

A GOVERNANÇA TERRITORIAL COMO NOVO MODO DE COORDENAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: CONSIDERAÇÕES GERAIS

José Renato Ribeiro¹; Ana Claudia Giannini Borges²

RESUMO

O objetivo deste trabalho é, por meio de estudo de literatura, discutir o conceito de governança territorial e a sua compreensão como novo modo de coordenação das políticas públicas no Brasil. No Brasil, especialmente durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), a questão da participação social, criação e democratização dos espaços institucionais ganha impulso. Apesar dessa ampliação dos mecanismos de participação, cabe a reflexão sobre a possibilidade real destas estruturas serem verdadeiros ou efetivos espaços de participação. A partir do estudo, pôde-se observar que existem diferentes exemplos de governança territorial, cada um apresentando estruturas, objetivos e composições distintas, mas que, de modo geral apresentam um traço comum que é a fragilidade de suas estruturas, o que tem impossibilitado a existência de um ambiente participativo e democrático, agregando os representantes do poder público e da sociedade civil organizada de forma articulada.

Palavras-chave: Governança; Território; Planejamento; Participação.

ABSTRACT

The objective of this paper is to discuss the concept of territorial governance and its understanding as a new mode of cooperation in public policies in Brazil through a literature review. In Brazil, especially during the governments of the Workers' Party (PT), the issue of social participation and the creation and democratization of institutional spaces gained momentum. Despite this expansion of participation mechanisms, it is worth reflecting on the possibility of real structures being true or effective spaces for participation. From the study, we were able to observe that there are different examples of territorial governance, each presenting

¹ Mestre e estudante de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual Paulista, Júlio de Mesquita Filho (IGCE/UNESP), campus de Rio Claro, joserenaatorbr@gmail.com; jr.ribeiro@unesp.br.

² Professora Assistente Doutora da Faculdade de Ciências Agrárias e Veterinárias (FCAV), da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), campus de Jaboticabal. Docente credenciada no Programa de Pós-Graduação em Geografia (IGCE/UNESP), campus de Rio Claro, ana.giannini@unesp.br.

specific structures, objectives and compositions, but that, in general, they have a common trait, which is the fragility of their structures, which has made it impossible to create a participatory and democratic environment, bringing together the representations of public power and organized civil society in an articulated manner.

Keywords: Governance; Territory; Planning; Participation.

1. INTRODUÇÃO

Na primeira década do século XXI, tem sido observado no Brasil um resgate do tema das políticas de desenvolvimento regional, podendo se destacar dois importantes marcos para a retomada desse tema: a Constituição Federal de 1988 e a retomada das políticas de planejamento territorial nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT). Exemplos dessa retomada foram as formulações das duas Políticas Nacionais de Desenvolvimento Regional (PNDR I e II) durante os governos progressistas do PT de 2003 a 2015. Ao considerar inegável a importância das políticas desenvolvimentistas na história brasileira, essa retomada, denominada de novo-desenvolvimentista, reconheceu a existência de novas espacialidades do desenvolvimento, permitindo que a temática da multiescalaridade e dos mecanismos de cooperação e coordenação, entre atores e agentes, ganhassem destaque na discussão das políticas públicas de desenvolvimento.

A multiescalaridade e os mecanismos de cooperação e coordenação configuram novos ordenamentos institucionais (territoriais) intermediários entre o Estado, o empresariado (mercado) e a sociedade civil (Boyer, 1999). Esses ordenamentos podem assumir um papel relevante na formulação das políticas de desenvolvimento regional, buscando uma verdadeira inscrição territorial e valorização da participação social. São iniciativas específicas do desenvolvimento territorial que são caracterizadas por ações, estratégias e políticas para a (re)construção da base produtiva local/regional, podendo ou não provocar impactos no território. A existência de dispositivos institucionais de cooperação e coordenação das ações é um critério essencial para o bom funcionamento de uma iniciativa de desenvolvimento pensada na dimensão territorial. Para Nunes e Sanfelici (2018, p. 29), o fomento de laços cooperativos e horizontais entre Estado e diferentes grupos da sociedade civil “[...] permitiria ativar recursos latentes presentes no território, abrindo perspectivas mais promissoras para a inserção das regiões na economia global”.

Dito isso, para estabelecer um diálogo amplo com o eixo temático intitulado “Estado e Democracia”, este trabalho tem como objetivo discutir o conceito de governança territorial e a sua compreensão como novo modo de coordenação das políticas públicas no Brasil. Para tal, fez-se estudo de literatura a fim de trazer os principais termos utilizados e suas definições, quanto a governança, planejamento e participação social, bem como três exemplos para ilustrar a discussão (comitês gestores de bacias hidrográficas, de arranjos produtivos locais e de uma região de planejamento voltada a produção agropecuária – o MATOPIBA).

O trabalho está organizado em cinco seções, sendo a primeira esta introdução. A seguir é apresentada a discussão central deste trabalho, ou seja, a governança territorial como novo modo de coordenação das políticas públicas. Na terceira seção, é discutido o processo de avanço dos mecanismos de participação e o esvaziamento institucional. Na quarta seção, são apresentados alguns exemplos de modalidades de governança territorial. Na quinta seção, apresenta-se uma breve reflexão sobre a governança como utopia ou falácia. Por fim, na quinta seção tem-se as considerações finais.

2. A GOVERNANÇA TERRITORIAL COMO NOVO MODO DE COORDENAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O termo governança surge com trabalhos acadêmicos sobre o mundo das empresas, dentre os quais tem-se o trabalho seminal desenvolvido por Ronald Coase em 1937, intitulado “A Natureza da Firma”, sendo mais tarde utilizado para analisar as formas operacionais de coordenação empresarial. Na década de 1980, o termo passa a ser usado e difundido pelo Banco Mundial em estudos sobre a capacidade administrativa dos Estados, o que é apresentado em conjunto com as recomendações neoliberais para os países da periferia do sistema capitalista (Ferrão, 2015).

No esforço de afastar a bagagem neoliberal do termo, alguns autores têm buscado ressignificar o conceito de governança. Esses autores refutam a relativização do Estado e enfatizam uma perspectiva tripartite para compreender o termo, agora, com o qualificativo territorial e a elaboração de políticas públicas. Assim, o termo passa a ser utilizado por diferentes áreas das ciências humanas e sociais aplicadas, em que se propõe a discussão sobre governança territorial e, com isso, tem-se conseguido aceitação no campo acadêmico e político.

Na Europa, essa aceitação está associada às mudanças estruturais representadas na reforma administrativa e reformulação do papel do Estado, no reforço da democracia

participativa e deliberativa e no fortalecimento do bloco europeu (Ferrão, 2010; Pereira, 2013). Na América Latina, a discussão da governança territorial teve impulso diante do processo de redemocratização vivenciado por muitos países da região e do processo de descentralização política do papel do Estado. Especificamente no Brasil, esses processos têm como marco a Constituição Federal de 1988 e a primeira década dos anos 2000, quando há a retomada das políticas de planejamento territorial durante os governos do Partido dos Trabalhadores.

Para Farinós (2008), a governança se refere ao surgimento de um novo sistema de relações complexas e que envolve novos atores, sendo um modelo alternativo de gerir os assuntos públicos e que pode se dar de forma multiescalar, considerando assim o Estado em seus diferentes níveis (municipal, estadual e federal), os atores empresariais ou privados e a sociedade civil organizada. Na mesma linha, Fuini (2010) destaca que a governança evidencia formas intermediárias de articulação entre atores sociais e que concebe tipos diferenciados de gestão, onde são manifestados interesses distintos e conflitantes entre os atores envolvidos, de modo que a busca pela convergência desses interesses é o que movimenta essa estratégia de desenvolvimento, que é, por natureza, parcial e provisória.

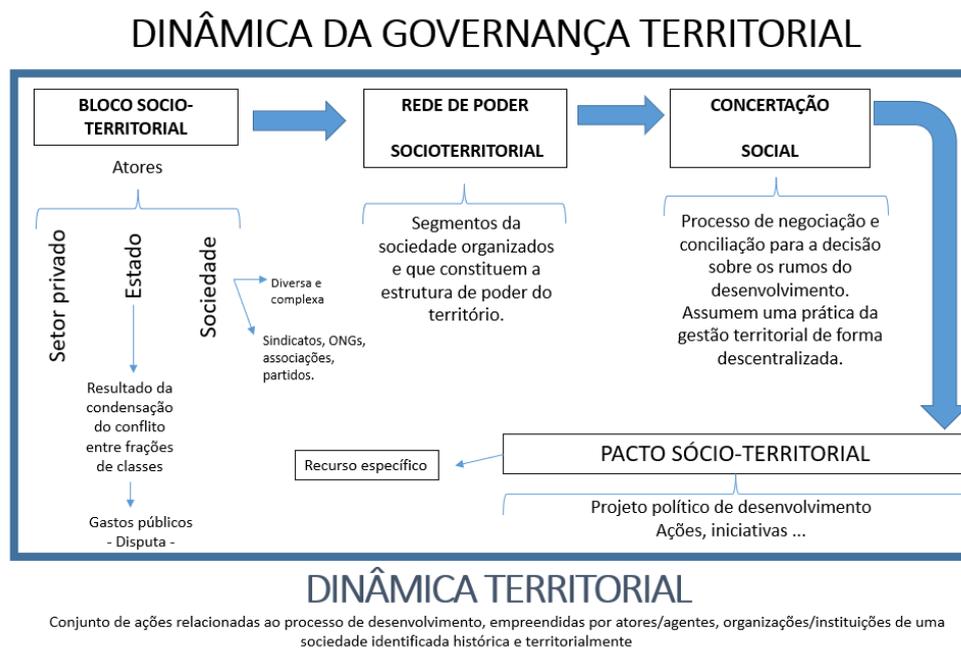
Uma definição interessante de governança territorial é a apresentada por Leloup, Moyart e Pecqueur (2005). Para esses autores, a governança territorial pode ser entendida como um novo modo de coordenação territorial e de interdependência dinâmica entre agentes notadamente produtivos e instituições locais. Pelo seu aspecto territorial, essa coordenação, bem como as organizações atuantes desse processo variam de território para território, ou seja, dependem da construção social que resulta determinado território. No mesmo sentido, Chia e Torre (2020) destacam que nesse processo de coordenação há atores de diferentes naturezas (produtivos, associativos, indivíduos e autoridades públicas) e que possuem recursos assimétricos (dinheiro, estrutura física, informações, etc). Esses atores se reúnem em torno de questões territorializadas para a promoção de ações adequadas ao desenvolvimento, podendo resultar em ações concertadas ou conflituosas.

Para Dallabrida (2011, p. 17), a governança territorial se refere “[...] às iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais”. Nesse sentido, a governança é a expressão das relações de poder características da sociedade, ou seja, é um processo social que envolve lutas de poder, discussões e negociações entre diferentes representantes, como o poder público (em diferentes escalas), os segmentos sociais e empresariais e inclusive as instituições de ensino superior.

O processo de governança territorial pode, assim, envolver aspectos da gestão social, ao inserir a ação coletiva organizada na participação e decisão do destino dos rumos da sociedade, e da gestão territorial, uma vez que, considera o processo de tomada de decisão dos atores – sociais, econômicos e institucionais – sobre a apropriação e uso dos territórios e partir da definição de estratégias de desenvolvimento (Dallabrida, 2011).

Diante disso, o autor construiu um referencial teórico para caracterizar a governança territorial com base em cinco elementos: a dinâmica territorial; o bloco socioterritorial; a concertação social; as redes de poder socioterritorial; e os pactos-socioterritoriais, como apresentado na Figura 01.

Figura 1. Esquema explicativo da Dinâmica da Governança Territorial.



Fonte: Elaborada a partir de Dallabrida (2011).

A partir do referencial desenvolvido por Dallabrida (2011), o desenvolvimento territorial é um processo que evidencia um conjunto de ações empreendidas por diferentes atores e ou agentes com certa liderança local e que integram o bloco socioterritorial por meio da concertação social (negociação, conciliação e mediação). É por meio dessa concertação que diferentes representantes do bloco socioterritorial configuram a rede de poder socioterritorial, que, em cada momento da história, assume posição hegemônica e direciona política e ideologicamente o processo de desenvolvimento. Os acordos ou ajustes provenientes da

concertação entre os diferentes representantes do bloco socioterritorial são os pactos socioterritoriais e que são determinantes para os projetos e ações de desenvolvimento futuro. Dessa forma, o pacto socioterritorial é o projeto político de desenvolvimento (Dallabrida, 2011; Fuini, 2015).

Para Lima (2019), a governança territorial é um processo estratégico de coordenação de ações políticas entre atores e agentes sociais com o objetivo de (re)formular pactos territoriais que consigam redinamizar o desenvolvimento territorial, bem como a promoção e consolidação de espaços de compromisso.

Com o exposto, vê-se que a governança é um instrumento importante para solucionar problemas específicos, bem como para a organização de estratégias de desenvolvimento. Nesse sentido, pode-se afirmar, com base em Ferrão (2015, p. 2012), que “[...] a governança é um meio e não um fim em si mesma”. Além disso, cabe ressaltar que esse instrumento não impede a existência de conflitos, logo, não se trata de um ambiente organizacional amistoso. A própria existência de um espaço de negociação entre atores de diferentes segmentos pressupõe a existência de antagonismos e conflitos intra e extra-classes. Segundo Torre (2022), o conflito é parte integrante do processo de governança territorial, podendo ser o motor de inovações em termos sociais e organizacionais, institucionais ou técnicos. Além disso, o conflito é a reação de oposição de grupos fragilizados, desassistidos ou descontentes com determinadas decisões.

Considerando a governança territorial - como estruturas diferenciadas de divisão de poderes, mediação de conflitos, gerenciamento de processos e de expectativas de planejamento do desenvolvimento dos territórios -, Pires *et al.* (2017) elaboraram uma tipologia para entender o caráter das modalidades de governança territorial. Esse caráter pode ser: privado; privado-coletivo; estatal-privado e público; e público-tripartite. No caso do privado, o que se identifica são modalidades de governança no qual as organizações privadas dominantes impulsionam e pilotam os dispositivos de coordenação dos recursos com objetivo de apropriação privada do território. Nas modalidades de caráter privado-coletivo, o ator chave é uma organização formal que agrupa atores privados e impulsiona a coordenação de recursos e estratégias. Quando o caráter é estatal-privado e público, o poder público (Estado e as instituições públicas) é que impulsiona a coordenação de recursos e estratégias territoriais compartilhado com o setor privado. Por fim, as modalidades que apresentam um caráter público-tripartite, considerada a ideal, são aquelas na qual as instituições públicas, as organizações privadas e os representantes da sociedade civil, impulsionam a coordenação compartilhada de recursos e estratégias territoriais.

Essa compreensão é relevante, pois ao considerar a diversidade de modalidades, setores contemplados e a especificidade dos interesses dos envolvidos é possível apreender a noção de governança territorial enquanto forma de organização do território em prol do desenvolvimento. Ademais, tem-se a ênfase da complexidade apresentada pela própria formação da sociedade local que, além de ser estruturada por relações de poder, como toda e qualquer sociedade capitalista, apresenta normas e alianças específicas.

Uma contribuição interessante para se pensar a governança é a apresentada por Favareto (2023), quando o autor chama a atenção para a relevância de se considerar a existência de uma tríade de dimensões explicativas fundamentais do processo do desenvolvimento territorial. Essa tríade é composta pelas coalizões de atores sociais, de ativos/capitais e de instituições. Como se vê, é mais uma abordagem institucionalista sobre o processo de desenvolvimento. Para esse autor, as instituições, sejam elas políticas sejam econômicas, funcionam como as regras do jogo que parametrizam as interações entre os agentes de um território, moldando seus contornos. O problema é que as instituições tendem a sedimentar ordens sociais desiguais. No entanto, o autor enfatiza que as instituições, como produto das relações sociais, são sustentadas por coalizões de forças sociais e que podem ser mais amplas e plurais (resultando em instituições inclusivas), como mais restritas (gerando instituições excludentes).

A composição de uma coalização envolve que os diferentes atores mobilizem ativos, trunfos e capitais, que estão distribuídos de forma desigual entre os membros (Favareto, 2023). Esses membros possuem interesses e diferenças que precisam ser combinados garantindo a coerência da coalizão. O autor destaca, ainda, que fatores externos (exógenos) podem afetar o território no qual se condensa a tríade.

O termo governança, pressupondo a existência de um mecanismo de coordenação, pode ser considerado um ganho na elaboração das políticas públicas, uma vez que, conduz a uma realocação das responsabilidades e da própria atuação dos atores, não se limitando mais à dicotomia entre o Estado e o mercado. É claro que essa realocação e a efetivação dos mecanismos de governança esbarram em obstáculos históricos da formação territorial brasileira, como bem assinala Brandão (2011) ao mencionar que o processo de reescalonamento do Estado ainda mantém os vícios do “coronelismo, enxada e voto” desenvolvido por Leal (2012). Para Leal (2012, p. 43), o coronelismo é um compromisso resultado da “[...] superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada”. Trata-se de uma forma peculiar de manifestação de

poder privado que tem conseguido se manter mesmo com a existência de um regime político de extensa base representativa.

Nesse sentido, pode-se identificar desafios para a manifestação das modalidades de governança territorial na política regional que, segundo Pires (2018), envolve a conformação do pacto federativo, a forma (instrumentos) de participação da sociedade civil na política nacional, a escassez dos mecanismos de coordenação entre os entes federados e a lógica de atuação historicamente setorial dos programas de governo. Esses desafios, de acordo com Pires (2018, p. 71), configuram “[...] sérios obstáculos a uma abordagem integrada da ação territorial da política pública, tal como requerida por um projeto de fortalecimento da base produtiva e da oferta de serviços públicos em regiões menos desenvolvidas do País.”

Para Nunes e Sanfelici (2018), algumas regiões podem apresentar mais dificuldade de renovar o tecido produtivo diante dos desafios colocados pela integração econômica e pela mudança tecnológica, devido à existência e predomínio de relações marcadamente hierarquizadas e de dependências rígidas entre os atores locais. São regiões, conforme Nunes e Sanfelici (2018, p. 28), no qual o comando de grandes firmas externas ou oligarquias regionais são preponderantes e que podem desenvolver “[...] ciclos viciosos de esclerose institucional caracterizados pelo bloqueio, por parte de coalizões dominadas por elites regionais, de saídas inovadoras para desenvolver competências assentadas em recursos locais não explorados e, assim, gerar emprego e renda”.

Essa esclerose institucional é entendida por Figueiredo Filho (2019) como resultado da inércia institucional, caracterizada pela manutenção de traços do passado, corroborando com a tese do “coronelismo, enxada e voto”. Com isso, analisar o ambiente e o arranjo institucional nas diferentes escalas geográficas permite identificar a diversidade territorial, ou seja, os diferentes modos de regulação multiescalares.

3. A GOVERNANÇA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL BRASILEIRO: DO AVANÇO DOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO AO Esvaziamento Institucional

Na subseção anterior foi tratado a definição, as possibilidades e os limites das modalidades de governança territorial e a sua dimensão multiescalar. Agora, é apresentada a discussão de como a governança e a multiescalaridade ganharam espaço na política e no planejamento nacional.

É no período novo-desenvolvimentista que se tem dois importantes marcos na elaboração de políticas públicas no nível da administração federal que são: a retomada do debate da política regional; e o fortalecimento da participação social. Em relação a retomada do debate da política regional tem-se a formulação de duas Políticas Nacionais de Desenvolvimento Regional (PNDR I e II) que reconheceram a existência de novas espacialidades do desenvolvimento. Com isso, ganha-se destaque a temática da multiescalaridade e dos mecanismos de cooperação e coordenação entre diferentes atores, na discussão das políticas públicas de desenvolvimento.

As duas Políticas Nacionais de Desenvolvimento Regional (PNDR) trouxeram inovações ao *modus operandi* do poder público em se articular nas diferentes escalas, assim como, na forma como esse poder se relaciona com a sociedade e o setor privado. Enquanto a principal contribuição da I PNDR foi incluir uma abordagem multiescalar, na Nova PNDR tem-se a preocupação com os mecanismos de articulação e cooperação, levantando, com isso, a importância em se criar um sistema de governança capaz de integrar as diferentes esferas do poder público e a mobilização dos atores sociais no território. Ao analisar o fraco desempenho da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e reconhecer o avanço retórico e normativo da questão regional de 2003 a 2010, Coelho (2015, p. 278) afirma que, apesar de apresentar proposições consistentes, “[...] a PNDR não pôde se estabelecer no governo Lula devido a características estruturais do Estado brasileiro”. Dentre essas características pode-se citar a forma de estabelecimento dos acordos partidários que, na maioria das vezes atendem a interesses distintos dos interesses públicos, o que prejudica as propostas de desenvolvimento, e a falta de articulação entre ministérios, secretarias e autarquias. (Ribeiro, 2019; Toppan, 2015).

No debate sobre as políticas de desenvolvimento, a articulação de diferentes atores sociais teve a PNDR II (ou Nova PNDR) como um incentivo e essa articulação foi fortalecida com o Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). A PNPS e o SNPS tinham como objetivo fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil. É importante situar que esse decreto buscou atender as demandas sociais por mais representação no sistema político brasileiro, o que foi amplamente criticado nas Jornadas de Junho de 2013.

De acordo com o artigo 2º, desse decreto, tem-se a sociedade civil correspondendo a: “[...] cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não

institucionalizados, suas redes e suas organizações.” (Brasil, 2014). Vê-se a tentativa de reconhecer e fortalecer a organização da sociedade brasileira em seus diferentes segmentos. O mesmo decreto expõe também as suas definições sobre os espaços de organização e discussão, como os fóruns, conselhos e assembleias. Dito isso, a política e o sistema de participação social constituem-se como instrumentos que fomentam o surgimento e/ou o fortalecimento de estruturas de governança multinível, como já definido anteriormente.

O processo de implantação e avanço da política e o sistema de participação enfrentaram problemas no Congresso Nacional, quando congressistas teceram críticas a iniciativa do poder executivo acusando-o de estar invadindo a esfera de ação dos parlamentares, recebendo a adjetivação de “decreto bolivariano”.

A PNPS e o SNPS foram extinguidas com o Decreto nº 9.759 de 2019 (Brasil, 2019a), no governo do Jair Bolsonaro. Com esse decreto foram extintos todos os colegiados criados até aquele momento, sem listar quais e por qual motivo determinado colegiado deveria ser desfeito. Ao expor os motivos para o decreto, o ministro da Casa Civil Onyx Lorenzoni (DEM) afirmou que os colegiados são usados por grupos de pressão “[...] integrados por grupos políticos específicos para se contrapor ao poder das autoridades eleitas tanto para o Executivo quanto para o Legislativo” (Brasil, 2019b, p. 02). Além disso, no mesmo documento o ministro chama o Decreto de 2014 de “aberração” e retoma o termo “decreto bolivariano” criado por críticos do documento. Quando se considera o resultado do governo Bolsonaro, como os ataques ao regime democrático brasileiro e que estão sendo julgados pelas cortes judiciárias superiores, pode-se afirmar que o Decreto de 2019 foi um ato de promoção do desmonte da capacidade da sociedade brasileira de se organizar democraticamente por meio de colegiados.

Em 01 de janeiro de 2023, no primeiro dia do terceiro governo Lula, é assinado o Decreto nº 11.371 (Brasil, 2023a) que revoga o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, assinado por Jair Bolsonaro. Já, em 31 de janeiro de 2023, dois decretos para a reconstrução da participação social nas políticas públicas são anunciados: o Decreto nº 11.406 que institui o Conselho de Participação Social da Presidência da República, instância destinada à oitiva da sociedade civil para assessorar a Presidência da República no diálogo e na interlocução com as organizações da sociedade civil e com a representação de movimentos sindicais e populares (Brasil, 2023b); e o Decreto nº 11.407 que institui o Sistema de Participação Social no âmbito da administração pública federal, cujo finalidade é estruturar, coordenar e articular as relações do Governo federal com os diferentes segmentos da sociedade civil na aplicação das políticas públicas (BRASIL, 2023c).

O novo decreto (nº 11.371 de 2023) é considerado imediatamente positivo, mas ainda é necessário analisar quais são os impactos dos governos ultraliberais pós-2016 na capacidade de organização da sociedade brasileira, bem como os impactos das redes sociais e notícias falsas na formação da opinião pública. Essa ressalva é importante, pois, um novo governo de frente ampla – termo utilizado para designar a articulação de diferentes partidos ou grupos políticos, muitas vezes de ideologias e programas políticos distintos para impedir o avanço de outro partido ou grupo – liderado pelo PT não significa, obrigatoriamente, uma repetição ou continuidade dos mesmos princípios que outrora se observava de 2003 a 2015. Uma vez que a configuração político-partidária é distinta e os grupos de pressão, sobretudo grupos conservadores, têm ganhado cada vez mais visibilidade e representação no debate público e nas decisões políticas, como se observa no tamanho da bancada BBB (referência às bancadas armamentista, ruralista e evangélica) que se configura como uma forma de coalização.

Feito esse adendo sobre o contexto de revogação da PNPS, retoma-se a importância dessa e das políticas de desenvolvimento regional e, com isso, a importância de compreendê-las como exemplos de ordenamentos institucionais (territoriais) intermediários entre o Estado e o mercado, bem com diferentes representantes da sociedade civil, sendo estratégicos na formulação das políticas públicas.

4. EXEMPLOS DE MODALIDADES DE GOVERNANÇA TERRITORIAL

No Brasil, diferentes modalidades ou dispositivos institucionais de governança territorial são identificados pela literatura, tais como os comitês de bacias hidrográficas (CBHs), as câmaras setoriais, os circuitos turísticos intermunicipais, os comitês gestores dos Arranjos Produtivos Locais (APLs), as iniciativas de economia solidária, os consórcios intermunicipais; entre outros (Abrucio; Sano; Sydow, 2010; Brandão, 2011; Costa, 2010; Dallabrida, 2011; Fuini, 2010; Lastres; Cassiolato, 2003; Pires, 2011). Nesta breve seção do trabalho, são abordados três exemplos: os comitês de bacias hidrográficas; os comitês gestores dos Arranjos Produtivos Locais; e o comitê gestor do Matopiba.

4.1. Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs)

Os CBHs são espaços institucionais (fóruns) em que representantes, com diferentes visões e atuações, de uma determinada bacia hidrográfica discutem e deliberam sobre assuntos

relacionados à gestão dos recursos hídricos em compartilhamento com as responsabilidades de gestão do poder público. Os comitês integram o Sistema Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos e são popularmente conhecidos como “Parlamento das Águas”.

Essas modalidades de governança surgiram como resposta à crescente importância que a gestão de bacias hidrográficas tem ganhado “[...] à medida que aumentam os efeitos da degradação ambiental sobre a disponibilidade de recursos hídricos” (Jacobi; Fracalanza, 2005, p. 42). A Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela Lei nº 9.433 de 1997, conhecida como “Lei das Águas”, determina que o gerenciamento dos recursos hídricos deve ser realizado de forma descentralizada, participativa e integrada, sendo os CBHs os mecanismos institucionais para que esse gerenciamento ocorra (Brasil, 1997). Os CBHs podem ser estaduais (circunscritos aos limites da unidade federativa) ou interestaduais (abrange limites de dois ou mais estados, como a CBH do rio São Francisco que abrange sete unidades federativas).

Segundo Jacobi (2021), esse tipo de governança demanda um ambiente colaborativo e que tenha capacidade de incitar e facilitar ações entre os setores público e privado, bem como envolver os diferentes atores sociais no processo de gestão. No entanto, o autor chama a atenção para o fato de que, esse tipo de modalidade de governança apresenta grandes desafios para o seu bom funcionamento, como a existência de “[...] interesses conflitantes entre os diferentes setores, a ausência de cooperação entre as organizações e especialistas, diferentes interpretações da gestão integrada da água, dinâmicas de poder e a falta de capacidade de intervenções” (Jacobi, 2021, p. 219). Apesar disso, é considerado o exemplo mais democrático.

4.2. Comitês gestores dos Arranjos Produtivos Locais

Basicamente, os APLs se constituem como aglomerações de empresas localizadas em um mesmo contexto territorial, apresentando especialização produtiva, vínculos de interação, articulação e cooperação entre si e com outros atores locais, como governo municipal, além de outras instâncias (estadual e federal), associações empresariais, instituições de crédito, universidades e outros centros de pesquisa e desenvolvimento (Ribeiro, 2021). Ao reunir diferentes empresas e promover vínculos de interação, articulação e cooperação, os APLs apresentam modalidades de governança muito distintas dos CBHs. Nessas modalidades, os atores envolvidos são os representantes das empresas atuantes no setor ou que estão inseridas

na cadeia produtiva, além do poder público (secretaria de desenvolvimento econômico, por exemplo).

A participação da sociedade civil, nesses casos, poderia ser feita pelo sindicato dos trabalhadores do setor em que o APL está inserido. Em estudo realizado de 2017 a 2019 e que abordou quatro APLs, sendo dois calçadistas (Birigui / SP e Nova Serrana / MG) e dois têxteis e confecções (Americana / SP e Monte Sião / MG), e observou-se que as estruturas de governança analisadas contavam com representantes do setor privado, mas não dos trabalhadores. A partir de Ribeiro (2019), pode-se considerar que os achados da pesquisa demonstraram a fragilidade das estruturas de governança territorial, bem como o seu caráter privado-coletivo, o que tem impossibilitado a existência de um ambiente participativo e democrático, agregando os representantes do poder público e da sociedade civil organizada.

4.3. Comitês gestor do MATOPIBA

O comitê gestor do MATOPIBA é o caso de governança mais específico tratado neste trabalho. O MATOPIBA é uma região de planejamento institucionalizada em 2015 e que reúne porções dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia. Essa vasta área do território brasileiro foi delimitada para ser o foco da formulação de políticas públicas de desenvolvimento agropecuário, em especial, aquele caracterizado pela produção de *commodities* agrícolas (soja, milho e algodão).

Com a criação da região de planejamento em 2015, foi criado também um comitê gestor com composição tripartite e responsável pelo monitoramento, implementação e a execução do plano de desenvolvimento agropecuário na região. Em 2023, uma nova versão do plano e do comitê foi instituída mantendo a composição tripartite, mas reduzindo o número de representantes. O comitê gestor reúne representantes de ministérios, poderes executivos estaduais, municipais, segmento empresarial, sindicato laboral e universidades.

No entanto, o desequilíbrio entre os segmentos afasta o caráter público-tripartite, sobretudo o aspecto compartilhado, seguindo o apresentado por Pires *et al.* (2017). A sociedade civil está presente, mas aquém de uma capacidade participativa mais efetiva, sobretudo quando se considera a diversidade social da região composta por povos indígenas, geraizeiros, quilombolas, ribeirinhos, etc. A composição e a distribuição das vagas entre os seguimentos demonstram o caráter Estatal-privado e público, uma vez que, o Estado e as instituições

públicas impulsionam a coordenação de recursos e de estratégias territoriais com o setor privado.

Importante pontuar que a criação de um plano de desenvolvimento para a região é importante, pois busca organizar as ações econômicas, sobretudo, quando se considera a complexidade social existente. No entanto, para além do objetivo, a estrutura dos planos exhibe não só os setores que são mais contemplados ou que têm mais representatividade, como expõe a correlação de forças existente. Essa correlação de forças, por um lado, mostra a complexa e a contraditória conformação do bloco no poder e, por outro, elementos importantes para se pensar um planejamento que articule diferentes setores.

5. GOVERNANÇA TERRITORIAL: UTOPIA OU FALÁCIA?

A governança territorial tem sido considerada como novo modo de coordenação das políticas públicas articulando múltiplas escalas de gestão e a diversidade de atores, podendo resultar na organização de estratégias de desenvolvimento com foco em problemas específicos. Para Ferrão (2015, p. 213), como o conceito de governança territorial é uma construção recente, não contando com um enquadramento teórico robusto e estando vinculada ao campo das políticas públicas, “[...] tende a evoluir de forma gradual, não tanto como consequência do debate científico, mas, antes como resultado de diversos exercícios de avaliação da sua aplicação prática em diferentes contextos políticos-administrativos, institucionais e culturais”.

Como observado, a literatura que analisa essas estratégias ou novas formas de coordenação das políticas públicas, envolvem as dimensões ambiental, produtiva e cultural que compõem as dinâmicas socioespaciais de diferentes territórios ou regiões. Essas dimensões se entrecruzam, podendo demandar diferentes configurações de atores ou representantes dos territórios e comunidades envolvidas.

As diferentes modalidades reúnem atores com interesses distintos e capacidade de atuação desiguais, gerando processos de negociação com diferentes intensidades e permeados pelos conflitos. Nesse sentido, pode-se afirmar que a gestão territorializada pode se configurar como uma relação truncada, ou seja, com dificuldade de avançar.

Apesar desse indicativo negativo, cabe aqui esclarecer que os mecanismos de governança territorial não devem ser entendidos como panaceias, ou seja, ‘o remédio para todos os males’. São práticas concentradas de participação social (ampla ou restrita), com mecanismos próprios de funcionamento e com capacidade de atuar na gestão do território.

Outro aspecto que deve ser esclarecido é de que a governança territorial não se trata de voluntarismo, ou seja, de algo sustentado pela boa vontade, mas sim como uma estrutura social no qual se manifesta formas de poder e relações conflituosas. É exatamente esse tipo de processo que pode ser observado nessas modalidades. Por fim, a governança territorial não se reduz a uma visão idílica (utópica) das relações sociais e econômicas, sendo estruturas institucionais na qual há interação entre forças que podem pressionar pela cooperação ou pelo conflito.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A governança tem sido entendida como um ambiente institucional diferenciado de partilha de poderes e um instrumento de importância na formulação e implementação das políticas públicas. No Brasil, pode-se destacar dois importantes marcos para compreender a busca por esses ambientes institucionais diferenciados de partilha de poderes: a Constituição Federal de 1988; e a retomada das políticas de planejamento territorial nos governos do PT.

Durante os governos do PT, a questão da participação social, democratização dos espaços e a criação de espaços institucionais ganham impulso. Vê-se a criação de conselhos e fóruns em diferentes níveis federativos e que abarcam diferentes dimensões da sociedade e da economia. Apesar dessa ampliação dos mecanismos de participação, cabe a reflexão sobre a possibilidade real dessas estruturas serem verdadeiros ou efetivos espaços de participação.

A partir do artigo, pôde-se observar que existem diferentes exemplos de governança territorial, dentre eles os comitês gestores de políticas públicas, as câmaras setoriais e os comitês de bacias. Cada um desses possui estruturas, objetivos e composições distintas, mas que, de modo geral, apresentam um traço comum que é a fragilidade de suas estruturas, o que tem impossibilitado a existência de um ambiente participativo e democrático, agregando os representantes do poder público e da sociedade civil organizada de forma articulada.

AGRADECIMENTOS ~~(OPCIONAL)~~

O presente trabalho foi realizado com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), Brasil. Processo nº 21/01312-2.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; SANO, H.; SYDOW, C.T. Radiografia do Associativismo Territorial Brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: KLINK, J. (Org.). **Governança das Metrôpoles?** Conceitos, Experiências e Perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010, p. 21-48.

BEZERRA, C. P. **Ideologia e governabilidade:** as políticas participativas nos governos do PT. Tese. FFLCH/USP, São Paulo, 2020.

BOYER, R. Estado, mercado e desenvolvimento: uma nova síntese para o século XXI. **Economia e Sociedade**. Campinas, n.12. jun. 1999.

BRANDÃO, C. A. Descentralização enquanto modo de ordenamento espacial do poder e o reescalamento territorial do Estado: trajetória e desafios para o Brasil. In: DALLABRIDA, V.R. (Org.). **Gestão Territorial e Desenvolvimento:** Descentralização Político-Administrativa, Estruturas Subnacionais de Gestão do Desenvolvimento e Capacidades Estatais. 1ed.Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2011, v. 1, p. 115-135.

BRASIL (CASA CIVIL). **Exposição de Motivos n. 19. 11 de abril de 2019**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-Dec-9759-19.pdf. Acesso em: 10 nov. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, 2024.

BRASIL(a). Decreto nº 11.406, de 31 de janeiro de 2023. Institui o Conselho de Participação Social da Presidência da República. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Edição Extra, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 janeiro. 2023. Nº 22-A, Seção 1, p.1. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=600&pagina=1&data=31/01/2023&totalArquivos=1> Acessado em: 14 fev. 2024.

BRASIL(b). Decreto nº 11.407, de 31 de janeiro de 2023. Institui o Sistema de Participação Social. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Edição Extra, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 janeiro. 2023. Nº 22-A, Seção 1, p.1. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=600&pagina=1&data=31/01/2023&totalArquivos=1>. Acessado em: 14 fev. 2024.

BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Edição Extra, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 abril. 2019. Nº 70-A, Seção 1, p.5. Disponível em:

<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=11/04/2019&jornal=600&pagina=5&totalArquivos=17>. Acessado em: 10 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 09 jan. 1997. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=09/01/1997&jornal=1&pagina=4&totalArquivos=64>. Acessado em: 15 nov. 2024.

CHIA, E; TORRE, A. Gobernanza territorial a través del prisma de los instrumentos, aprendizajes y conflictos. **Investigaciones Geográficas**, 60, p. 18-34, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5354/0719-5370.2020.57285>. Acessado em: 15 fev. 2024.

COELHO, V.L.P. **A política regional do governo Lula (2003-2010)**. Revista Política e Planejamento Regional, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, julho/dez, p. 265-286, 2015.

COSTA, E.J.M. **Arranjos Produtivos Locais, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional**. 1. ed. Brasília: Mais Gráfica, v. 1., 404 p., 2010.

DALLABRIDA, V. R. A gestão territorial através do diálogo e da participação. **Scripta Nova-Revista Electronica de Geografia y Ciencias Sociales**, v. XI, p. 20-35, 2007.

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

FARINÓS, J. **Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda**. Boletín de la A.G.E, nº 46, p. 11-32, 2008.

FAVARETO, A. S. **Para uma abordagem territorial do desenvolvimento regional: a importância da tríade coalizões de atores sociais, ativos e instituições**. Guaju – Revista Brasileira de Desenvolvimento Territorial Sustentável, v. 9, p. 42-69, 2023.

FERRÃO, J. **Governança e Ordenamento do Território**. Reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática. Revista Prospectiva e Planejamento, Lisboa, v. 17, p. 129-139, 2010.

FERRÃO, J. **Governança democrática metropolitana**. Como construir a “cidade dos cidadãos”? FERREIRA, A; RUA, J; MATTOS, R. C. (Orgs). **Desafios da metropolização do espaço**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Consequência, 2015, p. 209 – 224.

FIGUEIREDO FILHO, W.B. Estruturas de governança no interior do estado de São Paulo: participação truncada e assimetrias de informação. **REDES (Santa Cruz do Sul. On-line)**, v. 24, p. 356-374, 2019.

FUINI, L. L. **Manifestações da Governança Territorial no Brasil**: uma análise do Circuito das Águas Paulista e do Circuito das Malhas do Sul de Minas Gerais. 2010. Tese. IGCE/UNESP, Rio Claro, 2010.

JACOBI, P. R; FRACALANZA, A. P. Comitês de bacias hidrográficas no Brasil: desafios de fortalecimento da gestão compartilhada e participativa. **Desenvolvimento e Meio Ambiente (UFPR)**, v. 11-12, p. 41-49, 2005.

JACOBI, P. R; BUCKERIDGE, M; RIBEIRO, W. C. Governança da água na Região Metropolitana de São Paulo - desafios à luz das mudanças climáticas. **Estudos Avançados (Online)**, v. 35, p. 209-226, 2021.

LASTRES, H. M. M; CASSIOLATO, J. E. **Glossário de Arranjos e Sistemas produtivos e Inovativos Locais**. REDESIST. IE/UFRJ, SEBRAE. Novembro, 2003.

LEAL, V. N. **Coronelismo Enxada e Voto**. O município e regime representativo no Brasil. 7ª ed. São Paulo. Companhia das Letras, 2012.

LELOUP, F; MOYART, L; PECQUEUR, B. La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? **Revue Géographie, économie, société**, v. 7, p. 321-332, 2005.

LIMA, I. G. Governança Territorial. **Geographia**, v. 21, p. 131-135, 2019.

NUNES, J; SANFELICI, D. Ambiente institucional e diversidade territorial: considerações para uma agenda de pesquisa. **Geographia**, Niterói, v. 20, n. 44, 2018.

PEREIRA, M. Da governança à governança territorial colaborativa uma agenda para o futuro do desenvolvimento regional. **Desenvolvimento Regional em Debate**, v. 3, n. 2, julho-diciembre, p. 52-65, 2013.

PIRES, E. L. S.; FUINI, L.L.; MANCINI, R.F.; PICCOLI NETO, D. **Governança Territorial: Conceitos, Fatos e Modalidades**. Rio Claro: Editora da Pós-graduação em Geografia/ IGCE/ UNESP, 2011.

PIRES, E.L.S. Governança Territorial Ameaçada. **Agenda Política**, v. 6, p. 67-98, 2018.

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**, Niterói, v. 19, n. 41, 2017.

PIRES DO RIO, G A. Gestão de águas: um desafio geo-institucional. **Revista Tamoios**, v. 13, p. 3-23, 2017.

RIBEIRO, J. R. Considerações sobre o Desenvolvimento Territorial: conceitos e experiências brasileiras. **Caderno Prudentino de Geografia**. v. 1, p. 7 - 30, 2021.

RIBEIRO, J.R. **Estado, Território, Governança e Políticas de Desenvolvimento**: um estudo sobre as políticas regionais de desenvolvimento para os Arranjos Produtivos Locais nos estados de São Paulo e Minas Gerais durante o novo-desenvolvimentismo (2003-2015). Dissertação. Rio Claro-SP: IGCE/UNESP, 2019.

TOPPAN, R. N. **A Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional**: Uma análise sobre as estratégias de Desenvolvimento Territorial para o Brasil. Dissertação de Mestrado. Rio Claro-SP: IGCE/UNESP, 2015.

TORRE, A. Elementos de governança territorial. PIRES, E. L. S. (Org.). **Governança de territórios em desenvolvimentos desiguais**: uma análise crítica. 1ed. São Paulo: Editora Unesp, 2022, v. 1, p. 29-32.