

REVISTA INCLUSIONES

DERECHO, GOBERNANZA Y EDUCACIÓN

Revista de Humanidades y Ciencias Sociales

Volumen 9 . Número Especial

Enero / Marzo

2022

ISSN 0719-4706

Coeditores:

Prof. Magnus Luiz Emmendoerfer, Universidade Federal de Viçosa - UFV, Brasil

Prof. Ana Claudia Farranha, Universidade Federal de Brasília - UnB, Brasil

Prof. Sílvia Maria Dias Pedro Reboúças, Instituto Superior Manuel Teixeira Gomes - ISMAT, Portugal

Prof. Valdir Roque Dallabrida, Universidade Federal do Paraná - UFPR, Brasil

CUERPO DIRECTIVO

Director

Dr. Juan Guillermo Mansilla Sepúlveda
Universidad Católica de Temuco, Chile

Editor

Alex Véliz Burgos
Obu-Chile, Chile

Editor Científico

Dr. Luiz Alberto David Araujo
Pontificia Universidade Católica de Sao Paulo, Brasil

Editor Brasil

Drdo. Maicon Hervertino Lino Ferreira da Silva
Universidade da Pernambuco, Brasil

Editor Europa del Este

Dr. Aleksandar Ivanov Katrandhiev
Universidad Suroeste "Neofit Rilski", Bulgaria

Cuerpo Asistente

Traductora: Inglés

Lic. Pauline Corthorn Escudero
Editorial Cuadernos de Sofía, Chile

Portada

Lic. Graciela Pantigoso de Los Santos
Editorial Cuadernos de Sofía, Chile

COMITÉ EDITORIAL

Dra. Carolina Aroca Toloza
Universidad de Chile, Chile

Dr. Jaime Bassa Mercado
Universidad de Valparaíso, Chile

Dra. Heloísa Bellotto
Universidad de Sao Paulo, Brasil

Dra. Nidia Burgos
Universidad Nacional del Sur, Argentina

Mg. María Eugenia Campos
Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Francisco José Francisco Carrera
Universidad de Valladolid, España

Mg. Keri González
Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México

Dr. Pablo Guadarrama González
Universidad Central de Las Villas, Cuba

Mg. Amelia Herrera Lavanchy
Universidad de La Serena, Chile

Mg. Cecilia Jofré Muñoz
Universidad San Sebastián, Chile

Mg. Mario Lagomarsino Montoya
Universidad Adventista de Chile, Chile

Dr. Claudio Llanos Reyes
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile

Dr. Werner Mackenbach
Universidad de Potsdam, Alemania
Universidad de Costa Rica, Costa Rica

Mg. Rocío del Pilar Martínez Marín
Universidad de Santander, Colombia

Ph. D. Natalia Milanesio
Universidad de Houston, Estados Unidos

Dra. Patricia Virginia Moggia Münchmeyer
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile

Ph. D. Maritza Montero
Universidad Central de Venezuela, Venezuela

Dra. Eleonora Pencheva
Universidad Suroeste Neofit Rilski, Bulgaria

Dra. Rosa María Regueiro Ferreira
Universidad de La Coruña, España

Mg. David Ruete Zúñiga
Universidad Nacional Andrés Bello, Chile

Dr. Andrés Saavedra Barahona
Universidad San Clemente de Ojrid de Sofía, Bulgaria

Dr. Efraín Sánchez Cabra
Academia Colombiana de Historia, Colombia

Dra. Mirka Seitz
Universidad del Salvador, Argentina

Ph. D. Stefan Todorov Kapralov
South West University, Bulgaria

COMITÉ CIENTÍFICO INTERNACIONAL

Comité Científico Internacional de Honor

Dr. Adolfo A. Abadía

Universidad ICESI, Colombia

Dr. Carlos Antonio Aguirre Rojas

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Martino Contu

Universidad de Sassari, Italia

Dr. Luiz Alberto David Araujo

Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo, Brasil

Dra. Patricia Brogna

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Horacio Capel Sáez

Universidad de Barcelona, España

Dr. Javier Carreón Guillén

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Lancelot Cowie

Universidad West Indies, Trinidad y Tobago

Dra. Isabel Cruz Ovalle de Amenabar

Universidad de Los Andes, Chile

Dr. Rodolfo Cruz Vadillo

Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, México

Dr. Adolfo Omar Cueto

Universidad Nacional de Cuyo, Argentina

Dr. Miguel Ángel de Marco

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Dra. Emma de Ramón Acevedo

Universidad de Chile, Chile

Dr. Gerardo Echeita Sarrionandía

Universidad Autónoma de Madrid, España

Dr. Antonio Hermosa Andújar

Universidad de Sevilla, España

Dra. Patricia Galeana

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dra. Manuela Garau

Centro Studi Sea, Italia

Dr. Carlo Ginzburg Ginzburg

Scuola Normale Superiore de Pisa, Italia

Universidad de California Los Ángeles, Estados Unidos

Dr. Francisco Luis Girardo Gutiérrez

Instituto Tecnológico Metropolitano, Colombia

José Manuel González Freire

Universidad de Colima, México

Dra. Antonia Heredia Herrera

Universidad Internacional de Andalucía, España

Dr. Eduardo Gomes Onofre

Universidade Estadual da Paraíba, Brasil

Dr. Miguel León-Portilla

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Miguel Ángel Mateo Saura

Instituto de Estudios Albacetenses "Don Juan Manuel", España

Dr. Carlos Tulio da Silva Medeiros

Diálogos em MERCOSUR, Brasil

+ Dr. Álvaro Márquez-Fernández

Universidad del Zulia, Venezuela

Dr. Oscar Ortega Arango

Universidad Autónoma de Yucatán, México

Dr. Antonio-Carlos Pereira Menaut

Universidad Santiago de Compostela, España

Dr. José Sergio Puig Espinosa

Dilemas Contemporáneos, México

Dra. Francesca Randazzo

Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Honduras

Dra. Yolando Ricardo

Universidad de La Habana, Cuba

Dr. Manuel Alves da Rocha

Universidade Católica de Angola Angola

Mg. Arnaldo Rodríguez Espinoza

Universidad Estatal a Distancia, Costa Rica

Dr. Miguel Rojas Mix

*Coordinador la Cumbre de Rectores Universidades
Estatales América Latina y el Caribe*

Dr. Luis Alberto Romero

CONICET / Universidad de Buenos Aires, Argentina

Dra. Maura de la Caridad Salabarría Roig

Dilemas Contemporáneos, México

Dr. Adalberto Santana Hernández

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Juan Antonio Seda

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Dr. Saulo Cesar Paulino e Silva

Universidad de Sao Paulo, Brasil

Dr. Miguel Ángel Verdugo Alonso

Universidad de Salamanca, España

Dr. Josep Vives Rego

Universidad de Barcelona, España

Dr. Eugenio Raúl Zaffaroni

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Dra. Blanca Estela Zardel Jacobo

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Comité Científico Internacional

Mg. Paola Aceituno

Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile

Ph. D. María José Aguilar Idañez

Universidad Castilla-La Mancha, España

Dra. Elian Araujo

Universidad de Mackenzie, Brasil

Mg. Romyana Atanasova Popova

Universidad Suroeste Neofit Rilski, Bulgaria

Dra. Ana Bénard da Costa

Instituto Universitario de Lisboa, Portugal

Centro de Estudios Africanos, Portugal

Dra. Alina Bestard Revilla

*Universidad de Ciencias de la Cultura Física y el Deporte,
Cuba*

Dra. Noemí Brenta

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Ph. D. Juan R. Coca

Universidad de Valladolid, España

Dr. Antonio Colomer Vialdel

Universidad Politécnica de Valencia, España

Dr. Christian Daniel Cwik

Universidad de Colonia, Alemania

Dr. Eric de Léséulec

INS HEA, Francia

Dr. Andrés Di Masso Tarditti

Universidad de Barcelona, España

Ph. D. Mauricio Dimant

Universidad Hebrea de Jerusalén, Israel

Dr. Jorge Enrique Elías Caro

Universidad de Magdalena, Colombia

Dra. Claudia Lorena Fonseca

Universidad Federal de Pelotas, Brasil

Dra. Ada Gallegos Ruiz Conejo

Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú

Dra. Carmen González y González de Mesa

Universidad de Oviedo, España

Ph. D. Valentin Kitanov

Universidad Suroeste Neofit Rilski, Bulgaria

Mg. Luis Oporto Ordóñez

Universidad Mayor San Andrés, Bolivia

Dr. Patricio Quiroga

Universidad de Valparaíso, Chile

Dr. Gino Ríos Patio

Universidad de San Martín de Porres, Perú

Dr. Carlos Manuel Rodríguez Arrechavaleta

Universidad Iberoamericana Ciudad de México, México

Dra. Vivian Romeu

Universidad Iberoamericana Ciudad de México, México

Dra. María Laura Salinas

Universidad Nacional del Nordeste, Argentina

**REVISTA
INCLUSIONES** M.R.
REVISTA DE HUMANIDADES
Y CIENCIAS SOCIALES

Dr. Stefano Santasilia

Universidad della Calabria, Italia

Mg. Silvia Laura Vargas López

Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México

Dra. Jaqueline Vassallo

Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

**CUADERNOS DE SOFÍA
EDITORIAL**

Dr. Evandro Viera Ouriques

Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil

Dra. María Luisa Zagalaz Sánchez

Universidad de Jaén, España

Dra. Maja Zawierzeniec

Universidad Wszechnica Polska, Polonia

Indización, Repositorios y Bases de Datos Académicas

Revista Inclusiones, se encuentra indizada en:

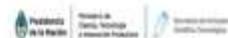




REX



UNIVERSITY OF SASKATCHEWAN



Universidad de Concepción



BIBLIOTECA UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN



ORES



uOttawa Bibliothèque Library



OS DILEMAS DA GOVERNANÇA TERRITORIAL NO BRASIL¹

THE DILEMMAS OF TERRITORIAL GOVERNANCE IN BRAZIL

Dr. Lucas Labigalini Fuini

Instituto Federal de São Paulo, Brasil
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8960-1552>
lucasfuini@ifsp.edu.br

Dr. Elson Luciano Silva Pires

Universidade Estadual Paulista, Brasil
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8960-1552>
elson.pires@unesp.br

Dr. Wilson Bento Figueiredo Filho

Academia da Força Aérea, Brasil
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6900-805X>
wfigueirdo11@gmail.com

Dr. Eugênio Lima Mendes

Universidade Estadual de Feira de Santana, Brasil
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8143-2478>
e.mmendes@uol.com.br

Fecha de Recepción: 20 de noviembre de 2021 – **Fecha Revisión:** 30 de noviembre de 2021

Fecha de Aceptación: 02 de diciembre de 2021 – **Fecha de Publicación:** 01 de enero de 2022

Resumo

Nas políticas públicas estaduais voltadas para o desenvolvimento regional e territorial, o conceito de governança parece expressar os procedimentos institucionais das relações de poder e das formas de gestão públicas que regem a ação política do Estado com os atores econômicos e agentes sociais da sociedade civil. O objetivo deste artigo é identificar e problematizar a possibilidade de superação dos dilemas dos processos de construção das modalidades de governança territorial, como uma condição necessária para estabelecer compromissos de longo prazo entre os atores, com vistas ao desenvolvimento dos territórios locais e regionais. Enfrentar as lacunas do debate acadêmico e coadunar os conceitos com normas jurídicas e práticas políticas vigentes, são um dos principais contributos deste artigo.

Palavras-Chave

Estado – Desenvolvimento – Governança – Instituições – Territórios

Abstract

In state public policies aimed at regional and territorial development, the concept of governance seems to express the institutional procedures of power relations and forms of public management,

¹ As pesquisas “As Modalidades de Governança Territorial no Estado de São Paulo: territórios, políticas públicas e desenvolvimento” (processo 11/50837-9) e a pesquisa “Governança territorial no Brasil: especificidades institucionais, lógicas espaciais e políticas de desenvolvimento” (processo 2015/25136-8), foram financiadas pela FAPESP e desenvolvidas pelo grupo de pesquisa Estruturas de governança e desenvolvimento territorial, sob a coordenação do Prof. Dr. Elson L. Pires do Departamento de Planejamento Regional – DEPLAN – da UNESP, campus Rio Claro.

which govern the action of the State with social actors and social agents in civil society. The objective of this article is to identify and discuss the possibility of overcoming the dilemmas of the construction processes of territorial governance modalities, as a necessary condition to establish long-term commitments between the actors, with a view to the development of local and regional territories. Addressing the gaps in academic debate and aligning the concepts with current legal norms and political practices are one of the main contributions of this article.

Keywords

State – Development – Governance – Institutions – Territories

Para Citar este Artículo:

Fuini, Lucas Labigalini; Pires, Elson Luciano Silva; Figueiredo Filho, Wilson Bento y Mendes, Eugênio Lima. Os dilemas da governança territorial no Brasil. Revista Inclusiones Vol: 9 num Esp (2022): 158-180.

Licencia Creative Commons Attribution Non-Comercial 3.0 Unported
(CC BY-NC 3.0)

Licencia Internacional



Introdução

As abordagens institucionalistas críticas da governança política do capitalismo na virada do século XXI, argumentam ser necessário nas novas estratégias de desenvolvimento ultrapassar os limites e dilemas dos mecanismos clássicos de regulação dicotômica do crescimento, como as alianças entre o Estado e o mercado, para introduzir o papel da *sociedade civil*, através de arranjos institucionais intermediários como as comunidades, as parcerias e as associações locais, necessários para a construção de uma política nacional de desenvolvimento regional e territorial socialmente organizado.

Nesses casos, tais *ordenamentos institucionais intermediários* entre o Estado e o mercado, podem ter um papel determinante na conciliação dos imperativos da eficiência dinâmica, isto é, uma cooperação maior entre o Estado e a sociedade, um crescimento da produtividade e do nível de vida, de justiça social e de uma repartição menos desigual dos dividendos do crescimento. Nesse sentido, o Estado (poder público), o mercado (setor privado) e a sociedade civil (não governamental e não empresarial) seriam os três pilares capazes de sustentar, coordenar e propor soluções viáveis para resolver os grandes conflitos (econômicos, sociais e ambientais), promover planos e assumir o papel de agentes coletivos do desenvolvimento².

No Brasil, estudos recentes avaliando as políticas públicas descentralizadas nas duas últimas décadas, revelam que essa perspectiva analítica permite debater no país as potencialidades e limitações de se projetar uma governança tripartite (paritária), por meio da valorização da inclusão da sociedade civil, permitindo ao menos tornar visíveis aqueles mecanismos de seletividade que estão subjacentes na formulação de políticas e planejamentos dos processos de desenvolvimentos territoriais desiguais, predominantemente dominados pela relação entre o Estado e o mercado. Nesse sentido, a crescente complexidade de relações sociais, de decisões, operações e objetivos que são mutuamente interdependentes se afastariam, assim, da tradicional noção de “governo” ou “gestão” para valorizar a governança e a participação da sociedade³.

Entretanto, convém lembrar que em 2014, apesar de avanços pontuais, a determinação implícita dos projetos de Lei de consolidar a participação social como método de governo no Brasil, que fortaleceria a descentralização política e a governança territorial, gerou críticas duras entre juristas e intelectuais de oposição política, mas também entre alguns representantes da própria base aliada do governo da Presidente Dilma. Adversários da Política Nacional de Participação Social (PNPS), além de apontar falhas e dificuldades de funcionamento em estruturas dessa magnitude, mesmo entre aqueles que ressaltavam a importância dos atuais Conselhos, Comitês, Câmaras e Fóruns criados e espalhados em vários estados a partir da Constituição de 1988, sob o ângulo jurídico sugerem duas linhas de raciocínio: de um lado, o aparelhamento da sociedade civil e a disciplina total das

² R. Boyer, *Une Théorie Du Capitalisme Est-Elle Possible?* (Paris: Odile Jacob, 2004).

³ V. R. Dallabrida, *Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais* (Rio de Janeiro: Garamond, 2011); E. L. S. Pires; L. L. Fuini; W. B. Figueiredo Filho e E. L. Mendes, “A. Governança territorial revisitada: dispositivos institucionais, noções intermediárias e níveis de regulação”, *GEOgraphia*, Vol: 19 num 41 (2017): 107-121; R. Randolph, “Política, planejamento e governança do desenvolvimento regional – quo vadis?”, *Redes*, Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul, Vol: 22 num 1 (2017): 218-239 e M. Arretche; E. Marques; C. A. P. de Faria, *As Políticas da Política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT* (São Paulo: Ed. Unesp, 2019).

diversas instâncias da participação social pela Secretaria Geral da Presidência da República e, de outro, os almejados tentáculos do Poder Executivo⁴.

Outras críticas mais ideológicas alinhadas aos partidos de direita procuravam 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 Ministério⁵. Na época, o debate áspero entre o governo e a oposição sobre a participação da sociedade civil, consolidava dois estilos opostos de estratégias de governança do Estado e do desenvolvimento do país.

Nos últimos anos, essas posições de direita se acentuaram com o governo Michel Temer (MDB) e se consolidaram com a eleição de Jair Bolsonaro (Sem partido), prejudicando a democracia e a participação da sociedade na governança das políticas públicas.

Nesse contexto, esse ensaio analisa dois dilemas do debate das políticas públicas espaciais no Brasil nas duas últimas décadas, que podem ser expressos nas seguintes questões: o aprendizado das experiências concretas de governança territorial pode superar ao simulacro da institucionalidade e ao imediatismo de curto prazo dos governantes? Como combinar compromissos constitucionais de longo prazo do Estado com os anseios da política de curto prazo? Tais dilemas nasceram dos resultados de duas pesquisas⁶, que indicaram que as estruturas de governança que funcionam no Brasil promovem de maneira parcial a cooperação e a participação dos agentes e atores sociais dos territórios e regiões.

O aprendizado das experiências concretas de governança pode superar ao simulacro da institucionalidade e ao imediatismo de curto prazo dos governantes? Como combinar compromissos constitucionais de longo prazo do Estado com os anseios da política de curto prazo? Desse modo, este artigo procura analisar esses dilemas sob a ótica da construção da governança. Para cumprir tal tarefa, esse trabalho está dividido em quatro seções. Na primeira seção se encontra sistematizado alguns dos principais referenciais teórico-conceituais e de método do estudo, adicionando-se também a justificativa do estudo e algumas questões gerais de reflexão sobre o objeto de estudo. Na segunda seção abordamos as estruturas espaciais construídas e as estratégias da governança territorial nos processos de desenvolvimento. Na terceira sessão, procuramos problematizar estas estratégias especulando sobre os dilemas das raízes históricas da matriz institucional do desenvolvimento brasileiro no funcionamento truncado da governança territorial e seus dispositivos de regulação pouco eficazes. Na quarta seção, evidenciamos que a governança nas políticas territoriais de desenvolvimento sofre dos mesmos problemas que afetam as modalidades de governança consideradas ao longo do texto, especialmente no que diz respeito à participação e à cooperação. Na quinta seção, problematizamos as estratégias das prefeituras municipais especulando sobre os dilemas da governança do poder local na repartição dos gastos políticos para a máquina jurídica-administrativa do

⁴ R. Romano, “Participação popular e facções”. O Estado de São Paulo, São Paulo, 13 de junho de 2014, Opiniões.

⁵ I. G. S. Martins Filho, “Vocação bolivariana”. O Estado de São Paulo, 22/07/2014. Opiniões.

⁶ As pesquisas “As Modalidades de Governança Territorial no Estado de São Paulo: territórios, políticas públicas e desenvolvimento” (processo 11/50837-9) e a pesquisa “Governança territorial no Brasil: especificidades institucionais, lógicas espaciais e políticas de desenvolvimento” (processo 2015/25136-8), foram financiadas pela FAPESP e desenvolvidas pelo grupo de pesquisa Estruturas de governança e desenvolvimento territorial, sob a coordenação do Prof. Dr. Élson L. Pires do Departamento de Planejamento Regional – DEPLAN – da UNESP, campus Rio Claro.

poder local em oposição aos gastos econômicos voltados para o desenvolvimento. Por último, concluímos o artigo procurando sistematizar os dilemas das governanças.

Pressupostos teóricos e de método

Uma primeira razão para analisar as políticas territoriais parece ter sido as experiências socioeconômicas e culturais específicas de cada modalidade de governança dos diferentes territórios e regiões. De uma maneira geral, não há um modelo único de geração e promoção da governança territorial nos espaços econômicos e geográficos. Os acordos de governança territorial podem começar com objetivos pontuais e, conforme adquirem maior legitimidade social e política, passam a adicionar um conjunto maior de temas e problemas com os quais buscam lidar em sua dinâmica, dando a entender que a comunidade local dá ao respectivo elemento de governança um nível de credibilidade para resolver alguns de seus problemas públicos. É também por meio da governança que se concebe a aproximação e a configuração de redes de atores que caracterizam, através de seus compromissos, acordos e convenções. Portanto, conforme o nível de compartilhamento das decisões em uma estrutura de governança territorial pública envolvendo atores distintos com interesses comuns, maior o nível de satisfação dos integrantes da governança diante da contemplação de seus objetivos⁷.

Uma segunda razão para a escolha de priorizar políticas territoriais parece ter sido uma influência da Constituição Federal de 1988, regida pelos princípios de descentralização do Estado e de participação da sociedade, bem como pelo incentivo dado pelas interpretações de desenvolvimento local e territorial, disseminadas a partir do final dos anos 1990. Inicialmente, a solução encontrada da distribuição das demandas passa pelo controle de poucos congressistas na distribuição dos recursos do orçamento público. Nesta perspectiva, perderia força a ideia de um Estado centralizado no poder executivo e ganha espaço políticas mais localizadas, sob a inspiração de uma construção “de baixo para cima” e legitimadas pela participação da comunidade e dos mais próximos, sob a designação de inovação institucional nas formas de governança.

Na esfera do governo federal, em 2016, esse processo político de democratização das políticas espaciais iniciado no governo do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) foi abortado com o *impeachment* da então Presidente Dilma Rousseff (PT). Com a eleição de Jair Bolsonaro (Sem partido), a agenda do desenvolvimento é abolida e a primeira medida do governo foi retirar a participação institucional da sociedade civil de toda e qualquer modalidades de governança, criadas nos governos anteriores.

Portanto, no momento atual, para retomar o debate do desenvolvimento do território local e regional no Brasil, mais ainda do que antes, a melhor estratégia de combate à fragmentação das ações isoladas do Estado seria promover mecanismos para se alcançar uma governança comum participativa e representativa de compromissos – econômicos, sociais e ambientais - diferenciados por agentes e atores das maiorias e minorias das populações. Esse seria o caminho democrático para garantir a descentralização do poder executivo, promover a cooperação e a coordenação compartilhada das políticas públicas com as sociedades municipais e regionais. No caso do modelo federativo brasileiro, as prefeituras municipais constituem um dos três poderes da organização da governança política do Estado, crucial para as estratégias descentralizadas de desenvolvimento territorial local e regional.

⁷ E. L. S. Pires; L. L. Fuini; W. B. Figueiredo Filho e E. L. Mendes, “A. Governança territorial...
DR. LUCAS LABIGALINI FUINI / DR. ELSON LUCIANO SILVA PIRES / DR. WILSON BENTO FIGUEIREDO FILHO
DR. EUGÊNIO LIMA MENDES

Nesse contexto político e institucional, as chamadas “boas práticas” da governança territorial dizem respeito, em particular, ao processo de consulta e à expressão de oposições. No que diz respeito ao primeiro, é necessário assegurar o mais amplo possível os processos de trocas e negociações, com o envolvimento das populações locais, que não se limita a reuniões informativas. No segundo caso, o empoderamento das populações também é importante, pois permite aumentar o nível de conhecimento e, portanto, da posterior participação e reintegração das oposições em projetos comuns⁸.

Nesse debate, os mecanismos de governança territorial envolvem tanto a implementação de atividades de produção ou inovação baseadas em relações de cooperação, como a forma que os usuários de um recurso trabalham juntos para gerenciá-lo conjuntamente, ou a oposição concertada a um projeto decidido unilateralmente por uma grande empresa. Na prática, a função desses mecanismos é cumprir alguns objetivos simples em termos de desenvolvimento territorial, tais como: contribuir para a preparação de planos de ação locais ou promover a implementação de projetos de desenvolvimento; facilitar a coordenação entre as partes interessadas dentro dos territórios; impedir que certos atores saiam do território (processo de desertificação ou abandono); evitar bloquear confrontos; e decidir sobre os caminhos de desenvolvimento. Assim, eles dão origem a inovações e intervenções de todos os tipos, são altamente escalonáveis no tempo e suscitam debates e controvérsia.

Frente a este cenário institucional e histórico, no Brasil, os resultados das pesquisas mencionadas anteriormente (**ver nota de rodapé 1**) indicam que as estruturas de governança nos estados da Bahia, Minas Gerais e São Paulo a participação e a cooperação são truncadas e, por sua vez, levam ao subaproveitamento das oportunidades de desenvolvimento. As evidências empíricas revelam como é praticamente impossível o desvencilhamento do Estado das políticas de governança do desenvolvimento, sobretudo em condições de subdesenvolvimento e desigualdades sociais latentes. Na realidade, o Estado é imprescindível no desenvolvimento, embora nunca substitua a sociedade civil. É preciso saber avançar na direção da possibilidade da construção de uma cidadania ativa e de formas efetivas de participação social das comunidades, em especial as mais empobrecidas. Mesmo nos estados das regiões mais ricas, como no estado de São Paulo, são evidentes as desigualdades econômicas do desenvolvimento regional, bem como da participação social.

Tais resultados levam a algumas indagações. No estado de São Paulo, nas práticas da governança territorial, por exemplo, como explicar que nas Câmaras Setoriais da Secretaria da Agricultura, importante prática que orienta a ação estadual da política, os sindicatos dos trabalhadores sejam excluídos? Por que os Comitês Gestores dos Arranjos Produtivos Locais não se efetivaram em São Paulo, em Minas Gerais e na Bahia? Por que apenas nos Comitês de Bacias Hidrográficas, a participação da sociedade civil (associações e organizações não-governamentais e sindicatos do setor laboral) e das prefeituras municipais foi efetiva, e, mesmo assim, nem sempre os objetivos da política de desenvolvimento territorial sustentável são atendidos?

⁸ A. Torre, “A governança dos territórios”. Editado por Pires, E. L. S. Governança territorial no Brasil: especificidades institucionais, lógicas espaciais e políticas de desenvolvimento. Relatório Final de Pesquisa, FAPESP (processo 2015 / 25136-8). 2018.

Para esclarecimento desses fatos, ainda não há versões e evidências empíricas que demonstrem de forma cabal como superar esses dilemas, mas há a forte suspeita de que será necessário um processo sistemático de cooperação de médio e longo prazo entre o Estado e a sociedade civil, ao menos para os grupos econômicos mais vulneráveis. No entanto, os fatos indicam que a participação da sociedade civil é restrita. Esse é o segundo dilema. As modalidades de governança mencionadas têm baixa capacidade de transformar a dinâmica social, pois as ações no âmbito dessas modalidades são pontuais, difusas e não apresentam continuidade. Diante disso, alguns governantes estaduais procuram retomar a prática da governança compartilhada do desenvolvimento territorial com alguns municípios, aumentando a aposta na governança dos APLs, mas desconhecendo as boas práticas não cumpridas, os recursos desperdiçados e tendo ainda que enfrentar os objetivos universais do desenvolvimento sustentável propostos pela ONU, que o Brasil deve subscrever. Os erros do passado, mas também dos acertos, devem ser passados a limpo.

Territórios e governança territorial nos processos de desenvolvimento

No plano das escalas geográficas e geopolíticas, consideramos que os territórios locais fazem parte e se diferenciam no interior das regiões já estabelecidas. Portanto, falar de território local significa referir-se a uma construção social localizada que gera um sistema de representações comuns aos seus membros, que reage e cria suas próprias regras de comportamentos, fazendo emergir formas de regulações parciais relativamente autônomas, através dos dispositivos territoriais de regulação. Esses dispositivos atuam como espaços de homogeneização e de orientação dos comportamentos dos atores locais, articulados à dimensão nacional e global do modo de regulação dominante de um sistema econômico⁹.

Nesse nível de análise, trata-se de referir-se não a um território “local” definido a priori sobre critérios predeterminados, mas de territórios socialmente construídos pelos atores do local e suas relações com as diversas escalas. Nessas condições, os espaços territoriais locais são transescalares e guardam uma coerência com os compromissos sociais estáveis, e devem se organizar segundo um conjunto de regras e de instituições que são parcialmente elaboradas nesses níveis, como são as estruturas de governança territorial¹⁰. Nessa concepção, os setores correspondem às esferas das atividades dos dispositivos institucionais particulares, que são definidos conforme três esferas: a primeira, da relação social do trabalho que se apoia sobre uma configuração produtiva precisa; a segunda, de capitais individuais que se confrontam no quadro de uma concorrência organizada; a terceira, de regulamentos nacionais e internacionais que enquadram a dinâmica do setor no regime nacional e internacional.¹¹ O conceito de governança setorial e territorial, portanto, pode ser definido como mecanismo de produção das regularidades de coordenação produtivas localizadas, de um processo institucional-organizacional na construção da compatibilidade dos diferentes modos de coordenação entre atores geograficamente próximos, visando à resolução de um problema produtivo eventualmente inédito¹².

⁹ J.- P. Gilly e B. Pecqueur, “La dimension local de la régulation”. Editado por R. Boyer e Y. Saillard, *Théorie de La Régulation: l'état des savoir* (Paris: La Découverte, 1995), 304-312.

¹⁰ E. L. S. Pires; L. Fuini; R. Mancini e D. Piccoli, *Governança Territorial: Conceitos, fatos e Modalidades*. Rio Claro: UNESP – IGCE: Programa de Pós-Graduação em Geografia. 2011.

¹¹ C. du Tertre, “La dimension sectorielle de la régulation”. Editado por: Boyer, R.; Saillard, Y. (eds.). *Théorie de La Régulation: l'état des savoir* (Paris: La Découverte, 1995), 313-322.

¹² G. Colletis; J. P. Gilly; I. Leroux; B. Pecqueur; J. Perrat; F. Rychen e J. B. Zimmermann, “Construction territoriale et Dynamiques productives”, *Revue Sciences de la Societé*, num 48 (1999): 1-24.

A governança territorial interfere na competitividade das regiões ao definir formas de distribuição de poder em cadeias produtivas e outras formas de relacionamento comercial, institucional e industrial, fazendo convergir, em torno de um agente central, uma grande empresa, ou compartilhando, em vários agentes articulados por uma instância coletiva, a tarefa de definir as estratégias competitivas principais de um aglomerado produtivo local. E, nesse sentido, se direcionam as características, estratégias e possibilidades inerentes ao processo de desenvolvimento territorial¹³.

Desse modo, as estruturas de governança, quando abordadas em âmbito intranacional, não podem ser reduzidas somente aos limites dos municípios e de suas estruturas político-administrativas. A convergência de cadeias produtivas e de redes de atores locais mobilizados endogenamente (desde a base da tessitura social e não somente no planejamento outorgado) se faz, mormente, em contextos socioespaciais inéditos. Portanto, trata-se de um desafio teórico e prático, quando o problema é a determinação da delimitação do território da governança¹⁴.

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

Apoiando-se nesse quadro conceitual, definimos a governança de um território como sendo o conjunto de elementos institucionais, formalizados ou não, que estabelecem a regulação das relações entre atores públicos, privados e da sociedade civil (empresas, associações, sindicatos, poder público, ONGs) em torno de um planejamento ou projeto de desenvolvimento, ou mesmo na busca por resolver algum problema socioeconômico inédito em âmbito local, regional, nacional ou internacional. Essa conceituação deve estar atenta para resolver um núcleo metodologicamente complexo nos estudos da governança, que diz respeito à participação dos agentes na formação do consenso e à eficácia das políticas de governança do desenvolvimento territorial local e regional.

Finalmente, as forças e os princípios qualitativos que alteram o funcionamento da governança e que, portanto, refletem a sua natureza institucional servem de roteiro para a interpretação do papel que cumpre o comportamento dos atores no desempenho da modalidade da governança estudada, considerando suas características cognitivas na percepção dos princípios destacados como fundamentais na consolidação da governança. O compartilhamento dos princípios que regem as “boas práticas” da governança territorial

¹³ M. Storper e B. Harrison, “Flexibilidade, Hierarquia e Desenvolvimento Regional: as mudanças de estrutura dos Sistemas Produtivos Industriais e seus novos modos de Governança nos anos 90”. Editado por G. Benko e A. Lipietz, *As Regiões Ganhadoras. Distritos e Redes: os novos paradigmas da Geografia Econômica* (Oeiras: Celta Editora, 1994), 171-188; A. Scott, *Regions and the World Economy: The Coming shape of Global production, competition and political order* (New York: Oxford, 1998) e J. Humphrey e H. Schmitz, “How Does Insertion in Global Value Chains Affect Upgrading in Industrial Clusters?” *Regional Studies*, London/UK, RSA, Vol: 36 num 9 (2002): 1017-1027.

¹⁴ E. L. S. Pires; L. L. Fuini; W. B. Figueiredo Filho e E. L. Mendes, *A governança territorial revisitada...*

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

Apoiados nos resultados de duas pesquisas mencionadas na introdução, é possível sustentar que aqueles requisitos apontados são parcialmente encontrados. De maneira geral, no que se refere as estruturas de governança que funcionam nos estados da Bahia, de Minas Gerais e de São Paulo, a participação das secretarias de governo estaduais e municipais e das universidades é baixa. As ações dos partidos que ocupam as prefeituras dos municípios que participam das modalidades de governança estudadas não apresentam diferenças significativas entre si. O funcionamento da maioria das estruturas de governança é baseado em pessoas ocupando cargos chave, pois elas não têm agenda, mecanismos de rodízio de poder e decisão. Os órgãos dos governos federal, estaduais e municipais interessados no desenvolvimento territorial e regional não são efetivos em função da comunicação truncada e da falta de articulação-entre suas ações. As falhas de comunicação e de coordenação levam a redução da transparência. Finalmente, a participação, exceto pelos CBHs, é majoritariamente, estatal e privada (atores ligados ao setor patronal). Tais características de implicam em uma pequena disposição social e política para desenvolver e implantar projetos de desenvolvimento sustentável territorial (PIRES *et al.*, 2011¹⁵; PIRES *et al.*, 2018¹⁶).

As instituições e os dilemas históricos da matriz institucional da governança do desenvolvimento

O instrumental teórico descrito anteriormente, para sua aplicação empírica no Brasil, requer mediações próprias para análises dos capitalismo periféricos que questionam o “tipo ideal” de governança. Neste, a montagem das estruturas de governança e seu próprio funcionamento se inserem no interior de uma matriz institucional que legitima comportamentos que dificultam a cooperação e a participação, que explica, em grande medida, as dificuldades encontradas no funcionamento das nossas modalidades de governanças setoriais e territoriais¹⁷.

As instituições podem ser descritas como invenções humanas que resultam em sistemas de regras estáveis que ordenam, delimitam e formatam as relações econômicas, políticas e sociais por meio de tabus, costumes, tradições, etc. (instituições informais) e

¹⁵ E. L. S. Pires (coord.), W. B. Figueiredo Filho; L. L. Fuini; R. F. Mancini; M. Otani; M. C. Souza; N. Staud e A. R. Verdi, “As Modalidades de Governança Territorial no Estado de São Paulo: territórios, políticas públicas e desenvolvimento”. Relatório Final de Pesquisa, FAPESP (Processo 11/50837-9). 2014: 259.

¹⁶ E. L. S. Pires (coord.), H. D. D. Ávila; C. C. T. Brito; A. R. D. Caffé; B. Castro; W. B. Figueiredo Filho; L. L. Fuini; A. C. Mauro; E. L. Mendes; J. F. Nascimento; N. Pertile; J. R. Ribeiro; V. S. Rosolen; R.; R. Toppan e A. R. Verdi, Governança territorial no Brasil: especificidades institucionais, lógicas espaciais e políticas de desenvolvimento. Relatório Final de Pesquisa, FAPESP (processo 2015 / 25136-8). 2018.

¹⁷ E. L. S. Pires (coord.), W. B. Figueiredo Filho; L. L. Fuini; R. F. Mancini; M. Otani; M. C. Souza; N. Staud e A. R. Verdi, “As Modalidades de Governança Territorial...”

constituições, normas jurídicas, direitos de propriedade, etc. (instituições formais), limitando e definindo as possibilidades, preferências ou propósitos de atores e indivíduos. Criam ordem e reduzem a incerteza, facilitando a cooperação entre atores com diferentes interesses que precisam interagir em um contexto de informação imperfeita. São transmissíveis e por isso requerem uma cultura e algum tipo de linguagem. Elas se modificam em função da perda e do ganho de legitimidade. Enquanto legítimas, definem regras estáveis que condicionam os intercâmbios humanos¹⁸.

São legítimas e existem se as pessoas têm crenças e atitudes mentais em relação a elas. Neste sentido, Harari¹⁹ destaca a capacidade humana de criar e acreditar em realidades intersubjetivas tais como, por exemplo, o mito a religião e o dinheiro como uma das razões do sucesso da espécie humana. Esta capacidade gera as instituições que garantem a coesão e a cooperação social.

No Brasil, as instituições legítimas, nascidas no processo de colonização deram origem a uma ordem política e econômica que gerou alguma estabilidade social, mas que, no entanto, não foi capaz de gerar desenvolvimento político e econômico de longo prazo. A ausência de competição econômica e de cooperação entre os níveis subnacionais, o federalismo fortemente centralizado e imposto de cima para baixo, a ocupação do aparelho do Estado pelas elites provinciais e a incapacidade de impor a lei são alguns comportamentos legitimados pela matriz institucional brasileira que travam o desenvolvimento²⁰.

Evans²¹ sustenta que o Estado desempenha papel fundamental nos processos de desenvolvimento ao manter uma estrutura institucional formal estável no longo prazo. Considerando essa relação, o autor em questão qualifica o desempenho do Estado brasileiro como intermediário entre os extremos da Coreia do Sul e do Zaire. Tal classificação é função do relativo fracasso no desempenho daquele papel. Para Diniz²², por exemplo, a estrutura burocrática fornecida pelo Estado brasileiro não é estável, o que restringe sua autonomia e a coerência. Sua atuação pode ser caracterizada pela predominância dos interesses privados, pela instabilidade institucional e pela descontinuidade das políticas públicas.

Nas estruturas de governança, o Estado tem duplo papel. Como instituição, fornece uma estrutura formal que os demais atores levam em consideração para pensar e agir.

¹⁸ D. C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1993); G. M. Hodgson, "What Are Institutions?" *Journal of Economic Issues*, Vol: 40 num 1 (2006): 1-25. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/207258327/What_Are_Institutions e W. Buckley, *A sociologia e a moderna teoria dos sistemas* (São Paulo: Cultrix; Editora da USP, 1971).

¹⁹ Y. N. Harari, *Sapiens: Uma breve história da humanidade* (Porto Alegre: L&PM, 2018).

²⁰ D. C. North; W. Summerhill e B. R. Weingast, "Order, Disorder and Economic Change". Editado por Mesquita, B. B.; Root, H. *Governing for Prosperity*. Yale University Press, 2000: 17-58. Disponível em: <https://www.williamsummerhill.com/s/North-Summerhill-Weingast-Order-Disorder-and-Economic-Change-Latin-America-Versus-North-America>.

²¹ P. Evans, "O Estado como problema e solução". *Lua Nova*, São Paulo, num. 28-29 (1993): 107-157, abr. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/estado-reformas-e-desenvolvimento-ano-1993-no-28-29>.

²² Eli Diniz, *Crise, reforma do Estado e governabilidade* (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999).

Como ator, com interesses e objetivos, sua atuação também é pautada por aquela estrutura. Em ambos os casos, a participação do Estado brasileiro nas estruturas de governança dificulta o próprio funcionamento da governança e, por conseguinte, a participação e a cooperação. Tudo isso acontece sob um processo permanente de “incompletude da lei”²³, percebido pela parcialidade das leis no País, o que resulta em aumento da incerteza nas relações sociais, dificultando a cooperação. Para DaMatta²⁴, as leis no Brasil são aquelas “que a própria sociedade almeja e diz que quer, mas que, por contrariarem práticas sociais bem estabelecidas, ‘não pegam’, como, por exemplo, as que mandam ocupar cargos públicos somente por concurso”.

Da mesma maneira, as “falhas” da governança resultam da combinação de práticas modernas e atrasadas através de um processo de modernização conservadora, ou seja, uma revolução produtiva sem uma revolução burguesa de fato. Nesse caso, a cooperação que surge nas governanças entre atores sociais é limitada pela incerteza, gerando acordos provisórios e parciais, uma vez que as instituições sancionam como legítimos alguns comportamentos que atrapalham a cooperação e o surgimento de lideranças legítimas. Nesse sentido, sanciona comportamentos que embarçam o desenvolvimento territorial e a construção de acordos de cooperação.

No sistema político brasileiro, a participação e demandas da sociedade civil se apoiam na representação política legislada por vereadores, deputados estaduais e federais além de senadores. Essas lideranças políticas do legislativo sabem quem são os seus eleitores beneficiários, os empresários apoiadores, mas não o restante da sociedade. Nesse modelo, há pouca transparência sobre os congressistas que têm seus pedidos atendidos, assim como sobre o destino dos recursos. Com a Constituição de 1988, a liberação dos recursos tornou-se contrapartida do apoio a projetos de lei que atendam aos interesses de poucas lideranças do legislativo. A distribuição das emendas é rateada entre os partidos e favorece as alianças entre congressistas e políticos locais das suas bases eleitorais, capturando aproximadamente da metade dos recursos disponíveis do Executivo para realizar investimentos públicos. Desde 2020, o Congresso, com o aval do Executivo, controla entre R\$ 15 bilhões e quase R\$ 30 bilhões por ano para demandas de lideranças que devem ser atendidas.

No caso da representação dos atores nas modalidades de governança territorial, a mudança esperada depende de recursos e não se limita ao voto. De fato, a participação política da sociedade civil é restrita e, por tal motivo, elas têm baixa capacidade de transformar a dinâmica social “por baixo”, pois as ações no âmbito dessas modalidades, muitas vezes, não dispõem de recursos públicos e desconsideram as demandas sociais e econômicas dos atores ligados à sociedade civil. São ações pontuais, difusas e que não apresentam continuidade, gerando acordos parciais e provisórios que acabam por desestimular a participação. Prevaecem os interesses privados que somados ao uso das modalidades para interesses eleitorais de curto prazo e à escassez de recursos humanos e financeiros, desperdiça as potencialidades dos recursos territoriais e levam ao descrédito projetos de desenvolvimento territorial²⁵.

²³ G. O’donnell, “Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina”, *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, num 51 (1998): 37-61.

²⁴ R. Damatta, “Desafios do milênio: o papel e a razão da sociedade”. *O dever do Estado*, eds. (Porto Alegre, IEE, 2006), 263-274.

²⁵ E. L. S. Pires (coord.), W. B. Figueiredo Filho; L. L. Fuini; R. F. Mancini; M. Otani; M. C. Souza; N. Staud e A. R. Verdi, “As Modalidades de Governança... e E. L. S. Pires (coord), H. D. D. Ávila; C. C.

Os resultados mostram que a falta de cooperação e de participação ativa da sociedade civil prevalecem. Mostram também que, embora a governança territorial paritária seja a estratégia política almejada, ela enfrenta outros obstáculos para ser adotada. Um deles é o localismo territorial. Governantes municipais não respondem ao conjunto da população estadual e nacional, mas à territorialidades específicas. Esse problema fica claro no dilema que gestores enfrentam quando atingem ou dependem de outras escalas geográficas ou outras esferas do poder constitucional.

Outro obstáculo é a representação truncada. Empresas econômicas mais poderosas não respondem ao conjunto das pequenas e médias empresas, mas ao comando de cadeias produtivas intersetoriais. Isso fica claro no dilema que os pequenos e médios empresários enfrentam para se organizarem e se inserirem como agentes econômicos específicos nas políticas de desenvolvimento territorial.

Na atual conjuntura, repudiadas pelo Governo Federal, as Câmaras Setoriais do estado de São Paulo sobrevivem precariamente enquanto os embriões de Comitês Gestores dos APLs deixaram de existir. Especialmente em véspera de eleições estaduais, a retomada dessas políticas territoriais parece retomar um dilema social clássico que opõe interesses coletivos de longo prazo do Estado ao efeito (ou lógica?) localista e ao tempo da política. Ambos, a cada quatro anos, fazem com que a lógica do curto prazo prevaleça, dificultando o combate da sociedade à fragmentação e ao imediatismo das ações isoladas do governante. Para este, que vai passar por uma reeleição em breve, dissimular a construção da governança e das boas práticas das políticas do desenvolvimento sustentável torna-se um dilema político, um resultado quase sempre inalcançável na sua gestão.

Além desses aspectos institucionais desfavoráveis à cooperação e à governança ativa, as divergências em torno do tema provocam antagonismos entre atores sociais e políticos, que dificultam as possibilidades de convergência nos rumos das políticas territoriais descentralizadas.

Assim, as falhas institucionais e as divergências encontradas no funcionamento das estruturas de governança são indícios de que estamos apenas no começo de uma marcha forçada de construção da governança do desenvolvimento territorial, no sentido de construir coerência e acordos estáveis através de regras elaboradas pelos atores que atuam dentro da própria estrutura. Ainda estamos na lógica do *learning by doing*, tal como sugere os casos estudados, mas ainda pouco adequados às novas condições do desenvolvimento territorial sustentável²⁶.

A reestruturação atual das políticas territoriais de desenvolvimento regional e as modalidades de governança

Há quase duas décadas que as políticas voltadas para o desenvolvimento passaram a se concentrar em políticas territoriais, deixando a questão regional, digamos, quase em segundo plano. A razão não confessa para essa escolha parece ter sido a complexidade e

T. Brito; A. R. D. Caffé; B. Castro; W. B. Figueiredo Filho; L. L. Fuini; A. C. Mauro; E. L. Mendes; J. F. Nascimento; N. Pertile; J. R. Ribeiro; V. S. Rosolen; R.; R. Toppan e A. R. Verdi, Governança territorial no Brasil...

²⁶ E. L. S. Pires; L. L. Fuini; W. B. Figueiredo Filho e E. L. Mendes, A governança territorial revisitada...

diferenciação interna das cinco macrorregiões brasileiras e o relativo fracasso da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Mas, Celso Furtado²⁷, em apresentação ao clássico *Perspectivas da Economia Brasileira* (1957), já tinha alertado que “Seria grave equívoco supor que esses problemas de disparidade regional se resolverão espontaneamente e que por isso não devem constituir preocupação central da política geral de desenvolvimento”. Infelizmente, como veremos, esse lugar de destaque, a política nacional de desenvolvimento regional nunca teve em nosso país.

No entanto, desde a recomposição das escalas na globalização da economia mundial, os territórios sob o capital produtivo podem ser desterritorializados ou regiões podem ser desregionalizadas ou mesmo desaparecerem. No plano teórico, ambos são conceitos muito próximos porque além da contiguidade são valores culturais, históricos, sociais e políticos que conformam uma região. Esses são, certamente, elementos que também definem o território²⁸.

De maneira geral, os fatos evidenciam que o desenvolvimento sustentável territorial envolve aspectos políticos e econômicos, concordando com o diagnóstico da primeira versão da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) que enfatiza que a questão regional envolve aspectos políticos e econômicos. A industrialização a partir do Plano de Metas gerou crescimento econômico e alguma modernização que, no entanto, não abrangeram a maioria da população e a desigualdade regional permaneceu²⁹.

A PNDR propõe, a partir dessa situação, a valorização da dimensão territorial do planejamento, via promoção da articulação entre os diferentes níveis de governo e a ação de enfrentamento das desigualdades em múltiplas escalas regionais. Para tanto, enfatizou a participação de baixo para cima. Porém, a descontinuidade da gestão, o descrédito dos atores envolvidos e a falta de suporte técnico foram algumas das dificuldades encontradas pela abordagem proposta e dificultaram a transformação da dinâmica social³⁰. Não por acaso, o grupo de pesquisa encontrou as mesmas dificuldades nas modalidades de governança na Bahia, em Minas Gerais e em São Paulo. A PNDR emerge no mesmo contexto formativo da proposta de Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), no contexto da Secretaria de Desenvolvimento Regional vinculada ao Ministério da Integração Nacional em 2005, início do governo petista de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010). Para Becker, o ordenamento territorial remete ao conjunto de decisões que são de competência do setor público e que afetam o território. Pressupõe a consideração sobre cenários desejáveis para se definir um modelo territorial futuro que implica em algum tipo de intervenção visando a harmonização dos usos territoriais e seus recursos.

²⁷ C. Furtado, *Perspectivas da economia Brasileira*. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 1957, reedição. 2002.

²⁸ L. Carleial, “A Contribuição neoschumpeteriana e o desenvolvimento regional”. In: Orgs. Cruz, B.; Furtado, B.A.; Monastério, I.; Rodrigues Júnior, w. “Economia Regional e urbana”: Teorias e métodos com ênfase no Brasil (Brasília, IPEA 2011), 113-140.

²⁹ Brasil, *A PNDR em dois tempos: A experiência apreendida e o olhar pós 2010*. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional (MI). Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, 2010.

³⁰ Brasil, *I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional: texto de referência*. Brasília DF: Ministério da Integração Nacional (MI). Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, 2012. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/CNDR_1/texto%20de%20referencia%20resumo%20executivo%20-%2030082012.pdf. Acesso em: 08 set. 2021.

Na concepção da autora em questão a PNDR difere da PNOT³¹, pois a primeira está vinculada às desigualdades sociorregionais, ou seja, às áreas de menor renda e baixo dinamismo econômico.

Haesbaert ao se aprofundar sobre a definição de ordenamento territorial, comenta que uma política desse tipo é também de “des-ordenamento” territorial pois se trata também de administrar a desordem, ou seja, a exclusão e precarização das condições socioespaciais da população. Desse modo, o autor aponta que uma política de ordenamento territorial coerente com as realidades sociais deve ter em conta a diminuição das desigualdades socioespaciais e a exclusão socioeconômica (não somente em termos materiais, mas também em relação às redes extra-locais); aumentar o nível de democratização e representatividade dos espaços políticos (via descentralização espacial do poder); fomentar o comprometimento público com iniciativas a serem executadas por/e através das múltiplas identidades culturais locais; trabalhar sempre em um des-reordenamento que envolva as múltiplas escalas (município, meso-região, Estados da federação e macro-região).

Toppan, por sua vez, apresenta uma reflexão sobre a articulação entre as escalas geográficas e à coordenação local e regional das ações para gestão e desenvolvimento dos territórios. A análise proposta pelo autor visa entender como a estrutura de governança proposta pela PNDR poderia superar as barreiras associadas aos conflitos entre entes federativos e problemas estruturais vinculado ao regionalismo patrimonialista. Em termos formais, o Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional (SNDR) se estabeleceu sob um formato de governança vertical e horizontal da Nova PNDR, “estimulando a cooperação e articulação entre as escalas de atuação política, desde a União, passando pelas instâncias macrorregionais, sub-regionais, intermunicipais e municipais”. A coordenação vertical estaria por conta do Ministério da Integração Nacional, e as instâncias locais ficariam no nível operacional, da política nos territórios. Como contrapontos à gestão democrática, aparecem ainda dificuldades vinculadas ao poder das elites locais/regionais nos espaços e gerenciamento de políticas públicas (regionalismo)³².

Ao tratar do caso paulista, em um primeiro nível de avaliação da lógica territorial das modalidades de governança na PNDR no contexto do ordenamento territorial, Fuini³³

³¹ A PNDR pode ser considerada também como uma política que está articulada e interage com a lógica do ordenamento territorial, considerando os rebatimentos ou inserções territoriais da política pública, em seu aspecto regionalizado, considerando os elementos de gestão e governança territorializados local e regionalmente nas ações que envolvem Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDES), Arranjos produtivos locais (APL), Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs), associações de municípios etc.

³² Magalhães et al. trazendo uma avaliação qualitativa da PNDR e de seus instrumentos explícitos, considerando considerou um conjunto de municípios selecionados, e, dentre as conclusões obtidas e vinculadas à questões de governança e planejamento territorial, destacam-se: inexistência de um cultura de associação dos municípios para o planejamento territorial; as tentativas de coordenação existentes decorrem de encadeamentos da produção primária, instalação de indústrias ou políticas de governos estaduais e federal; justificativa de atração de investimentos privados por meio instrumentos como isenção fiscal e doação de terrenos, limitando o espaço para construção de competências e articulações econômico-institucionais; dependência dos programas do governo federal para captação de recursos e execução de “obras de infraestrutura, gerando emprego e renda; aumentando a oferta de serviços de saúde e educação; e melhorando, conseqüentemente, a qualidade de vida da população”, 256.

³³ L. L. Fuini, “Governança e ordenamento territorial na atualidade: uma análise do estado de São Paulo”, Boletim Campineiro de Geografia, Campinas, AGB, Vol: 5 num 2 (2015): 265-291.

observa que após um período de investimento em ações para criação de arranjos de gestão e governança locais de políticas públicas, avançou-se em certa institucionalidade e na busca de maior transparência e eficácia das políticas e investimentos. No entanto, permanece o desafio da articulação entre atores sociais com objetivos estratégicos diferentes, sobretudo em uma cultura de frágil cooperação e herança de valores patriarcais e patrimonialistas, com predomínio do fisiologismo político-partidário de curto prazo.

São essas dificuldades que levam os atores regionais baianos, mineiros e paulistas a reestruturarem suas atuações, e se posicionarem em uma lógica de ação provisória e limitada pautada em pleitos e arranjos de governança junto aos governos federal e estaduais para acesso aos recursos públicos. Em um contexto de crise mais profunda, foi intenso o movimento de desarticulação e esvaziamento de iniciativas de cooperação e de concertação social e territorial de âmbito local/regional, com exceção de instâncias locais/regionais articuladas por agente público ou privado. Na maioria dos casos, houve um recuo na participação democrática da sociedade civil. Predominou, portanto, o formato de regionalização descentralizadora, com perfis de governança do tipo privado-coletivo ou estatal-privado.

Nesse sentido, para a construção do formato de governança democrática, tripartite e multinível, no contexto brasileiro, ainda se colocam os seguintes desafios a superar³⁴: a) dos conflitos em relação às questões do federalismo e questão da autonomia financeira e política dos governos estaduais e municipais (capacidade fiscal e política dos entes da federação); b) da fragmentação multidimensional no desenho da política pública (fragmentação setorial, política e geográfica) que não corresponde mais às antigas estratégias e áreas funcionais; c) das assimetrias de informação e de fortalecimento da capacitação institucional e administrativa em nível subnacional, em especial nos municípios carentes; do monitoramento para implementação das políticas territorializadas, com avaliação dos seus resultados; e; estímulo a participação da sociedade civil, considerando a baixa presença e efetividade da participação dos representantes dos agentes sociais das estruturas de governança nas instâncias de tomadas de decisões das políticas públicas.

Os dilemas da intervenção do Estado e do papel das prefeituras municipais

Além da base empresarial e da sociedade civil local, as prefeituras municipais deveriam ter um papel preponderante nas estratégias de desenvolvimento territorial descentralizado. De fato, as finanças públicas municipais representam um recurso essencial da atividade política local e são concebidas como um instrumento a serviço do financiamento das políticas de desenvolvimento territorial e regional. A análise do papel das prefeituras municipais nas estratégias de desenvolvimento consubstanciadas nas quatro modalidades de governança estudadas foi realizada a partir dos seus gastos públicos orçamentários.

Partimos de uma concepção política do Estado, derivando suas funções em três categorias de gasto: política, social e econômica³⁵. Nesse sentido, os gastos públicos

³⁴ L. L. Fuini, "Governança e ordenamento territorial na atualidade: uma análise do estado de São Paulo", Boletim Campineiro de Geografia, Campinas, AGB, Vol 5 num 2 (2015): 265-291 e E. L. S. Pires, "Governança territorial ameaçada", Agenda Política, Revista dos Discentes de Ciência Política da UFSCAR, Vol: 6 num 6, (2018): 67-98.

³⁵ Os gastos orçamentários municipais classificados por função de governo foram reagrupados em três categorias como segue: Gastos Políticos (função Soberania): Legislativa, Judiciária, Essencial

municipais foram classificados de modo pouco usual, pois não foram concebidos de partir de critérios exclusivamente técnicos, que buscam despolitizar completamente as decisões tomadas no âmbito do Estado, apagando os laços que unem profundamente finanças e política, como se esse fosse uma instituição neutra.

Nos municípios dos territórios das quatro modalidades de governança estudadas, tomando como base a distribuição de gastos realizados nos orçamentos das prefeituras, durante o período 2002-2012, cai a participação dos gastos políticos e econômicos e aumenta a participação dos gastos sociais no total das despesas realizadas. Quando analisadas por categorias de gastos, as despesas seguem o mesmo padrão de regime de gastos dos estados, ou seja, se concentram nos gastos sociais, seguida dos gastos com a estrutura jurídica e política da administração pública e, por último, os gastos voltados para o desenvolvimento econômico local. Portanto, um movimento de Gastos Sociais elevados (GS) > Gastos Políticos regulares (GP) > Gastos Econômicos eventuais (GE).

Esse elevado percentual dos GS em relação aos gastos totais é reflexo da política de transferência de recursos adotada pelo governo federal no período entre 2002 e 2012. A maior parte das despesas aplicadas pelos municípios nos gastos sociais decorre de recursos de transferências federais oriundas de recursos vinculados a cada uma das funções antes (**Ver nota de rodapé 2**). Mas se os municípios aumentaram muito os seus gastos nas funções sociais nesse período em decorrência da política federal de transferências vinculadas de recursos, a questão da autonomia desse ente federado não foi considerada nesta política. A competência sobre o uso e o controle da aplicação dos recursos continuaram na esfera do governo federal, negando-se aos municípios decidirem com base em suas próprias demandas e prioridades.

Os mecanismos de transferência vinculada submetem os governos municipais às orientações e ao controle do governo federal, negando autonomia às esferas locais para aplicar tais recursos segundo suas próprias prioridades. Nestas condições, o aumento de recursos dos governos subnacionais através de transferências vinculadas pelo governo federal, submetidos a preceitos determinados por este último nível de governo, não se constitui um verdadeiro processo de descentralização política do Estado, mas sim de desconcentração de recursos. Tais fatos implicam desconsideração da autonomia e no aumento da dependência financeira dos entes municipais que se acomodam à espera de repasses dessas transferências. Situação que incentiva o comportamento do tipo *free rider* ao desmotivar os governos locais a dinamizarem suas bases de arrecadação própria.

Os resultados mostram que, no atual contexto da financeirização da economia, a *dívida do setor público*, nas três esferas de governo, tornou-se uma variável preocupante na análise da deterioração da situação fiscal do Estado e municípios brasileiros (BRUNO, 2005, p. 205). No período 2002-2012, chama a atenção o crescimento assustador do valor do total da dívida dos municípios (classificados na função encargos gerais) ao longo do tempo, a ponto de ultrapassar o valor total do gasto econômico em muitos municípios.

à Justiça, Administração, Defesa Nacional, Segurança Pública, Direitos da Cidadania e Encargos Especiais. Gastos Sociais (função Legitimação): Assistência Social, Previdência Social, Saúde, Educação, Cultura, Desporto e Lazer, Urbanismo, Habitação e Saneamento. Gastos Econômicos (função Acumulação): Agricultura, Organização Agrária, Indústria, Comércio e Serviços, Comunicação, Energia, Relações Exteriores, Trabalho, Transportes, Gestão Ambiental e Ciência e Tecnologia.

Essa tendência é preocupante, pois, se as possibilidades de ação nas economias locais estão diretamente ligadas às capacidades financeiras dos municípios, que já são bastante limitadas, essa situação reduz sobremaneira as possibilidades dos municípios em desenvolver novos projetos que alavancem o desenvolvimento local, tornando-se um fato incômodo às finanças públicas municipais.

Com enorme percentual de suas receitas já com destinação vinculada aos gastos sociais (GS) e com gastos políticos (GP) elevados, decorrente dos encargos da dívida pública, resta à grande maioria dos municípios parcela ínfima de recursos para serem destinados à promoção do seu desenvolvimento local. Em consequência dessa dependência financeira, há poucos municípios que podem efetivamente influenciar na construção do futuro do seu território, situação que lhes força a assumir uma posição passiva frente aos fatores internos e externos que determinam o processo de desenvolvimento econômico local.

No âmbito do marco institucional que regulamenta o processo de desconcentração de recursos no Brasil no período 2002-2012, não se encontram dispositivos legais que concedam competência específicas às esferas municipais destinadas à promoção do desenvolvimento econômico local. Na verdade, a Constituição Federal de 1988 faculta aos governos federal, estaduais e municipais a gastarem nas mesmas onze funções de governo aqui classificadas como gasto econômico-GE. Assim como também nas outras dezessete funções de governo classificadas tanto como gasto social-GS como gasto político-GP (**ver nota de rodapé 2**).

Nos territórios analisados, os gastos políticos chegam a ultrapassar em até dez vezes a média do total dos gastos econômicos. Ao longo do período 2002-2012, este tipo de gasto flutua menos que os gastos econômicos. Embora os percentuais do gasto político não sejam nada desprezíveis, a análise desse tipo de gasto não vislumbrou ações locais que promovessem efetiva modernização administrativa direcionando os municípios para melhor enfrentar os desafios do desenvolvimento local. Nem tampouco práticas que potencializassem inovações na gestão ou adotassem novas técnicas de tomada de decisão como o planejamento estratégico, ou mesmo profissionalização dos funcionários públicos ou implantação de carreira administrativas visando otimizar esse tipo de gasto e elevar a eficiência na prestação de serviços aos cidadãos.

Poderíamos afirmar que as tentativas de reforma e modernização do Estado levadas a cabo pelo governo federal no final do século passado, com vistas a desfazer a matriz estado-cêntrica, parece não ter sensibilizado os governantes municipais a enfrentarem o desafio de modernizarem as suas administrações. Ao que parece, a reforma administrativa do Estado brasileiro ainda está para ser feita no Brasil, deixando permanecer um certo esvaziamento da capacidade de governo dos entes municipais, especialmente em iniciativas que promovam o desenvolvimento regional/local. Por outro lado, a pouca presença e rotatividade de partidos de esquerda na esfera municipal, fato tão necessário ao fortalecimento da democracia no âmbito local, teve como consequência danosas a perenização de grupos oligarcas tradicionais no exercício do poder local. Essa situação tem se constituído em um dilema de difícil solução para as modalidades de governança voltadas para o desenvolvimento local/regional inclusivo.

Em duas décadas (1995-2015) onde estiveram à frente da gestão de centenas de orçamentos municipais, o PT e o PSDB tiveram, com todo o apoio do governo federal, a oportunidade para promoverem uma mudança mais profunda nas estruturas arcaicas das

administrações e poder locais e no modo obsoleto de gerir os municípios. Nesses casos, a dimensão regional desenvolvimentista das políticas, em especial dos governos do PT, por ser segmentada setorialmente, ou por ser menos prioritária, refletiu no volume reduzido do gasto econômico nos orçamentos municipais. As experiências desses partidos à frente dessas gestões dos municípios analisados, não produziram modificações substanciais no padrão do gasto público: GS>GP>GE.

Nesse mesmo período, o governo federal não conseguiu realizar uma reforma tributária e administrativa, nem uma política nacional de desenvolvimento regional que pudesse modificar esta situação. Faltou uma transferência de recursos federais suficientes para proporcionar o crescimento do gasto econômico municipal como ocorreu com o gasto social. Vale destacar, entretanto, que no final de 2013 o governo da presidente Dilma Rousseff elaborou o projeto de lei da PNDR-Política Nacional de Desenvolvimento Regional que envolvia as três esferas de governo, propondo grandes transformações nas relações inter-federativas no Brasil. Com o golpe que destituiu a presidente, este projeto não avançou e sequer foi encaminhado ao Congresso Nacional.

Considerações finais

O objetivo deste artigo foi identificar e problematizar a possibilidade de superações das falhas e dilemas das modalidades de governança territorial no Brasil, como uma condição necessária para estabelecer compromissos de longo prazo entre o Estado, o mercado e a sociedade civil, com vistas ao desenvolvimento dos territórios locais e regionais.

Inicialmente, as falhas encontradas no funcionamento da governança territorial podem ser explicadas pelas características da matriz institucional e histórica da construção do Estado e da sociedade brasileira como um grande dilema, onde convivem valores e comportamentos nepotistas, patrimonialistas, oligárquicos e populistas, que marcam o funcionamento do clientelismo nas instituições públicas e nas organizações de classes.

Nesse caso, a cooperação que surge nas governanças entre atores sociais é um grande desafio, quase sempre limitada por desconfiança e incerteza, gerando acordos provisórios e parciais, uma vez que as instituições sancionam como legítimos alguns comportamentos que atrapalham a cooperação e o surgimento de lideranças legítimas. Nesse sentido, sanciona comportamentos que embarçam o desenvolvimento territorial e a construção de acordos de cooperação.

Outro dilema detectado diz respeito as relações verticais (União-Estados-Municípios) e horizontais (Municípios-Municípios) entre as esferas de governo articulando a cooperação institucional tão importante nos processos de desenvolvimento local/territorial. Portanto, permanece ainda o antigo dilema em torno da reorganização das competências e dos poderes de ação dos governos locais na nossa federação que esteja alinhada a um projeto político territorial estratégico e não a dinâmicas voluntaristas do desenvolvimento local. Avançar nessa direção requer o que Oliveira já sinalizou como essencial para se fortalecer a Federação no Brasil após a revolução de 1930: “[...] fazer coincidir os espaços jurídicos-constitucionais e territoriais com espaços de dominação socioeconômico-política”³⁶.

³⁶ F. Oliveira, A Crise da Federação: da Oligarquia à Globalização. Editado por R. de B. A. Affonso e P. L. B. Silva, A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados, São Paulo, Fundap.1995.

De uma maneira geral, as evidências empíricas indicam pelo menos três obstáculos: 1) a diversidade de modalidades de governança entre setores e territórios da agricultura e da indústria de transformação; 2) a desarticulação entre órgãos e secretarias do setor público nas diferentes esferas (estado e municípios); e 3) o predomínio da relação entre Estado e o setor privado nas modalidades de governança analisadas, em detrimento da baixa participação dos atores sociais das sociedades civis locais. As investigações dos processos estudados revelam sobreposições de modalidades de território e governanças, com potencial reduzido de articulações entre escalas que dificultam a coordenação multinível do desenvolvimento. Um único município pode pertencer simultaneamente ao território do Comitê de Bacia Hidrográfica, da Câmara Setorial ou de um APL. Os resultados apontam que a falta de pessoal especializado do Estado e das instituições parceiras para as funções de coordenação e de opções para nomeações, tem proporcionado a escolha de um mesmo representante para as várias instâncias de governança setorial e territorial, na indústria e na agricultura.

De acordo com as versões dos fatos apresentados, é possível caracterizar o tipo de modalidade de governança territorial vigente no Brasil, em função do seu caráter público ou privado, e dos objetivos atribuídos e dos modos de apropriação pelos atores dos recursos territoriais assim produzidos. Com base nessa perspectiva, as modalidades de governança territorial podem ser agrupadas em quatro tipos: Privada (Circuitos Turísticos), Privada-Coletiva (Arranjos produtivos locais-APLs), Estatal-Privada (Câmaras Setoriais) e Pública-Tripartite (Comitês de Bacias Hidrográficas).³⁷

As informações e dados levantados indicam que a ação dos governos locais em matéria de desenvolvimento econômico não se modifica com a desconcentração de recursos levada a cabo no período 2002-2012. O maior volume de recursos transferido pelo Governo Federal aos governos locais não se traduz em maior transferência de competências em matéria de desenvolvimento econômico, nem por atribuição de meios financeiros específicos para essa finalidade. Na verdade, a desconcentração de recursos não tem criado um quadro regulamentar novo que contribua de forma definitiva para modificar a percepção que se tem do papel das coletividades no desenvolvimento econômico local. As modalidades de governança não se constituíram numa mudança fundamental que reestruturasse o espaço público local em torno de um referencial duradouro com ênfase no desenvolvimento local. O grande dilema aqui continua sendo a inclusão da sociedade civil nos projetos de desenvolvimento local/territorial aproximando-a das modalidades de governança ou das instancias deliberativas criadas com essa finalidade.

Além disso, se admitirmos a indispensabilidade do Estado em qualquer projeto de desenvolvimento local territorial, não só através da sua ação reguladora, mas, principalmente, por meio da alocação de recursos, uma grande questão a enfrentar e a distribuição das emendas parlamentares. Como se sabe, a distribuição dos recursos orçamentários entre as três esferas de governo segue critérios estritamente políticos partidários, muitas vezes direcionadas a certas lideranças partidários específicas. Esse critério tem sido indispensável a sobrevivência dos partidos em nossa democracia. Neste caso, o dilema então é busca de uma articulação estratégica entre as instâncias que decidem sobre a destinação das emendas parlamentares com os projetos políticos de desenvolvimento local e territorial. No nosso sistema federativo, essa articulação seria

³⁷ E. L. S. Pires; L. L. Fuini; W. B. Figueiredo Filho e E. L. Mendes, A governança territorial revisitada: dispositivos institucionais....

buscada via orçamento público através do planejamento governamental. Neste sentido, a própria CF-88 avançou nesta questão ao propor a articulação entre os PPAs-Planos Plurianuais das três esferas de governo. Mas essa determinação constitucional, devido a inércia ou desinteresse da classe política, nunca saiu do papel.

Por fim, as modalidades de governança estudadas não funcionaram sustentadas nos princípios teóricos discutidos na literatura sobre o conceito de governança, não encontrando respaldo teórico e tampouco fundamentos empíricos coerentes com os motivos políticos e econômicos expressados nos instrumentos legais que as criaram. Ao não se constituírem em um espaço público institucionalizado para o fortalecimento da cidadania, o resultado pode ter sido a desmobilização dos movimentos sociais que lutaram durante anos para construir uma cidadania ativa no Brasil.

Agradecimentos

À FAPESP pelo financiamento de projetos de pesquisa que viabilizaram a escrita desse artigo, com os resultados aqui apresentados. Aos outros parceiros de pesquisa ainda entre nós e aqueles que se foram, nosso respeito e gratidão.

Bibliografia

Arretche, M.; Marques, E.; Faria, C. A. P. de. *As Políticas da Política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT*. São Paulo: Ed. Unesp. 2019.

Brasil. *A PNDR em dois tempos: A experiência apreendida e o olhar pós 2010*. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional (MI). Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. 2010.

Brasil. *I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional: texto de referência*. Brasília DF: Ministério da Integração Nacional (MI). Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. 2012. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/CNDR_/texto%20de%20referencia%20resumo%20executivo%20-%2030082012.pdf. Acesso em: 08 set. 2021.

Becker, B. “Síntese geral sobre a Política Nacional de Ordenamento territorial. Editado por Ministério da Integração nacional”. Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial, Brasília, IICA. 2005. 71-77.

Boyer, R. *Une Théorie Du Capitalisme Est-Elle Possible?* Paris: Odile Jacob. 2004.

Buckley, W. *A sociologia e a moderna teoria dos sistemas*. São Paulo: Cultrix; Editora da USP. 1971.

Carleial, L. “A Contribuição neoschumpeteriana e o desenvolvimento regional”. In: Orgs. Cruz, B.; Furtado, B.A.; Monastério, I.; Rodrigues Júnior, w. “Economia Regional e urbana”: Teorias e métodos com ênfase no Brasil. Brasília. IPEA 2011.113-140.

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 Societé*, num 48 (1999): 1-24.

Damatta, R. “Desafios do milênio: o papel e a razão da sociedade”. O dever do Estado, eds. Porto Alegre, IEE. 2006. 263-274.

Dallabrida, V. R. Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Rio de Janeiro: Garamond. 2011.

Evans, P. “O Estado como problema e solução”. Lua Nova, São Paulo, num. 28-29 (1993): 107-157, abr. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/estado-reformas-e-desenvolvimento-ano-1993-no-28-29>.

Freyre, G. Casa-Grande & Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 25. ed. Rio de Janeiro: Ed. José Olympio.1987.

Fuini, L. L. “Governança e ordenamento territorial na atualidade: uma análise do estado de São Paulo”. Boletim Campineiro de Geografia, Campinas, AGB, Vol: 5 num 2 (2015): 265-291.

Furtado, C. Perspectivas da economia Brasileira. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 1957, reedição. 2002.

Gilly, J-P.; Pecqueur, B. “La dimension local de la régulation”. Editado por Boyer, R.; Saillard, Y. Théorie de La Régulation: l'état des savoir. Paris: La Découverte. 1995. 304-312.

Haesbaert, R. Ordenamento territorial. Boletim Goiano de Geografia, Vol: 26 num 1 (2006): 117-124.

Harari, Y. N. Sapiens: Uma breve história da humanidade. Porto Alegre: L&PM. 2018.

Hodgson, G.M. “What Are Institutions?” Journal of Economic Issues, Vol: 40 num 1 (2006): 1-25, março de 2006. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/207258327/What_Are_Institutions.

Holanda, S. B. de. Raízes do Brasil. 25. ed. Rio de Janeiro: Ed. José Olympio.1993.

Humphrey, J.; Schimitz, H. “How Does Insertion in Global Value Chains Affect Upgrading in Industrial Clusters?” Regional Studies, London/UK, RSA, Vol: 36 num 9 (2002): 1017-1027.

Magalhães, J. C. R., Monteiro Neto, A., Costa, R. P. da; Resende, G. M., Sousa, A. G. “Avaliação qualitativa da política nacional de desenvolvimento regional (PNDR) e seus instrumentos explícitos: uma percepção dos atores locais”. Editado por Resende, G. M. Avaliação de Políticas públicas no Brasil: uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento regional (PNDR). Brasília: IPEA. 2017: 369-406.

Martins Filho, I. G. S. “Vocação bolivariana”. O Estado de São Paulo, 22/07/2014. Opiniões.

Ministério da Integração Nacional/Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial. Brasília: Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. 2005.

North, D.C; Summerhill, W; Weingast, B.R. "Order, Disorder and Economic Change". Editado por Mesquita, B. B.; Root, H. *Governing for Prosperity*. Yale University Press. 2000: 17-58. Disponível em: <https://www.williamsummerhill.com /s/North-Summerhill-Weingast-Order-Disorder-and-Economic-Change-Latin-America-Versus-North-America>.

North, D. C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica. 1993.

O'donnel, G. "Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina". *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, num 51 (1998): 37-61.

Oliveira, F. *A Crise da Federação: da Oligarquia à Globalização*. Editado por Affonso, R. de B. A., Silva, P.L.B. *A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados*, São Paulo, Fundap.1995.

Pires, E. L. S., Fuini, L., Mancini, R., Piccoli, D. *Governança Territorial: Conceitos, fatos e Modalidades*. Rio Claro: UNESP – IGCE: Programa de Pós-Graduação em Geografia. 2011.

Pires, E. L. S. (coord.), Figueiredo Filho, W.B., Fuini, L.L., Mancini, R.F, Otani, M; Souza, M.C.; Staud, N.; Verdi, A.R. "As Modalidades de Governança Territorial no Estado de São Paulo: territórios, políticas públicas e desenvolvimento". *Relatório Final de Pesquisa, FAPESP (Processo 11/50837-9)*. 2014: 259.

Pires, E. L. S., Fuini, L. L., Figueiredo Filho, W.B., Mendes, E. L. *A governança territorial revisitada: dispositivos institucionais, noções intermediárias e níveis de regulação*. *GEOgraphia*, Vol 19, num 41 (2017): 107-121.

Pires, E. L. S. (coord), Ávila, H. D. D., Brito, C. C. T., Caffé, A.R.D; Castro, B.; Figueiredo Filho, W. B., Fuini, L. L., Mauro, A. C., Mendes, E. L., Nascimento, J. F.; Pertile, N.; Rilbeiro, J. R., Rosolen, V. S.; Toppan, R., Verdi, A. R. *Governança territorial no Brasil: especificidades institucionais, lógicas espaciais e políticas de desenvolvimento*. *Relatório Final de Pesquisa, FAPESP (processo 2015 / 25136-8)*. 2018.

Pires, E. L. S. "Governança territorial ameaçada". *Agenda Política, Revista dos Discentes de Ciência Política da UFSCAR*, Vol 6, num 6, (2018): 67-98.

Randolph, R. "Política, planejamento e governança do desenvolvimento regional – quo vadis?". *Redes*, Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul, Vol: 22 num 1 (2017): 218-239.

Romano, R. "Participação popular e facções". *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 13 de junho de 2014. Opiniões.

Schreiber, M.; Shalders, A. *Após acordo, Congresso e Bolsonaro dividem bolo de R\$ 30 bi, em perda inédita de recursos do governo federal*. *BBC News-Brasil*, São Paulo, 04 de março de 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51746832>.

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

Storper, M.; Harrison, B. “Flexibilidade, Hierarquia e Desenvolvimento Regional: as mudanças de estrutura dos Sistemas Produtivos Industriais e seus novos modos de Governança nos anos 90”. Editado por Benko, G.; Lipietz, A. As Regiões Ganhadoras. Distritos e Redes: os novos paradigmas da Geografia Econômica. Oeiras: Celta Editora. 1994. 171-188.

Tertre, C. du. “La dimension sectorielle de la régulation”. Editado por: Boyer, R.; Saillard, Y. (eds.). Théorie de La Régulation: l'état des savoir. Paris: La Découverte. 1995. 313-322.

Toppan, R. N. “As renitências das escalas geográficas: descentralização, regionalismo e o sistema de governança da nova PNDR para a gestão do território”. Revista Espaço Acadêmico, num 201 (2018): 43-55.

Torre, A. “A governança dos territórios”. Editado por Pires, E. L. S. Governança territorial no Brasil: especificidades institucionais, lógicas espaciais e políticas de desenvolvimento. Relatório Final de Pesquisa, FAPESP (processo 2015 / 25136-8). 2018

REVISTA
INCLUSIONES M.R.
REVISTA DE HUMANIDADES
Y CIENCIAS SOCIALES

CUADERNOS DE SOFÍA
EDITORIAL

Las opiniones, análisis y conclusiones del autor son de su responsabilidad y no necesariamente reflejan el pensamiento de la **Revista Inclusiones**.

La reproducción parcial y/o total de este artículo debe hacerse con permiso de **Revista Inclusiones**.