

A GOVERNANÇA TERRITORIAL REVISITADA: DISPOSITIVOS INSTITUCIONAIS, NOÇÕES INTERMEDIÁRIAS E NÍVEIS DE REGULAÇÃO¹

Elson Luciano Silva Pires*

Universidade Estadual Paulista

Lucas Labigalini Fuini**

Instituto Federal de São Paulo

Wilson Bento Figueiredo Filho***

Academia da Força Aérea

Eugênio Lima Mendes****

Universidade Estadual de Feira de Santana

Resumo: A palavra governança não é nova. Ela perpassa por diversos períodos da história e assume significados específicos em determinadas épocas e países. Atualmente, o conceito de governança designa 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 dos atores. O objetivo deste artigo é problematizar os fatores explicativos das teorias institucionalistas que tratam a governança territorial como uma condição necessária para estabelecer compromissos entre os atores, com vistas ao desenvolvimento econômico, social e político das metrópoles, das cidades e seus territórios locais e regionais. Enfrentar as lacunas do debate acadêmico e coadunar os conceitos da literatura internacional referente à governança territorial, em especial a de matriz francesa, com a nacional, são um dos principais contributos deste artigo.

Palavras-chave: Formas institucionais. Governança territorial. Modos de regulação.

REVISITING TERRITORIAL GOVERNANCE: INSTITUTIONAL DEVICES, INTERMEDIATE NOTIONS AND REGULATORY LEVELS

Abstract: The word governance is not new. It goes through different periods of history and takes specific meanings in certain times and countries. Currently, the concept of governance can be defined as institutional procedures of power relations and of public or private forms of management, which can be formal as well as informal, that govern political actions of political actors. The purpose of this article is to analyze the explanatory factors of institutionalist theories that approach territorial governance as a necessary condition to establish compromises among actors, seeking an economic, social, and political development of metropolis, cities, and their regional and local territories. One of the main contribution of this paper is to address the gaps in academic debate, and to relate national Brazilian concepts to international literature concerning territorial governance, in particular the French theoretical framework.

Keywords: Institutional forms. Territorial governance. Modes of regulation.

LA GOVERNANCE TERRITORIALE REVISEE: DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS, NOTIONS INTERMÉDIAIRES ET NIVEAUX DE RÉGULATION

Resumé: Le mot gouvernance n'est pas nouveau. Il traverse diverses périodes de l'histoire et prend des significations spécifiques à certains moments et pays. Actuellement, le concept de gouvernance désigne toutes les procédures institutionnelles de relations de pouvoir et de formes de gestion publiques ou privées, formelles ou informelles, qui régissent l'action politique des acteurs. L'objectif de cet article est de problématiser les facteurs explicatifs des théories institutionnalistes qui traitent la gouvernance territoriale comme une condition nécessaire pour établir des compromis entre les acteurs, en vue du développement économique, social et politique de la métropole, des villes et de leurs territoires locaux et régionaux. Faire face aux lacunes du débat académique en accord avec les concepts de la littérature internationale sur la gouvernance territoriale, notamment la matrice française, avec la matrice nationale, sont l'une des contributions majeures de cet article.

Mots-clés: Formes institutionnelles. Gouvernance territoriale. Modes de régulation.

¹Este artigo se nutre do relatório final da pesquisa "As Modalidades de Governança Territorial no Estado de São Paulo: territórios, políticas públicas e desenvolvimento", realizado pelo Grupo de Pesquisa Estruturas de Governança e Desenvolvimento Territorial, no Laboratório de Desenvolvimento Territorial da UNESP/IGCE/Rio Claro, com auxílio financeiro da FAPESP (Processo 11/50837-9) sob a coordenação do Prof. Elson Pires. Participaram dessa pesquisa, além dos autores deste artigo, os seguintes pesquisadores: Adriana Renata Verdi (APTA), Maria Célia de Souza (IEA), Malimíria Otani (IEA), Nelson Staud (IEA – in memoriam) e Rodrigo Furgieri Mancini (Aequitas). Como auxiliares de pesquisa e estagiários, também participaram os alunos José Rubens Guido Junior (doutorando), Tiago Teixeira (mestrando), Ricardo Nagliati Toppan (mestrando) e José Renato Ribeiro (graduando).

*Doutor em Sociologia, docente do programa de Pós-Graduação em Geografia – UNESP/Campus de Rio Claro. Av. 24-A, 1515. CEP: 13506-900 - Rio Claro – SP. E-mail: elsonlsp@rc.unesp.br

**Doutor em Geografia, docente do Instituto Federal de São Paulo – IFSP/Campus de S. João da Boa Vista. Avenida Marginal, 585 - Bairro Fazenda Nossa Senhora Aparecida do Jaguari. CEP: 13871-298 - São João da Boa Vista – SP. E-mail: lucasfuini@ifsp.edu.br

***Doutor em Geografia, docente da Academia da Força Aérea - AFA, Pirassununga-SP. Estrada de Aguai, s/n - Jardim Bandeirantes. CEP: 13631-972 - Pirassununga – SP. E-mail: wfigueiredo11@gmail.com

****Doutor em Sociologia, docente aposentado da Universidade Estadual de Feira de Santana. Av. Transnordestina, s/n - Novo Horizonte. CEP: 44036-900 - Feira de Santana-BA. E-mail: e.mmendes@uol.com.br

Introdução

A palavra governança não é nova. Ela perpassa por diversos períodos da história e assume significados específicos em determinadas épocas e em alguns países. Ela remonta à Idade Média tanto em francês como em inglês ou em espanhol (*gouvernance*, *governance*, *governanza*). No século XIII, a palavra designava toda a administração de uma região, ou então o edifício que a abrigava ou a residência do governador. O conceito foi referência a regimes especiais de governo em províncias anexadas, tal qual ocorreu na França, ou em contextos particulares da Inglaterra do século XIV, quando a palavra é inicialmente utilizada em língua inglesa (HERMET et al., 2014, p. 126).

No século XX, a partir dos anos 1930, a palavra é utilizada nos Estados Unidos para designar a forma de gerir as grandes empresas (*Corporate governance*), e nos anos 1970 para designar os dispositivos operacionalizados pela firma para conduzir coordenações eficazes aos contratos e à aplicação de normas. Todavia, a expressão só se vulgariza verdadeiramente através de um relatório do Banco Mundial sobre a África em 1989, quando se exalta a “good governance” para os países em desenvolvimento, como uma gestão inspirada nas empresas privadas dos países avançados, eventualmente delegada às ONGs ocidentais. No entanto, a noção já era aplicada desde meados dos anos 1980 à análise das políticas públicas municipais na Grã-Bretanha (HERMET et al., 2014, p. 126).

Atualmente, mais especificamente desde os anos 1990, estendida ao domínio internacional e ao 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. Ao se afastar da distinção público/privado na lógica de uma relação horizontal e já não hierárquica ou vertical entre os “decisores”, essa 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 (HERMET et al., 2014, p. 126).

Frente à emergência de conceitos como descentralização, cooperação e redes (*network*), a teoria da governança vai incorporar novos significados e ganhar complexidade. Estende-se o espaço de ação coletiva, caracterizado por uma maior dispersão de poder entre uma grande diversidade de atores, e a revalorização da cooperação como mecanismo para melhorar a eficácia na ação pública. Nesse contexto, assimila-se a participação como um princípio básico na análise da governança.

A partir dos anos 2000, em virtude da sua complexidade, a expressão governança ganhou um caráter interdisciplinar, e vem sendo usada em várias disciplinas e contextos que envolvem empresas, instituições, organismos governamentais ou não governamentais, para articular a coordenação das interações políticas entre membros e setores da sociedade (UNESCAP, 2009). Daí a denominação dos termos como: *governança corporativa*, *governança política* e *governança territorial*. Desde então, a governança tem sido objeto de estudo de um grande número de trabalhos bem heterogêneos, com origens em diferentes contextos históricos, em diferentes disciplinas do conhecimento e de raízes teóricas distintas. Apesar dos avanços, a apropriação indiscriminada da noção de governança costuma desconsiderar as distintas abordagens e suas correntes de pensamento, sobretudo nas ciências sociais, fazendo com que este termo implique muitas significações e se preste também a múltiplos usos.

No Brasil, a referência direta ao tema da governança territorial foi inicialmente adotada, de forma ainda introdutória, em Dallabrida e Becker (2003). Em outros artigos, o tema foi relacionado por Dallabrida (2003) com a prática do planejamento do desenvolvimento na perspectiva da institucionalização de um processo de concertação público-privada, inserido no debate sobre a dinâmica do desenvolvimento territorial. Recentemente, o mesmo autor esclarece que nesses trabalhos “a governança poderia ser entendida como o *exercício do poder e da autoridade para gerenciar um país, um território ou região, compreendendo os mecanismos, processos e instituições através dos quais os cidadãos e grupos articulam seus interesses*, incluindo como atores as representações dos agentes estatais”. O exercício da governança territorial aconteceria através da atuação dos diferentes atores, nas instituições e organizações da sociedade civil, em *redes de poder socioterritorial*. A definição dos novos rumos para o desenvolvimento do território ou da região dependeria da constituição e da emergência de um novo *bloco socioterritorial*, que, por meio de processos de concertação público-privada que contemplem o caráter democrático-participativo, busquem construir consensos mínimos, pela articulação dos diferentes atores e de suas diferentes propostas e visões de mundo, resultando no pacto socioterritorial, ou seja, o *projeto político de desenvolvimento da região* (DALLABRIDA, 2011, p. 16-7).

Em uma perspectiva para além da análise do poder do Estado e da autoridade dos governantes, outros trabalhos procuraram mostrar que a governança territorial no Brasil deve ser entendida como estruturas diferenciadas de dividir poderes, administrar e inovar recursos, regular conflitos e pilotar os processos e expectativas de planejamento do desenvolvimento dos territórios (PIRES; MÜLLER; VERDI, 2006; PIRES; NEDER, 2008). Algumas

dessas novas manifestações de governança territorial, principalmente no Estado de São Paulo, têm partido de iniciativas locais e regionais na construção de Câmaras, Circuitos, Comitês, Conselhos, Fóruns, Redes e Sistemas de Cooperação, como modalidades de tentativas de coordenação mais descentralizadas, participativas, equilibradas e democráticas. Essas iniciativas de diferentes modalidades de governança territorial se constituem em um novo processo institucional-organizacional de construção de estratégias coletivas, visando compatibilizar os interesses convergentes entre atores geograficamente próximos em caráter parcial e provisório, que atende a premissa das expectativas de resolução de problemas inéditos. A governança territorial se dá também por meio dos projetos setoriais institucionalizados através de Arranjos e Sistemas Produtivos Locais, apoiados pelo Estado com articulação dos agentes econômicos e dos atores sociais locais (FUINI; PIRES, 2009; FUINI, 2010; PIRES et al., 2011; FIGUEIREDO FILHO, 2012).

Este artigo se insere na segunda perspectiva acima e tem como objetivo problematizar os fatores explicativos do percurso teórico e metodológico das teorias institucionalistas na economia, na ciência política e na geografia, que tratam a governança territorial como uma condição necessária para estabelecer compromissos entre os atores, com vistas ao desenvolvimento econômico e político dos territórios locais e regionais. Para atingir este objetivo, o artigo está estruturado em quatro sessões. Na primeira, abordamos o papel das cinco formas institucionais que materializam a história da construção dos territórios nacionais e locais. Na segunda, transplantamos esta abordagem para desenvolver o papel dos dispositivos institucionais na construção dos territórios dos setores, articulados em redes. Na terceira e quarta sessões, abordamos as estruturas espaciais e as estratégias da governança territorial nos processos de desenvolvimento. Na quinta sessão, procuramos problematizar esta abordagem teórica e metodológica especulando sobre as implicações das raízes históricas da matriz institucional do desenvolvimento brasileiro no funcionamento truncado da governança territorial e seus dispositivos de regulação pouco eficazes. Por último, concluímos o artigo procurando sistematizar algumas práticas da teoria.

As formas institucionais e a construção dos territórios locais

De acordo com a abordagem da economia política institucionalista na teoria da regulação, a moeda e o regime monetário, o tipo de relação salarial e outras relações de trabalho e as formas da concorrência constituem as três formas institucionais básicas de uma economia capitalista. Além dessas três, compõem o quadro

institucional a natureza e a forma do Estado-nação e a sua inserção no regime internacional. Essas cinco formas institucionais dão vigor ao sistema e são resultado de compromissos sociais institucionalizados no interior de cada Estado-Nação. Esses compromissos não se restringem a uma lógica exclusivamente econômica, mas também são determinados pela lógica geográfica e política de cada Estado (BOYER, 2009, p. 62).

Nessa abordagem, o capitalismo é um conjunto de formas institucionais, e o crescimento econômico não é o resultado garantido apenas da aplicação do progresso técnico (exógeno/endógeno), mas a expressão da coerência de um conjunto de formas institucionais, resultado da viabilidade (local, transitória) de uma multiplicidade de regimes de acumulação, ou seja, de diferentes tipos de capitalismo nacionais (BOYER, 2009, p. 107). Essa variedade é bem delineada, pois abrange tanto economias de industrialização antiga quanto economias em que o processo de industrialização é mais tardio, como no capitalismo brasileiro.

Na realidade, a viabilidade de um regime de acumulação levanta a questão da reprodução das formas institucionais. Quando um regime de acumulação entra em colapso, a arquitetura das formas institucionais é diretamente afetada. Quando são combinados os diferentes regimes de produtividade e de procura, obtém-se uma variedade de configurações que correspondem ora a regimes de acumulação viáveis, ora situações de crise. Nesse sentido, chama-se de modo de desenvolvimento a combinação de um regime de acumulação e de um modo de regulação. Mas em que medida esse regime de acumulação é viável? Eis uma questão complexa para um tema controverso.

A aplicação dessas noções para a análise do capitalismo contemporâneo abre uma série de pistas e questões para o campo de uma macroeconomia institucional (e histórica) e para o estudo das transformações contemporâneas nos principais níveis da regulação no interior do espaço nacional. Essa análise regulacionista tem sido transplantada para identificar as formas institucionais no âmbito do território local e regional, conforme Quadro 1.

QUADRO 1

AS FORMAS INSTITUCIONAIS EM ÂMBITO LOCAL

I – Relação salarial local e relações de trabalho

A organização do trabalho (formal ou informal), as relações de trabalho, o estatuto dos assalariados, a fixação dos salários, a gestão da mão-de-obra, a política de recrutamento, o sistema de formação... Fator essencial que caracteriza a dinâmica dos diferentes tipos de mercados de trabalho e de espaços produtivos locais. As modalidades das relações de trabalho e da relação salarial são diferentes, dependendo do tipo de aglomeração (agrícola, distrito industrial, tecnopolo, APLs etc).

II – Concorrência e modo de coordenação entre empresas e centros de pesquisa

A forma da concorrência, o porte das empresas e suas articulações em redes. Este componente institucional atribui um lugar importante às formas de coordenação fora de mercado, que caracterizam as relações entre ciência e indústria nos processos de inovação tecnológica. Estas relações apresentam diferentes níveis de hierarquização e conflituosidade.

III – Estado e modo de intervenção dos atores públicos

O papel do Estado e dos atores públicos difere de acordo com os espaços produtivos locais em função de sua transparência e a sua coerência global. Isto é ainda mais verdadeiro quando o poder de coerção dos atores públicos locais é menos forte que o dos atores centrais. Assim, o lugar do Estado na coordenação deve ser colocado de maneira menos normativa com os atores locais, mas como objeto de uma negociação local institucionalizada, na qual os atores locais e suas organizações civis (associações patronais, profissionais, sindicais, políticas e religiosas) poderão influenciar na construção de compromissos.

IV – Posicionamento do espaço local na divisão espacial do trabalho

Qualifica-se a partir da análise de recursos produtivos genéricos e específicos que permitem definir o grau de autonomia/dependência do espaço local em relação às lógicas econômicas nacionais, ao bloco regional multinacionais e às lógicas econômicas globais. Mostra a capacidade de um espaço produtivo local de gerar um conjunto coerente de recursos específicos como componente central da sua atração e seu posicionamento concorrencial. Esta propriedade retoma as análises de ancoragem territoriais e nomadismo das empresas.

V – Posicionamento do espaço local no sistema monetário e financeiro

Este posicionamento pode ser qualificado a partir das disponibilidades de fontes de financiamento para as atividades econômicas, bem como nas variações da taxa de câmbio e de juros definida no âmbito de um espaço mais vasto que o do território local ou nacional. Estas variações afetam desigualmente a competitividade do(s) território (s), que pode estar fundada sobre uma lógica de atração ou sobre uma lógica de competências.

Fonte: Elaboração própria, adaptado de Colletis; Gilly et al (1999) e Fuini (2010)

Nesse âmbito subnacional, as formas institucionais apresentam a questão da articulação entre as regulações parciais locais e a regulação nacional e global, constitutiva de instâncias econômicas intermediárias, decisivas para a análise das dinâmicas territoriais locais e regionais e suas possibilidades de desenvolvimento (COLLETIS et al., 1999).

Esse quadro teórico e metodológico do território local e regional se insere em um processo mais amplo de

recomposição espacial da economia mundial (SCOTT, 1998; BENKO, 2001), que tem sido frequentemente interpretado na geografia econômica como um paradigma polissêmico que subentende também a descentralização do global, através de um processo simultâneo de territorialização, desterritorialização e reterritorialização da economia mundial (STORPER, 1994; HAESBAERT, 2004; HARVEY, 2006). Assim, os exemplos das "regiões ganhadoras" (BENKO; LIPIETZ, 1994), do "mosaico de regiões" (BENKO, 1996) e da "economia de arquipélago"

(VELTZ, 1996) que embasaram a análise institucionalista do território local, todos esses casos atestaram a importância dos processos de territorialização e descentralização na globalização como determinantes do surgimento dos sistemas produtivos territoriais (COLLETIS et al., 1999; MAILLAT, 2002). Nas regiões brasileiras, o Estado começa a se dar conta dos Arranjos Produtivos Locais (CASSIOLATO et al., 2000).

Essas abordagens negam a perspectiva de enxergar o território como um simples palco ou suporte isomorfo das atividades humanas, dando ênfase às relações sociais e institucionais. O território socialmente construído não é um simples espaço delimitado de recursos, mas "o modo de estabelecimento de um grupo, no meio ambiente natural, que na organização das localizações das atividades instaura e faz prevalecer as condições da comunidade-linguagem e da aprendizagem coletiva" (PERRIN, 1992, apud GILLY; PECQUEUR, 1995, p. 304). Ele deve ser assimilado a um meio complexo que reagrupa em um todo coerente um aparelho produtivo, uma cultura técnica e os atores. Ele contém ainda as potencialidades e proximidades próprias de desenvolvimento, graças ao jogo consciente dos atores econômicos locais.

O território também não é apenas uma escala de planejamento das políticas públicas locais, mas, através das estratégias dos atores, é também um produtor de externalidades complexas, de proximidades organizacionais particulares, de normas e de ordens implícitas que constituem um quadro regulador (COLLETIS; PECQUEUR, 1993). Dessa forma, ele é a "constituição de um espaço abstrato de cooperação entre diferentes atores com ancoragem geográfica, para engendrar os processos de criação dos recursos particulares (sociais, econômicos e virtuais), em vista de resolver os problemas e apontar para as soluções inéditas" (PECQUEUR, 2000, p. 15). Assim, o território se constitui em um produtor de externalidades complexas, uma escala geográfica de proximidades organizacionais e institucionais, um espaço organizado de coordenação das ações entre os atores sociais (GILLY; TORRE, 2000; ZIMMERMAN; PECQUEUR, 2005).

Portanto, falar de território subnacional, hoje, significa referir-se a uma construção social localizada que gera um sistema de representações comuns aos seus membros, que cria suas próprias regras e que faz emergir as formas de regulações parciais relativamente autônomas, através dos dispositivos territoriais de regulação. Esses dispositivos atuam como espaços de homogeneização e de orientação dos comportamentos dos atores locais, articulados à dimensão nacional e global do modo de regulação dominante de um sistema econômico (GILLY; PECQUEUR, 1995).

Assim, o território passou a ser visto como "um campo de forças de relações de poder espacialmente

delimitadas e operando, destarte, sobre um substrato referencial" (SOUZA, 2003, p. 97). Um lugar do exercício de dialéticas entre as escalas geográficas e entre o Estado-nação, a sociedade e o mercado (BENKO, 1996). Portanto, um constructo e um processo em constante mudança.

Nesse nível de análise, trata-se de referir-se não a um território "local" definido *a priori* sobre critérios predeterminados, mas de *territórios socialmente construídos* pelos atores do local e suas relações com as diversas escalas. Nessas condições, os espaços territoriais locais guardam uma coerência com os compromissos sociais estáveis, e devem se organizar segundo um conjunto de regras e de instituições que são *parcialmente* elaboradas nesses níveis, como são as estruturas de governança territorial (PIRES et al., 2011).

Segundo Llorens (2001, p. 111), em tais circunstâncias, deve-se raciocinar em termos de *territórios socialmente organizados*, vistos em função de suas capacidades para materializar as inovações e para gerar sinergias positivas entre os responsáveis pelas atividades produtivas, em conjunto com os gestores públicos do Estado e os atores sociais locais. Portanto, o território socialmente organizado compreende a heterogeneidade e a complexidade do mundo real, suas características ambientais específicas, os atores sociais públicos e empresariais privados, a sociedade civil e sua mobilização, em torno das diversas estratégias e projetos, a existência e o acesso de todos aos ativos e recursos para o desenvolvimento local.

Como o pertencimento e a identidade coletiva são territorializados, a "diversidade territorial" existente se apoia na aquisição e na adaptação de conhecimentos gerais e específicos, os quais são filtrados pela própria prática, institucionalidade e cultura local. Nesse sentido, o território é, segundo Becattini e Rullani (1996, apud LLORENS, 2001, p. 27), um dos contextos nos quais se desenvolve a divisão do trabalho cognoscitivo, isto é, a divisão do trabalho na produção e utilização dos conhecimentos que podem ser classificados em dois segmentos: "contextuais" (quando se produzem num contexto local e são específicos de tal território) e "codificados" (quando se trata de conhecimentos de caráter global, mais facilmente transferíveis). Na divisão do trabalho cognitivo de tipo circular, o território local gera conhecimentos para uso global e o global fornece aos circuitos locais de conhecimentos procedentes de todo o mundo (LLORENS, 2001, p. 27). Nessa divisão, as especificidades territoriais entre as diferentes localidades não são nem um pouco transferíveis entre si, pois tratam de diferenças duráveis dos territórios, ou seja, uma diferenciação não suscetível de ser colocada em causa pela mobilidade dos fatores de produção (BENKO, 2001, p. 9).

Os dispositivos institucionais e a construção territorial dos setores

Ainda nesse campo teórico, alguns estudos mostram a heterogeneidade das formas institucionais em diferentes setores produtivos em diferentes regimes de acumulação. Nesse contexto, como observado por Tertre (1995), a economia política institucionalista na versão da teoria da regulação define o setor não a partir da homogeneidade do produto – conceito walrasiano –, mas a partir de uma construção social complexa da esfera produtiva, reconhecida historicamente. As produções de valores de uso particulares, realizadas sobre a base de tecnologias específicas, estão ligadas aos processos de estruturação das finalidades econômicas que se materializam pelas instituições *ad hoc* onde estão representados os interesses corporativos e profissionais, pelos procedimentos particulares de coordenação das unidades produtivas (BOYER, 1990 apud TERTRE, 1995, p. 313).

Nessa concepção, os setores correspondem às esferas das atividades dos *dispositivos institucionais* particulares, que são definidos conforme três esferas: a primeira, da relação social do trabalho que se apoia sobre uma configuração produtiva precisa; a segunda, de capitais individuais que se confrontam no quadro de uma concorrência organizada; a terceira, de regulamentos nacionais e internacionais que enquadram a dinâmica do setor no regime nacional e internacional (TERTRE, 1995, p. 314).

Essas análises estão direcionadas para identificar e definir as dinâmicas setoriais ou de um regime de acumulação, ou um *modo de regulação setorial*, como a combinação de regimes econômicos de funcionamento e de dispositivos institucionais, considerada como um processo dinâmico, no tempo e no espaço (BARTOLI; BOULET, 1990, p. 19 apud BOYER; SAILLARD, 1995, p. 546). Portanto, as “formas institucionais” no nível macro condicionam os “dispositivos institucionais” nos níveis setoriais (TERTRE, 1995). Porém, as evoluções que conhecem esses setores podem igualmente contribuir para modificar certas formas institucionais no nível macro.

Nesse ambiente analítico, os enfoques setoriais devem distinguir mais claramente possíveis dois níveis diferentes de análise (MOLLARD, 1995). De um lado, dos fundamentos setoriais da regulação, quer dizer, seus elementos constitutivos, detectáveis empiricamente em uma atividade dada, buscando sua particularidade em construção histórica e social do setor. Adota-se assim um ponto de vista interno e específico sobre a regulação setorial. Do outro lado, as interações e os pontos de articulação principais entre o setor e a economia global, sua importância e seu efeito de arrasto sobre ela.

Adota-se assim um ponto de vista externo e genérico sobre a regulação setorial. Portanto, a influência e o caráter motor de um setor dado, e sua articulação com a regulação nacional e global, será função da combinação e ponderação respectiva desses dois critérios.

Os estudos apontam novas dinâmicas e novos desafios territoriais e setoriais, que mostram o surgimento de modificações estruturais que questionam o conteúdo e os modos de regulação territorial e setorial vigente antes da globalização. Primeiro, surge *um novo contexto de conjunto*, com transformação da estrutura produtiva, demanda final mais reativa e sensível às ofertas de serviços, bem como novas configurações produtivas. Segundo, observam-se *novas dinâmicas e regulações setoriais*, nas quais as firmas são levadas a posicionar suas competências em um espaço de “saber fazer” que superam as lógicas estritas de produto e de setor. A necessidade de constituir “produtos” combinando bem-estar e serviços que requerem distintos tipos de competências favorece a constituição de redes, de acordos entre firmas, de externalização e de subcontratação inter-ramos. Além disso, a abertura comercial mais acirrada favorece uma nova organização da produção para além das fronteiras nacionais, afetando a maioria de firmas e setores. Terceiro, apresentam-se *novos desafios para os espaços e territórios*, nos quais as dinâmicas das novas organizações têm o duplo efeito de confrontar os sistemas locais com uma concorrência crescente, mas também de permitir uma melhor exploração dos seus ativos específicos, para favorecer o desenvolvimento de seus recursos próprios. Por último, faz-se necessária organizar a **concorrência entre os territórios locais**, para que possam aproveitar as sinergias possíveis e as capacidades de governança de outros territórios, por meio das articulações e do trabalho em rede, da expansão das relações de serviços de qualidade, das solidariedades no plano financeiro, do apoio político das grandes nações e das regiões do globo (TERTRE et al., 2000).

A dimensão espacial da governança territorial

É da coordenação dos modos de regulação através de dispositivos institucionais nos níveis nacional, local e setorial que surge a noção de governança territorial desenvolvida neste artigo. O conceito de governança territorial pode ser definido como mecanismo de produção das regularidades de coordenação produtivas localizadas, de um processo institucional-organizacional na construção da compatibilidade dos diferentes modos de coordenação entre atores geograficamente próximos, visando à resolução de um problema produtivo eventualmente inédito (COLLETIS et al., 1999, p. 12).

A governança territorial supõe a aposta em coerência, sempre parcial e provisória (devido às relações de força e os conflitos que o dividem e o opõem), surgida em compromissos entre diferentes atores econômicos institucionais ou mesmo políticos. Por um lado, entre os atores econômicos (e técnico-científicos) e entre estes e os atores institucionais sociais e políticos (regras do jogo). Por outro lado, entre a dimensão local e a dimensão global (nacional ou mesmo mundial) através das mediações realizadas por atores (tanto institucionais como industriais) ao mesmo tempo ancorados no território e presentes sobre a cena econômica e institucional global (por exemplo, os estabelecimentos de grandes grupos). Nesse sentido, a concepção da governança territorial é da competência, ao mesmo tempo, da dimensão estratégica e da dimensão institucional (GILLY; PECQUEUR, 1995; COLLETIS et al., 1999, p. 12).

Nessa mesma perspectiva, Scott (1998) observa que a condição de emergência de novas formas de coordenação e organização do território está associada, dentre outros fatores, ao contexto de redefinição do papel do Estado nacional e sua crescente descentralização político-administrativa. Esta pode surgir potencializando o papel das escalas local e regional como âmbitos do desenvolvimento e da regulação territorial dos sistemas produtivos e atividades econômicas. Como será observado no quadro analítico 3, estão incluídas essas formas intermediárias de regulação, fortalecendo os níveis decisórios hierarquicamente abaixo da esfera do Estado soberano, como os governos subnacionais e outras instâncias locais e regionais.

Para Storper e Harrison (1994), como para Scott (1998), Humphrey e Schimtz (2002), a governança territorial interfere na competitividade das regiões ao definir formas de distribuição de poder em cadeias produtivas e outras formas de relacionamento comercial, institucional e industrial, fazendo convergir, em torno de um agente central, uma grande empresa, ou compartilhando, em vários agentes articulados por uma instância coletiva, a tarefa de definir as estratégias competitivas principais de um aglomerado produtivo local. E, nesse sentido, se direcionam as características, estratégias e possibilidades inerentes ao processo de desenvolvimento territorial.

Desse 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. A convergência de cadeias produtivas e de redes de agentes locais mobilizados endogenamente (desde a base da tessitura social e não somente no planejamento outorgado) se faz, mormente, em contextos socioespaciais inéditos. Portanto, trata-se de um desafio teórico e prático, quando o problema é a determinação da delimitação do território da governança.

Segundo essas abordagens, a governança territorial pode ser entendida também como modalidade de coordenação das formas de desenvolvimento econômico envolvendo os agentes e as formas institucionais em um dado contexto. Esses contextos podem variar de uma simples *aglomeração* (concentração de atividades econômicas heterogêneas coordenadas pelos preços dos mercados) para uma *especialização* (concentração de empresas em torno de uma mesma atividade ou produto e que resultam em complementariedades, externalidades e projetos comuns). Podem até mesmo chegar a uma *especificação* do território (existência de estruturas e formas de coordenação públicas e/ou privadas que internalizam os efeitos externos e dirigem o tecido econômico local).

As estruturas políticas da governança e o desenvolvimento territorial

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

Nessa perspectiva, segundo Dallabrida (2003), o termo governança territorial na geografia política se refere "às iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos agentes sociais, econômicos e institucionais". Geralmente essas iniciativas ocorrem em um processo de dinâmica territorial manifesta em um conjunto de ações relacionadas ao processo de desenvolvimento, empreendidas por atores/agentes, organizações/instituições de uma sociedade identificada histórica e territorialmente.

Como mostrado no Quadro 2, essa governança territorial decorre de um processo em que interagem os seguintes elementos: o bloco de poder socioterritorial, as redes de poder socioterritorial, a concertação social e os pactos socioterritoriais.

QUADRO 2
ELEMENTOS POLÍTICOS DA GOVERNANÇA TERRITORIAL

ELEMENTOS POLÍTICOS DA GOVERNANÇA TERRITORIAL	CARACTERÍSTICAS
1 – Bloco de poder sócio-territorial	Refere-se ao conjunto de atores localizados histórica e territorialmente que pela liderança que exercem localmente, assumem a tarefa de promover a definição dos novos rumos do desenvolvimento do território, através de processo de concertação público-privada.
2 – Redes de poder sócio-territorial	Refere-se a cada um dos segmentos da sociedade organizada territorialmente, representados pelas suas lideranças, constituindo na principal estrutura de poder que, em cada momento da história, assume posição hegemônica e direciona política e ideologicamente o processo de desenvolvimento.
3 – Concertação social	Processo em que representantes da diferentes redes de poder sócio-territorial, através de procedimentos voluntários de conciliação e mediação, assumem a prática da gestão territorial de forma descentralizada.
4 – Pactos sócio-territoriais	Refere-se aos acordos ou ajustes decorrentes da concertação social que ocorrem entre os diferentes representantes de uma sociedade organizada territorialmente, relacionada ao seu projeto de desenvolvimento futuro.

Fonte: Adaptado de Dallabrida, 2006

No caso do Brasil, a análise desses elementos deve destacar o papel do Estado no modelo federativo do País em suas três esferas (federal, estadual e municipal) e sua capacidade de mobilizar os agentes econômicos e os atores sociais na estruturação da governança territorial. Por outro lado, a posição hegemônica do Estado, articulada com os segmentos patronais nos estudos de casos, revela a ausência e a baixa participação da sociedade civil nas estruturas de governanças e, bem menos, nas estratégias de desenvolvimento territorial.

Portanto, como pode-se extrair conjuntamente dos Quadros 1 e 2, as relações entre atores dentro das estruturas ou formas institucionais criam uma rede de relações que definem “ao mesmo tempo, um limite e uma alteridade...” (SOUZA, 2003, p. 86). Dessa forma, os atores planejam, governam e agem dentro de “uma rede de governos circunscritos a domínios específicos” (MATUS, 1996, p. 50), ou seja, dentro de um território formado e conformado pelas suas próprias ações em várias escalas.

Apoiando-se nessa teorização, definimos a governança de um território como sendo o conjunto de elementos institucionais, formalizados ou não, que estabelecem a regulação das relações entre atores públicos, privados

e da sociedade civil (empresas, associações, sindicatos, poder público, ONGs) em torno de um planejamento ou projeto de desenvolvimento, ou mesmo na busca por resolver algum problema socioeconômico inédito em âmbito local, regional, nacional ou internacional. Essa conceituação deve estar atenta para resolver um núcleo metodologicamente complexo nos estudos da governança, que diz respeito à *participação dos agentes na formação do consenso e à eficácia das políticas de governança do desenvolvimento territorial local e regional*.

De acordo com os pressupostos teóricos e metodológicos utilizados ao longo deste artigo, é possível caracterizar o tipo de modalidade de governança territorial vigente no Brasil, em função do seu caráter público ou privado, e dos objetivos atribuídos e dos modos de apropriação pelos atores dos recursos territoriais assim produzidos. Com base nessa perspectiva, as modalidades de governança territorial podem ser agrupadas em quatro tipos: Privada, Privada-Coletiva, Estatal-Privada e Pública-Tripartite, conforme Quadro 3.

QUADRO 3
TIPOS DE GOVERNANÇA DOS ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS

TIPOS DE GOVERNANÇA	CARACTERÍSTICAS
1 – Governança privada	<i>São organizações privadas dominantes que impulsionam e pilotam dispositivos de coordenação de recursos com objetivo de apropriação privada do território. Neste caso, a grande empresa (um grande grupo) aparece como o motor do sistema, que estrutura o espaço produtivo local e regional.</i>
2 – Governança privada-coletiva	<i>O ator chave é uma organização formal que agrupa operadores privados e impulsiona a coordenação de recursos e estratégias. Encontra-se neste caso os sindicatos patronais e empresariais que agrupam operadores privados, que estrutura o espaço produtivo local e regional</i>
3 – Governança estatal-privada	<i>O Estado e as instituições públicas impulsionam a coordenação de recursos e estratégias territoriais com o setor privado. Neste caso, através dos órgãos públicos, autarquias e serviços coletivos, demandados por atores públicos ou privados do território.</i>
4 – Governança pública-tripartite	<i>São instituições públicas, organizações privadas e da sociedade civil, que juntas impulsionam a coordenação compartilhada de recursos e estratégias territoriais. Neste caso, através de Câmaras, Conselhos, Consórcios, Comitês, Agências ou Fóruns voltados à gestão das políticas públicas. São situações mistas e raras, de autonomia relativa e sem domínio unilateral - a priori ou ex-ante.</i>

Fonte: Elaboração própria, adaptado de Colletis; Gilly et al (1999) e Fuini (2010).

Esse quadro teórico permite aplicar estas tipologias que enfocam a função do caráter público ou privado da governança, as atribuições e os modos de apropriação pelos atores dos recursos territoriais, nas modalidades de governança estudadas. Essa metodologia pode ser ampliada de modo a permitir a análise da rede intermunicipal urbana-regional inscrita nas modalidades de governança territorial existentes.

Conforme Quadro 4 pode-se adotar a terminologia proposta por Storper e Harrison (1994, p. 176-177), para análise das estruturas de governança em presença de "arranjos" ou "aglomerados" produtivos industriais e agrícolas, com ênfase no grau de flexibilidade e hierarquia das mesmas.

QUADRO 4
ESTRUTURA HIERÁRQUICA DAS REDES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS
PORTADORA DE ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS (APLs)

ESTRUTURA HIERÁRQUICA	CARACTERÍSTICAS DA GOVERNANÇA
1 – Anel sem núcleo	Ausência de município líder permanente, com direção compartilhada (de acordo com projetos). Ausência de hierarquia.
2 – Anel-núcleo com município economicamente preponderante	O município economicamente mais forte ocupa posição dominante; é o agente motor da cadeia produtiva regional, mas não pode sobreviver sozinho, nem condicionar a existência de outros municípios produtores no sistema. Existe certa hierarquia.

3 – Anel núcleo com município líder	O município líder é largamente independente dos outros municípios produtores vizinhos, o que lhe dá a possibilidade de determinar, pelo menos parcialmente, a sua periferia; por conseguinte, o seu arcabouço de empresas condiciona a existência das empresas dos seus vizinhos. Poder assimétrico hierarquizado.
4 – Núcleo sem anel	A cadeia produtiva está internalizada em apenas um único município motor da cadeia.

Fonte: Fuini (2010), adaptado com base em Storper; Harrison (1994).

A análise da estrutura hierárquica das redes político-administrativas portadoras de Arranjos Produtivos Locais, por meio de dados e indicadores apresentados, nos permite avaliar a dimensão e preponderância de determinado município, dentro de cada uma das estruturas de governança. Trata-se, então, de uma análise não apenas da governança dentro do sistema produtivo regional, mas também da governança dentro da estrutura político-administrativa inerente ao sistema produtivo regional.

Nessa perspectiva, a noção de governança territorial requer uma concepção de territorialidades dos processos econômicos, que Storper (1994, p. 16-17) resume sob a forma de três eixos: primeiro, os efeitos das economias locais externas ou de aglomeração; segundo, o conhecimento especializado alcançado em aprendizado

tecnológico por organização de agentes em contexto de interdependências organizacionais; e terceiro, o funcionamento e o impacto das estruturas institucionais e ações base de coordenação econômica de um lugar. Este último eixo é central, pois nos remete aos estudos da proximidade, seja geográfica, organizacional e institucional (TORRE, 2003; ZIMMERMAN; PECQUER, 2005).

Finalmente, o Quadro 5 sintetiza as forças e os princípios qualitativos que alteram o funcionamento da governança e que, portanto, refletem a sua natureza institucional. Esses princípios servem de roteiro para a interpretação do papel que cumpre o comportamento dos atores no desempenho da modalidade da governança estudada, considerando suas características cognitivas na percepção dos princípios destacados como fundamentais na conceituação do tema.

QUADRO 5
FORÇAS E PRINCÍPIOS BÁSICOS DA GOVERNANÇA TERRITORIAL

PRINCÍPIOS BÁSICOS	CARACTERÍSTICAS
1 – Foco	Clareza na definição dos objetivos da estrutura institucional que facilita a atuação dos gestores e participantes, e o ponto para onde convergem as ações relacionadas com as políticas públicas de âmbito local/regional, estadual e nacional. Baixa, Média-Baixa, Média, Média-Alta, Alta
2 – Mecanismos	Dispositivos que buscam divulgar e operacionalizar os princípios da governança territorial (reuniões, grupos de trabalho, audiências, mesas de negociação etc), direcionadas para atingir as expectativas dos agentes. Baixo, Médio-Baixo, Médio, Médio-Alto, Alto
3 – Transparência	Qualidade das relações sociais entre os atores que permite evidência nas ações direcionadas aos objetivos, a clareza na definição das funções e responsabilidades dos atores, do compromisso dos gestores e lideranças com a publicação e acesso público às informações e dados. Baixa, Média-Baixa, Média, Média-Alta, Alta
4 – Participação	Qualidade e equilíbrio da composição da representação social e política, que permite o ato ou efeito de tomar parte nos processos decisórios, respeitando-se as condições de igualdade/desigualdade dos atores, organizações e instituições. Baixa, Média-Baixa, Média, Média-Alta, Alta

5 – Representatividade	Qualidade democrática da participação social e política dos atores, que garanta aos representantes um discurso coletivo que permite saber o que e quem participa, como se participa e as consequências da participação. Baixa, Média-Baixa, Média, Média-Alta, Alta
6 – Accountability	Qualidade da responsabilidade e obrigação de geração de informações e dados, de prestação de contas, de interação de argumentos e de justificar ações que deixaram de ser empreendidas. Baixa, Média-Baixa, Média, Média-Alta, Alta
7 – Coerência	Qualidade das ações e da integração dos agentes com o foco, estado ou atitude de relação harmônica entre situações, acontecimentos ou ideias; capazes de fortalecer a prática de gestão territorial descentralizada para promoção de acordos e ajustes relacionados ao projeto de desenvolvimento. Baixa, Média-Baixa, Média, Média-Alta, Alta
8 – Confiança	Efetividade e consenso das ações, segurança ou crédito depositado nas lideranças e gestores, que inspiram a cooperação e as boas práticas da gestão territorial descentralizada, para promoção de acordos e ajustes relacionados ao projeto de desenvolvimento da governança. Baixa, Média-Baixa, Média, Média-Alta, Alta
9 – Subsidiaridade	Recursos da estrutura para auxílios, agentes ou elementos que reforçam ou complementam outro de maior importância, ou para este converge. Baixa, Média-Baixa, Média, Média-Alto, Alta.
10 – Autonomia	Faculdade relativa da estrutura de se reger por si mesma em relação ao Estado e as políticas públicas. Baixa, Média-Baixa, Média, Média-Alta, Alta

Fonte: Pires, E. Relatório Final da Pesquisa Fapesp (Processo 11/50837-9).

Esse procedimento procura, principalmente, identificar em que medida o desenho institucional das modalidades de governança cumpre com os requisitos distintos que o conceito de governança implica, tais como: deliberação e decisão associada entre empresas, autoridades públicas e setores da sociedade civil, coerência, representatividade, confiança, autonomia, foco, mecanismos de representatividade. De tal modo que se possa determinar se e em que medida existe governança no sentido próprio do termo, e não apenas um conceito que se apresente artificialmente como um processo de “gestão social” governamental, dominado ou capturado por grupos sociais ou privados poderosos.

Esses critérios metodológicos procuram subsidiar a análise da temática da governança territorial a partir de uma abordagem mais plural e sistêmica. Eles ainda possibilitam suprir algumas lacunas existentes no tratamento do território como categoria de análise multidisciplinar. Essa questão continua válida principalmente no âmbito da Geografia, em que o conceito é fundamental e, ao mesmo tempo, constitui-se numa de suas categorias básicas (SOUZA, 2003; CASTRO, 2003; MOREIRA, 2007; SAQUET, 2007; HAESBAERT, 2004).

As implicações da matriz institucional brasileira na análise da governança

O instrumental teórico descrito anteriormente, para sua aplicação empírica no Brasil, requer mediações próprias para análises dos capitalismos periféricos que questionam o “tipo ideal” de governança. Neste, a montagem das estruturas de governança e seu próprio funcionamento se inserem no interior de uma matriz institucional imperfeita e incompleta, que explica, em grande medida, as dificuldades encontradas no funcionamento das nossas modalidades de governanças setoriais e territoriais (PIRES, 2014).

Inicialmente, as “falhas” encontradas podem ser explicadas pelas características da matriz institucional e histórica da construção do Estado e da sociedade brasileira, onde convivem valores e comportamentos nepotistas, patrimonialistas, oligárquicos e populistas, que marcam o funcionamento das instituições públicas e das organizações de classes (FREYRE, 1987; HOLANDA, 1993). Tudo isso sob um processo permanente de “incompletude da lei” (O'DONNELL, 1998), percebido pela parcialidade das leis no País, o que resulta em aumento da incerteza nas relações sociais, dificultando a cooperação. Para DaMatta (2006), as leis no Brasil

são aquelas “que a própria sociedade almeja e diz que quer, mas que, por contrariarem práticas sociais bem estabelecidas, ‘não pegam’, como, por exemplo, as que mandam ocupar cargos públicos somente por concurso” (DAMATTA, 2006, p. 266).

A noção de Sérgio Buarque de Holanda de que no Brasil os contrários não entram em conflito, mas se acomodam e convivem, em uma economia de dependência imperfeita e desenvolvimento incompleto, também é utilizada por Oliveira (2003) para explicar a persistência da convivência do arcaico com o novo. O populismo, expressão dessa convivência, é fruto da falta de uma autêntica revolução burguesa, tais quais as revoluções que ocorreram na Europa Ocidental. Por isso, o autor em questão descreve o Brasil através da imagem do ornitorrinco. Animal que combina características dos anfíbios e mamíferos. Da mesma maneira, o Brasil combina práticas modernas e atrasadas através de um processo de modernização conservadora, ou seja, uma revolução produtiva sem uma revolução burguesa de fato.

Nesse caso, a cooperação que surge nas governanças entre atores sociais é limitada pela incerteza, gerando acordos provisórios e parciais, uma vez que as instituições sancionam como legítimos alguns comportamentos ilegais. Nesse cenário histórico-social, a matriz institucional dificulta comportamentos cooperativos e o surgimento de lideranças legítimas. Nesse sentido, sanciona como legítimos comportamentos que dificultam o desenvolvimento territorial e a construção de acordos de cooperação. Tal matriz fornece os parâmetros para o funcionamento das estruturas de governança no interior do País e influenciam o seu funcionamento, o que ajuda a explicar a pequena participação e as assimetrias de informações dentro das estruturas de governança, como assim funcionam no interior do Estado de São Paulo. Tais problemas estruturais são manifestações de comportamentos legítimos, sancionados pela matriz institucional brasileira. No caso das assimetrias de informação estamos diante do comportamento legítimo que dificulta a distinção do que é público e do que é privado.

Portanto, do ângulo de vista da análise institucional, a maioria das estruturas de governança no Brasil ainda funcionam de maneira truncada, especialmente no que se refere à participação cidadã e à redução das assimetrias de informação entre os agentes. Daí as bases da regulação centralizada, sem descentralização do poder e com poucos incentivos à participação democrática.

Conclusões

De uma maneira geral, a governança se coloca na literatura institucionalista como tentativa de compatibilizar ou equilibrar diferenças através de acordos parciais e provisórios, buscando atingir vários objetivos, como: maior crescimento econômico, ampliação da representatividade política, modernização tecnológica, maior poder competitivo de aglomerações produtivas, redução de custos produtivos, melhores condições de preços em compra de insumos e matérias-primas, capacitação de mão de obra local, aperfeiçoamento de estratégias de *marketing* e divulgação, investimentos público-privados em infraestruturas de circulação, proteção contra crises setoriais e impactos externos da globalização financeira, redução das desigualdades socioeconômicas, controle de impactos ambientais, entre tantos outros temas possíveis.

Geralmente, os acordos de governança começam com objetivos pontuais e, conforme adquirem maior legitimidade social e política, passam a adicionar um conjunto maior de temas com os quais buscam lidar em sua dinâmica, dando a entender que a comunidade local dá ao respectivo elemento de governança um nível de credibilidade para resolver alguns de seus problemas públicos.

Desse modo, a governança é um elemento fundamental para o desenvolvimento dos territórios locais, podendo inclusive ser tratada como seu recurso específico, pois é por meio dela que se concebe a aproximação e a configuração de redes de atores que caracterizam, através de seus compromissos, acordos e convenções. Isso posto, é possível afirmar que, conforme o nível de compartilhamento das decisões em uma estrutura de governança territorial pública envolvendo atores distintos com interesses comuns, maior o nível de satisfação dos integrantes da governança diante da contemplação de seus objetivos.

Dado que nenhum desses atores tem os recursos necessários para influenciar decisivamente nos rumos do desenvolvimento, as experiências democráticas mostram que a demanda coletiva nas estruturas de governanças locais facilita a construção de consensos e o encaminhamento de conflitos. Portanto, as estruturas de governança territorial podem se tornar inovações institucionais que reduzem a incerteza e a assimetria de informações, pois permitem aos atores atuar, cooperar e competir no território. Elas fornecem esquemas legítimos de referência para que os atores possam interagir e estimar as possíveis respostas dos demais atores às suas ações.

No Brasil, as falhas institucionais encontradas nas pesquisas que analisam o funcionamento das estruturas de governança territorial e setorial são indícios de que

estamos apenas no começo da marcha da construção da governança do desenvolvimento territorial, no sentido de construir coerência e acordos estáveis através de regras elaboradas pelos atores que atuam dentro da própria estrutura. Ainda estamos na lógica do *learning by doing*, tal como sugere a nossa interpretação dos casos estudados.

Da reflexão das teorias às práticas de governança analisadas, parece que estamos diante da construção histórica da governança do desenvolvimento regional e territorial, mas ainda pouco adequado às novas condições econômicas e políticas do País. O Estado e os atores tateiam estratégias e novas formas para criar condições para um desenvolvimento mais sustentável, de acordo com as aspirações democráticas de cada sociedade local e regional. Essas estratégias e articulações dos atores, bem como a criação de um ambiente institucional favorável, não são dadas por leis e decretos de interpretações normativas. Ao contrário, elas surgem de uma construção institucional e histórica específica, fruto de experiências de um território socialmente construído, que permite aos seus atores reorganizarem a economia territorial e a sua coordenação, face ao crescimento do poder das concorrências na escala nacional e mundial.

Referências

- BENKO, Georges. (1996) *Economia, Espaço e Globalização: na aurora do século XXI*. 1. ed. São Paulo: Ed. Hucitec, 266 p.
- _____. (2001) A recomposição dos espaços. *Interações – Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, Campo Grande/MS, volume 1, número 2, p. 7-12
- BENKO, Georges; LIPIETZ, Alain. (1994) O novo debate regional. In: BENKO, G.; LIPIETZ, A. (orgs.). *As Regiões Ganhas – Distritos e Redes: os novos paradigmas da geografia econômica*. Oeiras: Ed. Celta, 296 p.
- _____. (2001) Géographie socio-économique ou économie géographique? In : BENKO, G.; LIPIETZ, A. (orgs). *La Richesse des Régions: la nouvelle géographie socio-économique*. Paris: PUF.
- BOYER, Robert. (2009) *Teoria da Regulação. Os fundamentos*. São Paulo: Ed. Estação Liberdade, 156 p.
- BOYER, R.; SAILLARD, Y. (orgs.). (1995) *Théorie de La Régulation: l'état des savoir*. Paris: La Découverte, 568 p.
- CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M.; SZAPIRO, M. (2000) *Arranjos e Sistemas Produtivos Locais e Proposições de Políticas de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico*. Rio de Janeiro: REDESIST, Nota Técnica 27, dezembro.
- CASTRO, I. E. de. (2003) Instituições e território: Possibilidades e limites ao exercício da cidadania. *Geosul*, Florianópolis, v. 18, n. 36, jul./dez., p. 7-28
- COLLETIS, Gabriel; PECQUEUR, Bernard. (1993) Integration des espaces et quasi integration des firmes: vers de nouvelles rencontres productives?. In : *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n. 3, p. 489-507
- COLLETIS, G. ; GILLY, J. P. ; LEROUX, I. ; PECQUEUR, B. ; PERRAT, J. ; RYCHEN, F. ; ZIMMERMANN, J. B. (1999) Construction territoriale et Dynamiques productives. *Revue Sciences de la Société*, n. 48, p. 1-24
- DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. (2003) Governança Territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. *Desenvolvimento em Questão*, ano 1, n. 2, ljuí, jul./dez., p. 73-98
- DALLABRIDA, V. R. (2003) Gobernanza y planificación territorial: para la institucionalización de una práctica de con-

certación público-privada. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Santa Fe, año 3, n. 4, p. 61-94.

_____. (org.). (2011) *Governança Territorial e Desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais*. Rio de Janeiro: Garamond, 552 p.

DAMATTA, Roberto. (2006) Desafios do milênio: o papel e a razão da sociedade. In: *O dever do Estado*. Porto Alegre: IEE, p. 263-274.

FIGUEIREDO FILHO, Wilson B. (2012) Estruturas de Governança Regionais, Desenvolvimento Sustentável e Legitimidade: notas para a construção de um esquema de referência. *RDE – Revista de Desenvolvimento Econômico*. Salvador, Ano XIV, n. 26, p. 136-144.

FREYRE, G. (1987) *Casa-Grande & Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*. 25. ed. Rio de Janeiro: Ed. José Olympio, 573 p.

FUINI, L. L.; PIRES, E. L. S. (2009) As dimensões da governança territorial: delineamento preliminar de aspectos teóricos e morfológicos. In: SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. *Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos*. São Paulo: Expressão Popular, p. 291-314.

FUINI, L. L. (2010) *Manifestações da Governança Territorial no Brasil: uma análise do Circuito das Águas Paulista e do Circuito das Malhas do Sul de Minas Gerais*. Tese (doutorado) – Universidade Estadual Paulista, Instituto de Geociências e Ciências Exatas. Rio Claro, 191 p.

GILLY, J-P.; PECQUEUR, B. (1995) La dimension local de la régulation. In: BOYER, R.; SAILLARD, Y. (orgs.). *Théorie de La Régulation: l'état des savoir*. Paris: La Découverte, p. 304-312

GILLY, Jean-Pierre; TORRE, André (orgs.). (2000) *Dynamiques de Proximité*. Paris: L'Hamarttan.

HAESBAERT, Rogério. (2004) Des-caminhos e perspectivas do território. In: RIBAS, A. D.; SPÓSITO, E. S.; SAQUET, M. A. *Território e Desenvolvimento: diferentes abordagens*. 3. ed. Francisco Beltrão: Ed. Unioeste, p. 87-120

HARVEY, David. (2006) *Espaços de Esperança*. 2. ed. São Paulo: Ed. Loyola, 382 p.

HERMET, G.; BADIE, B.; BIRNBAUM, P.; BRAUD, P. (2014) *Dicionário de Ciência Política e das Instituições políticas*. Lisboa: Escolar Editora, 313 p.

HOLANDA, S. B. de. (1993) *Raízes do Brasil*. 25. ed. Rio de Janeiro: Ed. José Olympio, 158 p.

HUMPHREY, J.; SCHIMITZ, H. (2002) How Does Insertion in Global Value Chains Affect Upgrading in Industrial Clusters? *Regional Studies*, London/UK, RSA, v. 36, n. 9, p. 1017-1027.

LLORENS Francisco Albuquerque. (2001) *Desenvolvimento Econômico Local. Caminhos e Desafios para a Construção de uma Nova Agenda Política*. Rio de Janeiro: BNDES, 230 p.

MAILLAT Denis. (2002) Globalização, meio inovador e sistemas territoriais de produção. In: *Interações – Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, Campo Grande, vol. 3, n. 4, março, p. 9-16

MATUS, C. (1996) *Adeus, senhor Presidente*. Governantes governados. São Paulo: Edições Fundap, 350 p.

MOLLARD, A. (1995) L'Agriculture entre régulation globale et sectorielle. In: BOYER, R.; SAILLARD, Y. (orgs.). *Théorie de La Régulation: l'état des savoir*. Paris: La Découverte, p. 332-340

MOREIRA, R. (2007) Conceitos, categorias e princípios lógicos para o método e o ensino da Geografia. In: MOREIRA, R. (org.). *Pensar e Ser em Geografia*. São Paulo: Contexto.

O'DONNELL, Guillermo. (1998) Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 51, julho, p. 37-61.

PECQUEUR, Bernard. (2000) *Le Développement Local*. Paris: Ed. Syros, 2ème édition, 132 p.

PERRIN J.-C. (2006) Pour une révision de la Science régionale, une approche par les milieux. In: *Revue Canadienne des Sciences Régionales*, vol. XV, n. 2.

PIRES, E. L. S.; MÜLLER, G.; VERDI, A. (2006) Instituições, Territórios e Desenvolvimento Local: delineamento preliminar dos aspectos teóricos e morfológicos. *Geografia – Associação de Geografia Teórica* – Rio Claro/SP, v. 31, p. 437-454.

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

- PIRES, E. L. S.; FUINI, L.; MANCINI, R.; PICCOLI, D. (2011) *Governança Territorial: Conceitos, fatos e Modalidades*. Rio Claro: UESP – IGCE: Programa de Pós-Graduação em Geografia, 189 p.
- PIRES, E. L. S. (2014) As Modalidades de Governança Territorial no Estado de São Paulo: territórios, políticas públicas e desenvolvimento. *Relatório Final de Pesquisa*, FAPESP (Processo 11/50837-9), 259 p.
- SAQUET, M. (2007) *Abordagens e Concepções de Território*. São Paulo: Expressão Popular.
- SCOTT, A. (1998) *Regions and the World Economy: The Coming shape of Global production, competition and political order*. New York: Oxford.
- SOUZA, M. J. L. de. (2003) O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C.; CORRÊA, R. L. *Geografia: Conceitos e Temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- STORPER, M. (1994) Territorialização numa economia global: possibilidades de desenvolvimento tecnológico, comercial e regional em economias subdesenvolvidas. In: *Integração, Região e Regionalismo*. Ed. Bertrand: São Paulo, p. 13-26.
- STORPER, M.; HARRISON, B. (1994) Flexibilidade, Hierarquia e Desenvolvimento Regional: as mudanças de estrutura dos Sistemas Produtivos Industriais e seus novos modos de Governança nos anos 90. In: BENKO, G.; LIPIETZ, A. (orgs.). *As Regiões Ganhadoras. Distritos e Redes: os novos paradigmas da Geografia Econômica*. Oeiras: Celta Editora, p. 171-188.
- TAPIA, J. R. B. (2005) *Desenvolvimento Local, concertação social e governança: a experiência dos pactos territoriais na Itália*. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 19, n. 1, jan./mar., p. 132-139.
- TERTRE, C. du. (1995a) La dimension sectorielle de la régulation. In: BOYER, R.; SAILLARD, Y. (eds.). *Théorie de La Régulation: l'état des savoir*. Paris: La Découverte, p. 313-322
- _____. C. du. (1995b) Une approche sectorielle du travail. In: BOYER, R.; SAILLARD, Y. (eds.). *Théorie de La Régulation: l'état des savoir*. Paris: La Découverte, p. 323-331
- TERTRE, C. Du ; MOUHOU, M. ; MOATI, P. ; PETIT, P. (2000) Secteurs et territoires dans les régulations émergentes. In: *La lettre de la régulation*, n. 33, juin.
- TORRE, A. (2003) Desenvolvimento local e relações de proximidades: conceitos e questões. In: *Interações – Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, Campo Grande, vol. 4, n. 7, setembro, p. 27-39
- UNESCAP. (2009) *United Nations: Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. What is Good Governance*.
- VELTZ, P. (1996) *Mondialisation, Villes et Territoires: l'économie d'archipel*. Paris: Puf, 262 p.
- ZIMMERMAN, J. B.; PECQUEUR, B. (2005) Fundamentos de uma economia da proximidade. In: DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. (orgs.). *Economia e Território*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, p. 77-102.