

UMA BREVE ANÁLISE DA TEMÁTICA DA GOVERNANÇA TERRITORIAL: CARACTERIZANDO UMA FORMA CONTEMPORÂNEA DE PRODUÇÃO DO ESPAÇO

Prof. Msc. Lucas Labigalini FUINI¹

RESUMO

O presente artigo buscará analisar a temática da “governança” como uma das formas contemporâneas de produção do espaço e de desenvolvimento territorial. Neste sentido, o objetivo desta análise é aprofundar a análise das noções de governança e de produção de espaço tendo como contexto teórico a idéia de *territorialização* dos processos produtivos e dos sistemas econômicos. A governança está associada aos compromissos institucionalizados entre atores locais que definem formas de regulação territorial e distribuição de poder, mormente em cadeias produtivas. Neste sentido, duas configurações são aqui apontadas como exemplos das relações acima mencionadas: os Arranjos produtivos locais e os Circuitos Turísticos.

Palavras-chave: governança territorial, produção do espaço, desenvolvimento territorial

A BRIEF ANALYSIS OF THE TERRITORIAL GOVERNANCE THEMATIC: CHARACTERIZING ONE IT FORMS CONTEMPORARY OF SPACE PRODUCTION

ABSTRACT

The present article will search to analyze the thematic one of the governance as one of the forms contemporaries of production of the space and territorial development. In this direction, the objective of this analysis is to deepen the analysis of the slight knowledge of governance and production of space being had as theoretical context the idea of *territorialization* of the productive processes and the economic systems. The governance is associated with the commitments institutionalized between local actors who define forms of territorial regulation and distribution of being able, mainly in productive chains. In this direction, two configurations here are pointed as examples of the relations mentioned above: the local productive Arrangements and the Tourist Circuits.

Key-words: territorial governance, production of the space, territorial development

¹ Este trabalho é resultado de reflexões realizadas nas disciplinas cursadas no Doutorado realizado no Programa de Pós-graduação em Geografia da Unesp-Rio Claro, sob orientação do Prof. Dr. Élon L. Silva Pires (Deplan). Essa pesquisa conta com apoio da Fapesp (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo). Email do autor: lucasfuini@yahoo.com.br.

INTRODUÇÃO

O presente artigo buscará analisar a temática da “governança” como uma das formas contemporâneas de produção do espaço e de desenvolvimento territorial. Neste sentido, o objetivo desta análise é aprofundar a análise das noções de governança e de produção de espaço tendo como contexto teórico a idéia de *territorialização* dos processos produtivos e dos sistemas econômicos. A governança está associada aos compromissos institucionalizados entre atores locais que definem formas de regulação territorial e distribuição de poder, mormente em cadeias produtivas. Neste sentido, duas configurações são aqui apontadas como exemplos das relações acima mencionadas: os Arranjos produtivos locais e os Circuitos Turísticos.

O texto traz como idéia fundamental a hipótese de que o âmbito regional e o local do território atuam como pontos de apoio das estratégias de crescimento econômico e desenvolvimento dos sistemas produtivos por meio da oferta de externalidades positivas em contexto de aglomeração geográfica, destacando as transações mercantis e não mercantis entre as empresas, os mercados locais de trabalho, as estruturas de aprendizagem e inovação, as infraestruturas institucionais e as infraestruturas físicas. (SCOTT, 2003).

Define-se, então, na produção e organização espacial da globalização econômica atual, um mosaico global de “regiões” mais ou menos desenvolvidas, como coloca Benko (1996).

A NOÇÃO DE PRODUÇÃO DO ESPAÇO E SUAS VERTENTES DE ANÁLISE

De acordo com Godoy (2004), a expressão “produção do espaço” fora provavelmente cunhada por Lefebvre, no final dos anos 1960, para designar os processos de reprodução das relações capitalistas de produção. “O espaço, para Lefebvre (1974 apud GODOY, 2004, p. 35), consiste, *grosso modo*, no lugar onde as relações capitalistas se reproduzem e se localizam com todas as suas manifestações de conflitos e contradições”.

Ainda com base no pressuposto marxista de análise do modo de produção e reprodução capitalista, Harvey (2005) admite que somente seja possível tratar de uma “produção da organização espacial” através de configurações espaciais fixas e imóveis

(sistemas de transportes, etc.). A organização do espaço, deste modo, seria uma etapa necessária para a própria superação do espaço, visto que a circulação do capital busca, em última instância, levar à “anulação do espaço pelo tempo”. (MARX, 1973, p. 539, apud HARVEY, 2005, p. 145). A análise da produção do espaço, no contexto do capitalismo, consiste em elaborar representações dinâmicas de como a relação da organização do espaço/espaço se manifesta por meio das transformações histórico-geográficas.

Harvey (2005) aponta os seguintes aspectos, na análise da produção do espaço, que caracterizam uma teoria espacial:

→ A relação entre as possibilidades de transporte e comunicações, por um lado, e as decisões locacionais, de outro;

→ No tocante aos limites espaciais tecnologicamente definidos, o capital e a força-de-trabalho se unem em um ponto específico do espaço onde ocorre a produção: a fábrica. Trata-se de uma forma industrial de urbanização vista como resposta capitalista específica a necessidade de minimizar o custo e o tempo de movimento sob condições de interconexões inter-industriais, da divisão social do trabalho, e da necessidade de acesso à mão-de-obra como aos mercados dos consumidores finais.

→ Definição de uma coerência estruturada em relação à produção e ao consumo em um determinado espaço/território. Essa coerência estruturada se define pelas formas e as tecnologias de produção (padrão de utilização de recursos, conexões inter-indústrias, formas de organização, tamanho das empresas), as tecnologias, as quantidades e qualidades de consumo, as padrões de demanda e oferta de mão-de-obra e as infraestruturas físicas e sociais.

O território em que prevalece essa coerência estruturada se define, imprecisamente, como o espaço em que o capital pode circular sem os limites do lucro, com o tempo de rotação socialmente necessário sendo excedido pelo custo e tempo de movimento (HARVEY, 2005, p. 146).

→ Definição de espaços regionais em que a produção e o consumo, a oferta e a procura (por mercadorias e força-de-trabalho), a produção e a realização, a luta de classes e a acumulação, a cultura e o estilo de vida permanecem unidos por uma coerência estrutural, em um soma de relações produtivas e de relações com forte conteúdo territorial.

Santos (1992) caracteriza o mecanismo de produção do espaço através da interação entre elementos espaciais (homens, firmas, instituições, meio ecológico, infraestrutura) por meio de duas variáveis: a técnica e a organização. O espaço acaba sendo definido, então, como um “sistema de estruturas”, que se associam também às formas, funções e processos específicos.

As categorias forma, função, estrutura e processo é que permitem compreender, segundo Santos (1992), a organização e evolução do espaço como totalidade social. A *forma* é o aspecto visível, exterior, de um objeto, referindo também ao arranjo de objetos que constitui um padrão espacial. A *função* se associa a uma tarefa, atividade ou papel a ser desempenhado por um objeto espacial criado (trabalho, comércio, turismo, lazer, etc.). Deste modo, não existe função sem a sua forma correspondente.

O termo *estrutura* é relacionado ao modo como os objetos estão organizados, definindo um padrão espacial. Já o *processo* é definido como uma ação realizada continuamente, visando a um fim determinado dentro de parâmetros de tempo e mudança. Corrêa (2000) define o processo como uma estrutura em seu movimento de transformação.

Forma, função, estrutura e processo são quatro termos disjuntivos, mas associados, a empregar segundo um contexto do mundo de todo o dia. Tomados individualmente, representam apenas realidades parciais, limitadas, do mundo. Considerados em conjunto, porém, e relacionados entre si, eles constroem uma base teórica e metodológica a partir da qual podemos discutir os fenômenos espaciais em sua totalidade (SANTOS, 1992, p. 52)

A produção social do espaço pode ser associada também, segundo Santos (1992, p. 37-38), ao meio técnico em evolução, suscetível de transformações em intensidade variável nas diferentes partes do mundo. Tanto que na atualidade, pode-se trabalhar com a idéia de um “meio técnico-científico-informacional”. Trata-se de um período que coincide com o desenvolvimento da ciência das técnicas – tecnologia – com possibilidade de se aplicar a ciência ao processo produtivo. É um período também que se caracteriza pela expansão e predominância do trabalho intelectual, amplamente baseado na passagem da informação para o conhecimento, e de uma circulação de capital à escala mundial, atribuindo à circulação (mercadorias, finanças, idéias, etc.) um papel fundamental na aceleração da acumulação do capital.

Por fim, ressalta-se que na fase atual todos os espaços são espaços de produção, circulação e de consumo e a economia industrial ocupa quase todo o espaço produtivo, tanto rural quanto urbano. Em um novo patamar da divisão internacional do trabalho, todos os lugares são chamados a participar da produção e consumo no espaço. (SANTOS, 1992).

Graças às novas condições, o espaço se mundializa, ao mesmo tempo em que o número de Estados aumenta e os territórios específicos são dotados de uma especificidade ainda mais nítida. Ao mesmo em que os espaços produtivos conhecem especializações mais indiscutíveis, as disparidades regionais ganham uma natureza nova, são cada vez menos presididas pelas condições de aproveitamento direto das condições naturais e cada vez mais pelas possibilidades de aplicação da ciência e da técnica à produção e circulação geral. (SANTOS, 1992, p. 40).

A GOVERNANÇA VISTA COMO FORMA CONTEMPORÂNEA DE PRODUÇÃO DO ESPAÇO

Dentre as possibilidades teóricas que emergem, na atualidade, para caracterizar os processos de produção do espaço, destaca-se, dentre outras, o princípio da *territorialização* dos sistemas econômicos e dos processos produtivos.

Storper (1993) define a *territorialização* como uma nova forma de interpretação da “nova geografia econômica”, associando o sucesso das atividades produtivas (que envolvem segmentos de diferentes cadeias com forte conteúdo de especialização, conhecimento e tecnologia) ao seu maior ou menor enraizamento em áreas territoriais centrais onde se têm acesso a “recursos não existentes em muitos outros espaços ou que não podem ser fácil e rapidamente criados e imitados nos locais que não os têm”. (STORPER, 1993, p. 15)

Esses recursos específicos da *territorialização* estão associados a elementos principais que não necessariamente são explicados pelas regras da economia de mercado (custos de atribuição de fatores):

- a) Economias locais “externas” ou de “aglomeração” (fator chave na compreensão econômica da territorialização);
- b) Conhecimento especializado baseado em aprendizado tecnológico de agentes e organizações desenvolvido em contextos locais por meio de excedentes, interdependências organizacionais e esquemas de ação partilhados (premissa da natureza mutável do espaço econômico) e;

c) Estruturas institucionais e ações que são base de formas de coordenação específicas de um lugar (importância das forças não econômicas, como a história, costumes e instituições). (STORPER, 1993, p. 16)

A abordagem de “novas composições territoriais” relacionada aos processos modernos de produção do espaço não pode ser explicada isolada de seu contexto histórico. Novas formas de relação entre o trabalho, a organização técnica da produção e as construções político-sociais tornam-se mais pronunciadas a partir dos anos 1970, quando alguns analistas apontam o início de um processo de crise do modelo *fordista*.

As transformações recentes nos sistemas produtivos, nas relações de trabalho e na dinâmica espacial da indústria levaram também muitos analistas (LEBORGNE; LIPIETZ, 1990) a caracterizarem o período atual como o de emergência de um novo padrão de acumulação e de regulação do regime capitalista, padrão este fortemente caracterizado pela flexibilidade. Esta nova dinâmica do sistema capitalista – definida pelos termos *acumulação* e *especialização flexível* – é balizada, segundo Harvey (1989), pela crescente tendência de fuga de capitais da rigidez típica das relações sócio-institucionais fordistas - sobretudo no que tange aos contratos e relações de emprego e as formas de inserção do Estado na dinâmica econômica.

A geografia da acumulação flexível caracteriza-se pelo surgimento de novos complexos de produção localizados. Esses novos distritos industriais são o corolário espacial do novo regime pós-fordista de acumulação. Scott e Storper sustentam especificamente que ‘cada período prolongado de crescimento no capitalismo tende a estar associado com, e baseado em, um conjunto específico de setores de produção dominantes. O período de crescimento associado a cada um desses conjuntos é representado por um regime de acumulação e, por sua vez, cada regime de acumulação é sustentado por um conjunto de arranjos macrossociais e políticos, que podem ser chamados de *modo de regulação social* (SCOTT; STORPER, 1987, p. 216). Em termos de dinâmica espacial, ‘diferentes conjuntos de dominantes de forças produtivas e relações de produção emergem em diferentes momentos da história do desenvolvimento capitalista. Na medida em que esses conjuntos vão aparecendo, eles se associam frequentemente a modificações macrogeográficas na localização da estrutura produtiva. A concentração espacial, a aglomeração, é estimulada principalmente pelos custos transacionais espacialmente dependentes. (...) Essas aglomerações se formam a partir de redes compactas de inter-relações transacionais que vão se constituindo à medida que se aprofunda a divisão social do trabalho e à medida que grupos específicos de produtores são obrigados a interagir entre eles de maneira intensa e multiforme. Essas transações incluem tanto fluxos de bens quanto de informações. A escala desses fluxos se amplia com as relações de subcontratação, cooperação e interdependência. A dependência

geográfica da estrutura de custos dessas articulações leva à aglomeração. (BODDY, 1990, p. 47).

Estes processos sociais, econômicos e espaciais se aprofundam durante a década de 1990, se expandindo progressivamente para o restante do mundo através da égide de uma economia dita “informacional”, associada à difusão das tecnologias da informação e comunicação e de um padrão de concorrência global fortemente dependente da capacidade tecnológica articulada à produção, do acesso a mercados afluentes integrados (blocos regionais), do diferencial entre custos de produção no local e nos mercados de destino e, pela capacidade política das instituições nacionais e supranacionais de impulsionar o crescimento nacional e regional (CASTELLS, 2003).

Ao se implantarem no território brasileiro, tais vetores se confrontaram com um padrão de reprodução capitalista fortemente dependente, herdado do período de alto crescimento econômico das décadas de 1950, 1960 e 1970, que alguns analistas denominaram de *fordismo periférico*², dentro da perspectiva de uma estratégia de substituição de importações e atração de empresas multinacionais. Essa nova qualidade das relações sócio-produtivas, desencadeadas a partir da década de 1990, impõe a necessidade da configuração de novos arranjos institucionais que atendam a perspectiva de elevação da competitividade dos diversos contextos regionais e a oferta de bem-estar social às comunidades locais.

Considerando que todo modelo de acumulação e de desenvolvimento é por natureza *territorializado* (LEBORGNE; LIPIETZ, 1990, p. 31) – pois aglutina um conjunto de comportamentos culturais, sociais e mentais que se condensam em compromissos institucionalizados no nível nacional ou regional/local – torna-se necessário aventar um conceito que abarque, em panorama multi e transdisciplinar, as variadas formas de coordenação políticas e institucionais das relações entre atores territoriais em projetos de desenvolvimento local e regional visto que atualmente

² O regime de produção em massa fordista, dominante nas economias avançadas, era tecnologicamente de natureza tal que poderia, em grande parte, ser transplantado para novas localizações com baixa perda de eficiência, desde que uma escala mínima de operações fosse encontrada. (...) As corporações transnacionais e as economias nacionais mais ricas também se encontravam em boa posição para transferir recursos para fora: gozavam de altos lucros, de um sistema monetário internacional estável e de competição externa relativamente baixa. Em outras palavras, muitos dos investimentos das corporações multinacionais em lugares como o Brasil foram destinados a atender mercados locais e não apenas para se utilizar da descentralização locacional de forma a reduzir custos de bens reimportados pelo Norte. No entanto, a despeito dessa lógica de interesses convergentes, a implantação da modernização econômica como um todo, que se supunha possível pela industrialização, não ocorreu: as condições políticas e sociais domésticas necessárias para desencadear um ciclo de salários e de consumo crescentes nunca tiveram seu florescimento permitido pelo capital nacional ou pelo Estado na maior parte do *Terceiro mundo*. (STORPER, 1990, p. 125).

passamos por um período de deslocamento e deslizamento das escalas espaciais de controle dos sistemas produtivos (BENKO, 2001).

Um conceito adequado ao tipo de abordagem acima exposta é o de *governança*, devido ao seu caráter híbrido e permeado entre o público-estatal e o privado-empresarial, no nível das relações e da organização de processos e redes envolvendo atores e instituições. Além disso, torna-se necessário caracterizar o período atual como a da composição de um “mosaico global de regiões” (BENKO, 1996) e, deste modo, a eminente “territorialização” dos sistemas econômicos (STORPER, 1993) impõe à governança uma nova perspectiva, sendo potencialmente válido se refletir criticamente sobre a pertinência do termo “governança territorial” (FUINI, 2007).

A *governança territorial* é definida como o processo institucional-organizacional de construção de uma estratégia para compatibilizar os diferentes modos de coordenação entre atores geograficamente próximos em caráter parcial e provisório atendendo a premissa de resolução de problemas inéditos. Estes compromissos articulam: os atores econômicos entre si e estes com os atores institucionais-sociais e políticos através de “regras do jogo” e, a dimensão local e a global (nacional ou mundial) através das mediações realizadas por atores apoiados no território (COLLETIS, GILLY et. alii, 1999).

A abordagem do termo governança, na perspectiva da teoria da regulação (BOYER, 1990), abarca, mais especificamente, as estruturas de coordenação e tomada de decisões da rede de relações entre unidades de produção e fornecedores-compradores, envolvendo a combinação de diferentes formas de hierarquia, subcontratação, parceria, “atmosfera”, agências públicas e para-públicas, de cooperação em tecnologias, etc. (BENKO, 1996).

O termo governança surge na França no contexto político dos anos 1990, designando novas formas de ação coletiva em redes de atores de caráter flexível e diversificado surgidas pela fragmentação do sistema político-administrativo e ineficácia na ação pública estatal voltada somente a aplicação e produção de normas jurídicas.

O conceito de governança sugere que se coloque o acento nas formas de coordenação horizontal e vertical da ação pública. Isto é acompanhado de um enfraquecimento 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).

Scott (1998, p. 107) caracteriza o termo “governança” como sendo:

As ferramentas sociais e políticas que promovem as metas de obter o máximo de externalidades regionais através da promoção das vantagens competitivas e que, ao mesmo tempo, asseguram que os padrões sociais de coordenação do bem-estar da comunidade sejam preservados. Tais ferramentas são descritas sucintamente em termos de um conjunto informal de mecanismos que sustentam economicamente os costumes e convenções culturais regionais e, um conjunto formal de instituições e organizações que auxiliam para aumentar as reservas locais de economias de aglomeração. (SCOTT, 1998, p. 107)

Harvey (2005) analisa o tema da *governança urbana* a partir de sua forte associação com o discurso do *empreendedorismo*. Trata-se de um momento de mudança das economias capitalistas a partir da recessão de 1973, dando-se maior ênfase a ação local para enfrentar os males relativos à capacidade declinante do Estado-nação em controlar os fluxos financeiros das empresas multinacionais. Assim, os investimentos incidem cada vez mais em esquemas de negociação entre o capital financeiro internacional e os poderes locais, que tentam ao máximo promover os atrativos locais associados ao desenvolvimento capitalista. Na transição capitalista de um regime *fordista-keynesiano* de acumulação para um regime de *acumulação flexível*, a governança urbana também se modifica: passa-se do *administrativismo urbano* para o *empreendedorismo urbano*.

Dentre as características centrais deste novo modelo de *governança/empreendedorismo urbano*, Harvey (2005) aponta os seguintes elementos: **a)** associação do novo empreendedorismo com a noção de ‘parceria público-privada’, em que a iniciativa tradicional local se integra com o uso dos poderes governamentais locais, atraindo fontes externas de financiamento, novos investimentos diretos e fontes de emprego; **b)** caráter especulativo das parcerias público-privadas em torno do empreendedorismo, ao contrário dos projetos de desenvolvimento racionalmente planejados e coordenados; **c)** o conceito de empreendedorismo enfoca mais a economia política do lugar do que o território, em sua concepção mais clássica; **d)** processo de competição entre sistemas urbanos, dentro da divisão internacional do trabalho, através da exploração de vantagens específicas para a produção de bens e serviços; **e)** busca da região urbana em melhorar sua posição competitiva na divisão espacial do consumo, promovendo inovações culturais e melhorias físicas no ambiente urbano; **f)** batalha entre localidades para obtenção de atividades de controle e comando referentes às altas

finanças, ao governo, à coleta de informações e ao seu processamento (mídias); g) grande importância da vantagem competitiva com respeito à redistribuição de superávits dos governos centrais.

No Brasil, a “governança” - enquanto estratégia - está associada a uma grande variedade de situações de coordenação e regulação político-econômica em âmbito regional, envolvendo redes de municípios, redes de empresas e outras instituições e órgãos locais, servindo também como complemento à ação administrativa do Estado na esfera subnacional. A Câmara Regional do Grande ABC, concebida em 1997 e formada por sete municípios que totalizam 2,2 milhões de habitantes, aparece como um mecanismo de referência no contexto nacional no sentido de estimular a ação conjugada de setores da comunidade (empresários, sindicatos, entidades da sociedade civil) e as prefeituras (poder público) tendo como meta o desenvolvimento econômico local.

Partindo de um quadro de esgotamento de um modelo de industrialização fortemente pautado no setor automobilístico, buscou-se estabelecer regionalmente novos compromissos público-privados que permitissem sustentar a competitividade sistêmica regional associada à retomada dos empregos e do padrão médio de remuneração da população (justiça social), apontando para um “novo modelo de gestão regional” (DANIEL, 2001, p.467).

Análises nas áreas de ciências humanas e sociais têm dado possibilidade de se compreender melhor as novas dinâmicas de regulação e ordenação social e política e de justificar a importância de se produzirem investigações voltadas à identificação e classificação de novos mosaicos e composições locais e regionais dispersos no território nacional. Castro (2003), por exemplo, busca compreender a territorialidade da ação social e das práticas que estão incrustadas nos espaços institucionais através da associação entre distribuição espacial dos complexos institucionais e a posse efetiva e acesso aos direitos da *cidadania*. Antas Jr. (2004), em sua análise das novas formas de regulação no território nacional, parte da premissa – colocada à análise geográfica - de que o Estado já não é mais o detentor de toda a regulação social, econômica e política, dividindo esta responsabilidade com as corporações globais e as instituições civis não governamentais. Produz-se sobre o território nacional um poder fragmentado especializado por setores econômicos, integrando porções territoriais não-contíguas através de redes técnicas e organizacionais onde prevalece a hegemonia corporativa sobre as solidariedades orgânicas.

Abramoway (2000) e Veiga (2002) associam à noção de *desenvolvimento territorial* a de *capital social* com a valorização do complexo de instituições, costumes e relações de confiança e cooperação que formatam atitudes culturais e de *empreendedorismo*. Transfere-se, então, a análise do conjunto urbano-rural de uma lógica puramente setorial para uma lógica territorial, privilegiando-se as ações e estratégias dos atores locais em ambientes inovadores.

A característica de emergência de novas formas de coordenação e organização do território está associada, dentre outros fatores, ao contexto de redefinição do papel do Estado nacional e sua crescente descentralização político-administrativa, potencializando o papel das escalas local e regional como âmbitos do desenvolvimento e da regulação territorial dos sistemas produtivos e atividades econômicas. Neste quadro analítico estão incluídas formas intermediárias de regulação, fortalecendo os níveis decisórios hierarquicamente abaixo da esfera do Estado soberano, como os governos, autoridades locais e os diretórios regionais (SCOTT, 1998). Deste modo, as estruturas de governança, quando abordadas em âmbito subnacional (local e regional), não podem ser reduzidas somente aos limites dos municípios e de suas estruturas político-administrativas, haja vista que a convergência de cadeias produtivas e de redes de atores locais mobilizados endogenamente (“desde baixo” e não através do planejamento outorgado) se faz, mormente, em contextos sócio-espaciais inovadores.

O surgimento e evolução das estruturas de governança desenvolvem trajetórias complexas, que vão da iniciativa individual de um ator específico - uma empresa privada ou um órgão privado ou público - até a articulação de diversas entidades, como as Associações comerciais, sindicatos, poder público, universidades, em torno de uma ação territorial coletiva voltada à resolução de problemas inéditos que afetam a comunidade local/regional, como, por exemplo: crises em setores econômicos e estratégias de recuperação (Agências de Desenvolvimento, Circuitos e câmaras intermunicipais), gestão de serviços públicos (Consórcios para transportes, habitação, coleta de resíduos), proteção ao meio ambiente e recursos hídricos (Conselhos gestores), entre outras demandas e arranjos.

A governança ganha destaque, no período atual, com a já dita flexibilização dos sistemas produtivos *pós-fordistas*, que fazem proliferar uma série de organizações em rede, relações contratuais e parcerias informais, envolvendo, sobretudo, Micro, Pequenas e Médias empresas (MPMEs) em parceria. Desse modo, a governança vai além de uma simples forma de organização inter-empresarial - concebida somente por

relações mercantis - passando a caracterizar também modalidades de coordenação político-econômicas mais complexas, envolvendo instituições, convenções, registros de ação e formas de incerteza, definindo assim, um tipo de regulação misto entre a política e economia, eminentemente locais. Pode ainda estar associada a uma estrutura composta por diferentes atores e instituições que permitem apreciar as regras e rotinas que fazem a especificidade de um lugar *vis a vis* a outros lugares no sistema produtivo nacional, revelando às capacidades locais de adaptação à lógica dos ramos e processos de aprendizagem (CORROLLEUR, 1994 apud PIRES, 2003).

No Brasil, as estruturas administrativas locais começaram a se destacar a partir do final da década de 1980 e início dos anos 1990, com a elaboração da Constituição Federal de 1988, que concedeu certa autonomia formal às Unidades federativas e municípios por meio do princípio da descentralização político-administrativa do Estado brasileiro. Esta descentralização visava dotar de maior poder administrativo e financeiro os municípios e Estados para gerirem alguns serviços públicos essenciais, como educação, saúde, transporte, planejamento urbano, etc. Concomitantemente, a abertura ao diálogo coletivo na elaboração de projetos e planos de longo prazo permitiu criar estruturas de governo horizontais para atuar em diversos setores, como por exemplo, na seara das políticas de apoio ao desenvolvimento regional e local endógeno e nos processos de exercício da democracia participativa local. (VITTE, 2001).

Estas políticas, visualizadas atualmente no território brasileiro, compreendem demandas bastante diversificadas presentes nos campos econômico, social, cultural, ecológico, sendo representantes deste movimento: os Arranjos produtivos locais (APL), os Circuitos Turísticos, as Agências e Conselhos de Desenvolvimento local/regional, os Consórcios Intermunicipais, as Regiões Metropolitanas, entre outras estruturas político-institucionais. Este estudo tem como objetivo a análise mais detalhada de dois instrumentos de governança territorial afeitos ao campo do desenvolvimento econômico local: os Arranjos Produtivos Locais e os Circuitos de Turismo.

OS ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS E OS CIRCUITOS TURÍSTICOS: A INTERFACE EMPÍRICA ENTRE A GOVERNANÇA E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO

Os Arranjos Produtivos Locais (APL) surgem de um esforço teórico para readaptar modelos como o dos Distritos Industriais italianos (BECATTINI, 1994) e dos

Clusters industriais para a realidade brasileira. Trata-se também de uma medida de ação governamental voltada ao estímulo ao desenvolvimento econômico territorial das localidades, combinando a reativação de economias de aglomeração com o suporte das vocações regionais. O conceito de APL foi inicialmente formulado por um grupo de pesquisadores reunidos na REDESIST (Rede de Pesquisa de Sistemas Locais de Produção e Inovação do Instituto de Economia da UFRJ), sendo posteriormente incorporado nas propostas de órgãos como o Sebrae e o BNDES. Designam, pois:

Aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais – com foco em um conjunto específico de atividades econômicas – que apresentam vínculos mesmo que incipientes. Geralmente envolvem a participação e interação de empresas – que podem ser desde produtoras de bens e serviços finais até fornecedoras de insumos e equipamentos, prestadoras de consultorias e serviços, comercializadoras, clientes, entre outros, e suas variadas formas de representação e associação. Incluem também diversas outras instituições públicas e privadas voltadas para a formação e capacitação de recursos humanos (escolas técnicas e universidades), pesquisa, desenvolvimento, engenharia, política, promoção e financiamento. Tais arranjos comumente apresentam fortes vínculos envolvendo atores localizados no mesmo território; por sua vez, as interações referem-se não apenas a empresas atuantes em diversos ramos de atividade e suas diversas formas de representação e associação (particularmente cooperativas), mas também as diversas outras instituições públicas e privadas. (LASTRES; CASSIOLATO, 2003, p. 10-11).

Os APLs adquirem, portanto, um caráter de plataforma de governança por conta dos vínculos cooperativos e inter-organizacionais que estabelecem em torno de um aglomerado setorial específico que serve de base para construção de convenções e identidades comuns localizadas. Esses aglomerados têm como premissa a proximidade geográfica entre as empresas altamente especializadas, que desenvolvem redes e *linkages* com fornecedores, firmas subcontratadas e instituições de apoio. Neste sentido, o setor e o território atuam como instâncias regulatórias importantes, definindo a governança como uma forma de coordenação do complexo industrial em sua base territorial.

No âmbito das políticas de desenvolvimento regional no Brasil, este parece ser um dos apelos atuais do governo federal e de alguns Estados e municípios para fortalecimento da coordenação de aglomerados produtivos e a promoção da competitividade e desenvolvimento econômico dos territórios. Nos Planos Plurianuais do Governo federal (2003-2007 e 2007-2011) os Arranjos Produtivos Locais constam

como um dos eixos centrais da política industrial e de desenvolvimento regional. Tais iniciativas têm envolvido também atores e instituições como o Sebrae (Serviço de Apoio a Micro e Pequena Empresa), BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), MDICEx (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior), Caixa Econômica Federal, entre outros. O Sebrae, por exemplo, já tem identificados cerca de 350 (trezentos e cinquenta) APLs potenciais e consolidados, configurando um verdadeiro “mosaico de regiões” produtivas imersas na economia nacional.

Na indústria de confecções e segmentos da indústria têxtil, se torna bastante proeminente a configuração de Arranjos potenciais e consolidados, em decorrência do caráter flexível da estrutura produtiva, combinando estabelecimentos de pequeno porte e a forte demanda por trabalho subcontratado em domicílio. Estes pontos determinam a formação de redes e *linkages* entre as firmas, e destas com instituições locais ofertantes de serviços variados, fortalecendo o vínculo territorial e a concentração geográfica do sistema produtivo como um todo (SELINGARDI-SAMPAIO; PINHEIRO, 1994).

Os “Circuitos espaciais de produção”, dentre os quais se colocam os Circuitos Turísticos, surgem quando as aglomerações setoriais, os APLs, desenvolvem no espaço geográfico redes, mais ou menos densas, de fluxos de matérias-primas, produtos, informações, que se estruturam em uma escala regional. Os “Circuitos Espaciais de produção” podem ser definidos, neste prisma, pelo movimento de trocas e fluxos de bens e serviços entre lugares especializados através da segmentação territorial das etapas do trabalho, em áreas não necessariamente contíguas. Este movimento não é apenas material e envolve também fluxos de informações, ordens, que caracterizam os “círculos de cooperação” como a dimensão regulatória de um “circuito produtivo”. (SANTOS; SILVEIRA, 2001).

O advento dos Circuitos turísticos no Brasil - enquanto designação setorial específica para os Circuitos espaciais produtivos - tem sua origem vinculada à formação de “pacotes” e “roteiros” pelas agências de turismo reunindo os principais atrativos turísticos de municípios vizinhos. Na França os “Circuitos” recebem a denominação de “Tours”, estimulando a exploração dos potenciais turísticos de certa região por meio do planejamento racional e dotação de infraestrutura viária, hoteleira, de lazer, etc, aspectos em que o território brasileiro ainda se encontra em defasagem visível. Como forma de reverter este quadro, o governo do Estado de Minas oficializou em 2002, por meio de sua secretaria de Turismo, a proposta dos “Circuitos Turísticos” com base na

idéia de organizar as diversas atividades econômicas existentes em uma região através do estímulo turístico, em um complexo integrado dos atrativos locais coordenados por meio das estratégias e diretrizes coletivas.

Neste caso, segundo o relatório da Secretaria de Estado do Turismo de Minas Gerais, de 2002; os Circuitos Turísticos:

Compreendem determinada área geográfica, caracterizada pela predominância de certos elementos da cultura, da história e da natureza, que são fortes elementos de sedução para o viajante, além da identidade entre os municípios que se consorciaram para complementar os atrativos e equipamentos turísticos com objetivo de ampliar o fluxo e a permanência dos turistas, com conseqüente geração de emprego e renda. Os circuitos turísticos aparecem também como formas de organização social, onde o papel da iniciativa privada é fundamental, embora necessite da participação efetiva do poder público, nas três esferas, municipal, estadual e federal. (BOLSON, 2003).

Além disso, cada um destes Circuitos, com seu atrativo turístico principal, pode constituir comitês gestores para elaborar diretrizes gerais que coordenem as ações dos municípios integrantes do Circuito. Isto pode ser feito por meio de variadas estruturas de governança, como as Associações, ONGs, Agências de Desenvolvimento regional, OSCIPs (Organização da Sociedade Civil de Interesse público), não se caracterizando como órgãos fechados aos prefeitos e poderes públicos, pois se abrem à participação de empresários, da comunidade, instituições de classe, o terceiro setor, instituições de ensino e das prefeituras.

A VARIÁVEL TERRITORIAL NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO

A concepção de território subjacente nesta análise é aquela que associa a categoria a uma unidade espacial de trabalho constituída por frações funcionais diversas, mobilizadas a partir de demandas de vários níveis, do local até o mundial, e articuladas, por fluxos criados e mantidos pelas atividades, população e herança espacial (SANTOS, 1992).

Se nossa preocupação é de reconhecer tais articulações (territoriais extra-locais, nacionais, internacionais) e seus diversos níveis, a preocupação essencial deve ser a de trabalhar, sobretudo, com as

variáveis que nos dão tais articulações. Variáveis e processos (SANTOS, 1992, p. 72).

Neste sentido, a crescente descentralização da gestão do Estado e a internacionalização da atividade econômica definem um movimento de “deslizamento das escalas espaciais”, pondo em destaque os níveis local-regional e supranacional de regulação territorial, que configuram a paisagem econômica contemporânea através da formação de um “mosaico de regiões” decorrente da crescente diferenciação e especialização dos territórios produtivos. (BENKO, 2001)

Na perspectiva do desenvolvimento e dinâmica sócio-produtiva, os territórios podem ser vistos tanto como recursos quanto como atores locais, situados em contextos específicos de relações de poder e de regulação envolvendo empresas e atores coletivos que buscam, em última instância:

(...) um processo de mudança social de caráter endógeno, capaz de produzir solidariedade e cidadania, e que possa conduzir de forma integrada e permanente a mudança qualitativa e a melhoria do bem-estar da população de uma localidade ou uma região. Nas estratégias competitivas da globalização, o desenvolvimento territorial é dinamizado por expectativas dos agentes econômicos nas vantagens locacionais, no qual o território é o ator principal do desenvolvimento econômico regional, e as políticas, as organizações e a governança são recursos específicos, a um só tempo disponível ou a ser criado; quando disponível, tratar-se-ia de sua difusão no território, quando ausente, de sua criação (invenção e inovação). Desta forma, o desenvolvimento territorial é o resultado de uma ação coletiva intencional de caráter local, um modo de regulação territorial, portanto, uma ação associada a uma cultura, a um plano e instituições locais, tendo em vista arranjos de regulação das práticas sociais (PIRES, MULLER, VERDI, 2006, p. 448).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo se estruturou em quatro eixos centrais inter-relacionados: primeiramente se tratou da análise da noção de *produção do espaço*. Na sequência, partiu-se para a definição da temática da “governança” como um tema relevante nos estudos geográficos da produção do espaço e da territorialização de sistemas produtivos. De forma complementar, buscou-se exemplificar nas manifestações empíricas dos APLs e dos Circuitos Turísticos a realidade dinâmica da governança territorial em funcionamento no território brasileiro. Ao final, expôs-se uma breve caracterização

teórica da maneira como a categoria “território” se associa a idéia de produção do espaço. Em suma, este artigo procurou desenvolver em suas linhas uma análise da temática da “governança” como um dos eixos mais recentes da produção do espaço.

Partindo da hipótese de que o território, na condição de conceito e realidade empírica, se coloca hoje como elemento essencial para as estratégias de desenvolvimento econômico e dinamização de sistemas produtivos, conclui-se que a governança, definida pelas modalidades de coordenação e regulação sócio-institucional de estruturas territoriais de produção, emerge como tema exploratório fundamental na análise da geografia econômica contemporânea e das variadas formas de organização do espaço.

Com base em dois exemplos concretos, o dos Arranjos Produtivos Locais e dos Circuitos Turísticos, foi possível investigar a particularidade das estruturas de governança em sua manifestação no território brasileiro, abrindo possibilidades a um estudo mais aprofundado das relações entre os atores locais, as instituições e as formas de cooperação e conflitos de poder que surgem em torno de projetos de desenvolvimento territorial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOWAY, R. “O capital social dos territórios: Repensando o desenvolvimento rural”. **Economia Aplicada**, v. IV, n. 2, p. 379-397, abril/jun. de 2000.

ANTAS Jr., R. M. “Elementos para uma discussão epistemológica sobre a Regulação no Território”. **GEOUSP – Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 16, p. 81-86, 2004.

BECATTINI, G. “O Distrito Marshalliano: Uma noção sócio-econômica”. In BENKO, G.; LIPIETZ, A (org.), **As Regiões Ganhadoras. Distritos e Redes: Os novos paradigmas da Geografia Econômica**. Oeiras-Portugal: Celta Editora, 1994, p. 45-58.

BENKO, G. **Economia, Espaço e Globalização: na aurora do século XXI**. São Paulo: Hucitec, 1996.

BENKO, G. A recomposição dos espaços. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local - Interações**, Universidade Católica Dom Bosco/MS, v. 1, n. 2, p. 7-12, março de 2001.

BODDY, M. “Reestruturação industrial, pós-fordismo e novos espaços industriais: Uma crítica”. In VALLADARES, C.; PRETECEILLE, E. (org.) **Reestruturação Urbana: Tendências e desafios**. São Paulo: Nobel/IUPERJ, 1990, p. 17-43.

BOLSON, J. G. H. “Os Circuitos Turísticos no Estado de Minas”. In **Secretaria de Estado do Turismo de Minas Gerais**. Disponível em <http://: www.setur.mg.gov.br>. Acesso em julho de 2006.

BOYER, R. **A Teoria da Regulação: Uma Análise crítica**. São Paulo: Nobel, 1990.

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

CASTELLS, M. A. **Sociedade em Rede**. 4^a ed., São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CASTRO, I. E. de. “Instituições e território: Possibilidades e limites ao exercício da cidadania”. **Geosul**, Florianópolis, v. 18, n. 36, p. 7-28, jul. /dez. 2003.

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.

CORRÊA, R. L. **Região e Organização espacial**. 7^a ed., São Paulo: Ática, 2000.

DANIEL, C. “Uma experiência de desenvolvimento econômico local: A Câmara Regional do Grande ABC”. GUIMARÃES, N. A.; MARTIN, S. **Competitividade e Desenvolvimento: Atores e Instituições Locais**. São Paulo: Senac, 2001, p. 449-468.

FUINI, L. L. **A Relação entre Competitividade e Território no Circuito das Malhas do Sul de Minas**. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-graduação em Geografia, IGCE-UNESP, Rio Claro, 2007.

GODOY, P. R. T. “Uma Reflexão sobre a Produção do Espaço”. **Revista Eletrônica de Geografia**, Universidade Estadual Paulista, v. 2, p. 29-41, 2004.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

LASTRES, H. M. M., CASSIOLATO, J. E. “Novas Políticas na Era do Conhecimento: O Foco em Arranjos Produtivos e Inovativos Locais”. In **Rede de Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (REDESIST)**. Rio de Janeiro: UFRJ/IE, 2004. Disponível em: <http://www.redesist.ie.ufrj.br>. Acesso em agosto de 2005.

HARVEY, D. **A Condição Pós-moderna**. 6^a ed. São Paulo: Loyola, 1996.

PIRES, E. L. S. **Os Mercados de Trabalho nas Zonas de Integração Regional: A construção inacabada da regulação salarial na União Européia**. Tese (Livre Docência), IGCE, UNESP, Rio Claro, 2003.

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.

SANTOS, M. **Espaço e Método**. São Paulo: Nobel, 1992.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: Território e Sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro-São Paulo: Record, 2001.

SCOTT, A. **Regions and the World Economy: The Coming shape of Global production, competition and political order**. Oxford, New York, 1998.

SCOTT, A. “La poussée régionale: Vers une géographie de la croissance dans les pays en développement”. **Géographie, Économie, Société**, Paris, Elsevier, n.5, p.31-57, 2003.

SELINGARDI-SAMPAIO, S.; PINHEIRO, S. S. “Relações de Produção e de Trabalho na Indústria, particularmente na de Confecções: Uma Abordagem teórica (I)”. **Geografia**, Ageteo – Rio Claro, v.19, n.2, p. 1-35, Outubro, 1994.

STORPER, M. “Territorialização numa Economia Global: potencialidades de desenvolvimento tecnológico, comercial e regional em economias subdesenvolvidas”. In LAVINAS, L.; CARLEIAL, L. M.; NABUCO, M. R. (org.). **Integração, Região e Regionalismo**. São Paulo, Bertrand Brasil, 1993.

STORPER, M. “A Industrialização e a Questão Regional no Terceiro Mundo”. In VALLADARES, L. e PRETECEILLE, E. (org.) **Reestruturação Urbana: Tendências e Desafios**. Rio de Janeiro: Nobel/Iuperj, 1990, p. 97-123.

VEIGA, J. E. da. “A Face Territorial do Desenvolvimento”. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local - Interações**, Universidade Católica Dom Bosco/MS, v. 3, n. 5, p. 5-19, 2002.

VITTE, C. de C. S. “Crise do Modelo de desenvolvimento, descentralização do poder e os novos desafios para os municípios do Brasil”. **Revista Paranaense de Geografia**, Curitiba-PR: n. 4, v. 33, 1999, p. 33-42.