

A GOVERNANÇA TERRITORIAL NO ESTADO DE SÃO PAULO: MODALIDADES, FORMAS DE COORDENAÇÃO E PRINCÍPIOS REGULADORES

Elson Luciano Silva Pires¹

Resumo: O presente artigo tem por objetivo principal realizar uma análise crítica das modalidades de governança territorial no Estado de São Paulo, partindo dos resultados de um estudo recente no qual alertamos para a fragilidade desses arranjos institucionais, resultantes dos processos de descentralização do Estado. A caracterização dessas estruturas de governança, apesar de revelar composições de atores locais e regras formais e informais, ainda não permite o aperfeiçoamento das relações de poder e das formas democráticas de gestão pública no Brasil, que desafiam o exercício da cidadania e a ação política do Estado brasileiro. Neste sentido, mostramos que grande parte das governanças estudadas não tem contribuído para que os atores se organizem e garantam suas reivindicações territoriais de forma democrática. Além disso, a administração pública paulista, apesar dos avanços, não tem favorecido a construção dessas novas legitimidades democráticas de forma eficiente, que possa atender as demandas de uma coordenação descentralizada da política pública, voltada para as novas estratégias de desenvolvimento territorial sustentável, democrático e participativo.

Palavras-chave: Arranjos Produtivos Locais; Câmaras Setoriais; Circuitos Turísticos; Comitês de Bacias Hidrográficas; Governança Territorial.

TERRITORIAL GOVERNANCE IN THE STATE OF SAO PAULO: MODALITIES, FORMAS OF COORDINATION AND REGULATORY PRINCIPLES

Abstract: This paper is aimed at conducting a critical analysis of the modalities of territorial governance in the State of São Paulo, based on the results of a recent study in which we alert to the fragility of these institutional arrangements, resulting from the decentralization processes in the State. The characterization of these governance structures, despite revealing compositions of local actors and formal and

¹ Professor Titular do Departamento de Planejamento Territorial e Geoprocessamento e do Programa de Pós-Graduação em Geografia, UNESP/Campus Rio Claro. elsonlsp@rc.unesp.br.

Este artigo é uma versão revista e ampliada de outro artigo apresentado no IV Congresso Internacional de Desarrollo Local, na Universidade de Huelva, Lima, em novembro de 2016. Ambos se nutrem do relatório final da pesquisa “As Modalidades de Governança Territorial no Estado de São Paulo: territórios, políticas públicas e desenvolvimento”, realizado com auxílio financeiro da FAPESP (Processo 11/50837-9), pelo Grupo de Pesquisa *Estruturas de Governança e Desenvolvimento Territorial*, no Laboratório de Desenvolvimento Territorial da UNESP/IGCE/Rio Claro. Participaram dessa pesquisa, além do autor deste artigo (coordenador), os seguintes pesquisadores: Lucas Labigalini Fuini (UNESP), Adriana Renata Verdi (APTA), Maria Célia de Souza (IEA), Malimiria Otani (IEA), Nelson Staud (IEA - *in memoriam*), Eugênio Mendes (UEFS - aposentado), Wilson Figueiredo Filho (AFA), Rodrigo Furgieri Mancini (Aequitas). Também participaram como estagiários os alunos José Rubens Guido Junior, Tiago Teixeira, Ricardo Nagliati Toppan e José Renato Ribeiro.

Estudos Geográficos, Rio Claro, 14(2): 143-164, jul./dez. 2016 (ISSN 1678—698X)
<http://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/estgeo>

informal rules, still do not allow for the negotiation of conflicts and the improvement of the democratic forms of public administration in Brazil, which challenge the exercise of citizenship and political action of the Brazilian State. In this sense, we showed that many of the studied governances have contributed poorly for the actors to organize themselves and ensure their territorial claims in a democratic way. Moreover, public administration in the State of São Paulo, despite the advances, has not favored the construction of these new legitimacies in an effective way, so as to meet the demands of a decentralized coordination of public policies, turned to the new strategies of sustainable, democratic and participative territorial development.

Keywords: Local Productive Arrangements; Sectorial Chambers; Tourist Circuits; River Basin Committees; Territorial Governance.

INTRODUÇÃO

Tornado um conceito importante na sociologia da ação pública e na ciência política, o conceito de governança (*gouvernance*) e de governo (*gouvernement*) são diferentes. A governança define-se, neste caso, “como um processo de coordenação de atores públicos e privados, de grupos sociais, de instituições [destinado a] atingir determinados objetivos discutidos e definidos coletivamente em contextos fragmentados, incertos” (GALÈS, 2003 *apud* HERMET *et. al.*, 2014, p. 126). A perspectiva é aderir o conceito de governança à construção de diferentes modalidades de ação pública coletiva “por baixo”, aos múltiplos, muito frequentemente inéditas, como modalidades dos atores se apropriarem, rejeitarem e resistirem no território, inclusive mudando um projeto inicial de ação pública “por cima” (LASCOURMES, GALÈS, 2012).

Na perspectiva da economia política institucionalista com a geografia econômica e política, as estruturas de governança seriam inovações institucionais que os atores regionais arquitetam para enfrentar os desafios do crescimento econômico e do desenvolvimento sustentável. A natureza da estrutura contribui para que as decisões que maximizam os resultados esperados por determinado ator sejam abandonadas, em detrimento da adoção de decisões que incentivem a mobilização dos diversos atores envolvidos. O consenso obtido nestes termos tornará mais densa a relação entre os atores, influenciará de maneira positiva a competitividade de produtos ou de serviços produzidos no âmbito daquelas estruturas, e possivelmente refletirá em um desenvolvimento mais adequado às necessidades e aspirações de dada sociedade (Benko; Pecqueur, 2001).

Portanto, com base em autores como Colettis *et. al.* (1999), Benko e Pecqueur (2001), Pecqueur e Zimmermann (2005), Torre e Wallet (2011), definimos a governança de um território como sendo o conjunto de dispositivos 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 para resolver algum problema socioeconômico inédito em âmbito local ou regional, nacional ou internacional.

Assim sendo, o conceito de governança territorial sugere que se coloque o acento nas escalas geográficas e nas formas de coordenação horizontal e vertical da ação pública. Ele ajuda na compreensão da operacionalização da descentralização do poder do Estado, em proveito de outras autoridades estatais (a

justiça, as autoridades independentes), do papel das coletividades territoriais e de componentes da sociedade civil (Bourdin, 2001, p. 137). Nesse contexto, as estruturas de governança dos APLs, quando abordadas em âmbito intranacional local, não podem ser reduzidas somente aos limites dos municípios e de suas estruturas político-administrativas. Em algumas situações, 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 sócio-espaciais inéditos. No Brasil, alguns autores se utilizam do conceito de governança territorial para definir estruturas públicas de descentralização das ações do Estado, com a participação relativa de empresários e de representantes da sociedade civil (Dallabrida, 2011; Pires *at all*, 2011).

Como envolvem relações de poder, de hegemônias e conflitos, a governança territorial tem sido colocada como tentativa de compatibilizar ou equilibrar diferenças através de acordos parciais e provisórios, buscando atingir alguns objetivos setoriais, ou não, como: maior poder competitivo de aglomerações produtivas, redução de custos produtivos, melhores condições de preços e financiamentos, capacitação de mão-de-obra local, aperfeiçoamento de estratégias de *marketing* e divulgação, controle de impactos ambientais, etc. Geralmente, os acordos de governança começam com objetivos pontuais, e, conforme adquirem maior legitimidade social e política, passam a adicionar um conjunto maior de temas com os quais buscará lidar em sua dinâmica, dando a entender que a comunidade local dá ao respectivo elemento de governança um nível de credibilidade para resolver alguns de seus problemas públicos (Pires, Neder, 2008; Pires *at all*, 2011; Pires, 2014).

Deste 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 caracteriza, através de seus compromissos, acordos e convenções, a modalidade de desenvolvimento que ocorrerá em determinado território. Posto isso, é possível afirmar que, conforme o nível de compartilhamento das decisões em uma estrutura de governança territorial pública, envolvendo atores com interesses distintos, maior o nível de satisfação dos integrantes da governança diante da contemplação de seus objetivos.

Para uma breve apresentação dos resultados da pesquisa realizada no interior do estado de São Paulo sobre esta temática de estudo, além desta introdução, o artigo foi organizado em quatro seções. Na primeira sessão, é feita uma breve análise das implicações da desconcentração espacial no estado de São Paulo, para a reestruturação das escalas geográficas e das formas de coordenação da governança do desenvolvimento territorial local e regional. Na segunda, é feito um breve histórico da criação das modalidades de governança territorial no estado de São Paulo. Na terceira sessão, é feita uma análise crítica do funcionamento das formas de cooperação nas modalidades de governança territorial vigentes no estado. Na quarta, faz-se uma interpretação da força dos princípios reguladores que estruturam os comportamentos dos atores nas diferentes modalidades de governança territorial no estado, com base nas observações de campo e na percepção da equipe de pesquisadores. Na quinta e última sessão, estão agrupadas as principais conclusões do artigo.

O PROCESSO DE DESCONCENTRAÇÃO REGIONAL E AS ESCALAS TERRITORIAIS DA GOVERNANÇA

As atuais modalidades de governança setorial e territorial existentes no Estado de São Paulo foram influenciadas por três processos econômicos e políticos fundamentais, que provocaram mudanças específicas nos rumos da metrópole paulistana e do interior do estado, se alastrando por outras regiões do território nacional.

O primeiro deles, no contexto regional iniciado nos anos de 1970, foi caracterizado como um processo de *desconcentração produtiva*, com a deslocalização de grandes empresas da Região Metropolitana de São Paulo em direção a algumas regiões e cidades médias do interior do estado, mas também para outras regiões mais próximas da Região Sudeste e, em menor proporção, para algumas regiões do Nordeste (OLIVEIRA; 1990; CANO, 2008). Aqui reforçamos as suposições da tendência elevada dos custos do uso do solo urbano/metropolitano para a indústria tradicional de manufatura da grande empresa fordista, das externalidades negativas da urbanização descontrolada da metrópole, e das pressões da legislação urbana e ambiental à aglomeração da indústria na(s) metrópole(s). No fim da década, este processo já dava indícios do esgotamento do modelo de desenvolvimento regional baseado na grande empresa fordista e implantado de cima para baixo (do nível federal para o estadual e/ou municipal).

O segundo processo, no contexto nacional, foi marcado pelo debate sobre a *descentralização político-administrativa* do Estado e das políticas sociais no Brasil, impulsionado pela Constituição de 1988. A descentralização virou panacéia de todos os problemas relacionados à execução de políticas públicas, quase que um fim em si mesmo (AFFONSO; 2000). Nesse período era evidente a falta de coordenação e cooperação entre a União e os entes federados, mediante políticas definidas nacionalmente que envolvesse todas as esferas governamentais com auxílio técnico, administrativo e financeiro (BECOVICI, 2003, p. 182). Em meados desta década, como veremos adiante, os programas de descentralização da gestão pública foram implantados no Estado de São Paulo, envolvendo algumas atividades econômicas e respectivas sociedades locais e regionais. Apesar de inúmeros problemas de funcionamento, partimos da hipótese de que esses novos arranjos institucionais que estão organizados formalmente, mesmo consentidos informalmente, contribuíram para promover uma maior descentralização do estado e para ampliar os mecanismos de participação política e cidadã, nos processos de tomada de decisão e de gestão pública no uso do território paulista (PIRES *et al*, 2011).

O terceiro processo, no contexto internacional, que emerge da combinação dos anteriores, foi caracterizado pelo neologismo de “*glocalização*”, proposto para explicar a articulação entre territórios locais e a economia mundial através de fatores econômicos, sociais e culturais iniciado nos anos 1990 (BENKO, 2001, p. 9). Neste caso, as especificidades dos territórios locais são importantes para a sua inserção nos fluxos globais de inovação, investimentos, produção e consumo globais. No Estado de São Paulo, ao final desta década, este processo já possibilitava o novo modelo de desenvolvimento territorial - local e regional - baseado na pequena e média empresa, mas ainda longe de ser implementado de “baixo para cima” (do nível municipal e/ou estadual para o federal), como nas experiências que se consagraram exitosas.

Este novo cenário do Brasil na globalização, iniciado no final dos anos 1990, vem se desdobrando no início deste século em um novo padrão de concentração de aglomerações produtivas de setores industriais fora da metrópole, sob uma pressão de atores internos e externos na direção de uma regulação descentralizada da governança do território. Esse fenômeno se inscreve no interior paulista em algumas ou cidades-*médias* (SPOSITO; SOBARZO, 2006), consolidando *aglomerados* urbano-industriais e agroindustriais com predominância de micro, pequenas e médias empresas, que atuam em redes hierarquizadas de municípios. Nesses casos, partiu-se da suposição de que esses novos *arranjos produtivos locais* - organizados espacialmente para explorar e ampliar as economias de escala e escopo, associadas aos usos que fazem dos recursos e ativos específicos presentes e criados nos territórios locais – seriam todos eles os novos demandantes dos novos arranjos institucionais de gestão e governança territorial, para se ajustar aos novos mecanismos de produção, distribuição e consumo das mercadorias.

Essas sequências históricas dos processos de desconcentração e especialização produtiva das atividades industriais e agroindustriais consolidaram no Estado de São Paulo, a partir dos anos 1990, uma gradativa estruturação de uma *grande aglomeração espacial da indústria* (a sudeste, leste e centro-leste do Estado), polinucleada e hierarquizada. Segundo Selingardi-Sampaio (2009, pp. 18-19), esta entidade geográfica revela um *multicomplexo territorial industrial (metropolitano/urbano) paulista*. Ela congrega a esmagadora maioria dos municípios mais industrializados do país e, não por acaso, encontra-se indissociavelmente integrada ao grande aglomerado metropolitano/urbano paulista (três metrópoles oficialmente delimitadas, outros aglomerados urbanos metropolizados, inúmeras cidades grandes e médias). Essa concentração industrial, urbana e metropolitana constituíram um extenso e múltiplo *complexo territorial* de diversificadas produções industriais e agroindustriais, gradualmente espacializado e conformado por meio de: a) extensão territorial de aglomerações industriais menores preexistentes; e b) estabelecimento de uma espessa trama de relações interindustriais intrasetoriais e intersetoriais.

Este contexto de dinâmica territorial com forte reestruturação produtiva, urbana e industrial, induziram as regiões do interior do Estado de São Paulo para um novo e complexo contexto político e econômico, marcado pelas preocupações ambientais e sociais na busca por outro estilo de desenvolvimento regional. Este novo contexto diz respeito à busca por qualidade e qualificações dos recursos humanos, por equidade social e proteção ambiental, ou seja, um desenvolvimento que deve ser *territorial e sustentável*.

Influenciado pela ideia de *sustentabilidade*, este novo contexto regional expõe uma rede intrincada de interesses conflituosos entre diversos atores sociais como, por exemplo, organizações de defesa do meio ambiente, empresários, sindicatos, universidades, organizações associativas de naturezas diversas e governos em seus vários níveis. Cada um deles com objetivos diferentes que, ora os levam à cooperação, ora ao conflito. Como agravante, em âmbito regional, nenhum destes atores tem a capacidade de ditar o rumo do desenvolvimento de dada região (FIGUEIREDO FILHO, 2012).

Esta nova realidade impõe a necessidade de *coordenação* das ações dos atores que atuam em âmbito regional, para construir ou aproveitar as competências regionais. Assim, a percepção inicial é a de que os atores regionais são obrigados à *cooperação*, pois isoladamente não possuem os recursos econômicos, cognitivos, gerenciais e políticos para, sozinhos, enfrentarem os desafios e as

responsabilidades inerentes ao novo modelo de desenvolvimento em gestação. Assim, a cooperação é vista como recurso fundamental, a partir da qual os atores regionais demandam mecanismos que favoreçam a coordenação para encaminhamento de interesses comuns e de resolução de conflitos.

Neste contexto, supomos que o êxito possível do desenvolvimento territorial no interior do estado está associado a três aspectos fundamentais: primeiro, à ampliação da participação de governos, empresários, organizações associativas de naturezas diversas, universidades, sindicatos, etc.; segundo, à existência e funcionamento de mecanismos de regulação desta participação ampliada; e terceiro, à mobilização de interesses dos vários atores em torno de um projeto econômico e social comum (PIRES *et al*, 2011). Desta forma, os comitês de bacia hidrográfica, os circuitos turísticos, os arranjos produtivos locais e as câmaras setoriais são as estruturas de governança identificadas, nas quais as decisões e ações dos atores conformam um território caracterizado pelas relações de poder entre eles, e que podem ser descritas como um jogo social de interesses diversificados (FIGUEIREDO FILHO, 2012, p. 143). No Brasil, diferentemente de países da Europa, a evolução dessas estruturas descentralizadoras de poder se dá em um ambiente de centralização da repartição dos tributos em poder da União (58%), seguida dos estados (24%), e, por último dos municípios (18%). Na prática, fraquezas da descentralização do Estado e pouca margem de manobra da política pública “por baixo”.

AS MODALIDADES DE GOVERNANÇA TERRITORIAL

OS COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS

Os Comitês de Bacias Hidrográficas surgem como órgãos colegiados com poderes consultivos e deliberativos, atribuídos por leis, com a participação de usuários das bacias, da sociedade civil organizada, de representantes de governos municipais, estaduais e o federal, para gestão ou governança dos recursos hídricos. Esta se organiza e se institucionaliza por meio da articulação de diversos agentes sociais e políticos, para implementação dos instrumentos técnicos e negociação de conflitos na promoção dos usos múltiplos da água, da promoção da conservação e recuperação dos corpos d’água e a garantia da utilização racional e sustentável dos mesmos, com respeito aos diversos ecossistemas naturais (MANCINI, 2012).

Essa organização não possui personalidade jurídica, portanto não têm CNPJ, bens, funcionários, utilizando estruturas físicas e equipe técnica de seus membros (órgãos estaduais, municipais, ONGs, etc.) para seu apoio, inclusive para estudos de temas e elaboração de propostas. Com implantação das Agências de Bacias, os Comitês passam a contar com um braço executivo, com personalidade jurídica.

O sistema de gestão de recursos hídricos brasileiros está baseado na tríade descentralização, participação e integração, com ações que promovam os usos múltiplos dos recursos hídricos e assegurem à atual e às futuras gerações disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos. Além disso, a gestão dos recursos hídricos se consolidou com enfoque na bacia hidrográfica como unidade de gestão e assumiu várias dimensões com conotações diversas, que passaram a contar com o apoio gradual e consensual de cientistas, administradores públicos, industriais e associações técnico-científicas (GALLO; TEIXEIRA, 2007).

Nesse contexto é que se insere o debate da governança territorial, tomando os Comitês de Bacias Hidrográficas como uma instância pública de gestão e deliberação, formada por agentes e atividades representantes de diferentes setores da sociedade, permitindo um debate mais amplo sobre as alternativas de utilização dos recursos naturais regionais e proporcionando a adaptação da política às realidades físicas e humanas de cada região, garantindo que as propostas sejam resultados de negociações políticas, por meio do planejamento e administração do aproveitamento múltiplo, controle e proteção das águas, até a articulação dos interesses geralmente conflitantes na complexa rede de agentes (NEDER, 2002, p. 228; PIRES *et. al.*, 2011, p. 118; PIRES, 2016).

Logo após a Constituição de 1988, o Estado de São Paulo foi pioneiro no processo de implantação de um Sistema de Gestão de Recursos Hídricos em sua Constituição de 1989, na qual também dedicou atenção especial ao tema, porém em mais profundidade que a Constituição Federal. Na sequência, o Decreto 32.954 de 7 de fevereiro de 1991 aprovou o Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH), primeiro documento técnico de natureza abrangente sobre esse tema, que revelou a situação preocupante do futuro dos recursos hídricos no Estado caso as demandas de água e o crescimento demográfico continuassem no mesmo ritmo observado até então.

A lei 7.663 de 30 de dezembro de 1991 instituiu a Política Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SIGRH), com importantes itens, que procuram disciplinar os diversos usos das águas públicas, constituindo-se como marco histórico de novos rumos para a gestão de recursos hídricos do Estado de São Paulo. De acordo com sua legislação de recursos hídricos, foram criados 21 Comitês de Bacia Hidrográfica com o intuito de facilitar o gerenciamento descentralizado.

O Comitê das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá, segundo a Lei Estadual de São Paulo nº 7.663/91 (CBH-PCJ), foi o primeiro instituído no Estado. Além dele, foram criados e instalados, segundo a Lei Federal nº 9.433/97, o Comitê PCJ Federal e, segundo a Lei Estadual de Minas Gerais nº 13.199/99, o Comitê da Bacia Hidrográfica dos Rios Piracicaba e Jaguari (Comitê PJ). Em termos hidrográficos, há sete unidades (sub-bacias) principais no Estado de São Paulo, sendo cinco pertencentes à Piracicaba (Piracicaba, Corumbataí, Jaguari, Camanducaia e Atibaia), além do Capivari e Jundiá.

AS CÂMARAS SETORIAIS DA AGROINDÚSTRIA

A criação das câmaras voltadas para o agronegócio aconteceu no processo da institucionalização do Conselho Nacional de Política Agrícola (Lei n. 8.171, de 17 de janeiro de 1991). No entanto, esta lei deu um caráter tripartite melhorando o arranjo institucional com relação ao anterior e possibilitou o surgimento de acordos setoriais que evoluíram do tema negociação de preços para questões estruturais de médio e longo prazo (SILVA; STAUDT; VERDI, 2009, p. 20). No Estado de São Paulo, a criação das Câmaras Setoriais ocorreu na Secretaria de Agricultura e Abastecimento de São Paulo (SAA), e se deu em função da criação do *Conselho de Desenvolvimento Rural*, previsto na Constituição Estadual de 1989 e instituído em 1992, por meio da Lei n. 7.774/92.

Naquela época, o Conselho de Desenvolvimento Rural teria a função de propor diretrizes para a Política Agrícola do Estado; participar da elaboração dos planos de desenvolvimento agropecuário, agrário e fundiário, colaborando na sua

execução; sugerir ao governador do Estado propostas ao Conselho Nacional de Política Agrícola, dos ajustamentos ou alterações da política agrícola, em defesa dos interesses da agricultura do Estado de São Paulo; incentivar a ação coordenada da pesquisa e da assistência técnica e agropecuária; promover a integração efetiva dos vários segmentos do setor agrícola e manter intercâmbio permanente com os conselhos similares das demais Unidades da Federação, visando encaminhamento ao Conselho Nacional de Política Agrícola, de proposições de interesse comum (SILVA; STAUDT; VERDI, 2009, p. 21).

As Câmaras Setoriais foram criadas para serem utilizadas como um instrumento da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, para ter como objetivo principal “*apoiar a concepção, a formulação e a execução de políticas públicas voltadas ao fortalecimento e aumento da competitividade das cadeias produtivas relacionadas aos agronegócios paulistas*” (CODEAGRO, 2008).

Com esses objetivos, as Câmaras Setoriais do Estado de São Paulo podem ser descritas como órgãos de apoio ao Conselho de Desenvolvimento Rural para discutir as demandas identificadas por este. De início, foram criadas 13 Câmaras Setoriais. Na prática, o Conselho de Desenvolvimento Rural nunca foi implantado, mas em seu lugar ficaram as Câmaras.

Na mesma época foram recriadas as Comissões Técnicas que se constituíam de técnicos de todas as Coordenadorias e Institutos da SAA e tinham como objetivo realizar estudos técnicos relativos às cadeias produtivas e atender as demandas do secretário. Elas eram especializadas em produtos, insumos, comercialização, armazenamento, transporte, crédito, seguro e outros componentes da atividade rural. A definição e instalação ocorreram por parte do Secretário da Pasta, que designou, ainda, seus integrantes (SILVA; STAUDT; VERDI, 2009, p. 21)

As Câmaras Setoriais seriam compostas por membros que representassem as principais cadeias produtivas do Estado de São Paulo, contemplando “*os distintos setores públicos e privados interessados na produção dos bens e serviços envolvidos na atividade respectiva*” (CODEAGRO, 2008). Nesse contexto, o papel das CS seria de auxiliar o estado nas resoluções pertinentes a políticas e ao mesmo tempo trazer um espaço para sua própria regulação. Elas congregam todos os elos de uma cadeia produtiva com o intuito de, através dessa representação, ser um fórum de debates com uma pauta em que sejam escolhidos os temas mais relevantes para cada setor. As Câmaras estão organizadas de forma a criar a possibilidade de aproximação do debate ao centro do poder e de influência na condução das políticas públicas para os diferentes setores. (STAUDT; SILVA; VERDI, 2011, p. 19).

Com essa finalidade, as CS foram se tornando um instrumento de auxílio ao poder público a partir de 1991, sendo que até o ano de 1995 foram implantadas 13 câmaras na Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo (SAA/SP). Nessa época, os membros eram representantes do setor privado, de órgãos públicos e de técnicos e pesquisadores da Secretaria que faziam parte das Comissões Técnicas e que representavam todos os órgãos da Secretaria. Nessa primeira fase as CS tiveram um caráter mais reivindicatório, sem planejamento e caráter auto regulatório (SILVA; STAUDT; VERDI, 2009, p. 17). Elas tiveram a função de subsidiar o secretário da Pasta, e assim funcionavam como fóruns de debate e reivindicação pontuais. Eram vinculadas ao gabinete do secretário, ficando alocadas na assessoria técnica e tinham seus presidentes indicados pelo titular da Pasta (SILVA; STAUDT; VERDI, 2009, p. 21).

Na mesma época foram recriadas as Comissões Técnicas que se constituíam de técnicos de todas as Coordenadorias e Institutos da SAA e tinham como objetivo realizar estudos técnicos relativos às cadeias produtivas e atender as demandas do secretário. De acordo com Takagi (2000), as primeiras Câmaras criadas entre 1991 e 1995 caracterizaram-se mais como fóruns de reivindicação e lobby por políticas discricionárias em direção aos governos federal e estadual, do que fóruns de planejamento e de auto regulação por parte do setor privado. Segundo a autora, essas câmaras podiam ser caracterizadas como unidirecionais (do setor privado para o público) nas quais, em muitas delas, durante esse processo, deixaram de se reunir. Algumas passaram a existir apenas no papel, sendo que as poucas que continuaram a realizar reuniões aglutinavam basicamente os membros dos órgãos públicos.

A partir de 1997, um novo modelo de Câmaras surgiu com mudanças na composição, na perda progressiva do caráter reivindicativo de preocupação geral com o setor agrícola e nas decisões e ações formadas. Iniciou-se uma proporção maior nas ações com caráter de auto regulação e cogestão, a partir da articulação da cadeia produtiva e reforçada com a participação do Estado, garantindo o status público (TAKAGI, 2000).

Nesta segunda fase uma nova gestão de governo recriou-as para tornarem-se um apoio prioritário à formulação de políticas públicas da SAA, adotando-se o conceito de cadeia produtiva. Nessa época ocorreu a reestruturação da Secretaria que passou a atuar incorporando o conceito de agronegócio (SILVA; STAUDT; VERDI, 2009, p. 17). Pode-se dizer que até hoje as câmaras setoriais existentes se assemelham particularmente a esse modelo (CHIAPETTA, 2010).

Em 1997, a Resolução SAA n. 12, de 17/07/97 reorganizou as Câmaras, considerando as mudanças econômicas e sociais em pelo menos três aspectos importantes, como: 1) a fase de transição da economia, de adaptação às novas regras ditadas tanto pela estabilização da moeda como pelos desafios advindos da abertura às importações dos blocos econômicos, da implantação do MERCOSUL e, ainda, pelas novas demandas resultantes dos impactos da globalização dos hábitos de consumo; 2) a importância do aprofundamento das parcerias entre os diversos segmentos produtivos na busca da superação dos entraves ao desenvolvimento dos negócios agropecuários; e 3) o reconhecimento do papel do Estado de aglutinador de interesses, mediador de conflitos e articulador de soluções para viabilização dos anseios dos segmentos produtivos.

Esta mudança ocorreu juntamente com a reformulação da estrutura da SAA e sua implantação passou por um processo de discussões realizado em *workshops*, nos quais foram selecionados os principais produtos do Estado e feitos estudos, por cadeia produtiva, pelas Comissões Técnicas, que foram apresentados e debatidos pelos integrantes do setor e a SAA. (SILVA; STAUDT; VERDI, 2009, p. 21).

Nessa segunda fase, entre meados de 1997 até 1998, foram criadas mais 9 câmaras, após inúmeros diagnósticos que levantaram as cadeias produtivas agrícolas mais importantes no Estado. Em 2000, foram criadas mais duas câmaras. Outras cinco foram instaladas ao longo da década até hoje. Todas justificadas em função do crescimento de outros setores, que espontaneamente apresentaram a demanda para a SAA. Atualmente existem 29 Câmaras Setoriais na SAA, algumas em funcionamento outras sem nenhuma atuação. Entre estas, a Câmara de Açúcar e Alcool não se reúne desde 1997, mas passou a funcionar posteriormente como Arranjo Produtivo Local do Açúcar e Alcool, de responsabilidade da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia.

OS ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS

O conceito de APL (Arranjo Produtivo Local) foi inicialmente sistematizado no Brasil por um grupo de pesquisadores reunidos na REDESIST - Rede de Pesquisa de Sistemas Locais de Produção e Inovação do Instituto de Economia da UFRJ (CASSIOLATO; LASTRES, 2004), sendo posteriormente incorporado nas propostas de órgãos públicos como o SEBRAE e o BNDES (2004). O termo APL surgiu de um esforço teórico para compreender os modelos de aglomerações e as cadeias produtivas de pequenas empresas e sistemas produtivos territorializados, como ocorreram nos Distritos Industriais italianos (BECATTINI, 1994) e nos Clusters industriais americanos (PORTER, 1999), à luz da realidade brasileira no final do século passado. Nas diferentes escalas geográficas, esses aglomerados não se realizam independente dos fluxos de pessoas, produtos e serviços, e, portanto, podem ser considerados como diversos circuitos espaciais de produção e de círculos de cooperação interligados em redes de cidades (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p. 144). Em todas essas abordagens, os fenômenos das aglomerações mostram o uso diferenciado de cada território pelas empresas, organizações e instituições, que permite compreender melhor a hierarquia e a regulação das regiões e comunidades, desde a escala local/lugar à escala mundial.

Os APLs têm se manifestado no território nacional por meio de aglomerações locais e regionais de pequenos e médios empreendimentos de produtos ou setores específicos, que geram emprego e renda e que podem ser incentivados pelo poder público. Os APLs também não excluem outros formatos de políticas de desenvolvimento, como a Economia Solidária, aparecendo em alguns contextos como estratégias complementares, em outros como estratégias centrais. Além disso, formatos de Arranjos e Distritos necessitam de políticas não somente locais ou municipais, mas também do apoio estadual e nacional, já que muitos instrumentos administrativos, financeiros e institucionais não são regulados no local. Esses limites também aparecem nos formatos de outras modalidades de governança territorial.

Na realidade, todo sistema produtivo local, como um APL, tem uma estrutura própria de cooperação e coordenação (governança), formal ou informal, por conta dos vínculos cooperativos e inter-organizacionais que se estabelecem no seu entorno, que serve de base para a construção de convenções e identidades comuns localizadas. Ambos têm como premissa a proximidade geográfica entre as empresas altamente especializadas, que desenvolvem redes e *linkages* com fornecedores, firmas subcontratadas e organizações de apoio, consolidando a proximidade organizacional e institucional entre as empresas e os territórios (ZIMMERMAN; PECQUEUR, 2005). Neste sentido, a governança de um APL pode ser definida como uma forma de coordenação do complexo produtivo em sua base territorial.

No âmbito das políticas de desenvolvimento regional, este parece ser um dos apelos do governo federal e de alguns Estados e municípios desde 2003, visando fortalecer a coordenação de aglomerados produtivos, a promoção da competitividade regional e desenvolvimento econômico dos territórios. Ações em torno de APLs também têm merecido a atenção de atores e instituições públicas e privadas no estado, como o SEBRAE (Serviço de Apoio a Micro e Pequena Empresa), BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), Caixa Econômica Federal e as Federações das Indústrias nos estados da federação.

A partir dessas abordagens, consideramos os APLs no estado de São Paulo como expressões da realidade socioeconômica no capitalismo contemporâneo, que

se manifestam no território paulista por meio de aglomerações locais e regionais de pequenos e médios empreendimentos de produtos ou setores específicos, que geram empregos e renda e que podem ser incentivadas pelo poder público. Os APLs também não excluem outros formatos de políticas de desenvolvimento, aparecendo em alguns contextos como estratégias complementares, em outros como estratégias centrais. Além disso, formatos de Arranjos e Distritos necessitam de políticas não somente locais ou municipais, mas também do apoio estadual e nacional, já que muitos instrumentos administrativos, financeiros e institucionais não são regulados no local. Esses limites também aparecem nos formatos de outras modalidades de governança territorial.

No Estado de São Paulo, a criação do “Programa Estadual de Apoio às MPMEs Inseridas e Organizadas em Arranjos Produtivos Locais” foi considerada pelo governo do estado como o carro-chefe da nova política de desenvolvimento econômico regional territorial, e tinha como objetivo central o incremento da competitividade das MPMEs e suas localizações, visando o fortalecimento e adensamento de importantes cadeias produtivas. Além desse programa, o governo do estado desenvolveu o Programa do Banco Interamericano de Desenvolvimento em parceria com o referido banco, através de projetos horizontais e de apoio aos aglomerados produtivos potenciais.

A Secretaria do Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia, a responsável pelos programas dos APLs, reconhece e atua em 24 APLs no Estado através da Coordenação da Rede Paulista de APLs. Destes, 15 APLs foram prioridades do Programa do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, e 9 APLs que fazem parte da atuação do Estado em projetos horizontais. Além disso, o Estado possui mais 24 Aglomerados Produtivos Potenciais que são objetos da política do governo estadual, para apoiar o adensamento das cadeias produtivas.

Visando aprimorar a competitividade dos APLs, foi criada a Rede Paulista de Arranjos Produtivos Locais, coordenada pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia, com participação do Sebrae/SP, Fiesp e Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional. A rede também conta com o apoio do GTP-APL do MDIC. Ela define as táticas do programa, buscando a estruturação de projetos voltados ao aprimoramento de gestão, além de estimular outros fatores, como inovação, capacitação, suporte, sustentabilidade e acesso a mercados. É de competência da Rede Paulista de APLs aprovar os pleitos e o reconhecimento de novos arranjos. Atualmente, a Rede Paulista tem realizado reuniões sob demanda, conforme a apresentação de projetos e a solicitação de novos reconhecimentos. Desta forma, a Rede está quase inoperante, atua de forma burocrática e bem distante dos seus objetivos e atribuições previstas no Decreto-lei.

OS CIRCUITOS TURÍSTICOS

Os Circuitos turísticos paulistas geralmente são criados conforme projetos encaminhados pela Assembleia Legislativa estadual, e posteriormente, chancelados pelo chefe do executivo. Portanto, atendem às demandas locais e a pedidos de grupos de poder politicamente constituídos. Os municípios com vocação turística, buscando o desenvolvimento local, passam a depender da cooperação entre si e com órgãos de fomento. É a maneira utilizada para vender o turismo em São Paulo em feiras, eventos e etc. São 28 grupos de municípios com características em comum, as quais são utilizadas para que eles se promovam como produtos turísticos por meio de roteiros e circuitos. Só são levadas em conta as cidades que tem a

promoção turística em evidência, que apresentam circuitos e roteiros paisagísticos que compõem suas regiões turísticas (PIRES *et al*, 2011).

A definição da Secretaria de turismo, mesmo que bastante superficial, deixa revelar o seu objetivo principal em fomentar a turismo no Estado através de CTs: tratar os municípios integrantes de Circuitos como produtos, transformando parcelas do território em mercadorias alvo do consumo de turistas externos. A visão pública de desenvolvimento, muito calcada no mercado e no econômico, torna a ferramenta de CTs bastante limitada enquanto estrutura de governança territorial capaz de promover mudanças quantitativas e qualitativas pertinentes ao desenvolvimento mais amplo, promovendo benefícios econômicos, sociais, culturais e ambientais às comunidades locais. No entanto, as práticas e políticas territoriais, como as do Circuito das Frutas que aqui descreveremos, revelam uma complexidade muito maior do que a definição da SETUR deixa revelar, expondo, no contexto de suas governanças, temáticas e preocupações relevantes para os municípios inseridos.

Nas diferentes regiões do estado, reforça-se essa imagem dos Circuitos turísticos associando paisagem, atrativos de consumo da diversidade socioeconômica e cultural regional, canalizando recursos públicos de diversas fontes para a atividade turística. De história à natureza exuberante, de artesanato à religião, passando por alambiques e gastronomia de primeira linha, os roteiros de turismo e lazer pelo Estado de São Paulo estão cada vez mais profissionalizados e atraem um número crescente de visitantes. São oito Circuitos Paulistas formatados e estruturados para receber turistas, que até ganharam destaque no último Salão de Turismo, evento nacional realizado no final de maio em São Paulo. Há ainda outros oito projetos em fase de adequação.

Outro elemento importante revelado na definição institucional sobre CTs é que eles estão inseridos no contexto de determinadas macrorregiões e regiões turísticas. O estado possui trinta e quatro regiões turísticas que se encaixam dentro de catorze macrorregiões turísticas. Essa definição é utilizada tanto pela Secretaria de Turismo do Estado quanto pelo Ministério do Turismo. Esta divisão foi feita por dirigentes municipais de turismo (conselhos municipais/COMTURs, prefeituras, coordenadorias e secretarias), levando em consideração a proximidade geográfica entre municípios e as afinidades entre seus produtos turísticos, sendo um elemento organizador na aplicação e no desenvolvimento de programas e projetos voltados ao turismo no Estado. Deste modo, nota-se a superposição de modalidades de governança e de regulação territorial da atividade turística no Estado, pois tanto CT quanto RT acumulam a função de serem os elementos organizadores dos projetos turísticos para os municípios paulistas.

Essas estruturas de governanças superpostas podem ser benéficas para o conjunto de municípios inseridos dentro delas à medida que reforcem os laços de cooperação político-institucionais, possibilitando o desenvolvimento turístico regional devido à maior representatividade de seus atores em outras esferas públicas, aumentando os recursos disponíveis para investimentos em infraestrutura, sinalização, recursos humanos, entre outros. No entanto, podem ser prejudiciais pelo fato de realizarem funções parecidas e sobreponem ações e programas com as mesmas finalidades, gerando inoperância, baixa eficiência e incompreensão da população.

No Estado de São Paulo, o Ministério do Turismo apresenta no PNT um total de trinta e quatro regiões/roteiros turísticos, abarcando quase a totalidade dos municípios do Estado. Esses roteiros se inserem em macro-regiões turísticas, cada qual com um conjunto específico de atrativos turísticos potenciais e/ou consolidados.

As regiões turísticas definidas pelo Ministério do Turismo não condizem com a regionalização definida pelos Circuitos turísticos no Estado, provocando a sobreposição de escalas de ação pública. O roteiro turístico com menor número de municípios é o de São Paulo, capital, com apenas um integrante, a própria capital metropolitana. Por outro lado, o roteiro com maior número de integrantes é o do Bem Viver, na região de Campinas, com quarenta e cinco municípios inseridos.

Como é um tema recente na agenda política brasileira, a discussão sobre Circuitos turísticos ainda carece de rigor teórico e de embasamento científico, estando muito associada aos manuais e agendas de órgãos e serviços públicos. Não é objetivo deste artigo, mas é necessário aprofundar essa discussão para estabelecer nexos conceituais e teóricos entre as compreensões mais gerais de CT com outros conceitos e noções de paisagens e redes, aprofundadas na geografia econômica, regional e urbana.

AS FORMAS DE COORDENAÇÃO DA GOVERNANÇA TERRITORIAL

Deixando de fora da análise as Regiões Metropolitanas de São Paulo, de Santos e Campinas, a investigação empírica aponta no interior do estado de São Paulo quatro modalidades de governança territorial: Comitês de Bacias Hidrográficas, Câmaras Setoriais da Agroindústria, Circuitos Turísticos Intermunicipais e Comitês Gestores de Arranjos Produtivos Locais.

De uma maneira geral, pode-se afirmar que, no caso do Comitê de Bacia dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (PCJ), 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. O Comitê PCJ possui autonomia relativa, sem domínio unilateral aparente de nenhum dos atores componentes do Comitê (MANCINI, 2012).

No caso das 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, e impulsiona a coordenação setorial e corporativa de recursos e estratégias de domínio público. Encontra-se neste caso os sindicatos patronais e empresariais que agrupam operadores privados, que estruturam o espaço produtivo local e regional (SINDICAFÉ, IBRAF, SINDUSVINHO). O grau de representatividade das Câmaras Setoriais é assimétrico, constituindo um tipo de governança truncada, embora o grau de associação tenha crescido. Embora a articulação seja coletiva, ela é pouco democrática e detecta-se a ausência de representantes de alguns elos da cadeia produtiva, dadas certas dificuldades dos agentes de 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 em vigor; Lacunas no tratamento das demandas; a Secretaria da Agricultura e Abastecimento (SAA) 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, percebe-se que ainda não estão amadurecidas para participar dessa forma de gestão compartilhada, e quem tem maior habilidade social têm maior poder (VERDI; OTANI; SOUZA, 2013).

No caso dos Circuitos Turísticos das Águas e das Frutas, ambos exercem um tipo de *Governança Estatal-Privada*, quer dizer, quando o Estado e as instituições públicas impulsionam a coordenação de recursos e estratégias territoriais com o setor empresarial. Neste caso, os Circuitos Turísticos se estabelecem através de consórcios municipais dos órgãos públicos, das autarquias e serviços coletivos, demandados por atores públicos ou privados do território (FUINI, 2013).

Nos Arranjos Produtivos Locais (APLs), as *Governanças Privada e Privada-Coletiva* são as formas predominantes da coordenação dos interesses empresariais. Trata-se de governanças corporativas distintas quanto as suas estruturas, setores e organizações, com pouca presença e participação das empresas nos processos de decisão. Na prática, os Comitês Gestores são representados não eleitos pelas organizações empresariais patronais dominantes, que impulsionam e pilotam os dispositivos institucionais existentes de coordenação frente ao Estado, com objetivo claro de apropriação privada dos recursos do território. Nesses casos, são substitutos dos Comitês Gestores dos APLs: POLO TECTEX - Polo Tecnológico da Indústria Têxtil - de Americana; ALJOIAS – Associação Limeirense de Jóias; APLA – Arranjo Produtivo Local do Alcool de Piracicaba; SINBI – Sindicato das Indústrias de Calçados e Vestuário de Birigui; SINDICALÇADOS – Sindicato das Indústrias de Calçados de Jaú; ACICET – Associação Confecções Cerquilha; SINDICOBÍ – Sindicato das Indústrias e Comércio de Bordados de Ibitinga. 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, como também são evidentes a falta e conhecimento sobre os principais problemas enfrentados pelas empresas (FIA, 2012, p. 10-11). As falhas da governança são evidentes.

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

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 ex., 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 junto à sociedade civil.

OS PRINCÍPIOS REGULADORES DA GOVERNANÇA TERRITORIAL

Com base na literatura especializada e nas evidências empíricas colecionadas em pesquisas de campo, é possível sintetizar dez princípios que estruturam e dão forças ao bom funcionamento da governança territorial e que, portanto, permitem a interpretação do comportamento dos diferentes atores nessas estruturas. A partir dos tipos de governança apresentados anteriormente, nesta sessão nos interrogamos se tais princípios alicerçam estas estruturas e constituem um elemento inovador no papel dos agentes econômicos e dos atores sociais nas políticas públicas, que alterariam as atuais estratégias para um planejamento do desenvolvimento territorial sustentável, democrático e participativo (PIRES, 2014).

Com relação ao *foco*, falta clareza na definição dos objetivos da estrutura institucional que facilite a atuação ativa dos gestores e participantes na maioria das modalidades de governança pesquisadas. Normalmente, falta visão estratégica e um plano para o futuro, que delineasse de forma clara os objetivos e meios previstos para alcançá-los. Os processos decisórios realizados no âmbito das estruturas de governança analisadas têm objetividade corporativa, mas não se articulam com as secretarias estaduais nas políticas públicas em vigor no Estado, e, muito menos, com os ministérios e as políticas nacionais da União.

Com relação aos *mecanismos*, não existe uma agenda coletiva de trabalho com divisão de tarefas para os atores envolvidos. Portanto, há poucos 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.

No quesito *transparência*, não foi verificado amplo acesso do público às informações geradas nas estruturas de governança, ou nas relações entre os atores. Portanto, é baixa a qualidade das informações das relações sociais entre os atores, e as lideranças com a publicação e acesso público às informações e dados.

Com relação à *participação*, nem todos os atores são convidados ou inseridos nas estruturas de governança. Nesse caso, prevalecem os interesses de algum grupo ou ator dominante em detrimento de outros grupos ou atores. Portanto, fica comprometida a qualidade e equilíbrio da composição da representação social e política, que permite o ato de tomar parte nos processos decisórios, respeitando-se as condições de igualdade/desigualdade dos atores, organizações e instituições.

Na questão da *representatividade*, é marcante a ausência de determinados grupos ou atores não proprietários de terras ou empresas nas estruturas de governança analisadas. Nesse caso, a baixa representação dos sindicatos de trabalhadores é notada em quase todas as modalidades. Portanto, fica comprometida a qualidade 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.

Com relação à *accountability*, há pouca disposição das lideranças para prestar contas, divulgar dados e principalmente justificar ações que deixaram de ser empreendidas. Portanto, fica comprometida a qualidade da responsabilidade e obrigação de geração de informações e dados, de interação de argumentos e de justificar ações que deixaram de ser empreendidas.

Também não se observou integração das estruturas de governança ou atitudes dos atores capazes de fortalecer a *coerência* interna para promover acordos relacionados ao projeto de desenvolvimento local. Assim, fica também

comprometida a qualidade das ações e da integração dos agentes, incapazes de fortalecer a prática de gestão territorial descentralizada para promoção de acordos para projetos de desenvolvimento.

A *confiança* depositada nas lideranças é muito restrita, e só ocorre entre alguns atores participantes das estruturas de governança. Na maioria dos casos, os grupos ou atores excluídos de participar não expressam confiança nas estruturas de governança. Portanto, fica comprometida a efetividade e consenso das ações, segurança ou crédito depositado nas lideranças e gestores, que inspiram a promoção de acordos e ajustes relacionados ao fortalecimento da governança.

Com relação à *subsidiariedade*, a ausência de distribuição de tarefas nas estruturas de governança também impossibilita que as ações de um grupo ou ator fortaleça e/ou reforce a ação de outros grupos e atores. Portanto, ficam comprometidos os recursos da estrutura para auxílios, agentes ou elementos que reforçam ou complementam outro de maior importância.

Finalmente, com relação à *autonomia*, as estruturas de governança analisadas são desprovidas de poder para tomar decisões cruciais, que afetam a sobrevivência dos grupos e atores locais. Portanto, fica comprometida a faculdade relativa da estrutura de se reger por si mesma, em relação ao Estado e as políticas públicas.

O **Quadro 1** sintetiza a análise dos princípios da governança nas diferentes modalidades, com base no comportamento dos atores segundo a percepção dos pesquisadores envolvidos na pesquisa. Como fica registrado, no *Comitê das bacias* dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (PCJ) a análise da governança é a mais positiva, variando de média e média-alta em quase todos os princípios. Nas *Câmaras Setoriais*, a análise dos princípios pode ser avaliada em duas direções: de um lado, considerada média nas CS de Café e Frutas, e, de outro, baixa nas CS de Uva e Vinho e de Lazer e Turismo Rural. Porém, destaca-se a avaliação positiva de alta confiança nas lideranças e gestores da CS de Café, e de avaliação negativa de baixa confiança e representatividade na CS de Uva e Vinho. Nos *Circuitos Turísticos*, a análise oscila entre média e média-alta, respectivamente no Circuito das Águas e no Circuito das Frutas. Porém, destaca-se em ambos a alta participação dos atores e a baixa autonomia das decisões. Diferentemente, nos *APLs*, de uma maneira geral, a análise dos princípios da governança é muito baixa, com exceção do APL de Aeroespacial e Defesa de São José dos Campos, e do APL de Equipamentos Médico-Hospitalar de Ribeirão Preto.

Com base nesses resultados, é plausível supor que as diferentes formas de cooperação encontradas nas estruturas de governança não podem ser caracterizadas sem uma análise mais profunda da matriz institucional regional, isto é, da combinação de práticas de dominação econômica misturadas com dominação política e de autoridade, exercidas desde a formação à contemporaneidade da sociedade local, no contexto do Estado e da Sociedade brasileira.

Trata-se de um fenômeno antigo, que exige reflexões com foco nas influências da tradição e costumes, nos comportamentos individuais e coletivos. A este fenômeno se agregam as formas institucionais locais historicamente determinadas.

QUADRO 1
AValiação dos Princípios da Governança Territorial no Estado de São Paulo.

		Foco	Mecanismos	Transparência	Participação	Representatividade	Accountability	Coerência	Confiança	Subsidiariedade	Autonomia	
Arranjos Produtivos Locais	Têxtil e Confeções	baixa	baixa	baixa	baixa	baixa	Baixa	baixa	baixa	baixa	baixa	
	Confeções Infantis	baixa	baixa	baixa	baixa	baixa	Baixa	baixa	baixa	baixa	baixa	
	Bordados de cama, mesa e banho	baixa	baixa	baixa	baixa	baixa	Baixa	baixa	baixa	baixa	baixa	
	Calçados Infantis	baixa	baixa	baixa	baixa	baixa	Baixa	baixa	baixa	baixa	baixa	
	Calçados Femininos	baixa	baixa	baixa	baixa	baixa	Baixa	baixa	baixa	baixa	baixa	
	Cerâmica Artística	baixa	baixa	baixa	baixa	baixa	Baixa	baixa	baixa	baixa	baixa	
	Cadeia do Etanol	baixa	baixa	baixa	baixa	baixa	Baixa	baixa	baixa	baixa	baixa	
	Metal-mecânico	baixa	baixa	baixa	baixa	baixa	Baixa	baixa	baixa	baixa	baixa	
	Equipamento Médico-Hosp. e Odontológico	média-alta	alta	média-baixa	média	média	média-baixa	média	média	média	média	baixa
	Aeroespacial e Defesa	alta	alta	média-alta	baixa	média-baixa	Média	média-alta	média-alta	baixa	média-alta	
Semi-jóias e Bijuterias	baixa	baixa	baixa	baixa	baixa	Baixa	baixa	baixa	baixa	baixa	baixa	
Câmaras Setoriais do Agronegócio	Café	média-alta	média-alta	média	média	média	Média	média	alta	média-alta	média	
	Uva e Vinho	baixa	média	baixa	baixa	baixa	Baixa	baixa	baixa	baixa	baixa	
	Turismo	baixa	baixa	baixa	baixa	baixa	Baixa	baixa	baixa	média	baixa	
	Frutas	média-baixa	média	média	média	média	Média	baixa	média	média	baixa	
Circuito Turístico	Frutas	média-alta	média-alta	alta	alta	média-alta	Média	média	média	média-alta	baixa	
	Águas	média	média	média	alta	média-alta	Média	média	média	média	baixa	
Comitê de Bacia Hidrográfica	Piracicaba - Capivari – Jundiá	média-alta	alta	média-alta	média-alta	média-alta	média-alta	média	média	média	baixa	

Fonte: Pesquisa direta.

CONCLUSÕES

Procuramos mostrar neste artigo que os mecanismos de governança territorial em curso no estado de São Paulo devem ser interrogados como tentativas diferenciadas de descentralização dos poderes do Estado, de administração e inovação de recursos institucionais, capazes de regular os interesses coletivos e pilotar os processos e expectativas de planejamento do desenvolvimento dos territórios locais e regionais. As modalidades de governança territorial pesquisadas foram incentivadas pelo poder público, através da institucionalização de Comitês de Bacias Hidrográficas, Comitês Gestores dos Arranjos Produtivos Locais, Câmaras Setoriais da Agroindústria e Circuitos Turísticos.

As análises das modalidades de governanças analisadas revelam pelo menos três conclusões gerais, no contexto histórico e institucional: Diversidade de modalidades entre setores e territórios da agroindústria e da indústria de transformação; Desarticulação entre órgãos e secretarias do setor público nas diferentes esferas (estado e municípios); Pouca presença e participação do Estado, de agentes econômicos e atores sociais locais na maioria das modalidades de governança.

Nas modalidades estudadas, as investigações dos processos revelam um *surgimento de sobreposições de governanças setoriais e territoriais, com potencial reduzido de articulações* que se exprimem como vetores específicos de coordenação difusa do desenvolvimento. Um único município pode pertencer simultaneamente a várias modalidades, e, portanto, pela quantidade de governanças, tem que nomear representantes para esses diferentes colegiados territoriais. Os resultados apontam que, na falta de representantes, acaba ocorrendo que um mesmo representante participa de várias instâncias de governança setorial e territorial. Nesse sentido, os atores que integram as governanças são praticamente os mesmos, com destaque, em alguns casos, para as Prefeituras Municipais, FIESP, SEBRAE/SP e FATECs.

Essas sobreposições de governança dão origem a uma *multiplicidade de órgãos e instituições* nos níveis municipal, estadual e federal, onde cada secretaria/ministério setorial tem sua própria visão territorial e não se articula necessariamente com outras secretarias, nem com os ministérios afins. Essa multiplicidade de organizações e instituições *dificulta a comunicação e a coordenação entre os agentes, aumenta os custos operacionais e reduz a transparência*, impondo uma pressão adicional sobre recursos humanos, dado que muitos municípios carecem de pessoal qualificado para participar das várias modalidades.

Na maioria dos casos estudados, observou-se que, a despeito de formas e desenhos diferentes, os atores que integram as governanças são praticamente os mesmos, com destaque para as Prefeituras, FIESP, SEBRAE/SP e FATECs. Em cada modalidade de governanças os atores participantes se reconhecem, mas a entidade não tem agenda e meios de rodízio de poder, nem estatutos ou formas de tomada de decisão planejada, sendo em grande parte desarticulados. A participação das secretarias estaduais e das universidades públicas é pontual.

Em meio a tantas ações isoladas e pontuais das políticas do Estado, aliadas aos inúmeros problemas considerados no funcionamento delimitado do Plano Plurianual - PPA e na governança das políticas públicas territoriais

observadas na pesquisa, não se visualiza, em nenhum momento, uma política estadual de desenvolvimento regional e/ou territorial. Ao contrário, verifica-se uma prática de atendimento às demandas específicas via pleitos de governanças públicas, como ocorre nas Câmaras Setoriais e Circuitos Turísticos, que se articula com a Secretaria Estadual da Agricultura e a Secretaria Estadual de Turismo, e de governanças privadas, com práticas de repasse de verbas para os sindicatos patronais, através dos fundos do Programa APLs da Secretaria de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, R. Descentralização e Reforma do Estado: a federação brasileira na encruzilhada. **Economia e Sociedade**, n. 4, Campinas, Instituto de Economia da UNICAMP, pp. 127-152, junho de 2000.

BECATTINI, G. O Distrito Marshalliano: uma noção sócio econômica. In: **As Regiões Ganhadoras: Distritos e Redes – os novos paradigmas da geografia econômica**. Oeiras: Celta Editora, 1994.

BENKO, G.; PECQUEUR, B. Os recursos de territórios e os territórios de recursos. **Geosul**, Florianópolis, v. 16, n. 32, pp. 31-50, jul./dez. de 2001.

BERCOVICI, G. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Ed. Max Limonad, 2003.

BNDES – Banco de Desenvolvimento Econômico e Social. **Arranjos Produtivos Locais e Desenvolvimento**. Área de Planejamento e Departamento de Produtos – DEPRO. Rio de Janeiro, 2004.

BOURDIN, A. **A Questão Local**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

CANO, W. **Desconcentração Produtiva Regional do Brasil: 1970-2005**. São Paulo: Ed. Unesp, 2008.

CASSIOLATO, J. E. ; LASTRES, H. M. M. O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas. In: LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E. (coord.). **Arranjos produtivos locais: uma nova estratégia de ação para o Sebrae**. Rio de Janeiro: RedeSist, 2004.

CHIAPETTA, R. V. **A Territorialização do setor vitinícola do estado de São Paulo (1994-2009): processo de institucionalização, grau de desenvolvimento territorial e o papel das políticas públicas**. Rio Claro. Tese de Mestrado. IGCE/UNESP, 2010.

COLLETIS, G. ; GILLY, J.P. ; LEROUX, I. ; PECQUEUR, B. ; PERRAT, J. ; RYCHEN, F. ; ZIMMERMANN, J.B. Construction territoriale et Dynamiques productives. **Revue Sciences de la Société**, n. 48, Outubro de 1999.

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.

FIA – Fundação Instituto de Administração. **Fortalecimento do Programa Estadual de Fomento aos Arranjos Produtivos Locais**. São Paulo, 11 de dezembro de 2012.

FIGUEIREDO FILHO, Wilson B. 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, Nº 26, p.136-144, dezembro de 2012.

FUINI, Lucas L. Os Circuitos Turísticos como manifestações atuais da governança territorial: O caso do Circuito das Frutas do Estado de São Paulo. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. **Anais**. XV Encontro Nacional da ANPUR. Recife-PE: ANPUR, 2013.

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

GALLO, Z. ; TEIXEIRA, D. Princípios de Gestão de Recursos Hídricos: descentralização e participação comunitária. In: FERRANTE, V. L.; LORENZO, H. C.; RIBEIRO, M. L. (Org.) **Alternativas de Sustentabilidade e Desenvolvimento Regional**. Rio de Janeiro: E-papers, 2007.

LASCOUMES, P.; GALÈS, P. Sociologie de l'action publique. **Armand Colin**, coll. 128, 2012, 128 p., 2. édition.

MANCINI, R. F. **As Governanças Territoriais nas Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiáí**: processos, desenvolvimento e limites de cooperação. Tese de doutorado. - Universidade Estadual Paulista, Instituto de Geociências e Ciências Exatas. Rio Claro: 2012.

NEDER, R. T. **Crise Socioambiental**: Estado & sociedade civil no Brasil (1982-1998). São Paulo: Annablume: Fapesp, 2002.

OLIVEIRA, Francisco de. A metamorfose da arribaçã. In: **Novos Estudos Cebrap**. São Paulo: pp. 67-92, julho de 1990.

PECQUEUR, B.; ZIMMERMANN, J. B. Fundamentos de uma economia da proximidade. In DINIZ; LEMOS (orgs.). **Economia e Território**. Ed. UFMG, Belo Horizonte, 2005.

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

PIRES, E.L.S.; FUINI, L. L.; MANCINI, R. F.; PICCOLI NETO, D. P. **Governança Territorial**: Conceitos, fatos e Modalidades. Rio Claro: UESP – IGCE: Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2011.

PIRES, E. L. S. **As Modalidades de Governança Territorial no Estado de São Paulo**: territórios, políticas públicas e desenvolvimento. Relatório Final de Pesquisa, FAPESP (Processo 11/50837-9), 2014.

PIRES, E. L. S. **As Modalidades de Governança Territorial no Estado de São Paulo - Brasil**: especificidades institucionais e lógicas setoriais. In: IV Congreso Internacional de Desarrollo Local, 2016, Lima. Planificación Territorial, Desarrollo Sustentable y Geodiversidad. Lima: Universidade de Huelva, 2016. v. 1, pp. 907-917.

PIRES, E. L. S. Modalidades e Desafios da Governança Territorial na Bacia Hidrográfica dos Rios Piracicaba, Capivari, Jundiá. **Geografia**, Rio Claro, v. 41, n. 2, p. 207-222, mai./ago. 2016.

PORTER, M. E. (org.) **Competição**: Estratégias Competitivas Essenciais. Rio de Janeiro: Elsevier, 1999.

SANTOS M.; SILVEIRA M. L. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI, Ed. Record, São Paulo, 2001.

SELINGARDI-SAMPAIO, S. **Indústria e território em São Paulo**: a estruturação do multicomplexo territorial paulista. 1950-2005. Campinas: Editora Alínea, 2009.

SILVA, R.; STAUDT, N.; VERDI, A. Câmaras Setoriais do Agronegócio Paulista: o novo papel do Estado junto à sociedade civil. **Informações Econômicas**, São Paulo, v.39, n.4, abr. 2009.

SPÓSITO, E.S.; SPÓSITO, M.E.B.; SOBARZO, O. (orgs.). **Cidades Médias**: produção do espaço urbano e regional. Ed. Expressão Popular, São Paulo, 2006.

STAUDT, N; SILVA, R.; VERDI, A. Pesquisa Científica e Câmaras Setoriais do Agronegócio: uma parceria efetiva. **Informações Econômicas**, São Paulo, v.41, n.3, mar. 2011.

TAKAGI, M. **Câmaras Setoriais agroindustriais**: representação de interesses e Políticas públicas. Dissertação de mestrado. Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP-SP Instituto de Economia, 2000.

TORRE, A. Desenvolvimento local e relações de proximidades: conceitos e questões. **Interações - Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, vol. 4, n. 7, pp. 27-39, setembro 2003.

TORRE, A., WALLET, F. La Gouvernance territoriale au service des processus et politiques de développement des territoires. In : RESMINI, L., Torre, A. (eds). **Competitivita Territoriale**: Determinanti e Politiche, Franco Angeli, Milan, 2011.

VERDI, A. R; OTANI, M. N; SOUZA, M. C. M. de. Governança Territorial das Câmaras Setoriais da Agropecuária Paulista. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE SIAL, 6, 2013. **Anais**. VI Congresso Internacional Sistemas Agroalimentares Localizados: os SIAL face às oportunidades e desafios do novo contexto global. Florianópolis: UFSC, 2013.

ZIMMERMAN, J. B.; PECQUEUR, B. Fundamentos de uma economia da proximidade. In: DINIZ; LEMOS (orgs.). **Economia e Território**, Ed. UFMG: Belo Horizonte, 2005.

Artigo submetido em: 26/01/2017

Aceito para publicação em: 26/01/2017

Publicado em: 20/02/2017