

# Governança territorial ameaçada<sup>1</sup>

## The threatened territorial governance

*Elson Luciano Silva Pires<sup>2</sup>*

**Resumo:** O artigo tem por objetivo principal fazer uma análise crítica e prospectiva do funcionamento de cinco arranjos de modalidades de governança territorial em curso no Brasil - Comitês de Bacias Hidrográficas, Câmaras Setoriais, Arranjos Produtivos Locais, Conselhos Regionais e Turísticos -, tomando como referência os estados de São Paulo, Minas Gerais e Bahia, no período de 2003 a 2014. Com base nos documentos oficiais e nas convenções que institucionalizam estas governanças, questiona-se se tais lógicas espaciais de organização coletiva vêm constituindo um elemento inovador na gestão descentralizada das políticas públicas dos estados, e uma possibilidade real para influenciar as estratégias de planejamento do desenvolvimento territorial sustentável, democrático e participativo.

**Palavras-chave:** Arranjos produtivos locais; Câmaras setoriais; Comitês de bacias hidrográficas; Circuitos turísticos; Governança Territorial.

**Abstract:** The main objective of this article is to make a critical and prospective analysis of the functioning of five territorial governance modalities underway in Brazil - River Basin Committees, Sectoral Chambers, Local Productive Arrangements, Regional and Tourist Councils -, taking as reference the states from

---

<sup>1</sup> Este artigo procura sistematizar algumas intuições críticas e prospectivas, a partir da pesquisa em andamento sobre a “Governança Territorial no Brasil: especificidades institucionais, lógicas espaciais e políticas de desenvolvimento”, financiada com recursos da FAPESP (2015-2018) e do CPNq (2017-2019). Participam desta pesquisa, além do autor deste artigo (coordenador), os seguintes pesquisadores associados e convidados: Adriana Verdi (APTA), André Torre (INRA), Bernadete Castro (UNESP - aposentada), Bernard Pecqueur (Universidade de Grenoble), Claudete Vitte (UNICAMP), Claudio di Mauro (UFU), Cristovão Brito (UFBA), Eduardo G. Palma (INEMA), Eduardo Marcusso (MAPA), Eugênio Mendes (UEFS - aposentado), Heleni de Ávila (UFRB), Jucileide Nascimento (UFRB), Lucas Fuini (IFSP), Noeli Pertile (UFBA), Paulo Godoy (UNESP), Ricardo Caffé *in memoriam* (UFBA), Vania Rosolem (UNESP) e Wilson Figueiredo Filho (AFA). Também participam como auxiliares de pesquisa os alunos Ricardo Nagliati Toppan (UNESP-doutorando) e José Renato Ribeiro (UNESP-mestrando).

<sup>2</sup> Mestre em Economia Regional e Urbana (USP), Doutor em Sociologia do Trabalho (USP) e Professor Titular em Economia e Território (UNESP). Atualmente é professor voluntário e pesquisador do Departamento de Planejamento Territorial e Geoprocessamento e do Programa de Pós-Graduação em Geografia, UNESP/Campus Rio Claro. Tel: 55 19-3526.9355. E-mail: elsonlsp@rc.unesp.br.

São Paulo, Minas Gerais and Bahia, from 2003 to 2014. Based on the official documents and the conventions that institutionalize these governances, it is questioned whether such spatial logics of collective organization have been an innovative element in the decentralized management of public policies of states, and a real possibility to influence sustainable, democratic and participatory territorial development planning strategies.

**Key Words:** Local productive arrangements; Sectoral chambers; Watershed committees; Tourism circuit; Territorial governance.

## 1. Introdução

Eleitos para promover as mudanças e as reformas econômicas e sociais fundamentais, os governos Lula e Dilma, apesar de algumas mudanças de rumo na política econômica, pilotaram o Estado brasileiro tentando conciliar duas ordens contraditórias de interesses no período 2003-2014: de um lado, a (des)ordem da acumulação rentista-financeira e do setor exportador de *commodities*, e, de outro, a acumulação produtiva industrial e agrícola, com políticas sociais redistributivas e de inclusão social via consumo (por exemplo, o programa Bolsa Família, aumentos reais do salário mínimo, expansão do consumo popular via crédito etc) (Bruno e Caffé, 2017, p. 1037). No início desse período, estaria se consolidando os fundamentos da “hegemonia às avessas”, um fenômeno novo na política brasileira que tem exigido muita reflexão (Oliveira *et al*, 2010; Singer e Loureiro, 2016).

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



da sociedade civil, o avanço da inclusão social e da cooperação nas regiões e nos territórios produtivos deslançou a expansão de mecanismos de coordenação política e sócio espacial, como as Câmaras, Circuitos, Comitês, Conselhos e Fóruns. Dava-se início a construção de novas modalidades de governança setorial, agora ancoradas em territórios locais e regionais específicos.

Este artigo tem por objetivo principal realizar uma análise comparativa das dinâmicas de funcionamento e desafios das modalidades de governança territorial nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Bahia. Partimos de estudos preliminares para nos referir à fragilidade dos processos de descentralização do Estado, mostrando como as estruturas de governança setorial e territorial vigentes, apesar de compostas por atores locais e regras formais e informais, ainda não permitem o aperfeiçoamento das relações de poder e das formas democráticas de gestão da coisa pública, que desafiam a cidadania e a ação política na atualidade brasileira (Pires, 2015a).

No Brasil, alguns autores têm analisado a governança territorial como “exercício do poder e da autoridade para gerenciar um país, um território ou região, compreendendo os mecanismos, processos e instituições através das quais os cidadãos e grupos articulam seus interesses, incluindo como atores as representações dos agentes estatais” (Dallabrida, 2011, p. 16-7). Diferentemente, em uma perspectiva para além da análise do poder do Estado, procuramos detalhar que a governança territorial no Brasil deve ser entendida como estrutura incompleta e diferenciada de divisões de poderes, de administração e inovação de gestão dos recursos, capazes de negociar conflitos e pilotar processos e expectativas de planejamento estratégico do desenvolvimento dos territórios locais e regionais (Pires e Müller e Verdi, 2006; Pires e Neder, 2008). Nos estados analisados, as modalidades de governança territorial foram criadas pelos governos e representantes da sociedade civil, como estruturas de coordenação de políticas públicas mais descentralizadas, participativas, equilibradas e democráticas (Pires *et al*, 2011; Pires, 2017).

No documento base da II PNDR, a análise do conjunto de variáveis foi



realizada com base nas microrregiões geográficas (MRGs) do IBGE, recorte geográfico considerado ideal pelo Governo Federal por ser supramunicipal e infraestadual. No primeiro caso, evidenciam-se particularidades intermunicipais, as quais são mais significativas para a política regional; no segundo, revelam-se as desigualdades no interior de cada unidade da federação. Entretanto, apesar da importância desta escala mesoregional na política pública, esta regionalização *ex-ante* não atende mais às novas territorialidades das modalidades de governança territorial construída *ex-post*.

A metodologia adotada no estudo que deu origem a este artigo procurou resgatar, através de métodos qualitativos, os parâmetros que condicionam a análise da cooperação e da coordenação espacial, mas também das decisões políticas e econômicas que ocorrem na governança territorial. Estes parâmetros identificam o poder e a influência dos atores no funcionamento das instituições e dos instrumentos de políticas públicas de descentralização, nos processos em curso de desenvolvimento territorial local e regional. Dentre os métodos qualitativos, foram utilizados textos e documentos oficiais, além de entrevistas não diretas com administradores e lideranças e a observação-participação nas reuniões dos grupos estudados.

Para apresentação dos resultados da investigação, além desta introdução, o artigo foi organizado em cinco seções. Na primeira seção, procura-se debater o caráter federativo da governança territorial no contexto da Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional iniciada em 2003, mas paralisada com as consequências negativas do golpe jurídico e parlamentar de 2015. Na segunda seção, são apresentadas e analisadas as modalidades de governança territorial predominantes nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Bahia, os tipos de coordenação e as entidades de representações. Na terceira seção, são apresentados os inúmeros desafios das governanças na construção da II Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Na quarta seção, são apontados os principais desafios que estão colocados para o aperfeiçoamento das estruturas analisadas. Na quinta seção estão agrupadas as principais conclusões.

## 2. O papel da governança federativa *multiescalar* e da participação social na PNDR

A persistência das profundas desigualdades regionais no Brasil apresenta enormes desafios na construção de uma política nacional de governança multiescalar (multinível) do desenvolvimento territorial, pois envolve modificar vários aspectos políticos e econômicos estruturantes da questão regional e federativa. Entre os principais deles, pode-se destacar a concepção e implantação de diferentes mecanismos democráticos de participação social, mas também a montagem e aplicação de arranjos institucionais de cooperação vertical e horizontal (Brasil, 2012, p. 16).

No campo das políticas regionais, os desafios da governança territorial se devem, em particular, à complexidade do sistema federativo brasileiro, mas também ao caráter da participação organizada da sociedade civil na política brasileira; a escassez de mecanismos de coordenação e articulação atuantes entre União, Estados e Municípios; à estrutura específica do modelo de repartição de recursos entre as instâncias de poder e à lógica de atuação historicamente setorial dos programas de governo. Em seu conjunto, essas variáveis têm interposto sérios obstáculos a uma abordagem integrada da ação territorial da política pública, tal como requerida por um projeto de fortalecimento da base produtiva e da oferta de serviços públicos em regiões menos desenvolvidas do País.

Para enfrentar estes desafios, em 2003, o governo federal deu início a estruturação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional, para avançar na territorialização das ações do PPA (Plano Plurianual) e sua articulação nas Regiões Elegíveis da PNDR, bem como dos planos e políticas nacionais setoriais com maior impacto no território. Essas ações deveriam se dar a partir das diretrizes gerais da PNDR e em torno de agendas estratégicas de desenvolvimento sustentável pactuadas em várias escalas (Brasil, 2012, p. 17).

Entre os principais desafios enfrentados para a consolidação da governança territorial, destacavam-se as interações entre o Estado e a sociedade civil em várias



escalas e entre os municípios no âmbito sub-regional. No primeiro caso, a incorporação da dimensão participativa na formulação e qualificação de políticas públicas deveria ser condição primordial (na construção da nossa democracia), com as novas premissas e requisitos de participação de atores sociais e controle da sociedade sobre o Estado. No segundo caso, as iniciativas de articulação horizontal entre os municípios, que ocorriam esporadicamente na forma de associações municipais, tornavam-se cada vez mais frequentes na modalidade de consórcios intermunicipais. A nova PNDR deveria estimular a formação de consórcios intermunicipais em suas Regiões Elegíveis, especialmente aqueles estabelecidos com o objetivo de promover o desenvolvimento territorial e regional (Brasil, 2012, p. 17).

Quanto aos desafios de governança entre o Governo Federal e os estados, a nova PNDR deveria facilitar este processo estimulando a criação de secretarias de Desenvolvimento Regional e, adicionalmente, a criação de Câmaras Estaduais de Articulação de Políticas de Desenvolvimento Regional, à semelhança da Câmara em nível federal, como integrantes do Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional. Nesse processo, vários estados estabeleceram Câmaras Estaduais e regiões específicas de planejamento, criando, em alguns casos, instâncias regionais e territoriais participativas para a gestão descentralizada de suas políticas de desenvolvimento.

No que se refere à relação entre os estados e os municípios, um desafio importante seria a criação de instâncias intermediárias entre o governo estadual e o poder municipal, especialmente nos municípios de pequeno e médio porte. As iniciativas de territorialização nos estados e os Coredes no Rio Grande do Sul deveriam ser estimulados. Entretanto, na inexistência de um modelo pronto para replicar a construção de tais instâncias que extrapolem o âmbito municipal, na prática, alguns estados estimularam a criação de outras modalidades de governança setorial e territorial, como as Câmaras Setoriais na Agroindústria, os Arranjos Produtivos Locais (APLs) na indústria de transformação, os Circuitos Turísticos no setor de serviços e os Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs) no



controle do uso da água (Pires *et all*, 2011).

Como mostramos nesse artigo, ainda que seja predominante a escassez de mecanismos de coordenação e articulação atuantes entre União, Estados e Municípios, assim como Estado e sociedade intra-governos, a existência desses arranjos institucionais de governança revelam outras modalidades de coordenação dos territórios, como verificadas nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Bahia.

### 3. As modalidades de governança territorial: tipos e articulações

As análises dos resultados preliminares nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Bahia, tomaram como ponto de partida quatro modalidades de governança setorial e territorial adotadas nesses estados: Comitês de Bacias Hidrográficas, Câmaras Setoriais da Agroindústria, Conselhos de Circuitos Turísticos Intermunicipais e Comitês Gestores de Arranjos Produtivos Locais.

Em cada uma destas modalidades, é possível observar quatro tipos coordenação de governança, conforme definidas no **Quadro 1**. Esta diferenciação ocorre entre os estados, mas também entre as modalidades. Entre os estados, as principais diferenças têm raízes nas origens da formação econômica e social dos estados, e, entre as modalidades, nas formas de organização da produção local e do papel que o setor desempenha na divisão regional e internacional da produção, em redes e circuitos.

### Quadro 1 Tipologias de governança territorial

<p style="text-align: center;"><b>Governança Privada</b></p> <p><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></p>
<p style="text-align: center;"><b>Governança Privada-Coletiva</b></p> <p><i>O ator chave é uma organização formal que agrupa operadores privados e impulsiona a coordenação de recursos e estratégias. Encontram-se neste caso os sindicatos patronais e empresariais que agrupam operadores privados, que estruturam o espaço produtivo local e regional.</i></p>
<p style="text-align: center;"><b>Governança Estatal-Privada.</b></p> <p><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></p>
<p style="text-align: center;"><b>Governança Pública-Tripartite</b></p> <p><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 territoriais. São situações mistas e raras, de autonomia relativa e sem domínio unilateral - <i>a priori</i> ou <i>ex-ante</i>.</i></p>

FONTE: Elaboração própria, a partir de vários autores.

#### 3.1. Câmaras Setoriais

As primeiras Câmaras Setoriais da agroindústria começaram a se formar no início da década de 1990, nos estados de São Paulo (1991), no governo de Luís Antônio Fleury Filho (PMDB), em Santa Catarina (1992), Espírito Santo (1993) e Paraná (1995). Nessa época, o objetivo principal dessas Câmaras era de organizar as demandas e interesses coletivos de setores e atividades da agricultura e da indústria. De 1991 a 1995, foram criadas 15 Câmaras Setoriais no estado de São Paulo, por tipo de produto agrícola, com a participação de membros do governo estadual, dos órgãos públicos afins e de representantes do setor privado. Em 1996, no governo Mário Covas (PSDB), novamente partindo-se de uma mudança de secretário da agricultura, a proposta foi retomada e realizou-se uma revisão das câmaras, de seu papel e de sua constituição, criando-se 24 CS no estado de São Paulo (Takagi, 2004).

De acordo com o **Quadro 2**, existem hoje 31 CS no estado de São Paulo. Essas câmaras funcionaram e funcionam de forma irregular, com algumas realizando reuniões periódicas, enquanto outras praticamente deixaram de se reunir. As Câmaras Setoriais foram criadas no estado de Minas Gerais quase dez anos depois, em 2005 pelo governador Aécio Neves (PSDB). Na Bahia, quinze anos depois, em

2010, as Câmaras Setoriais foram criadas pelo governador Jacques Wagner (PT), em decreto estadual. Hoje existem 17 CS em Minas Gerais 19 CS na Bahia. Algumas são comuns aos três estados, mas outras mostram as diversidades locais da agricultura brasileira.

**Quadro 2**  
**Câmaras setoriais da agricultura institucionalizadas**  
**Estados de são paulo, minas gerais e bahia**

<b>CÂMARAS SETORIAIS SP-São Paulo (31)</b>	<b>CÂMARAS SETORIAIS MG-Minas Gerais (17)</b>	<b>CÂMARAS SETORIAIS BA-Bahia (19)</b>
Açúcar e Álcool		Cana-de-açúcar
Agricultura Ecológica		
Algodão		Algodão
Amendoim		
	Aquicultura	
Arroz		
Aves e Ovos	Avicultura	
Batata		
Biocombustível		
Borracha Natural		Borracha Natural
		Cacau
	Cachaça de Alambique	
Café	Café	Café
Caprinos e Ovinos	Ovino-caprinocultura	Carne
Carne Bovina	Bovinocultura de Corte	Carne
Carne Suína	Suinocultura	Carne
		Charuto
Citros		Citricultura
	Defesa Agropecuária	
	Equídeo-cultura	
Feijão		
		Fibras Naturais
Flores e Plantas Ornamentais	Floricultura	
Frutas	Fruticultura	Fruticultura
Fungicultura		
	Grãos	Grãos
		Guaraná
Hortaliças, Cebola e Alho		Hortaliças
Insumos Agrícolas e Pecuários		
Lazer e Turismo Rural		
Leite e Derivados	Bovinocultura de Leite	Leite
Mandioca		Mandioca
Milho		
	Olericultura	Oleaginosas
Pescado	Pesca Profissional Artesanal	Pesca e Aquicultura
Produtos Apícolas		Apicultura
Produtos Florestais	Silvicultura	Florestas
Ratitas		
	Seguro e Crédito Rural	
Soja		

Trigo		
Uva e Vinho		Fruticultura

FONTES: Secretarias Estaduais da Agricultura – SP, MG, BA.

Em Minas Gerais, essas câmaras funcionam diferentemente das CSs em São Paulo, com a maioria delas realizando reuniões regulares e periódicas. Na Bahia, desde 2010, quase todas as CS não funcionam, enquanto a maioria delas praticamente deixou de se reunir. O **Quadro 3** mostra o número de reuniões realizadas por algumas dessas Câmaras Setoriais comuns aos três estados, mais algumas específicas.

**Quadro 3**  
**Reuniões realizadas das câmaras setoriais**

Câmaras Setoriais	Estado	Ano da Fundação	Número de Reuniões
Café	SP	1997	45 (até 2016)
Café	MG	2005	18 (março/2016)
Café	BA	2010	-
Frutas	SP	1997	52 (até 2017)
Fruticultura	MG	2005	15 (dezembro/2015)
Fruticultura	BA	2010	-
Carne Bovina	SP	1997	48 (até 2013)
Bovinocultura de Corte	MG	2005	9 (março de 2016)
Carne Bovina	BA	2010	-
Caprinos e Ovinos	SP	2006	28 (até 2016)
Ovino-caprinocultura	MG	2005	20 (novembro/2015)
Carne de ovino-caprinocultura	BA	2010	-
Lazer e Turismo Rural	SP	1998	71 (até 2017)
Uva e Vinho	SP	2008	19 (até 2017)
Cacau	BA	2010	-

FONTES: Atas e documentos oficiais das Secretarias Estaduais da Agricultura – SP, MG, BA

Quando se trata da governança nas Câmaras Setoriais, pode-se argumentar que a *Governança Territorial é Privada-Coletiva*, isto é, uma situação em que o Estado aparece como a instituição formal que agrupa operadores privados, e impulsiona a coordenação setorial e corporativa de recursos e estratégias de domínio público. Encontram-se neste caso os sindicatos patronais e empresariais que agrupam operadores privados, que estruturam o espaço produtivo local e regional.



Nos três estados, o grau de representatividade das Câmaras Setoriais é assimétrico e diferenciado entre os setores, embora o grau de associação parecesse ter crescido. Embora a articulação seja coletiva, mesmo no estado de São Paulo, onde as reuniões são abertas ao público, a modalidade de governança CS é pouco democrática, nas quais se detecta a ausência de representantes de alguns elos da cadeia produtiva, dadas certas dificuldades de representação e de mobilidade dos agentes para participar das reuniões. Além disso, registra-se certa fragilidade institucional das Câmaras Setoriais, em decorrência de alguns desafios, tais como: Subordinação aos interesses da gestão política em vigor; Lacunas no tratamento das demandas (a Secretaria da Agricultura e Abastecimento (SAA) não aciona canais internos competentes, como Comissões Técnicas, etc.); Algumas demandas extrapolam a competência da SAA. Todas estas fragilidades têm contribuído para desestimular a participação e o comprometimento do papel das Câmaras Setoriais na formulação de políticas públicas. No campo das lideranças, quem tem maior habilidade social têm maior poder no interior das CSs (Verdi; Otani; Souza, 2013).

No estado de Minas Gerais, diferente de São Paulo e Bahia, as reuniões das CS não são abertas ao público e são restritas a alguns municípios e representantes dos setores.

Na Bahia, as Câmaras Setoriais não funcionam. Segundo técnicos da Secretaria da Agricultura, algumas delas fizeram uma ou duas reuniões no início, mas acabaram sendo desativadas pelo descrédito dos agentes nas políticas prometidas, mas não realizadas, pelo governo do estado. Neste caso, argumenta-se que tal desinteresse pelas Câmaras Setoriais é resultado da política territorial estar direcionada para os territórios de identidade, considerados pelo governo estadual como o carro chefe da inovação no tratamento da questão regional no Brasil. Dessa forma, as administrações públicas têm favorecido muito pouco a construção dessas novas legitimidades democráticas, para que possam atender as demandas de uma coordenação descentralizada do Estado e da política pública, favorecendo as novas estratégias de desenvolvimento territorial sustentável, democrático e participativo. Portanto, no estado da Bahia, as Câmaras Setoriais não tem contribuído para que

os atores regionais se auto organizem e garantam suas reivindicações territoriais.

### 3.2. Comitês Gestores de Arranjos Produtivos Locais

A referência conceitual, institucional e histórica do APL é oriunda de três experiências específicas: 1) dos *Distritos Industriais*, cujo exemplo típico é o modelo de pequenas empresas de produção artesanal da Terceira Itália (Becattini, 1994), 2) dos *Clusters*, cujo exemplo é o modelo de aglomeração de pequenas empresas de produção industrial de setores tradicionais da indústria de transformação (Porter, 1999), e 3) dos *Sistemas Produtivos Locais* (SPLs), cujo exemplo é o modelo semelhante nos países da Europa, sobretudo na França (Benko, 2004).

No Brasil, o primeiro Termo de Referência para a Política Nacional de Apoio ao desenvolvimento de APLs foi elaborado em 2004 pelo Grupo de Trabalho Permanente para APL (GT APL), no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Este apoio adequava-se à construção da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), em curso no Ministério da Integração Nacional (MI). A noção de APLs, além de indicar a concentração industrial geográfica de Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPMEs), passa a sugerir a existência de uma cultura local, de cooperação e organização institucional, de coordenação e formas de governança, de aprendizagem coletiva e potencial local de promover inovações (Brasil, 2004). De acordo com esse Termo de Referência, um APL significa “um número de empreendimentos e de indivíduos que atuam em torno de uma atividade produtiva predominante, e que compartilhem formas percebidas de cooperação e algum *mecanismo de governança*, e pode incluir pequenas, médias e grandes empresas” (Brasil, 2004, p. 5).

Desde aquele período, esta noção de APL do Governo Federal tem servido de base para todos os estados que passaram a promover este tipo de política setorial e territorial. Nesta época, o governo do estado da Bahia já mantinha um programa de apoio à competitividade para os APLs com recursos do BID em 2008,

logo depois expandido para os estados de São Paulo em 2009 e Minas Gerais em 2010. Desde quando estes programas foram institucionalizados, o estado da Bahia reconhece 14 APLs, o estado de São Paulo 24 e o estado de Minas Gerais 38 APLs. Como pode ser visto no **Quadro 4**, alguns desses APLs do mesmo setor estão presentes nos três estados, mas outros também mostram a presença de territórios específicos.

**Quadro 4**  
**Apls institucionalizados**  
**Estados de são paulo, minas gerais e bahia**

<b>APLs - São Paulo (24)</b>	<b>APLs - Minas Gerais (38)</b>	<b>APLs – Bahia (14?)</b>
Calçados Infantis de Birigui Calçados Masculinos de Franca Calçados femininos de Jaú	<i>Calçados Esportivos de Nova Serrana</i> Calçados de Guaxupé e de Uberaba Calçados e Bolsas de Belo Horizonte	<i>Calçados Esportivos de Ipirá</i>
<i>Têxteis e Confecções de Americana</i> Confecções Infantis de Cerquilha/Tietê <i>Bordados de cama, mesa e banho de Ibitinga</i>	Modinha de Divinópolis Modinha de Passos <i>Vestuário de Malhas de Jacutinga</i> Lingerie de Juruáia e de Muriaé Jeans de São João Nepamuceno	Confecções da RMS <i>Confecções de Feira de Santana</i>
Semi-Jóias de Limeira Joias de Ouro de São José do Rio Preto	Gemas e Joias de Governador Valadares, de Nova Lima e de Teófilo Otoni	Rochas Ornamentais de Ouro-lândia, de Jacobina e de Lauro de Freitas
Tecnologia da Informação e Comunicação de São José dos Campos	Tecnologia da Informação e Comunicação de Itajubá Software de Viçosa Software de Belo Horizonte	Tecnologia da Informação da RMS e de Feira de Santana
Equipamentos Médicos-Odontológicos de Ribeirão Preto	Eletroeletrônico de Santa Rita do Sapucaí	
Metal-mecânico de Sertãozinho Metal-mecânico de Santo André		Fornecedores Automotivos da RMS, de Feira de Santana e do Recôncavo.
	Cachaça de Alambique de Salinas e de Araçuaí	Derivados da Cana-de-açúcar de Abaíra e Chapada Diamantina
Flores de Holambra	Floricultura de Barbacena	
	<i>Fruticultura de Jaíba e de Visconde do Rio Branco</i>	<i>Fruticultura de Juazeiro e do Vale do São Francisco</i>
Móveis de Mirassol	Móveis de Carmo do Cajuru, de Ubá, de Uberaba, de Uberlândia e de Turmalina.	
Cerâmica Vermelha de Vargem Grande do Sul, de Itu, de Tatuí e de Panorama.		
Serviços Logísticos de Santos		
Aeroespacial de São José dos Campos		

	Papagaios de Ardósia	
	Pequi de Montes Claros	
	Biotecnologia de Uberaba e de Viçosa	
	Fogos de Artificio de Santo Antônio do Monte	
	Fundição de Divinópolis	
	Artefatos em Pedras de Araçuaí Quartzito de São Tomé das Letras Pedra Sabão de Ouro Preto	
	Suinocultura de Ponte Nova	<i>Caprino-ovinocultura de Senhor do Bonfim e de Juazeiro</i>
		Sisal de Serrinha e de Valente
		<i>Turismo da Costa do Cacau</i>
		Piscicultura de Paulo Afonso
		Transformação Plástica da RMS e Feira de Santana

FONTES: Secretarias Estaduais de Desenvolvimento dos Estados de SP, MG e BA.

Como pode ser visto no **Quadro 5**, diferentemente das Câmaras Setoriais, que em si já são uma modalidade de governança dos setores agropecuários, nos APLs, geralmente a governança é exercida por uma federação, associação ou sindicato patronal, quase sempre sem a presença de sindicato de trabalhadores.

**Quadro 5**  
**Gestores de arranjos produtivos locais**  
**Sp, mg, ba**

<b>APLs</b>	<b>GESTOR ESTADUAL</b>	<b>GESTOR LOCAL</b>
- Calçados Masculinos de Franca (SP) - Calçados Esportivos de Nova Serrana (MG) - Calçados Esportivos de Ipirá (BA)	- Rede Paulista de APLs  - Núcleo Estadual de APLs  - Núcleo Estadual de APLs	- SINDIFRANCA - Sindicato da Indústria de Calçados de Franca  - SINDINOVA – Sindicato da Indústria de Calçados de Nova Serrana - Sindicato dos Trabalhadores da Indústria de Calçados de Franca
- Têxteis e Confecções de Americana (SP)  - Vestuário de Malhas de Jacutinga (MG) - Confecções de Feira de Santana (BA)	- Rede Paulista de APLs  - Núcleo Estadual de APLs  -	- POLO TECTEX - Polo Tecnológico da Indústria Têxtil / FIDAM – Feira Industrial de Americana - ACIJA, ACIMS, ACIOF-MG  - ????
Equipamentos Médico-hospitalares de Ribeirão Preto (SP)	- Rede Paulista de APLs	FIPASE – Fundação Instituto Polo Avançado da Saúde
Semi-jóias e Bijuterias de Limeira (SP)	- Rede Paulista de APLs	ALJOIAS – Associação Limeirense de Joias
- Vinhos Finos do Vale do São Francisco (BA) - Vinhos Potenciais de Jundiá e	- Núcleo Estadual de APLs  - Rede Paulista de APLs	- VALEXPORT?  - SINDUSVINHO

São Roque (SP)		
----------------	--	--

FONTE: Secretarias Estaduais de Desenvolvimento – SP, MG e BA

Portanto, nos Arranjos Produtivos Locais (APLs), as *Governanças Privada e Privada-Coletiva* são as formas predominantes da coordenação dos interesses empresariais, reconhecidos pelo Estado. Trata-se de governanças corporativas distintas quanto as suas estruturas, setores e organizações, com pouca presença e participação dos representantes das pequenas empresas e dos trabalhadores nos processos de decisão. Na prática, os Comitês Gestores de APLs são representados pelas organizações empresariais patronais dominantes, que impulsionam e pilotam os dispositivos institucionais existentes de coordenação frente ao Estado, com objetivo claro de apropriação privada dos recursos do território. Em geral, no estado de São Paulo, a apreciação dos pleitos para desembolso pela Secretaria de Desenvolvimento do Estado para o Programa do APLs não inclui variáveis-chave acerca da sustentabilidade econômica dos projetos no tempo, como também são evidentes a falta e conhecimento sobre os principais problemas enfrentados pelas empresas (FIA, 2012, p. 10-11). As falhas da governança local são evidentes.

Diferentemente da maioria dos casos estudados, a governança no APL de Equipamentos Médico-Hospitalar de Ribeirão Preto pode ser considerada como *Governança -Privada-Coletiva*. Nesses casos, trata-se de uma situação em que um ator chave, como uma organização patronal formal, agrupa operadores privados e impulsiona a coordenação de recursos e estratégias. Encontram-se neste caso os sindicatos patronais e empresariais que agrupam operadores privados, que estruturam o espaço produtivo local e regional. Nesse caso encontra-se a FIPASE – Fundação Instituto Polo Avançado da Saúde.

### 3.3. Conselhos de Circuitos Turísticos

No Brasil, a estrutura pública de governança da Região Turística e seus Circuitos Turísticos se constituem como formas de regulação setoriais, para uma atividade específica, o turismo. Entretanto, a depender da relevância do turismo

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

O **Quadro 6** a seguir mostra as Regiões dos Circuitos Turísticos dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Bahia, agrupadas por atrativos naturais e culturais, materiais e simbólicos, comuns e específicos.

**Quadro 6**  
**Circuitos turísticos institucionalizados**  
**Estados de são paulo, minas gerais e bahia**

<b>CIRCUITOS TURÍSTIOS SP-São Paulo (27)</b>	<b>CIRCUITOS TURÍSTICOS MG-Minas Gerais (46)</b>	<b>ZONAS/CIRCUITOS TURÍSTICOS BA-Bahia (13)</b>
-Caminho das Nascentes (Mogi das Cruzes – 10) -Caminhos do Rio Tietê (Jaú – 8) -Caminho do Sol (Piracicaba – 10)	-Caminho Novo e Caminhos Verdes de Minas (Zona da Mata) -Caminhos do Sul de Minas e Caminhos Gerais (Sul de Minas) -Caminhos do Cerrado (Alto Paranaíba) -Canastra (Alto Paranaíba) -Caminhos do Indaiá (Centro-oeste de Minas)	-Caminhos do Jequiçá -Caminhos do Oeste -Caminhos do Sertão -Caminhos do Sudoeste
-Entre Serras e Águas (Bragança Paulista – 13) -Mantiqueira (São José dos Campos – 7)	-Serra do Cipó (Central) -Nascente do Rio Doce (Zona da Mata) -Pico da Bandeira (Zona da Mata) -Serras do Brigadeiro, Minas, Ibitipoca e Cachoeiras (Zona da Mata) -Montanhas Cafeeiras do Sul de Minas -Nascentes das Gerais (Sul de Minas) -Serras Verdes do Sul de Minas -Terras Altas da Mantiqueira (Sul de Minas) -Vale Verde e Quedas D'Águas (Sul	- Chapada Diamantina (Circuito da Chapada Norte, Circuito do Diamante e Circuito do Ouro)

	de Minas) -Alta Mogiana (Triângulo Mineiro) -Serra do Cabral (Norte de Minas) -Serra Geral do Norte de Minas -Sertão Gerais (Norte de Minas) -Velho Chico (Norte de Minas)	
-Dos Lagos (Ituverava – 10) -Espelho D'Água (Santa Fé do Sul-5)	-Lago Três Marias (Central) -Lago de Furnas (Sul de Minas) -Lago de Irapé (Norte de Minas)	-Lagos e Canyons do São Francisco
-Cavernas da Mata Atlântica (Iporanga – 4) -Chapada Guarani (São Carlos – 5)	-Grutas (Central) -Grutas e Mar de Minas (Centro-oeste de Minas)	- Chapada Diamantina (Circuito da Chapada Norte, Circuito do Diamante e Circuito do Ouro)
Vale Histórico (Queluz – 6)	Vale do Jequitinhonha	-Vale do São Francisco
-Águas Paulistas (Águas de Lindoia – 10)	-Águas (Sul de Minas)	
-Lagamar (Ilha Comprida – 4)  -Litoral Norte Paulista (Ubatuba-4)		- Costa dos Coqueiros; -Baía de Todos-os-Santos; -Costa do Dendê; -Costa do Cacau; -Costa do Descobrimento; -Costa das Baleias
-Fazendas Históricas (Campinas-11)	-Veredas do Paraopeba (Central) -Vilas e Fazendas de Minas (Central)	
-Rota da Liberdade (Guaratinguetá – 14) -Roteiro dos Bandeirantes (Itu – 8)	-Trilha dos Inconfidentes (Central) -Trilha dos Bandeirantes (Central), -Mata Atlântica de Minas (Rio Doce) -Rota do Muriqui (Rio Doce) -Trilhas do Rio Doce	
-Cultura Caipira (Taubaté – 9)	-Guimarães Rosa (Central)	
-Turístico Religioso (Aparecida do Norte-3)	-Montanhas e Fé (Zona da Mata)	
-Oeste Rios (Presidente Prudente-10)	-Noroeste Gerais de Minas	
-Café com Leite (São João da Boa Vista-18)		
-Centro-Oeste Paulista (Bauru – 10)		
-Ciência e Tecnologia (Campinas-13)		
-Frutas (Jundiá – 10)		
Ituporanga (Votorantim – 7)		
Polo Cuesta (Botucatu – 10)		
Sertanejo (Barretos – 6)		
Taipa de Pilão (São Roque – 5)		
	-Malhas do Sul de Minas (Sul de Minas)	
	-Diamantes (Central), -Ouro (Central), -Pedras Preciosas (Vale do Mucuri)	

NOTAS: Secretarias Estaduais de Turismo: SP, MG, BA

Como pode ser visto no **Quadro 7**, o tipo de governança predominante nos

Circuitos Turísticos é de uma *Governança Estatal-Privada*, quer dizer, quando o Estado e as instituições públicas (*Conselhos Turísticos*) impulsionam a coordenação de recursos e estratégias territoriais com o setor empresarial (*Circuitos Turísticos*). Neste caso, ambos se estabelecem através de consórcios intermunicipais dos órgãos públicos, das autarquias e serviços coletivos, demandados por atores públicos ou privados do território.

**QUADRO 7**  
**Governança dos conselhos de circuitos turísticos**  
**SP, MG, BA**

<b>CIRCUITOS TURÍSTICOS</b>	<b>GOVERNANÇA ESTADUAL</b>	<b>GOVERNANÇA REGIONAL</b>
- Circuito Turístico das Frutas (SP) - Circuito Turístico das Frutas (BA)	- Conselho Estadual de Turismo - Conselho Estadual de Turismo	- Conselho da <i>Região Turística Bem Viver</i> - Conselho da <i>Região Turística Lagos do São Francisco</i>
- Circuito Turístico das Águas (SP) - Circuito dos Lagos (MG)	- Conselho Estadual de Turismo - Conselho Estadual de Turismo	- Conselho da <i>Região Turística Café e Flores</i> - Conselho da <i>Região Turística</i>
- Circuito Turístico da Serra da Mantiqueira (MG)	- Conselho Estadual de Turismo	Conselho da <i>Região Turística</i>
Circuito Turístico da Costa do Cacau (BA)	- Conselho Estadual de Turismo	Conselho da <i>Região Turística Costa do Cacau</i>
Circuito Turístico da Chapada Diamantina (BA)	- Conselho Estadual de Turismo	Conselho da <i>Região Turística da Chapada Diamantina</i>

NOTAS: IBGE - Mapa do Turismo do Brasil; Secretarias Estaduais de Turismo.

### 3.4. Comitês de Bacias Hidrográficas

A partir dos princípios e obrigações estabelecidos na Constituição de 1988 e em sintonia com os conceitos derivados das conferências internacionais sobre meio ambiente e recursos hídricos, como a Conferência de Mar Del Plata e o Terceiro Fórum Mundial da Água, foi instituída em 8 de janeiro de 1997 a Política Nacional dos Recursos Hídricos e criado o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SINGREH) por meio da promulgação da Lei Nacional nº. 9.433/97, que estabelece a água como um bem de domínio público, um recurso limitado de usos múltiplos e dotado de valor econômico, transformando a Bacia hidrográfica no principal recorte espacial de planejamento e governança territorial

sustentável, descentralizada e participativa.

Para colocar em prática tais objetivos, o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) foi dotado de um conjunto de instâncias decisórias, composto por um colegiado deliberativo superior formado pelo Conselho Nacional dos Recursos Hídricos e seus correspondentes nos estados, os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos. Colegiados regionais deliberativos foram instalados nas unidades de planejamento e gestão, como os Comitês de Bacias Hidrográficas de Rios Federais para os rios de domínio da União e os Comitês de Bacias Hidrográficas de Rios Estaduais para os rios de domínio dos Estados ou Distrito Federal. Por último, seriam criadas as instâncias executivas das decisões dos colegiados regionais, as Agências de Água de âmbito federal e estadual (Republica Federativa Do Brasil, Lei Nacional nº 9.433/97).

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 de recursos hídricos por meio da implementação dos instrumentos técnicos e negociação de conflitos; promoção dos usos múltiplos da água; respeito aos diversos ecossistemas naturais; promoção da conservação e recuperação dos corpos d'água e garantia da utilização racional e sustentável dos mesmos<sup>3</sup>.

Como pode ser visto no **Quadro 8**, já foram criados 35 CBHs no estado de Minas Gerais, 21 no estado de São Paulo e 14 no estado da Bahia. Para os rios de domínio da União, os Comitês possuem uma composição que represente os seguintes seguimentos: representantes dos poderes executivos, federal, estaduais e municipais (máximo 40%); representantes dos usuários (40%) e representantes das organizações civis (mínimo 20%). Já os Comitês de rios de domínio estadual são regulamentados pelas respectivas leis de cada Estado (Irrigart, 2011).

#### **Quadro 8** **Comitês de bacias hidrográficas**

<sup>3</sup> <http://www.ana.gov.br/gestaorechidricos/articulacaoinstitucional/default.asp>

**Estados de são paulo, minas gerais e bahia**

<b>COMITÊS DE BACIAS SP-São Paulo (21)</b>	<b>COMITÊS DE BACIAS MG-Minas Gerais (35)</b>	<b>COMITÊS DE BACIAS BA-Bahia (14)</b>
Serra da Mantiqueira (3)	Rio das Velhas (52)	Leste (24)
Sapucaí-Mirim e Grande (23)	Rio Paraopeba (48)	Rio Itapicuru (55)
Rio Mogi-Guaçu (43)	Rio Piracicaba (21)	Recôncavo Norte (46)
Rios Sorocaba e Médio Tietê (50)	Rio Santo Antônio (29)	Rio Paraguaçu (86)
Litoral Norte (4)	Rio Piranga (78)	Rios Verde-Jacaré (29)
Baixo Pardo-Grande (18)	Rio Sapucaí (49)	Rio Salitre (9)
Alto Paranapanema (45)	Rio Araçuaí (25)	Rio Corrente (13)
Rios Turvo e Grande (66)	Afluentes Mineiros do Baixo Rio Grande (20)	Rio de Contas (76)
Tietê-Batalha (36)	Afluentes Mineiros do Médio Rio Grande (26)	Rio Grande (17)
Médio Paranapanema (46)	Rios Jaguari/Piracicaba-SP (5)	Rios Baianos do Entorno do Lago de Sobradinho (11)
São José dos Dourados (26)	Rio Pará (34)	Rios Peruíbe, Itanhém e Jucuruçu (15)
Baixo Tietê (51)	Rio Mosquito (13)	Rios dos Frades, Buranhém e Santo Antônio (11)
Rios Aguapé e Peixe (74)	Rio Paracatu (17)	Rios Paramirim e Santo Onofre (27)
Paraíba do Sul (36)	Rio Verde (31)	Recôncavo Sul (56)
Alto Tietê (36)	Entorno do Lago de Furnas (49)	
Tietê/Jacaré (34)	Rio Caratinga (33)	
Baixada Santista (14)	Afluentes do Alto São Francisco (29)	
Ribeira de Iguape e Litoral Sul (24)	Rios Jequitá e Pacuí (29)	
Piracicaba-Capivari-Jundiá (61)	Afluentes Mineiros do Baixo Paranaíba (20)	
Pontal do Paranapanema (26)	Rio Suaçuí (41)	
Rio Pardo (27)	Águas do Rio Manhuaçu (29)	
	Entorno da Represa de Três Marias (23)	
	Rio Dourados (24)	
	Mineiro do Rio Urucuia (18)	
	Afluentes Mineiros dos Rios Pomba e Muriaé (68)	
	Afluentes Mineiros dos Rios Pretos e Paraibuna (30)	
	Afluentes Mineiros dos Rios Mogi-Guaçu e Pardo (24)	
	Rio Araguari (21)	
	Alto Rio Grande (34)	
	Vertentes do Rio Grande (42)	
	Médio e Baixo Jequitinhonha (34)	
	Afluentes Mineiros do Médio São Francisco (26)	
	Rio Mucuri (19)	
	Afluentes Mineiros do Alto Jequitinhonha (26)	
	Rio São Mateus (16)	

FONTE: Agência Nacional de Águas – ANA

NOTA: O número entre parênteses seguido do nome dos Comitês representa o número de municípios que o compõem.

Em geral, os CBHs funcionam regularmente nos três estados, com a maioria deles realizando reuniões anuais periódicas. Como pode ser visto no **Quadro 9**, considerando os estados de São Paulo, Minas Gerais e Bahia, o CBH dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá é o mais antigo (1993), seguido do CBH do Rio São Francisco (2002). Em 2013 foram criados os CBH? dos Rios Araguari (MG) e Paraguaçu (BA). Apesar de ser criado em 2013, o campeão de reuniões ordinárias é o CBH de Araguari (25), apesar de ter realizado menos reuniões que o CBH do Rio Paraguaçu (36) e do CBH do Rio São Francisco (32). O CBH dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá, apesar de ter realizado o menor número de reuniões ordinárias (20), é considerado o mais atuante e principal modelo de governança da água no Brasil.

**Quadro 9**  
**Reuniões realizadas**  
**Capacidade de mobilização dos comitês de bacias**  
**1993-2017**

<b>Comitês de Bacias Hidrográficas Federais</b>	<b>Estados</b>	<b>Ano da Fundação</b>	<b>Número de Reuniões (1)</b>
Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá	SP	1993	87
Rio Araguari	MG	2013	39
Rio Paraguaçu	BA	2013	15
Rio São Francisco	BA, MG, SE, AL, PE	2002	41

(1) FONTE: Atas dos Comitês de Bacias Hidrográficas.

NOTA: reuniões ordinárias e extraordinárias.

Portanto, no caso dos Comitês de Bacias Hidrográficas (Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá; Rio Araguari-MG e São Francisco-BA), de uma maneira geral, pode-se afirmar que, apesar das especificidades regionais, a *Governança é Pública-Tripartite*, isto é, quando as instituições públicas e as organizações privadas e da sociedade civil impulsionam a coordenação compartilhada de recursos e estratégias territoriais, nos projetos de desenvolvimento. Os CBH analisados, por exemplo, possuem autonomia relativa para tratar dos conflitos, sem domínio unilateral aparente de nenhum dos atores componentes do Comitê.

#### 4. Alguns desafios das modalidades de governanças no contexto da II Política Nacional de Desenvolvimento Regional

O último documento apresentado pelo governo Dilma propunha a realização de consultas públicas em todo o país, visando ampliar o debate da nova PNDR e algum nível de consenso na sociedade antes de seu envio ao Congresso Nacional, em 2012-2013. O MI coordenou a realização de 27 Conferências estaduais e macrorregionais, que culminou na I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional realizada em Brasília, com delegados de todos os estados da federação.

A partir de amplo diagnóstico elaborado de forma participativa, que contou com a contribuição de técnicos e especialistas públicos e privados, os delegados reunidos na I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional elaboraram um documento que contém princípios, diretrizes, estratégias, metas, mecanismos de articulação institucional, instrumentos de fomento e todos os demais componentes relacionados ao ciclo de elaboração, implementação, monitoramento e avaliação da referida política pública.

Motivada pelos acontecimentos da I CNDR, e procurando aprimorar o novo ambiente institucional necessário para enfrentar os novos desafios, a Presidente(a) da República - no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, caput, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 3º, caput, inciso I, e no art. 17 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 - procurou encaminhar um *Decreto Nº 8.243, de 23 de Maio de 2014*, que instituiria a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS. O Decreto previa um Fundo Financeiro da Participação Social, capaz de custear o funcionamento dos conselhos populares, e seria apresentado ao Senado, pelo Senador Fernando Bezerra, para incorporar a PNDR em nosso ordenamento legal.

Na mesma estratégia política de ampliar a participação popular e a descentralização do Estado em outros programas, situa-se a nova Lei n. 13.089, sancionada com veto parcial pela Presidente (a) Dilma Rousseff em 12 de janeiro de 2015, a qual institui o Estatuto da Metrópole depois de tramitar por mais de anos



no Congresso Nacional, e, com isto, alterando a Lei n. 10.257, de maio de 2001. Na tramitação, a Secretaria de Relações Institucionais solicitou veto aos dispositivos que incluíam o território de um único município e do Distrito Federal no escopo da lei, por entender que feriam o conceito de Região Metropolitana estabelecido na Constituição como agrupamento de municípios, e que poderiam ser utilizados para limitar a autonomia municipal. Outro veto, solicitado pelos ministérios da Fazenda e do Planejamento, se referia à criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado, que tinha como objetivo captar recursos e financiar ações de governança em regiões metropolitanas.

Mesmo considerando estes significativos avanços institucionais na organização do Estado brasileiro, a determinação implícita destes projetos de Lei de “consolidar a participação social como método de governo” gerou críticas entre juristas e intelectuais, na oposição política e mesmo entre representantes da própria base aliada do governo da Presidente Dilma. Com relação à PNPS, além de apontar falhas e dificuldades de funcionamento em estruturas desta magnitude, mesmo entre aqueles que ressaltam a importância dos atuais Conselhos, Comitês, Câmaras e Fóruns criados e espalhados em vários estados a partir da Constituição de 1988, as críticas jurídicas de hoje sugerem duas linhas de raciocínio: de um lado, o aparelhamento da sociedade civil e a disciplina total das diversas instâncias da participação social pela Secretaria-Geral da Presidência da República e, de outro, os almejados tentáculos do Poder Executivo através dos militantes do Partido dos Trabalhadores (Roberto Romano, Estado, 13/06/2014; Miguel Reale Júnior, Estado, 02/08/2014). Outras críticas mais ideológicas alinhadas aos partidos de direita (DEM) procuraram chamar a atenção do Decreto para uma “vocação bolivariana” do Governo Federal, pois este estaria pretendendo substituir a democracia das urnas por outra dirigida pelo Executivo e grupos enquistados em cada Ministério (Ives Gandra da Silva Martins, Estado, 22/07/2014).

Com rela o aos avanços obtidos neste período, a própria OCDE (2013, p. 90) reconhece que a nova possibilidade do desenvolvimento, iniciada no ano de 2003, marcou uma mudança de paradigma nas políticas federais do Brasil: o



governo do Presidente Lula envidou um grande esforço para tornar a inclusão social e a competitividade econômica o foco da estratégia nacional. O objetivo era estimular a demanda interna e o consumo de massa, além de aumentar as exportações e a competitividade do Brasil no regime internacional. A agenda visava transformar o sistema produtivo do Brasil e tornar o país um líder internacional em ciência e tecnologia. Ao mesmo tempo, o governo procurou se empenhar em promover o acesso universal a serviços públicos como educação, saúde e habitação, juntamente com maior inclusão social e melhores oportunidades de emprego. A redução das disparidades entre indivíduos, territórios e regiões foi identificada como um componente-chave do modelo misto de crescimento, orientado para a exportação e impulsionado pela demanda interna (Ocde, 2013, p. 90).

Apesar desses avanços generalizados, algumas conclusões, lições e críticas devem ser apreendidas neste período de 2003 a 2014, compulsivo por mudanças e controverso nos resultados. Primeiro, ao tocar nas feridas da federação brasileira mal resolvida, já no final do primeiro ano do governo Lula, o consenso genérico em torno do resgate da questão regional vai se dissipando à medida que temas concretos passam a surgir no interior da agenda, demonstrando a diversidade de conflitos, visões e interesses envolvidos. Enquanto parlamentares e governadores pressionavam por recursos, no governo federal, em 2003, a orientação fiscal restritiva imposta pelo Ministério da Fazenda caminhava na contramão da proposta de implantação de uma política inovadora, retardando o aporte de alguns dos novos instrumentos indispensáveis à viabilização da PNDR, atrelados às negociações mais complexas, como as relacionadas à reforma tributária e a criação do FNDR (Galvão, 2011 *apud* Karam, 2013, p. 122).

Nesse cenário de dificuldades políticas e limitações institucionais, desde o início de 2004 até 2014, a hesitação do governo federal em promover transformações estruturais no enfrentamento da questão regional tem como reflexo a alternância de avanços e retrocessos na agenda político-institucional (Karam, 2013, p. 123). Contudo, tais avanços mostraram-se insuficientes para assegurar a institucionalização da proposta, tornando inócuo o apoio do CODES à

criação da PNDR. No final do segundo governo Lula, em 2011, na SDR/MI, já se observavam sérias deficiências de recursos humanos e materiais, além de notório esvaziamento político e de pessoal técnico (Karam, 2013, p. 124). Tais deficiências continuaram no governo da Presidente Dilma.

Apesar dos avanços institucionais e políticos, o resultado alcançado ainda mostra-se carente de critérios e de novas referências para uma verdadeira Política Nacional de Desenvolvimento Regional e Territorial. Marcada pela sobreposição de visões desarticuladas ou mesmo antagônicas, uma das mais importantes lições extraídas deste período é a capacidade da governança territorial como coordenação estratégica de conflitos de interesses e de conciliação de interesses, na criação de recursos em prol de projetos regionais de interesse nacional.

No início deste século XXI, pelo menos dois elementos marcam esses processos, que os tornam alvos excepcionais para o estudo do papel do Estado, das políticas e dos fundos públicos no capitalismo brasileiro oligopolista contemporâneo. Por um lado, o caráter estratégico adotado pelo Estado em relação às expectativas do estilo de desenvolvimento almejado (integrado, participativo, sustentável etc.). Por outro lado, baseados e alimentados pelos processos vigentes, a capacidade dos compromissos e das políticas públicas que devem ser adotados, para estimular o estilo do desenvolvimento (Pires, 2015b, p 130). Nas atividades produtivas, o principal desafio está, inicialmente, na própria esfera microeconômica da produção local, a fim de superar os excessivos níveis de ineficiência produtiva e ambiental, ainda existentes. Ao mesmo tempo, para isso são necessários *novos esquemas de regulação* de nível mesoeconômico e multiescalar, a fim de que a gestão pública descentralizada proporcione novos papéis e maiores recursos e competências às administrações locais, facilitando as necessárias alianças e a articulação dos atores para o novo desenvolvimento econômico territorial com geração de emprego e renda (Pires, 2014).

É nesse contexto nacional histórico e institucional recente, que as trajetórias dos territórios das diferentes modalidades de governança parecem se expandir. No interior dos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Bahia, parece que as dinâmicas

territoriais foram influenciadas por três processos econômicos e políticos fundamentais, que provocaram mudanças específicas nos rumos do desenvolvimento no interior desses estados. O primeiro processo, no contexto dos estados, registra-se a continuidade de um processo de longo prazo de interiorização da produção das atividades industriais e agroindustriais, em direção a regiões, municípios e cidades selecionados pela disponibilidade de ativos e recursos potenciais e específicos. O segundo processo, no contexto nacional e estadual, tem sido marcado pela ausência do debate sobre os resultados da descentralização político-administrativa do Estado e das políticas públicas decorrentes desse processo no Brasil, iniciado pela Constituição de 1988 e impulsionado no primeiro mandato do Presidente Lula, mas burocratizado posteriormente. Como estamos verificando, a coordenação dos novos programas de descentralização do desenvolvimento e da gestão pública via governança foram introduzidos primeiro no Estado de São Paulo (1997), bem anterior aos estados de Minas Gerais (2010) e Bahia (2010). Apesar de alguns avanços, são inúmeras as fragilidades encontradas no funcionamento desses programas. O terceiro processo, no contexto internacional, tem sido marcante pelas exigências de adaptação dos territórios locais para se inserir nos fluxos globais de inovação, investimento, produção e consumo globais. Já é possível perceber que os três estados possuem estratégias e recursos específicos de adaptação de alguns territórios ao mundo globalizado.

Assim, diante da complexidade que cerca este debate contemporâneo sobre o desenvolvimento das regiões brasileiras na era da globalização, parecem surgir novas reflexões sobre as condições de uma *questão territorial* em construção no país a partir da avaliação de que os termos originais da questão regional, embora ainda vigentes, estão superados (Araújo, 2007). Este debate retoma o caso da unidade nacional mal resolvida da nossa federação, das persistências de elementos arcaicos numa sociedade que se moderniza as custas dos contrastes socioeconômicos e inter-regionais abissais (Oliveira, 1993). Nesse quadro, é plausível supor que, cada vez mais, torna-se necessária no país uma estratégia de

coordenação do desenvolvimento formulada sob múltiplas escalas geográficas, e não apenas a macrorregional, mesorregional ou microrregional. Desta forma, a nova fragmentação territorial assume a forma de questão geopolítica de múltiplas escalas, tornando a gestão do desenvolvimento indissociável da gestão do território, uma vez que é neste que os laços simbólicos e materiais formam a identidade e forjam unidade (Karam, 2013, p. 99).

### 5. Velhos desafios e novas ameaças à vista

Embora se registre um processo de interiorização da produção e uma descentralização em curso nas novas formas de gestão de algumas políticas do Estado no interior do país, o processo histórico do desenvolvimento regional ainda é concentrado, desigual e combinado, isto é, de simbiose e organicidade, com as regiões modernas e as regiões atrasadas constituindo uma unidade nacional na qual as primeiras se alimentam das demais, como ocorre entre o Sudeste e o Nordeste (Oliveira, 2003). Historicamente, o eterno debate da descentralização do Estado parece ainda estar ligado à questão federativa dos estados e das desigualdades regionais, que nunca foram encaradas como prioridade nacional máxima pelo Estado brasileiro (Souza, 1998; Bercovici, 2003, p. 183).

A partir dos resultados apresentados nos casos estudados, para se atingir a governança territorial *multinível* e *tripartite* nos Estados analisados, pelo menos quatro desafios comuns estão colocados para o aperfeiçoamento das estruturas analisadas. Primeiro, *superar os conflitos em relação às questões do federalismo* e ao desafio de lidar com a autonomia financeira e política dos governos estaduais e municipais, isto é, da *capacidade fiscal e política* dos entes da federação cumprirem suas obrigações, sobretudo os municípios. Segundo, *superar a fragmentação multidimensional no desenho da política pública (fragmentação setorial, política e geográfica)*, que não corresponde mais às antigas estratégias e áreas funcionais. Terceiro, *superar as assimetrias de informação, e promover o fortalecimento da capacitação institucional e administrativa em nível subnacional* (em especial nos municípios carentes), monitorando a implementação das políticas, avaliando os

seus resultados e estimulando a participação da sociedade civil. Quarto, *superar a baixa participação dos representantes dos agentes* nas instâncias e processos de tomada de decisão.

Mesmo nas modalidades de governança mais atuantes, exceção dos Comitês de Bacias Hidrográficas, nas Câmaras Setoriais e nos Conselhos de Circuitos Turísticos as representações são desprovidas de participação cidadã e de processos transparentes de decisões democráticas, como na distribuição do poder e no uso dos recursos públicos. Esses novos arranjos foram concebidos para ampliar os mecanismos de participação política e cidadã nos processos de tomada de decisão e de gestão da política pública, e deveriam estar associados à legitimidade da representação e da organização de interesses de grupos e classes sociais locais e regionais.

Nesses casos, a baixa participação cidadã dos participantes também é evidenciada pela ausência de uma agenda de trabalho que defina a divisão de tarefas, grupos de trabalho, audiências e negociações, o que torna os processos decisórios restritos a poucos atores. Apesar da previsão de ampla participação de diversos atores sociais, na realidade, nem todos os atores são convidados a participar de dada estrutura, prevalecendo o interesse de poucos atores nos processos decisórios. As consequências são a baixa confiança dos atores participantes no funcionamento da estrutura e na sua liderança, e a pouca disponibilidade das lideranças em prestar contas e justificar as ações ou a ausência delas, o que reforça o desestímulo à participação. Indício da situação descrita é a baixa representatividade de sindicatos de trabalhadores em quase todas as estruturas analisadas.

Com a baixa participação dos agentes nas estruturas de governança, os desafios surgem com as assimetrias de informação que também são evidenciadas pelo pequeno grau de transparência das relações entre atores direcionadas aos objetivos, pela falta de clareza das funções e responsabilidades e pela falta de acesso público às informações e dados. Estes desafios que estavam colocados na implantação da II PNDR, no andamento dos programas descentralizadores da

máquina do Estado, tiveram um grande retrocesso político em 2016, com o impeachment da Presidente Dilma. Desde então, a continuidade daquele processo de construção democrática das modalidades de governança ficou ameaçada.

## 6. Conclusão

Como procuramos demonstrar neste artigo, 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, 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.

Apesar de avanços institucionais significativos, os resultados da pesquisa apontam que as modalidades de governança dos territórios construídos socialmente ainda não permitem o estabelecimento de formas democráticas de gestão pública tripartite, que desafiam a cidadania ativa e a ação política dos governos estaduais e municipais. Na maioria dos casos, as representações das governanças existem apenas como apêndices dos governos estaduais e do setor privado. Nesses arranjos corporativos, de representação limitada, os Comitês de Bacias Hidrográficas fazem a diferença, funcionando com representação mais ampla e reuniões permanentes.

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.

Apesar de momentos de estabilidade política e econômica, como no período analisado de 2003 a 2014, grande parte das modalidades das governanças estudadas enfrentaram desafios, exigindo enfoques analíticos mais criteriosos para entender as forças e fraquezas das administrações públicas, das organizações dos agentes econômicos e dos atores sociais nesses novos processos de construções territoriais. Diferentemente, no atual contexto, agravado pela hegemonia neoliberal e grande instabilidade política e econômica, as possibilidades de continuidade das governanças descentralizadas dos territórios regionais ficaram ameaçadas. Só um governo federal de vocação democrática e descentralizadora que viesse a ser eleito em 2018, poderia retomar as esperanças contidas na Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

## Referências

ARAÚJO, Tania B. (2007) “Brasil: desafios de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional contemporânea”, em DINIZ, C. (org.). *Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil*. Brasília: Ed. UnB.

BECATTINI, Giacomo (1994). “O Distrito Marshalliano: Uma noção socioeconômica”, em BENKO, G. e LIPIETZ, A (orgs.). *As Regiões Ganhadoras. Distritos e Redes: Os novos paradigmas da Geografia Econômica*. Oeiras-Portugal: Celta Editora.

BENKO, Georges (2004). “Distritos industriais e governança das economias locais: o caso da França”, em *Interações - Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, vol. 6, n. 9, setembro.

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

BRASIL – Ministério da Integração Nacional (2012). *I conferência Nacional de Desenvolvimento Regional. Texto de Referência (Resumo Executivo)*. Brasília, julho.

BRUNO, Miguel e CAFFÉ, Ricardo (2017). “Estado e financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento”. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 26, Número Especial, p. 1031-1068, dez.

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

KARAM, Ricardo (2013). *A Questão Regional na Era Lula: uma análise de ideias, atores e interesses*. Rio de Janeiro, Beco do Azougue.

OCDE (2013). *Relatório Territorial da OCDE: Brasil*. Brasília.

OLIVEIRA, Francisco de (1993). “A Questão Regional: a hegemonia inacabada”. *Estudos Avançados*, São Paulo, vol 7, n. 18, mai/ago.

OLIVEIRA, Francisco de e BRAGA, Rui e RIZEK, Cibele (2010). (orgs.). *Hegemonia às Avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo.

PIRES, Elson e MÜLLER, Geraldo e VERDI, Adriana (2006). “Instituições, Territórios e Desenvolvimento Local: Delineamento preliminar dos aspectos teóricos e morfológicos”. *Geografia – Associação de Geografia Teorética - Rio Claro, SP*: v. 31, set./dez, p. 437-454.

PIRES, Elson e NEDER, Ricardo (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, Elson e FUINI, Lucas e MANCINI, Rodrigo e PICCOLI NETO, Danilo (2011). *Governança Territorial: Conceitos, fatos e Modalidades*. Rio Claro: UESP – IGCE: Programa de Pós-Graduação em Geografia.

PIRES, Elson (2014). “Desenvolvimento e Governança Territorial no Brasil: conceitos, modalidades e perspectivas”. *VI CIETA*, São Paulo.

PIRES, Elson (2015a). “A Governança Territorial no Brasil: especificidades institucionais, lógicas espaciais e políticas de desenvolvimento”. *Pesquisa em andamento financiada pela Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de São Paulo*. FAPESP: Processo 2015/25136-8.

PIRES, Elson (2015b). “A recomposição das escalas de governança, Estado e desenvolvimento territorial no Brasil”. *GeoTextos*, vol. II, n. 1, julho, p. 113-137

PIRES, Elson (2017). “As modalidades de governança territorial no estado de São Paulo: especificidades institucionais, políticas públicas e lógicas de desenvolvimento”. *Revista Política e Planejamento Regional*. Rio de Janeiro, Vol. 4, No. 2, pp. 229-249.

PORTER, Michael (1999). *Competição. Estratégias Competitivas Essenciais*. São Paulo: Ed. Campus.

SINGER, André e LOUREIRO, I. (2016) (orgs.). *As Contradições do Lulismo: a que ponto chegamos?* São Paulo: Boitempo.

TAKAGI, Maya (2004). *Câmaras Setoriais Agroindustriais, Representação de Interesses e Políticas Públicas*. São Paulo: Annablume: Fapesp.

SOUZA, Celina (1998). “Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p. 569-592.

VERDI, Adriana e OTANI, Malimíria e SOUZA, Maria Célia de (2013). Governança Territorial das Câmaras Setoriais da Agropecuária Paulista, em *Anais do VI Congresso Internacional Sistemas Agroalimentares Localizados: os SIAL face às oportunidades e desafios do novo contexto global*. Florianópolis: UFSC.

Recebido em: 11/05/2018  
Aprovado em: 18/06/2018  
<https://doi.org/10.31990/agenda.2018.3.4>