da Serra da Mantiqueira, seguido pelo PMDB e pelo PFL/DEM. No território do Circuito Turístico dos Lagos, o PSDB ocupa o terceiro lugar em número de mandatos municipais exercidos, sendo superado pelo PMDB e pelo PFL/DEM. A força eleitoral desses partidos políticos se manifesta de maneira mais perene ao longo do tempo. Quanto ao PLF/DEM, que já exerceram cinco mandatos e se constituíram em forte força política nos municípios desses circuitos, vai se enfraquecendo ao longo do tempo, não elegendo nenhum prefeito nos dois últimos pleitos eleitorais. Em contrapartida, é baixa a penetração dos partidos de esquerda na região dos circuitos em Minas Gerais, nos quais o PT exerceu somente um mandato ao longo do período (2002). Isso pode ser reflexo da acirrada disputa entre o PT e o PSDB, partido hegemônico no estado, ou também do tamanho ou da estrutura produtiva dos municípios com baixo índice de sindicalização.

Da mesma forma, repetindo o padrão de gastos dos territórios dos comitês de bacias, os gastos sociais predominam em todas as prefeituras, seguidos dos gastos políticos e, por último, os gastos econômicos – os quais são relativamente baixos para o financiamento do desenvolvimento econômico local.

5.4 A governança setorial e territorial nos arranjos produtivos locais

No Brasil, o primeiro Termo de Referência para a Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento de APLs foi elaborado em 2004 pelo Grupo de Trabalho Permanente para APL (GT APL), no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Este apoio adequava-se à construção da PNDR, em curso no Ministério da Integração Nacional (MI). A noção de APLs, além de indicar a concentração industrial geográfica de micro, pequenas e médias empresas (MPMEs), passa a sugerir a existência de uma cultura local, de cooperação e organização institucional, de coordenação e formas de governança, de aprendizagem coletiva e potencial local de promover inovações (Brasil, 2004). De acordo com esse termo de referência, um APL significava

um número de empreendimentos e de indivíduos que atuam em torno de uma atividade produtiva predominante, e que compartilhem formas percebidas de cooperação e algum *mecanismo de governança*, e pode incluir pequenas, médias e grandes empresas (Brasil, 2004, p. 5).

Desta forma, a coordenação dos APLs vai se constituir na quarta modalidade de governança territorial no Brasil, que se constrói na articulação dos interesses patronais e familiares de pequenas e médias empresas da indústria de transformação aglomerada em cidades do interior. Esses arranjos tiveram um momento de auge na política de desenvolvimento local dos estados no início dos anos 2000, com apoio logístico do governo federal e financiamento do BID, nos quais a governança via *comitês gestores* seria a inovação institucional da organização do setor produtivo envolvido.

Na prática, dependendo das articulações empresariais e políticas locais, esses comitês gestores projetados pelo BID, nos três estados, foram substituídos por sindicatos patronais, fundações de instituições de ensino, prefeituras ou outra entidade representativa do setor, para liderar as ações do APL com o estado. Como a organização dos sindicatos de trabalhadores é baixa nas pequenas e médias empresas, não se encontram comitês gestores representativos dos trabalhadores e das populações locais, como previstos nos programas do BID, mas um sindicato patronal associado ao estado como a principal entidade de governança privada à frente do APL.

Atualmente, sem o financiamento do BID, os programas e a representação das governanças dos APLs diante do Estado estão desarticulados em São Paulo e Minas Gerais. Entre os três estados analisados, na prática, o programa dos APLs deixou de existir na Bahia, desde 2014, onde foram criados em 2002 pelo governo estadual apenas para aproveitar uma oportunidade de financiamento externo por meio do BID. Nesse sentido, com os erros estruturais do programa, a situação atual dos APLs se encontra no mesmo estágio anterior ao financiamento do BID.

Os onze APLs selecionados para os estudos de casos revelam modalidades específicas na governança dos seus territórios, tanto na indústria de alimentos e da produção de vinho quanto no mundo fabril de aglomerados de empresas de pequeno e médio porte nos setores de produtos têxteis, confecções e calçados (Fuini e Castro, 2018; Pires *et al.*, 2017; Pires, 2018).

Como pode ser visto no quadro 4, diferentemente das câmaras setoriais, que já são uma modalidade de governança dos setores agropecuários, nos APLs, geralmente a governança é exercida por uma Federação, associação ou sindicato patronal, quase sempre sem a presença de sindicato de trabalhadores.

Portanto, nos APLs, as *governanças privada e privada-coletiva* são as duas formas predominantes da coordenação dos interesses empresariais, reconhecidas pelo Estado. Trata-se de governanças corporativas distintas quanto a suas estruturas, setores e organizações, com pouca presença e participação dos representantes das pequenas empresas e dos trabalhadores nos processos de decisão. Na prática, os comitês gestores de APLs são representados pelas organizações empresariais patronais dominantes, que impulsionam e pilotam os dispositivos institucionais existentes de coordenação diante do Estado, com objetivo claro de apropriação privada dos recursos do território. Em geral, em São Paulo, a apreciação dos pleitos para desembolso pela Secretaria de Desenvolvimento do Estado para o programa do APLs não inclui variáveis-chave acerca da sustentabilidade econômica dos projetos no tempo; além disso, nota-se a falta de conhecimento sobre os principais problemas enfrentados pelas empresas (Fia, 2012, p. 10-11). Nesse cenário, as falhas da governança local são evidentes.

QUADRO 4

Gestores de arranjos produtivos locais SP, MG, BA

APLs	Gestor estadual	Gestor local
Calçados Masculinos de Franca (São Paulo) Calçados Esportivos de Nova Serrana (Minas Gerais) Calçados Esportivos de Ipirá (Bahia)	Rede Paulista de APLs Núcleo Estadual de APLs Núcleo Estadual de APLs	Sindicato da Indústria de Calçados de Franca (Sindifranca) Sindicato da Indústria de Calçados de Nova Serrana (Sindinova)
Têxteis e Confeções de Americana (São Paulo) Vestuário de Malhas de Jacutinga (Minas Gerais) Confeções de Feira de Santana (Bahia)	Rede Paulista de APLs Núcleo Estadual de APLs Núcleo Estadual de APLs	Polo Tecnológico da Indústria Têxtil (Polo Tectex)/ Feira Industrial de Americana (Fidam) Associação Comercial de Jacutinga (Acija), Associação Comercial, Industrial, Agropecuária e de Serviços de Monte Santo (Acims) Sindicato da Indústria Têxtil e Confeções
Equipamentos Médico-hospitalares de Ribeirão Preto (São Paulo)	Rede Paulista de APLs	Fundação Instituto Polo Avançado da Saúde (Fipase)
Semi-jóias e Bijuterias de Limeira (São Paulo)	Rede Paulista de APLs	Associação Limeirense de Joias (ALJoias)
Vinhos Finos do Vale do São Francisco (Bahia) Vinhos Potenciais de Jundiá e São Roque (São Paulo)	Núcleo Estadual de APLs Rede Paulista de APLs	Valexport Sindicato Indústria Vinho São Roque (Sindusvinho)

Fonte: Secretarias Estaduais de Desenvolvimento – São Paulo, Minas Gerais e Bahia (2017).

Com relação aos territórios dos APLs, de uma maneira geral, os PIBs *per capita* nos municípios dos APLs, em 2014, são maiores nos territórios de fabricação de *produtos têxteis e confeções* de Americana, Cerquilha e Tietê, todos em São Paulo, na média com R\$ 42.820,00 e R\$ 38.190,00, respectivamente. A regulação da relação salarial local é a mais abrangente nos mercados de trabalhos nos municípios dos APLs de confeções de Americana e Cerquilha/Tietê, bem como de cama,

mesa e banho de Ibitinga e de Vinho de Jundiá. No municípios desses APLs, os trabalhadores assalariados com carteira de trabalho assinada representam entre 61% e 63% de todos os ocupados nesses mercados regionais de trabalho, quase o dobro dos assalariados com carteira nos municípios de fabricação de calçados esportivos de Ipirá na Bahia, de malhas e confecções no sul de Minas Gerais e em Feira de Santana na Bahia.

Com relação aos partidos políticos nos territórios dos APLs, no estado de São Paulo, o PSDB foi o partido que governou o maior número de prefeituras no APL de Americana no período estudado (seis). Em seguida, encontram-se o PT e o PDT, empatados com cinco mandatos cada. Com relação ao APL de Franca, o PT é o partido que governou o maior número de prefeituras no período (sete). Em seguida, aparecem o PSDB (seis) e o PMDB (cinco). Em Minas Gerais, o PSDB aparece como partido hegemônico no APL de calçados esportivos de Nova Serrana, com oito mandatos, seguido pelo PMDB (sete). O PT aparece em quarto lugar, com quatro mandatos nos municípios do APL de calçados esportivos de Nova Serrana e, em segundo lugar, no APL de malhas e confecções de Monte Sião, ocupando forte força política nos municípios desses APLs. Na Bahia, nos territórios dos APLs, o PT não aparece tão forte quanto nos municípios das outras modalidades de governança. Entretanto, registra-se a queda vertiginosa da participação do antigo PFL e o crescimento do PT e do PCdoB no interior do estado (efeito governador Jaques Wagner).

A proporção muito pequena dos gastos econômicos das prefeituras também indica uma pequena capacidade de financiamento indutor dos municípios para estimular o desenvolvimento local.

6 CONCLUSÕES

Como procuramos demonstrar neste artigo, a construção da governança ativa e propositiva é um elemento fundamental para a coordenação democrática do desenvolvimento territorial, podendo inclusive ser tratada como seu recurso específico, intransferível. Por meio dela, é possível conceber a proximidade de redes de atores que caracterizam, por meio de seus compromissos, acordos e convenções, que ocorrem em determinado território. Posto isso, pode-se afirmar que, conforme o nível de compartilhamento das decisões em uma estrutura de governança territorial pública, envolvendo atores com interesses distintos, maior é o nível de satisfação dos integrantes da governança diante da contemplação de seus objetivos. Esta afirmação foi corroborada pelas entrevistas e pelas pesquisas primárias de observação participante, qualitativas e quantitativas, além de vasta consulta bibliográfica de documentos públicos e de atas de reuniões.

Partindo dessas reflexões, umas das principais conclusões deste artigo é confirmar que o processo de construção das modalidades de governança territorial nos três estados pesquisados é muito heterogêneo e desigual, variando entre setores econômicos e arranjos de territórios produtivos, mas também entre prefeituras, mesmo aquelas que foram governadas por orientações partidárias distintas. No estágio atual do desenvolvimento brasileiro, as iniciativas de setores (cadeias produtivas) e territórios como fio condutor da governança territorial voltada para o desenvolvimento regional ainda são incipientes, predominando as ações das corporações empresariais sobre a representação da corporação coletiva territorial. Em casos extremos, ações individuais de empresas podem favorecer um ambiente de cultura empresarial refratária à organização política setorial, com vistas à possibilidade de formação de sinergias. Desta forma, acabam contribuindo para a incompletude das governanças truncadas, incompletas, reproduzindo acordos fragmentados, parciais e provisórios.

Apesar dos avanços democráticos dos governos de Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma, de maior descentralização política e de transferências federais automáticas de recursos do orçamento público para os estados e municípios, as conclusões do estudo apontam que ainda se registra uma tendência de concentração de poderes no governo central, já anunciada por Arretche (2007, p. 265), no que diz respeito à tributação e à criação de leis e regulamentos, e um movimento de descentralização do poder para os governos estaduais e municipais limitado à área administrativa e das políticas públicas. Mesmo com os recursos do orçamento do Estado concentrados na União, os interesses subnacionais e supralocais constituíram recortes geográficos inovadores para enfrentar a nova estratégia de governança do desenvolvimento territorial.

Naquele ambiente institucional e histórico que tendia a uma desconcentração política e administrativa do país, seria possível supor que a capacidade de governança dos territórios, com execução a cargo de ministérios distintos, envolvendo diferentes escalas de governo, estaria sempre sujeita a sobressaltos, não apenas em função do desafio gerencial hercúleo que demandam, mas também das inevitáveis nuances e mudanças políticas. O principal desafio parecia consistir na construção de instâncias de interlocução suficientemente representativas, para superar a lógica da competição em prol da sinergia. Daí a importância da governança territorial para as políticas estaduais como para uma nova política nacional de desenvolvimento regional. Nesse contexto, as estruturas de governança vigentes analisadas, apesar de compostas por atores locais e regras formais e informais, ainda não permitem o aperfeiçoamento das relações de poder e das formas democráticas de gestão da coisa pública, que desafiam a cidadania e a ação política na atualidade brasileira.

Neste cenário estrutural, a falta de articulação e coordenação entre diferentes atores com estratégias diferentes em cada modalidade de governança é grande. Na maioria dos casos analisados, a governança é mais eficaz quando está sob a responsabilidade de uma instituição pública com poder político para tomar decisões e

firmar compromissos (por exemplo, comitês de bacias, câmaras setoriais e circuitos turísticos). Ficou evidente que o envolvimento dos empresários e dos governos municipais na formulação das políticas leva tempo, pois estes se negam a perceber que os benefícios a médio e longo prazo compensam os custos da participação e da coordenação das estratégias.

Nessas instâncias de coordenações variadas, tanto princípios como a transparência e a participação política e cidadã quanto princípios inerentes à governança sustentável, tornar-se-iam historicamente os principais desafios para o bom desempenho das administrações públicas, das organizações comunitárias/associativas e das empresas privadas.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. **Presidencialismo de coalisção**. Rio de Janeiro, 2017.
- ARAÚJO, T. B. de. Por uma política nacional de desenvolvimento regional. *In*: ARAÚJO, T. B. de. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro**: heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- ARRETCHE, M. Federalismo, políticas e instituições: o Brasil em perspectiva comparada. *In*: DINIZ, E. (Org.). **Globalização, Estado e desenvolvimento**: dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. p. 264-300.
- BANDEIRA, P. S. Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. *In*: BECKER, D. F.; BANDEIRA, P. S. **Desenvolvimento local/regional**: determinantes e desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2000. v. 1.
- BORDIN, A. **A questão local**. Rio de Janeiro: DP&M, 2001.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Manual de atuação em arranjos produtivos locais**. Brasília, 2004.
- BRUNO, M.; CAFFÉ, R. Financeirização e regulação concorrencial do trabalho: uma análise preliminar do desmonte da relação salarial no Brasil. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DO TRABALHO, 15., 2017, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Abet, 2017.
- CASTRO, B. A. C. de; FUINI, L. L. A governança territorial no Brasil: um estudo do circuito das águas paulista. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO, 2., 2019, Rio Claro, São Paulo. **Anais...** Rio Claro, 2019.
- DALLABRIDA, V. R. Concepções teóricas que sustentam o debate sobre descentralização político-administrativa. *In*: DALLABRIDA, V. R. (Org.). **Governança territorial e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

DIAS, W. J. V. **Territórios de identidade e políticas públicas na Bahia**: gênese, resultados, reflexões e desafios. Feira de Santana: Z ArteEditora, 2016.

DINIZ, E. O pós-Consenso de Washington: globalização, Estado e governabilidade reexaminados. In: DINIZ, E. (Org.). **Globalização, Estado e desenvolvimento**: dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

FIA – FUNDAÇÃO INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO. **Fortalecimento do Programa Estadual de Fomento aos Arranjos Produtivos Locais** – Relatório Final. São Paulo, 11 dez. 2012.

FIGUEIREDO FILHO, W. B. Algumas estruturas de governança no interior da Bahia, de Minas Gerais e São Paulo: mais inércia institucional e menos modernização política entre 2002 e 2014. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 25, n. 3, p. 1009-1031, set. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3QcaP0w>>. Acesso em: 29 jul. 2021.

FRANCO, A. de. **Por que precisamos de desenvolvimento local integrado e sustentável?** Brasília: Instituto de Política, 1999.

FUINI, L. L. A governança territorial no circuito das malhas do Sul de Minas Gerais. **Interações**, Campo Grande, v. 9, p. 141-148, 2008.

FUINI, L. L.; CASTRO, B. A. C. de. Governança territorial e desenvolvimento: um estudo sobre o APL do circuito das malhas/MG. **Revista Estudo e Debate**, dez. 2018.

LE GALÈS, P. **Le retour des villes européennes**: Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance. Paris: Presses de Sciences-Po, 2003.

MARCUSSO, E. O poder econômico das câmaras setoriais no Mapa. **Revista Espaço e Geografia**, Brasília, v. 21, n. 2, out. 2018.

MAURO, C. A. D.; MAGESTE, J. G.; LEMES, E. M. As bacias hidrográficas como critério para o planejamento territorial. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 18, n. 64, p. 472-482, dez. 2017.

OLIVEIRA, F.; BRAGA, R.; RIZEK, C. (Org.). **Hegemonia às avessas**: economia, política e cultura na era da servidão financeira. São Paulo: Boitempo, 2010.

PECQUEUR, B. Le développement territorial: une voie de crise pour les collectivités locales? In: KLEIN, J. L. *et al.* **L'innovation locale à l'épreuve du global, un défi pour les acteurs**. Presses de l'Université du Québec, 2016. p. 15-25.

PIRES, E. L. S. Modalidades e desafios da governança territorial na Bacia Hidrográfica dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiáí. **Boletim de Geografia Teórica**, v. 41, p. 207-222, 2016a.

_____. A governança territorial no estado de São Paulo: modalidades, formas de coordenação e princípios reguladores. **Estudos Geográficos (Unesp)**, v. 14, p. 143-164, 2016b.

_____. Território, governança e desenvolvimento: questões fundamentais. **Caderno Prudentino de Geografia**, v. 38, p. 24-49, 2016c.

_____. As modalidades de governança territorial no estado de São Paulo: especificidades institucionais, políticas públicas e lógicas de desenvolvimento. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 229-249, 2017.

_____. **Governança territorial no Brasil**: especificidades institucionais, lógicas espaciais e políticas de desenvolvimento. São Paulo: Fapesp, 2018.

PIRES, E. L.; NEDER, R. T. A governança territorial no Brasil: as instituições, os fatos e os mitos. **Geografia e Pesquisa**, Ourinhos, Unesp, v. 2, n. 2, p. 31-45, jul.-dez. 2008.

PIRES, E.; MÜLLER, G.; VERDI, A. Instituições, territórios e desenvolvimento local: delineamento preliminar dos aspectos teóricos e morfológicos. **Geografia – Associação de Geografia Teórica**, Rio Claro, v. 31, set.-dez. 2006.

PIRES, E. L. S. *et al.* **Governança territorial**: conceito, fatos e modalidades. Rio Claro: Unesp, 2011.

PIRES, E. L. S. *et al.* A governança territorial revisitada: dispositivos institucionais, noções intermediárias e níveis de regulação. **Geographia (UFF)**, v. 19, p. 24-38, 2017.

RESENDE, G. M. *et al.* Brasil: dez anos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). **Boletim Regional Urbano e Ambiental**, Brasília, n. 11, jan.-jun. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3vCbNd3>>. Acesso em: 29 jul. 2021.

SINGER, A.; LOUREIRO, I. (Org.). **As contradições do Lulismo**: a que ponto chegamos? São Paulo: Boitempo, 2016.

TAKAGI, M. **Câmaras setoriais agroindustriais, representação de interesses e políticas públicas**. São Paulo: Annablume/Fapesp, 2004.

THÉRET, B. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova**, n. 58, p. 224-254, 2003.

TORRE, A. Conflitos e governança dos territórios. **Raízes**, v. 28, n. 1-2, p. 109-120, 2010.

VERDI, A. R. Strategies for governance and competitiveness of viticulture in São Paulo (Brazil). *In*: WORLD VINE AND WINE CONGRESS, 40., 2017, Sofia, Bulgaria. **Proceedings...** Sofia, 2017a.

_____. Contributions of enotourism to the vitiviculture of the state of São Paulo- Brazil. *In: WORLD VINE AND WINE CONGRESS*, 40., 2017, Sofia, Bulgaria. **Proceedings...** Sofia, 2017b.

VERDI, A. R.; OTANI, M. N.; SOUZA, M. C. M. Governança da Câmara Setorial de Uva e Vinho do estado de São Paulo, Brasil. *In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE VITICULTURA E ENOLOGIA (CLAVE)*, 2015, Bento Gonçalves, Rio Grande do Sul. **Anais...** Bento Gonçalves, 2015.

WORLD BANK. **Managing development: The governance dimension**. Washington: World Bank, 1991. (Discussion Paper, n. 34899).

_____. **Governance: The World Bank's experience**. Washington: World Bank, 1996.

_____. **A decade of measuring the quality of governance: Governance Matters 2006 – Worldwid Governance Indicators**. Washington: World Bank, 2006.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

FUINI, L. L.; CASTRO, B. A. C. de. Governança territorial e desenvolvimento: um estudo do circuito das águas paulistas e arranjo/circuito das malhas do sul de Minas. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 15, n. 5, p. 29-43, set.-dez. 2019.

PIRES, E. L. S. A governança territorial ameaçada. **Agenda Política: Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR**, v. 6, n. 3, p. 67-98, 2018.

SANTOS, A. V.; PIRES, E. L. S. Aspectos econômicos e sociais da reciclagem: um estudo aplicado em uma cooperativa de catadores em Vitória da Conquista-BA. **Revista Formação**, v. 1, n. 25, 2017.

VERDI, A. R.; OTANI, M. N. Viticultura no estado de São Paulo: governança e estratégias tecnológicas para enfrentar os desafios do mercado. *In: CONGRESSO MUNDIAL DA VINHA E DO VINHO*, 39., 2016, Bento Gonçalves, Rio Grande do Sul. **Anais...** Bento Gonçalves, 2016.

Data da submissão em: 4 jul. 2019.

Primeira decisão editorial em: 6 nov. 2019.

Última versão recebida em: 9 ago. 2021.

Aprovação final em: 7 out. 2021.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques Honorio

Ana Clara Escórcio Xavier

Barbara de Castro

Cláudio Passos de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Brena Rolim Peixoto da Silva (estagiária)

Nayane Santos Rodrigues (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danielle de Oliveira Ayres

Danilo Leite de Macedo Tavares

Leonardo Hideki Higa

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ISSN 0103-4138



9 770103 413007

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO