

ESTRATÉGIAS DE GOVERNANÇA TERRITORIAL NO ESTADO DE SÃO PAULO.

Ambiente institucional e perspectivas de coesão.

Elson L. S. Pires¹
PPGG / UNESP - Rio Claro
elsonlsp@rc.unesp.br

Introdução

As atuais estruturas de governança territorial existentes no estado de São Paulo foram influenciadas por três processos históricos recentes fundamentais, que tiveram forte impacto na reorganização econômica e política do território nacional.

O primeiro deles, no contexto regional e iniciado nos anos de 1970, foi caracterizado na literatura especializada como um processo de *desconcentração produtiva*, com a deslocalização de grandes indústrias da Região Metropolitana de São Paulo em direção a algumas regiões e cidades médias do interior do Estado, mas também se deslocando para outras regiões mais próximas da região Sudeste e, em menor proporção, através dos incentivos fiscais, para alguns estados e regiões do Nordeste (Cano, 2008; Oliveira, 1990). 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 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, implementado de cima para baixo (do nível federal para o estadual e/ou municipal).

O segundo processo, no contexto nacional, foi marcante no debate sobre a *descentralização político-administrativa* do Estado no Brasil, iniciado pela Constituição de 1988, e seus desmembramentos possíveis em programas integrados de federalização e municipalização da gestão pública, que atingiram e envolveram a localização das atividades econômicas e algumas sociedades locais e regionais (Cano, 1998; Silva;Costa, 1995; Affonso, 2000; Bercovici, 2003, p 178-9). Partimos da hipótese de

¹ Este artigo se nutre do relatório final da pesquisa “As Modalidades de Governança Territorial no Estado de São Paulo: territórios, políticas públicas e desenvolvimento”, realizado pelo Grupo de Pesquisa *Estruturas de Governança e Desenvolvimento Territorial*, com auxílio financeiro da FAPESP (Processo 11/50837-9). 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), Malimíria 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 Toppa e José Renato Ribeiro. E-mail de contato: elsonlsp@rc.unesp.br.

que a marcha da descentralização na forma atual dos novos arranjos institucionais, alguns até consentidos informalmente, foi concebendo mecanismos de participação política e cidadã para os processos de tomada de decisão e de gestão pública da produção do espaço, e por isso mesmo deveriam estar associados à legitimidade da representação e da organização de interesses distintos de grupos e classes sociais, nos territórios locais e regionais.

O terceiro processo, no contexto internacional, que emerge da combinação dos anteriores, já 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). Este processo é decorrente de uma recomposição territorial da economia mundial, de descentralização das escalas de governança na globalização. Neste caso, as especificidades dos territórios locais são importantes para a sua inserção nos fluxos globais de inovação, investimentos, produção e consumo globais. Neste sentido, a densidade das relações entre atores locais pode desempenhar um papel determinante na competitividade de certas atividades e serviços (Benko; Pecquer, 2001). No estado de São Paulo, no 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).

Este novo cenário do Brasil na globalização iniciado no final dos anos 1990, vêm se desdobrando no início deste século em um novo padrão de concentração de aglomerações produtivas de setores industriais localizadas fora da metrópole. Esse fenômeno se verifica, principalmente, em *idades-regiões e cidades-médias* (Sposito; Sobarzo, 2006), consolidando novos *aglomerados* industriais e agroindustriais, com predominância de micro, pequenas e médias empresas, que atuam em redes regionais de cidades e municípios. Nesses casos, partiu-se da suposição de que esses novos *arranjos produtivos* (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 os portadores dos novos arranjos institucionais de gestão e governança territorial, procurando se adaptar ou se ajustar aos novos mecanismos de organização da produção, da distribuição e do consumo das mercadorias.

Do ponto de vista da análise do espaço econômico e geográfico, essas sequências históricas de tempos e espacializações das atividades industriais e agroindustriais consolidaram no Estado de São Paulo, a partir dos anos 1990, a gradativa estruturação de uma *grande aglomeração espacial da indústria* (a sudeste, leste e centro-leste do Estado), polinucleada e hierarquizada Segundo Selingardi-Sampaio (2009, p. 18-19), trata-se de uma entidade geográfica organizada no país como 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 especializado 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 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*.

Pressionado pela ideia de sustentabilidade, este novo contexto regional 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.

É plausível supor que o êxito do desenvolvimento territorial no estado esteja associado a três aspectos fundamentais: à ampliação da participação de governos,

empresários, organizações associativas de naturezas diversas e universidades; à existência e funcionamento de mecanismos de regulação desta participação ampliada; e à mobilização de interesses dos vários atores em torno de um projeto determinado. Portanto, os comitês de bacias hidrográficas, as câmaras setoriais, os circuitos turísticos e os arranjos produtivos locais podem ser interpretados como exemplos de mecanismos de governança territorial (Pires *et al*, 2011). As decisões e ações dos atores dentro dessas estruturas conformam um território caracterizado pelas relações de poder entre eles, e que podem ser descritas como um jogo social (Figueiredo Filho, 2012, P. 143).

No estado de São Paulo, as origens e dinâmicas da governança territorial se inscrevem neste contexto histórico e institucional. Para desenvolver esta interpretação, além desta introdução, este artigo foi organizado em quatro seções. Na primeira, estão agrupados os conceitos e definições básicas que sustentaram a identificação e a análise da governança territorial no estado. Na segunda seção, estão agrupadas as evidências empíricas que mostram as diferentes modalidades das estruturas de governança no estado. Na terceira, é feita uma analogia das falhas institucionais das estruturas locais, com base na fragilidade dos princípios que impedem as características da governança territorial, solidária, ativa e propositiva. A quarta seção agrupa as principais conclusões do artigo.

1. As dimensões político-administrativas do conceito de governança territorial

Com base nas abordagens heterodoxas de cunho institucionalistas, tais como se apresentam em Colettis *et al* (1999), Benko (2001), Pecqueur (2001), 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 na busca por resolver algum problema socioeconômico inédito em âmbito local, regional, nacional ou internacional. No Brasil, alguns autores se utilizam do conceito de governança territorial para exemplificar estruturas públicas de descentralização do Estado e das ações dos governos (Abramovay, 2000; Veiga, 2002; Dallabrida, 2006; Fuini, Pires, 2009; Pires *et al*, 2011). Para sua instrumentalização, tanto teórica quando prática, esta definição de governança requer uma noção de território e um estratégia mínima de desenvolvimento que lhe dê sustentação (Santos, 1994; Pires, Müller, Verdi, 2006; Saquet, Spósito, 2009).

Envolvendo relações de poder com hegemonias e conflitos, a governança se coloca como tentativa de compatibilizar ou equilibrar diferenças através de acordos parciais e provisórios, buscando atingir alguns objetivos, como: maior crescimento econômico, ampliação da representatividade política, modernização tecnológica, maior poder competitivo de aglomerações produtivas, redução de custos produtivos, melhores condições de preços em compra de insumos e matérias-primas, capacitação de mão-de-obra local, aperfeiçoamento de estratégias de *marketing* e divulgação, investimentos público-privados em infraestruturas de circulação, proteção contra crises setoriais e impactos externos da globalização financeira, redução das desigualdades socioeconômicas, controle de impactos ambientais, entre tantos outros temas possíveis. Geralmente, os acordos de governança começam com objetivos pontuais, e conforme adquirem maior legitimidade social e política, passam a adicionar um conjunto maior de temas com os quais 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, 2014, p. 11).

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 (Pires, 2014, p. 12).

Portanto, 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 nessas estruturas tornaria mais densa a relação solidária entre os atores locais e influenciaria de maneira indireta a competitividade dos produtos ou serviços locais, conduzindo o desenvolvimento econômico de maneira mais adequada às necessidades e aspirações da sociedade local e regional.

O conceito de governança sugere assim que se coloque o acento nas formas de coordenação horizontal e vertical da ação pública. Isto é, que seja acompanhado de uma descentralização do poder do Estado governamental, em proveito de outras autoridades estatais (a justiça, as autoridades independentes), das coletividades territoriais e de componentes da sociedade civil (Bourdin, 2001, p. 137).

Deste modo, as estruturas de governança, quando abordadas em âmbito intranacional local, não podem ser reduzidas somente aos limites dos municípios e de suas estruturas político-administrativas. A convergência de cadeias produtivas e de redes de agentes locais mobilizados endogenamente (desde a base da tessitura social e não somente no planejamento outorgado) se faz, mormente, em contextos sócio-espaciais inéditos.

No Brasil, como verificado no Estado de São Paulo, ao invés de compromissos sólidos, dada as características frágeis do ambiente institucional e organizacional adverso, os atores regionais constroem acordos parciais e provisórios, nos quais ainda prevalecem as relações do Estado “por cima”, com fortes indícios de patrimonialismo e desconfiança nas relações do Estado “por baixo”.

2. As modalidades de governança em questão

Com base no conceito estabelecido para a investigação empírica, as modalidades de governança territorial no estado de São Paulo podem ser definidas em quatro maneiras diferentes: Privada, Privada-Coletiva, Estatal-Privada e Pública-Tripartite, conforme **Quadro 1**.

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 são as instituições públicas e as organizações privadas e da sociedade civil, que juntas impulsionam a coordenação compartilhada de recursos e estratégias territoriais nos projetos de desenvolvimento. Neste caso, o PCJ inclui no seu território diferentes Câmaras Setoriais, Conselhos, Consórcios e Agências voltados à gestão das políticas públicas. Trata-se de uma situação mista e rara, complexa e de sobreposições com autonomia relativa aparente, sem domínio político unilateral de algum outro ator hegemônico no Comitê que não seja o setor público.

Diferentemente 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 uma instituição formal que agrupa operadores privados, que juntos

impulsionam a coordenação setorial e corporativa de recursos e estratégias públicas. Encontra-se neste caso os sindicatos patronais e empresariais que agrupam operadores privados, que estrutura o espaço produtivo local e regional. Na CS de Uva e Vinho são exemplos o SINDICAFÉ, o IBRAF e o SINDUSVINHO.

Quadro 1
Tipologias e Conceitos das Modalidades de Governança Territorial

Governança Privada
<i>São organizações privadas dominantes que impulsionam e pilotam dispositivos de coordenação de recursos com objetivo de apropriação privada do território. Neste caso, a grande empresa (um grande grupo) aparece como o motor do sistema, que estrutura o espaço produtivo local e regional.</i>
Governança Privada-Coletiva
<i>O ator chave é uma organização formal que agrupa operadores privados e impulsiona a coordenação de recursos e estratégias. Encontra-se neste caso os sindicatos patronais e empresariais que agrupam operadores privados, que estrutura o espaço produtivo local e regional.</i>
Governança Estatal-Privada... e Pública
<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>
Governança Pública-Tripartite
<i>São instituições públicas, organizações privadas e da sociedade civil, que juntas impulsionam a coordenação compartilhada de recursos e estratégias territoriais. Neste caso, através de Câmaras, Conselhos, Consórcios, Comitês, Agências ou Fóruns voltados à gestão das políticas públicas territoriais. São situações mistas e raras, de autonomia relativa e sem domínio unilateral - a priori ou ex-ante.</i>

FONTE: Elaboração própria a partir de Colletis *et al* (1999).

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 não é democrática e detecta-se a ausência de representantes de alguns elos da cadeia produtiva, dadas certas dificuldades dos agentes de participar das reuniões.

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 se estabelecem através dos órgãos públicos e autarquias, além dos serviços públicos coletivos demandados por empreendimentos privados no território.

A *Governança Privada-Coletiva* é a forma predominante da coordenação dos interesses empresariais na maioria dos APLs paulistas, onde as governanças são distintas quanto a sua forma, setor e organização, mas, em muitos casos, há pouca presença e participação das empresas nos processos de decisão. Além disso, a apreciação dos pleitos para desembolso não inclui variáveis-chave acerca da sustentabilidade econômica dos projetos no tempo, como são evidentes a falta e conhecimento sobre os principais problemas enfrentados pelas empresas (Fia, 2012, p. 10-11). Nesses casos, os Comitês Gestores das governanças são organizações privadas dominantes, que impulsionam e pilotam os dispositivos de coordenação de recursos com objetivo de apropriação privada do território. O ator chave é sempre uma organização formal patronal, que agrupa operadores privados e impulsiona a coordenação de recursos e estratégias. Nos APLs paulistas, encontram-se nestes casos os sindicatos patronais e empresariais que coordenam o uso do espaço produtivo local e regional. Nesses casos, eles são representantes autodenominados dos APLs, não eleitos, como o POLO TECTEX - Polo Tecnológico da Indústria Têxtil - de Americana; ALJOIAS – Associação Limeirense de Jóias; APLA – Arranjo Produtivo Local do Álcool de Piracicaba; SINBI – Sindicato das Indústrias de Calçados e Vestuário de Birigui; SINDICALÇADOS – Sindicato das Indústrias de Calçados de Jaú; ACICET – Associação Confecções Cerquilha; SINDICOBÍ – Sindicato das Indústrias e Comércio de Bordados de Ibitinga.

Diferentemente desses casos, a governança na grande indústria Aeroespacial de São José dos Campos e no APL de Equipamentos Médico-Hospitalar de Ribeirão Preto pode ser considerada como *Governança Estatal-Privada*. Nesses casos 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 coordenação de diferentes atores com diferentes objetivos estratégicos em cada modalidade de governança é um desafio. Na maioria dos casos, a experiência mostra que a governança é mais eficaz quando está sob a responsabilidade de uma instituição pública com poder político para tomar decisões e firmar compromissos (por ex., Comitês de Bacias, Câmaras Setoriais e Circuitos Turísticos). Sabe-se que o envolvimento dos empresários e dos governos municipais na formulação das políticas leva tempo, pois estes se negam a perceber que os benefícios a médio e longo prazo compensam os custos da participação e coordenação.

Na maioria das estruturas de governança identificadas, a baixa participação 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 pequena confiança dos atores participantes no funcionamento da estrutura e na sua liderança e a pouca disponibilidade das lideranças emprestar 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.

Além da baixa participação do governo nas estruturas de governança, as assimetrias de informação também são evidenciadas pelo pequeno grau de transparência das relações entre atores percebidas pelas ações erráticas direcionadas aos objetivos, na falta de clareza das funções e responsabilidades dos atores envolvidos e na falta de acesso público às informações e dados. Também não há articulação entre as ações realizadas no âmbito das estruturas e com as políticas públicas em vigor no estado e com a União.

O acompanhamento das funções administrativas evidenciou que há uma grande variedade de órgãos destas esferas de governo que deveriam estar envolvidos, mas quase sempre fazem parte da partilha de cada “governo de coligação”, uma espécie de rateio que geralmente fragmenta a execução da política pública estratégica e o funcionamento da máquina do Estado.

Em meio a estas desarticulações entre órgão do Estado, as evidências também apontam para sobreposição das modalidades de governança. Por exemplo, não há fluxo de informações entre o APL de Joias e folheados e o PCJ, mesmo com a participação do ator CIESP em ambas as estruturas. O interesse comum neste caso é o tratamento de efluentes para reduzir a poluição da bacia do PCJ. Tal sobreposição retrata a assimetria de informações que compromete o funcionamento de ambas as estruturas.

3. Os princípios da Governança

O **Quadro 2** considera pelo menos dez princípios que alteram as expectativas e o bom funcionamento da governança territorial, e que, portanto, permitem almejar os objetivos previstos: solidariedade, atividade, sustentabilidade.

Quadro 2
Princípios Básicos da Governança Territorial
Solidária, Democrática e Propositiva.

PRINCÍPIOS	CARACTERÍSTICAS
1 – Foco	Clareza na definição dos objetivos do marco e institucional estratégico, que facilita a atuação dos gestores e participantes, e o ponto para onde convergem as ações relacionadas com as políticas públicas de âmbito local/regional/ estadual/ nacional.
2 – Mecanismos	Dispositivos que buscam divulgar e operacionalizar os princípios da governança territorial (reuniões, grupos de trabalho, audiências, mesas de negociação etc), direcionadas para atingir as expectativas dos agentes.
3 – Transparência	Qualidade das relações sociais entre os atores que permite evidência nas ações direcionadas aos objetivos, a clareza na definição das funções e responsabilidades dos atores, do compromisso dos gestores e lideranças com a publicação e acesso público às informações e dados.
4 – Participação	Qualidade e equilíbrio da composição da representação social e política, que permite o ato ou efeito de tomar parte nos processos decisórios, respeitando-se as condições de igualdade/desigualdade dos atores, organizações e instituições.
5 – Representatividade	Qualidade democrática da participação social e política dos atores, que garanta aos representantes um discurso coletivo que permite saber o que e quem participa, como se participa e as consequências da participação.
6 – Accountability	Qualidade da responsabilidade e obrigação de geração de informações e dados, de prestação de contas, de interação de argumentos e de justificar ações que deixaram de ser empreendidas.
7 – Coerência	Qualidade das ações e da integração dos agentes com o foco, estado ou atitude de relação harmônica entre situações, acontecimentos ou ideias; capazes de fortalecer a prática de gestão territorial descentralizada para promoção de acordos e ajustes relacionados ao projeto de desenvolvimento.
8 – Confiança	Efetividade e consenso das ações, segurança ou crédito depositado nas lideranças e gestores, que inspiram a cooperação e as boas práticas da gestão territorial descentralizada, para promoção de acordos e ajustes relacionados ao projeto de desenvolvimento da governança.
9 – Subsidiaridade	Recursos da estrutura para auxílios, agentes ou elementos que reforçam ou complementam outro de maior importância, ou para este converge.
10 – Autonomia	Faculdade relativa da estrutura de se reger por si mesma em relação ao Estado e as políticas públicas.

Fonte: Elaboração Própria, a partir da literatura, com inclusão de documentos e entrevistas.

O **Quadro 3** faz uma avaliação subjetiva desses princípios nas diferentes modalidades de governança no estado de São Paulo, segundo a percepção dos pesquisadores envolvidos na pesquisa (2012-2014). De uma maneira geral, com raras exceções, predominaram avaliações de baixa em quase todos os princípios analisados.

Quadro 3
Avaliação dos Princípios da Governança Territorial no Estado de São Paulo.

Modalidades de Governança		Foco	Mecanismos	Transparência	Participação	Representatividade	Accountability	Coerência	Confiança	Subsidiariedade	Autonomia	
Arranjos Produtivos Locais	Têxtil e Confecções	baixa	baixa	baixa	baixa	Baixa	baixa	baixa	baixa	baixa	baixa	
	Confecções 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	

Portanto, como fica registrado, a análise geral dos princípios da governança no Comitê das bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (PCJ) é a mais positiva, variando de média e média-alta em quase todos os itens. No caso dos mecanismos, a avaliação dos dispositivos utilizados foi considerada alta (reuniões, grupos de trabalho, audiências etc).

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 participação alta dos atores e a baixa autonomia das decisões.

Como já abordado, nos APLs, de uma maneira geral, a análise dos princípios da governança é muito baixa, com exceção do APL de Equipamentos Médico-Hospitalar de Ribeirão Preto. Quanto a fabricação de produtos aeroespaciais e defesa, a concepção de empresa é diferente e a história é outra, distinta dos APLs.

4. Conclusões

As análises das governanças analisadas revelam pelo menos três conclusões gerais deste 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 nos tipos de governança.

Entretanto, as particularidades dos casos analisados revelam resultados específicos para a análise da governança territorial, que merecem outras conclusões.

As experiências revelam o *surgimento de sobreposições de governanças territoriais, com potencial reduzido de territorialidades* que se exprimem como vetores específicos de coordenação difusa do desenvolvimento. Um único município pode pertencer simultaneamente a uma mesorregião diferenciada, como um território do Comitê de Bacia Hidrográfica, de uma Câmara Setorial ou de um Arranjo Produtivo Local, 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.

Da mesma forma, as experiências ainda revelam 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*. Do ponto de vista horizontal, esses órgãos fazem parte do “*feudo*” de cada “*governo de coligação*”, que fragmenta a política e o funcionamento da máquina do Estado.

Essa multiplicidade de instituições, que operam no Estado ou no mesmo município, *dificulta a comunicação e a coordenação, aumenta os custos operacionais e reduz a transparência*, impondo uma pressão adicional sobre recursos humanos, dado que muitos municípios (atrasados ou não) carecem de pessoal qualificado para participar das várias modalidades.

Na maioria dos casos estudados, ainda observou-se que, a despeito de formas e desenhos diferentes, *os atores que integram as governanças são praticamente os mesmos*, com destaque, em alguns casos, para as Prefeituras, FIESP, SEBRAE/SP e FATECs. A participação das secretarias estaduais e das universidades públicas é pontual. O que altera é o grau de participação e atuação entre os tipos de governanças.

Na maioria das governanças, os atores participantes se reconhecem, mas a governança *não tem agenda e meios de rodízio de poder, nem estatutos ou formas de tomada de decisão planejada*, sendo em grande parte desarticulados.

As experiências também mostram *variedades de cooperação interpessoal e local*, acumulação de proximidades e de cultura, memória e aprendizagem coletiva, mas ainda com pouca organização social e política para os novos projetos de crescimento e desenvolvimento econômico territorial local e regional, com inclusão social.

Em meio a tantas ações isoladas e pontuais das políticas do Estado, aliadas aos inúmeros problemas considerados no funcionamento delimitado do 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 de demandas específicas* via pleitos de governanças, como ocorre nas Câmaras Setoriais e Circuitos Turísticos, que se articulam com a Secretaria Estadual da Agricultura e a Secretaria Estadual de Turismo, e de *repasso de verbas* para as entidades de governança patronal, através dos fundos do Programa APLs da Secretaria de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia (SDECT).

Bibliografia

- ABRAMOWAY, R. O capital social dos territórios: Repensando o desenvolvimento rural. *Economia Aplicada*, v. 4, n. 2, p. 379-397, abril/jun. de 2000.
- AFFONSO, R.; SILVA, P. (orgs.). *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo, Fundap, 1995.
- AFFONSO, R. Descentralização e Reforma do Estado: a federação em perspectivas. *Economia e Sociedade*, n. 14. Campinas, IE-Unicamp, junho de 2000.
- BENKO, G.; PECQUEUR, B. Os recursos de territórios e os territórios de recursos. *Geosul*, Florianópolis, v. 16, n. 32, p. 31-50, jul/dez de 2001.
- BENKO, Georges. A recomposição dos espaços. *Interações - Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, volume 1, número 2, março, 2001, pp.7-12.
- BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo, Ed. Max Limonad, 2003.
- BOURDIN, A. *A Questão Local*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- CANO, W. *Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil, 1930-1964*. Campinas, Ed. Unicamp, 1998.
- CANO, W. *Desconcentração Produtiva Regional do Brasil: 1970-2005*. São Paulo, Ed. Unesp, 2008.
- 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. Governança territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. *3º Seminário Internacional sobre Desenvolvimento local*. Santa Cruz do Sul: Unisc, 2006.
- DAMATA, Roberto. Desafios do milênio: o papel e a razão da sociedade. In: *O dever do Estado*. Porto Alegre: IEE, 2006, p. 263 a 274.
- 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, dezembro de 2012.
- FREIRE, Gilberto. *Casa Grande e Senzala*. 25ª edição. Rio de Janeiro, Ed. José Olympio, 1987.
- FUINI, L. L.; PIRES, Elson L.S. As Dimensões da Governança Territorial: delineamento preliminar de aspectos teóricos e morfológicos. In: Saquet, M.A.; Spósito, E.S.. (Org.). *Territórios e Territorialidades: teorias, processos e conflitos*. 1a. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2009.
- FIA – Fundação Instituto de Administração. *Fortalecimento do Programa Estadual de Fomento aos Arranjos Produtivos Locais*. Relatório Final. São Paulo, 11 de dezembro de 2012.
- HOLANDA, Sérgio B. de. *Raízes do Brasil*. 25ª edição. Rio de Janeiro, Ed. José Olympio, 1993.
- IPEA-CEPAM. *Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos planos plurianuais*. São Paulo, Ipea-Cepam, Relatório Final de Pesquisa, abril de 2013.
- JACOBI, Pedro (org.). *Atores e Processos na Governança da Água no Estado de São Paulo*. São Paulo: Anna Blume, 2009.
- O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. São Paulo, *Novos Estudos Cebrap*, no. 51, p. 37-61, julho de 1998.

- OLIVEIRA, Francisco de. A metamorfose da arribação. In: *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo: julho de 1990.
- OLIVEIRA, Francisco de. *O Ornitorrinco*. Ed. Boitempo, São Paulo, 2003.
- PECQUEUR, Bernard. Gouvernance et regulation: un retour sur la nature du territoire. In *Géographie, Économie, Société*, vol.3, n.2, 229-245, 2001.
- PIRES, E.; MÜLLER, G.; VERDI, A. Instituições, Territórios e Desenvolvimento Local: Delineamento preliminar dos aspectos teóricos e morfológicos. *Geografia – Associação de Geografia Teórica - Rio Claro, SP*: v. 31, p. 437-454, set./dez. 2006.
- 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, p. 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, Laboratório de Desenvolvimento Territorial da UNESP/IGCE/Rio Claro, auxílio da FAPESP (Processo 11/50837-9), 2014.
- SANDRONI, Paulo. *Dicionário de Economia*. Col. Os Economistas. Ed. Abril Cultural, São Paulo, 1985.
- SANTOS, Miton. O retorno do território. In SANTOS, M. *et all.* (orgs.) *Território: Globalização e Fragmentação*. São Paulo, Ed. Hucitec, 1994
- SELINGARDI-SAMPAIO, S. *Indústria e território em São Paulo: a estruturação do multicomplexo territorial paulista. 1950-2005*. Campinas: Editora Alínea, 2009.
- SILVA, P.L.B.; COSTA, V.L.C. Descentralização e Crise da Federação. In Affonso; Silva (orgs.). *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo, Fundap, 1995.
- SPÓSITO, E.S.; SPÓSITO, M.E.B.; SOBARZO, O. (orgs.). *Cidades Médias: produção do espaço urbano e regional*. Ed. Expressão Popular, São Paulo, 2006.
- 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.
- VEIGA, José Eli da. A face territorial do desenvolvimento. *Interações - Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, vol. 3, n. 5, setembro 2002.