

A GOVERNANÇA TERRITORIAL E SUAS MANIFESTAÇÕES: ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS (APLS) E CIRCUITOS TURÍSTICOS

Lucas Labigalini Fuini¹

RESUMO

Este artigo procura sistematizar ideias teóricas e metodológicas para compreender como se articulam as novas formas de governança econômica do território, através das estratégias institucionais e organizacionais dos atores locais para mobilização dos recursos e ativos territoriais específicos, em projetos coletivos de desenvolvimento local. Propõe uma base teórica aplicada para estudos que buscam compreender como se expressam as organizações e as instituições, seus atores e agentes nos ambientes da estrutura de governança territorial, tendo em vista os vários contextos socioespaciais e territoriais em curso no Brasil. Deste modo, os Arranjos Produtivos Locais (APLs) e os Circuitos Turísticos aparecem como estratégias inovadoras de governança territorial, dado o caráter próprio de configuração da relação entre estado, iniciativa privada e outras instituições sociais.

Palavras-chave: Governança territorial. Arranjos produtivos locais. Circuitos turísticos. Desenvolvimento territorial.

GOVERNANCE AND TERRITORIAL EVENTS: LOCAL PRODUCTIVE ARRANGEMENTS (APLS) AND TOURS

ABSTRACT

This article aims at theoretical ideas and methodological approaches to ascertain how the new forms of economic governance of the territory, through the institutional and organizational strategies of local actors to mobilize resources and territorial assets specific collective projects of territorial development. The paper proposes a theoretical basis for applied studies trying to understand how to express the organizations and institutions, its actors and agents in the environments of the structure of territorial governance, in view of the various socio-spatial and territorial underway in Brazil. Thus, the local productive arrangements (APLs) and Tours appear as innovative strategies for territorial governance given the character of its own configuration of the relationship between state, private and other social institutions.

Key-words: Territorial governance. Local productive arrangements. Tours. Territorial development.

¹ Professor das Faculdades IESI/Unip (Itapira/SP) e doutor em Geografia pela Unesp-Rio Claro (Área de concentração em Organização do Espaço); endereço: Rua 7 de Setembro, 16, Centro, Itapira/SP, CEP: 13.970-060; email: lucasfuini@yahoo.com.br

1 INTRODUÇÃO

A transição em voga, desde a década de 1970, de um modelo regulatório de acumulação e de organização industrial fordista-keynesiano para um modelo de produção pós-fordista e de acumulação flexível deu início às mudanças sensíveis associadas às técnicas de produção, gerenciamento do sistema produtivo, organização espacial da indústria, regulamentação e controle do mercado de trabalho, inserção do local e do estado na economia nacional e internacional.

Neste sentido, esse conjunto de modificações aprofundou o caráter de especialização produtiva das regiões e localidades – imersas em espaços subnacionais – que passou a buscar novas formas de mobilizar seus recursos competitivos diante da crescente concorrência intranacional e internacional.

Com o componente da descentralização estatal, reforçou-se a necessidade de se articularem estruturas e projetos de desenvolvimento local que estivessem baseados em atores, capacidades e conhecimentos endógenos. Como estas iniciativas não estão descoladas de contextos mais amplos – regionais, nacionais e internacionais – trata-se, pois, de promover formas de regulação parciais das cadeias produtivas e dos processos de desenvolvimento socioeconômico. O desenvolvimento territorial expressa de forma mais ampla essas iniciativas oriundas de contextos locais/regionais ancoradas em recursos específicos e que buscam alavancar as vantagens competitivas locais aliadas à promoção de mudanças estruturais que conduzam ao bem-estar social da comunidade local. As mudanças estruturais ocorridas com os estados nacionais e as atividades econômicas impuseram novos desafios quanto às formas de regulação e de planejamento nacionais e regionais. Por exemplo, o planejamento e o desenvolvimento passaram de regional para territorial.

No período glorioso do fordismo-keynesianismo, sobretudo nas décadas de 1950 e 1960, predominava um tipo de inserção territorial do estado baseado no modelo de planejamento centralizado e outorgado, no qual as regiões e municípios aparecem apenas como elementos justapostos do cenário onde se implantam as políticas territoriais. Os atores locais, com suas demandas específicas, não são dotados de instrumentais para a execução de políticas públicas, predominando uma relação de clientelismo baseada na distribuição de recursos pelo estado para obras e projetos pontuais, senão quando ele mesmo aplica os recursos e executa diretamente grandes obras com teor técnico e social discutíveis.

No cenário atual tornam-se cada vez mais nítidos os contornos e desafios advindos com a descentralização político-administrativa do estado, a privatização de antigos serviços e setores públicos e a flexibilização de regulamentos e contratos. Neste sentido, faz-se necessária a coordenação de agentes e instituições ancorados em suas regiões e localidades para definirem novas formas de administrar os fluxos econômicos, políticos e sociais que lhes foram transferidos, para os seus *territórios*.

Coloca-se, portanto, a seguinte temática para a análise do desenvolvimento territorial: como observar a manifestação das novas formas de “governança territorial” oriundas no contexto recente do Brasil, caracterizando as instituições, a natureza privada, pública ou mista e as formas de inserção dos entes federativos nestas novas articulações emergentes? Trata-se, pois, de como perseguir as experiências dos teóricos institucionalistas da escola (francesa) da regulação e dos neoinstitucionalistas americanos sobre as mudanças espaciais em curso, trazendo-as e adaptando-as ao contexto brasileiro, de mudanças do papel do estado e das formas de regulação das atividades econômicas e do território.

O objetivo central do artigo é caracterizar a importância teórica de estruturas de governança e de regulação na dinâmica territorial local e regional de aglomerados produtivos, considerando ser este um elemento essencial tratado nos estudos e estratégias de planejamento e desenvolvimento territorial atual. Trata-se de uma análise aprofundada das formas de “governança” e distribuição de poder em circuitos, cadeias e sistemas produtivos com forte componente local e regional, considerando-se a importância das instituições formais e das outras formas de coordenação informal entre atores locais na regulação dos territórios e nos processos de desenvolvimento territorial.

Deste modo, a noção de governança territorial vai além de uma simples forma de organização econômica interregional, definida pelo estado ou por relações de troca puramente mercantis, associando-se também às modalidades de coordenação socioeconômicas mais complexas que abarcam instituições, convenções, registros de ação e formas de incerteza, definindo, assim, um tipo de regulação misto entre o político e o econômico, entre o local, o nacional e o global, com forte conteúdo territorial.

Essa forma de abordagem da governança está organizada neste artigo em duas seções. A primeira seção preocupa-se com os aspectos teóricos e tipológicos da governança territorial, aprofundados nos estudos de três décadas de “pós-fordismo” e globalização, relacionando-se a governança com o desenvolvimento territorial. A segunda seção conclui o artigo, sintetizando as nossas considerações sobre o tema com base nos exemplos brasileiros dos Arranjos Produtivos Locais (APLs) e dos Circuitos Turísticos.

2 O CONCEITO DE GOVERNANÇA TERRITORIAL

Segundo Dallabrida (2006), o uso de termo governança origina-se em análise de Ronald Coase, na década de 1930, retomada posteriormente por Olivier Williamson, sobre o mundo das empresas designando os dispositivos operacionalizados pela firma para obter uma coordenação eficaz. Na década de 1970, o termo passa a circular pelo debate político, na Europa ocidental e nos Estados Unidos, associada à governabilidade, ou seja, às necessárias mudanças das instituições e organizações para melhorar a capacidade de gestão do estado frente aos cidadãos. Na década de 1980 o termo *governance* ressurgiu em documentos do Banco Mundial, tratando da capacidade financeira e administrativa do estado – mormente aqueles em desenvolvimento – para tornar efetivas as ações de governo na implementação de políticas e consecução de metas coletivas para otimizar e gerir recursos econômicos e sociais. Para o Banco, importavam, pois, os “bons modos de governança”.

Trata-se de um momento de mudança das economias capitalistas, colocando-se a ação local como alternativa para enfrentar os males relativos à capacidade declinante do estado-nação em controlar os fluxos financeiros das empresas multinacionais. Assim, os investimentos incidem cada vez mais em esquemas de negociação entre o capital financeiro internacional e os poderes locais, que tentam ao máximo promover os atrativos locais associados ao desenvolvimento capitalista.

O conceito de governança sugere que se coloque o acento nas formas de coordenação horizontal e vertical da ação pública. Isto é acompanhado de um enfraquecimento do estado governamental, em proveito de outras autoridades estatais (a justiça, as autoridades independentes), das coletividades territoriais e de componentes da sociedade civil. (BOURDIN, 2001).

Concebendo também as estruturas de governança como alavancas da competitividade e do desenvolvimento territorial das regiões e aglomerados produtivos, através de seus recursos e ativos territorializados, pode-se considerar que englobam as ferramentas sociais e políticas que promovem as metas de obter o máximo de externalidades regionais através da promoção das vantagens competitivas e que, ao mesmo tempo, asseguram que os padrões sociais de coordenação do bem-estar da comunidade sejam preservados. Tais ferramentas são descritas sucintamente em termos de um conjunto informal de mecanismos que sustentam economicamente os costumes e convenções culturais regionais e um conjunto formal de instituições e organizações que auxiliam para aumentar as reservas locais de economias de aglomeração. (SCOTT, 1998, p. 107).

Faz-se necessário caracterizar o período atual pela composição de um “mosaico global de regiões” (BENKO, 1996) e, deste modo, a iminente “territorialização” dos sistemas econômicos (STORPER, 1993) impõe à governança uma nova perspectiva, sendo potencialmente válido se trabalhar com a ideia de uma “governança territorial”.

A governança territorial é definida como o processo institucional-organizacional de construção de uma estratégia para compatibilizar os diferentes modos de coordenação entre atores geograficamente próximos em caráter parcial e provisório, atendendo a premissa de resolução de problemas inéditos. Estes compromissos articulam: os atores econômicos entre si e estes com

os atores institucionais-sociais e políticos, através de “regras do jogo”, e a dimensão local e a global (nacional ou mundial), através das mediações realizadas por atores ancorados no território (COLETTIS, GILLY, et. al., 1999). A abordagem do termo governança, na perspectiva da teoria da regulação (BOYER, 1990), abarca mais especificamente as estruturas de coordenação e tomada de decisões da rede de relações entre unidades de produção e fornecedores-compradores, envolvendo a combinação de diferentes formas de hierarquia, subcontratação, parceria, “atmosfera”, agências públicas e parapúblicas, de cooperação em tecnologias, etc. (BENKO, 1996).

Segundo Dallabrida (2006), o termo 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”.

Tapia (2005) trabalha com exemplos de pactos territoriais ocorridos na Itália, mais precisamente na área do Mezzogiorno, nas regiões do Veneto, Toscana, Emilia Romagna. Trata-se da formação de pactos sociais e esquemas de concertação social buscando constituir coalizões estáveis entre atores locais a fim de deflagrar um processo de transformação da economia e da sociedade local, visando melhorar a oferta de bens coletivos.

No Brasil, análises nas áreas de ciências humanas e sociais têm dado possibilidade de se compreender melhor as novas dinâmicas de regulação e ordenação social e política e de justificar a importância de se produzirem investigações voltadas à identificação e classificação de novos mosaicos e composições locais e regionais dispersos no território nacional. Castro (2003), por exemplo, busca compreender a territorialidade da ação social e das práticas que estão incrustadas nos espaços institucionais através da associação entre distribuição espacial dos complexos institucionais e a posse efetiva e acesso aos direitos da cidadania.

Antas Jr. (2004), em sua análise das novas formas de regulação no território nacional, parte da premissa – colocada à análise geográfica – de que o estado já não é mais o detentor de toda a regulação social, econômica e política, dividindo esta responsabilidade com as corporações globais e as instituições civis não governamentais. Produz-se sobre o território nacional um poder fragmentado especializado por setores econômicos, integrando porções territoriais não contíguas através de redes técnicas e organizacionais onde prevalece a hegemonia corporativa sobre as solidariedades orgânicas.

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

A condição de emergência de novas formas de coordenação e organização do território está associada, dentre outros fatores, ao contexto de redefinição do papel do estado nacional e sua crescente descentralização político-administrativa, potencializando o papel das escalas local e regional como âmbitos do desenvolvimento e da regulação territorial dos sistemas produtivos e atividades econômicas. Neste quadro analítico estão incluídas formas intermediárias de regulação, fortalecendo os níveis decisórios hierarquicamente abaixo da esfera do estado soberano, como os governos, autoridades locais e os diretórios regionais (SCOTT, 1998).

Deste modo, as estruturas de governança, quando abordadas em âmbito subnacional local, não podem ser reduzidas somente ao limite dos municípios e de suas estruturas político-administrativas, haja vista que a convergência de cadeias produtivas e de redes de atores locais mobilizados endogenamente (“desde baixo” e não através do planejamento outorgado) se faz, mormente, em contextos socioespaciais inéditos.

A definição de uma estrutura de governança territorial, como aparece exposta na Figura 1, se compõe, pois, de um determinado contexto territorial – podendo ser um município, uma rede de municípios, uma região etc. – onde os atores locais entram em relação e concebem instituições que os representam neste acordo, além do próprio ambiente institucional preexistente. Configura-se em torno de esquemas diversos (APL, Circuitos, Comitês), podendo ser uma governança de tipo variável, entre o público e o privado. Nesta tessitura estabelecida buscar-se-á

mobilizar recursos territoriais locais atendendo ao objetivo de incrementar a competitividade territorial local se chegar em determinado nível de desenvolvimento territorial. Em todo esse sistema, as relações entre atores, instituições, governança, recursos e desenvolvimento territorial são continuamente alimentadas por fluxos comerciais, políticos e de informações, concebendo, portanto, um mecanismo aberto sujeito às modificações por qualquer uma de suas partes e refratário às inovações e estímulos concorrenciais oriundos de fora ou de dentro do sistema.



Figura 1 - Fluxograma ilustrativo sobre a Governança territorial

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 ator central, uma grande empresa, ou compartilhando em vários atores articulados por uma instância coletiva, a tarefa de definir as estratégias competitivas principais de um aglomerado produtivo local. E, neste sentido, se direciona às características, estratégias e possibilidades inerentes ao processo de desenvolvimento territorial.

Essas estratégias podem, então, basear-se em investimentos na capacitação da mão de obra e na inovação, qualificação dos recursos e especificação, ou podem estar assentadas na redução de contingente e pagamento de salários baixos, tirando seu diferencial concorrencial no jogo de preços do mercado. A governança é, pois, um elo essencial que liga a empresa a seus fornecedores, compradores e parceiros, públicos e privados.

Deste modo, na perspectiva do desenvolvimento e dinâmica socioprodutiva, os territórios podem ser vistos tanto como recursos quanto como atores locais situados em contextos específicos de relações de poder e de governança envolvendo empresas e atores coletivos. Mas o território não é somente um espaço definido de recursos. É também o modo de estabelecimento de um grupo, em um ambiente natural, que através da organização e da localização das atividades gera condições prévias de comunicação-linguagem e aprendizado coletivo (*as formas de cooperação que criam racionalidades tecnológicas e organizacionais*). (STORPER, 1997)

Trata-se, em última instância, como sugerem Pires, Muller e Verdi (2006), de se definir o desenvolvimento territorial como um processo de mudança social de caráter endógeno, capaz de produzir solidariedade e cidadania, e que possa conduzir de forma integrada e permanente a mudança qualitativa e a melhoria do bem-estar da população de uma localidade ou uma região. Nas estratégias competitivas da globalização, o desenvolvimento é dinamizado por expectativas dos agentes econômicos nas vantagens locais. Em relação a isso, o território atua como ator principal do desenvolvimento econômico regional, e as políticas, as organizações e a governança são recursos específicos, a um só tempo disponíveis ou a ser criados; quando disponíveis, tratar-se-ia de sua difusão no território; quando ausentes, de sua criação (invenção e inovação). Desta forma, o desenvolvimento territorial é o resultado de uma ação coletiva intencional de caráter

local, um modo de regulação territorial, portanto, uma ação associada a uma cultura, a um plano e instituições locais, tendo em vista arranjos de regulação das práticas sociais (PIRES; MULLER; VERDI, 2006).

3 ALGUNS EXEMPLOS DE GOVERNANÇA TERRITORIAL NO BRASIL

As iniciativas relacionadas ao desenvolvimento local visualizadas atualmente no território brasileiro compreendem demandas bastante diversificadas presentes nos campos econômico, social, cultural, ecológico, sendo representantes deste movimento: os Arranjos Produtivos Locais (APL), os Circuitos Turísticos, as Agências e Conselhos de Desenvolvimento local/regional, os Consórcios Intermunicipais, as Regiões Metropolitanas, entre outras estruturas político-institucionais. Neste artigo colocaremos em destaque a análise dos Arranjos Produtivos Locais e dos Circuitos Turísticos.

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

Os Arranjos Produtivos Locais (APL) surgiram em um esforço teórico para compreender os modelos de aglomerações produtivas de pequenas empresas e sistemas produtivos territorializados, como os distritos industriais italianos (BECATTINI, 1994) e os clusters industriais (PORTER, 1999), à luz da realidade brasileira. Trata-se também de uma medida de ação governamental de estímulo ao desenvolvimento econômico territorial das localidades, combinando a reativação de economias de aglomeração com o suporte das vocações regionais.

O conceito de APL foi inicialmente sistematizado no Brasil por um grupo de pesquisadores reunidos na Redesist (Rede de Pesquisa de Sistemas Locais de Produção e Inovação do Instituto de Economia da UFRJ), sendo posteriormente incorporado nas propostas de órgãos como o Sebrae e o BNDES. Esse grupo define os APLs, como:

Aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais – com foco em um conjunto específico de atividades econômicas – que apresentam vínculos mesmo que incipientes. Geralmente envolvem a participação e interação de empresas – que podem ser desde produtoras de bens e serviços finais até fornecedoras de insumos e equipamentos, prestadoras de consultorias e serviços, comercializadoras, clientes, entre outros, e suas variadas formas de representação e associação. Incluem também diversas outras instituições públicas e privadas voltadas para a formação e capacitação de recursos humanos (escolas técnicas e universidades), pesquisa, desenvolvimento, engenharia, política, promoção e financiamento. Tais arranjos comumente apresentam fortes vínculos envolvendo atores localizados no mesmo território; por sua vez, as interações referem-se não apenas a empresas atuantes em diversos ramos de atividade e suas diversas formas de representação e associação (particularmente cooperativas), mas também as diversas outras instituições públicas e privadas. (LASTRES; CASSIOLATO, 2004, p. 10-11).

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

tantes, definindo a governança como uma forma de coordenação do complexo industrial em sua base territorial.

No âmbito das políticas de desenvolvimento regional no Brasil, este parece ser um dos apelos atuais do Governo Federal e de alguns estados e municípios para fortalecimento da coordenação de aglomerados produtivos e para a promoção da competitividade e desenvolvimento econômico dos territórios.

Nos Planos Plurianuais do Governo Federal (2004-2007 e 2008-2011), constam os APLs como eixos centrais da política industrial e de desenvolvimento regional. Em agosto de 2004 foi instalado o Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais – GTP APL, por Portaria Interministerial nº 200, de 03/08/2004, envolvendo 23 instituições (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste, Finep, entre outras) com o apoio de uma Secretaria Técnica, lotada na estrutura organizacional do MDIC (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior), com o objetivo de adotar uma metodologia de apoio integrado a arranjos produtivos locais, com base na articulação de ações governamentais. Essa portaria foi reeditada em 24/10/2005 (com a inclusão de mais instituições), 31/10/2006 e em 24/04/2008. A atividade desse grupo de trabalho foi focalizada, inicialmente, em 11 APLs pilotos, distribuídos nas cinco regiões do país, com o propósito de testar uma metodologia de atuação integrada (<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna>).

Ações em torno de APLs também têm merecido a atenção de outros atores e instituições como o Sebrae (Serviço de Apoio à Micro e Pequena Empresa), BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), Caixa Econômica Federal, FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo), entre outros.

O Sebrae, por exemplo, identificou vários APLs potenciais e consolidados, configurando um verdadeiro “mosaico de regiões” produtivas imersas na economia nacional. Esses aglomerados estão associados a uma gama de setores de atividades diversificadas, destacando, dentre outros, o têxtil (bordados, cama-mesa-banho, malhas etc.), a cerâmica (vermelha e de revestimento), o coureiro-calçadista (infantis, esportivos, masculino e feminino).

Em termos práticos, há o projeto resultante da parceria entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Promos (Agência de Promoção de Negócios da Câmara de Comércio de Milão) e o Sebrae para instalação de quatro APLs em municípios brasileiros: o polo moveleiro em Paragominas, no Pará; o distrito calçadista de Campina Grande, na Paraíba; o polo de moda íntima em Nova Friburgo, no Rio e o polo de confecções e artesanato em Tobias Barreto, em Sergipe. “O prazo de implantação é de três anos e o projeto vai custar US\$ 5,8 milhões, sendo US\$ 3,4 milhões do Sebrae, US\$ 2 milhões do BID e US\$ 400 mil da Promos”. (<http://www.comunidade.sebrae.com.br/promos/>). O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) também tem realizado parcerias com secretarias estaduais para investimentos em APLs. No Rio de Janeiro, em ação conjunta com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços do Estado, foram liberados US\$ 6 milhões para os APLs de moda-praia de Cabo Frio e de móveis da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. (<http://www.imprensa.rj.gov.br>). No Paraná, em articulação com a Secretaria Estadual de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, o Banco fez um empréstimo de US\$ 10 milhões para o desenvolvimento de APLs no Estado. (<http://www.redeaplmineral.org.br/noticias>).

Em São Paulo, através da ação com a Secretaria de Desenvolvimento, o Banco investirá cerca de US\$ 20 milhões em 15 APLs-piloto no estado. Além disso, São Paulo possui hoje um Programa Estadual de Fomento aos APLs do estado, instituído pelo governador através de Decreto lei de 7 de agosto de 2009. Este programa autoriza o estabelecimento a realizar convênios com municípios do estado, almejando, além da transferência de recursos para o incremento de cadeias produtivas, a descentralização do desenvolvimento produtivo, o aumento da competitividade de micro, pequenas e médias empresas, o empreendedorismo e cooperação entre o setor produtivo, entidades de classe e de apoio, órgãos da administração pública, universidades, institutos de pesquisa/desenvolvimento/inação e centros de educação tecnológica. Na Bahia, através do projeto Progredir, são previstos investimentos em APLs na ordem de US\$ 16,6 milhões, com 60% desses recursos oriundos de empréstimos do BID. Em alguns casos, existem APLs que par-

ticipam de mais de um projeto, possuindo atuação institucional mais intensa. Este é o caso do arranjo de calçados masculinos de Franca, que participa de projetos simultâneos do Ministério do Desenvolvimento, Secretaria de Desenvolvimento do Estado de São Paulo, Sebrae/São Paulo e Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp).

Conclui-se, portanto, que existem APLs em diferentes estágios de coordenação produtiva e institucional, refletindo cada qual com o nível econômico e tecnológico adequado ao seu contexto regional e setorial. Santos, Diniz e Barbosa (2006) estabeleceram uma classificação para os APLs situados em ambientes periféricos, como se vê na Tabela 1, construindo um modelo analítico que caracteriza situação de aglomeração, arranjo potencial e, em perfil mais restrito, a noção de arranjo produtivo local.

TABELA 1 - As Vantagens competitivas locacionais em aglomerações e arranjos produtivos locais

FORMATOS EMPÍRICOS DE APLS	VANTAGENS COMPETITIVAS DE APLS
<ul style="list-style-type: none"> - <i>aglomeração setorial</i> de tamanho relativamente grande, com importante presença de médias ou pequenas empresas; - <i>aglomerado de subunidades de criação ou firmas</i> com enfoque criativo de forma geral ou que exercem atividades de P&D; - <i>aglomerado de firmas ou subunidades que necessitam da proximidade cliente-fornecedor</i> para facilitar o desenvolvimento conjunto, a troca de conhecimentos ou a readequação de condições de fornecimento; - <i>aglomerado de empresas que se beneficiam da imagem mercadológica regional</i>; - <i>cooperação institucionalizada com forte apoio de entidades governamentais</i>, que oferecem serviços complementares importantes ou capazes de induzir a reação do APL a ameaças ou oportunidades. 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>custos de transporte/armazenagem</i>, fiscais, alfandegários; - <i>custos de acesso</i> a insumos básicos; - <i>conhecimento tácito</i> estando ligado principalmente a atividades criativas ou artesanais e podendo estar associado a informações sobre gestão/comercialização, conhecimento de empresas concorrentes ou não e proximidade cognitiva com clientes; - <i>acesso facilitado a ativos, serviços ou bens públicos complementares</i> importantes para as empresas locais; - <i>a localização é fundamental à imagem mercadológica</i> das empresas do setor; - <i>a cooperação multilateral</i> é importante para a capacidade de reação coletiva a ameaças e oportunidades graças ao planejamento e à atuação da <i>cooperação institucionalizada</i>

Fonte: adaptado de Santos; Diniz; Barbosa (2006, p. 37-38).

Devemos considerar os APLs, primeiramente, como expressões da realidade socioeconômica que se manifestam no território brasileiro por meio de aglomerações regionais de pequenos empreendimentos setoriais que geram empregos e devem ser incentivadas pelo poder público. Os APLs também não excluem outros formatos de políticas de desenvolvimento, aparecendo em alguns contextos como estratégias complementares, em outros podem ser as estratégias centrais. Além disso, formatos de arranjos e distritos necessitam de políticas não somente locais ou municipais, mas também do apoio estadual e nacional, já que muitos instrumentos administrativos, financeiros e institucionais não são regulados no local.

Por isso, é cada vez mais comum no Brasil a aposta em redes de instituições para apoiar APLs, em estratégias articuladas em diversos níveis escalares e que fazem dialogar os diversos arranjos de um mesmo estado, trocando experiências em termos de cooperação, capacitação, inovação etc. O fundamento dos incentivos às APLs e outros modelos organizacionais é que significativa parcela das micro e pequenas empresas brasileiras operam na informalidade ou com métodos produtivos e organizacionais defasados, sendo necessário reverter esse quadro com estratégias que garantam o apoio técnico e institucional necessário para que concentrações industri-

ais de pequenos estabelecimentos se tornem competitivas, visto que é nesse segmento de MPMEs que é gerada significativa parte dos postos de trabalho no país.

No setor turístico, segundo constataram Mamberti e Braga (2004), em metodologia teórica, o conceito de Arranjo Produtivo Local pode ser aplicado a partir de algumas reformulações e adaptações, considerando o enfoque sistêmico como o mais apropriado para caracterizar de forma integrada a cadeia produtiva turística, com suas relações intersetoriais e o desenvolvimento de políticas de planejamento turístico.

Pode-se falar, inclusive, não somente de arranjos produtivos localizados, mas também de arranjos de serviços locais. Varas (2006) faz uma indagação sobre a existência de formas análogas aos distritos industriais da Terceira Itália, mas cuja orientação final não esteja relacionada à produção de bens, e sim à produção de serviços de tipo turístico. Faz-se, portanto, um paralelo da produção territorial de bens com a produção de serviços no contexto de mudanças globais na indústria do turismo, privilegiando a qualidade dos serviços oferecidos e a flexibilidade no atendimento ao consumidor. O autor traz a análise de um aglomerado turístico localizado em uma província da região da Emília Romana, chamada de Rimini. Nesse sentido, Varas (2006) constata a existência de externalidades econômicas, serviços típicos associados à cultura local e redes de relações interinstitucionais entre atores locais que possibilitam a análise da atividade turística nos termos de aglomerações locais, tanto na forma de distritos quanto na forma de APLs.

Vislumbrando os variados formatos da organização territorial da atividade turística, tentamos situar os APLs produtivos também como recursos específicos presentes em Circuitos Turísticos.

A ideia de “Circuito Turístico” está associada diretamente a um tipo de planejamento turístico específico que se pauta no aproveitamento dos atrativos regionais associados à oferta de determinados serviços e infraestrutura (atividades de lazer e recreação, rede hoteleira, atividades comerciais etc.) que permitam à área turística maximizar os benefícios econômicos (crescimento) e socioculturais (desenvolvimento) advindos com o fluxo turístico.

Para se realizar um planejamento turístico deve-se investigar e avaliar a demanda turística, suas tendências e os atrativos reais e potenciais de cada área turística que serão promovidos e reformulados. A execução do plano turístico deve lidar, então, com determinados obstáculos internos (preço dos produtos turísticos, renda dos consumidores, publicidade efetiva) e externos (rotas de acesso à região turística: estradas, aeroportos; alojamentos; infraestrutura: saneamento, água, energia, bares, restaurantes, farmácias, postos de abastecimento; serviços de mão de obra treinada e capacitada; financiamento dos investimentos) que podem inviabilizar a consecução das metas socioeconômicas do planejamento preestabelecido. (LAGE; MILONE, 1996).

A atividade turística exerce, contudo, impactos sociais, econômicos e ambientais não somente positivos, podendo degradar áreas e recursos e aprofundar a segregação socioespacial se a oferta turística for mal planejada.

No Brasil, a maior instância regulatória para a atividade turística é o Ministério do Turismo, ligado ao Governo Federal. Sua missão é desenvolver o turismo como atividade econômica, capaz de gerar empregos, divisas e inclusão social, por meio de estratégias descentralizadas. Essa descentralização é direcionada pelo macroprograma de Regionalização do Turismo brasileiro, incumbência da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, que

[...] define as regiões turísticas como estratégicas na organização do turismo para fins de planejamento e gestão. A oferta turística regional adquire maior significância e identidade pela qualidade e pela originalidade capaz de agregar valor ao produto turístico. Propõe a estruturação, o ordenamento e a diversificação da oferta turística no país e se constitui no referencial da base territorial do Plano Nacional de Turismo. É, dessa forma, um modelo de gestão de política pública descentralizada, coordenada e integrada, com base nos princípios de flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional e na sinergia de decisões como estratégia orientadora dos demais macroprogramas, programas e ações do Plano Nacional de Turismo.
(http://www.turismo.gov.br/turismo/programas_acoes/regionalizacao_turismo/).

Além disso, existe a Embratur (Instituto Brasileiro de Turismo), organismo criado em 1966 e que tem por objetivo executar a política nacional de turismo através da promoção, comercialização e *marketing* de produtos, serviços e destinos turísticos.

O advento dos Circuitos Turísticos no Brasil – enquanto designação setorial específica para os Circuitos Espaciais Produtivos – tem sua origem vinculada à formação de “pacotes” e “roteiros” pelas agências de turismo reunindo os principais atrativos turísticos de municípios vizinhos. Na França, os “circuitos” recebem a denominação de “Tours”, estimulando a exploração dos potenciais turísticos de certa região por meio do planejamento racional e dotação de infraestrutura viária, hoteleira, de lazer etc., aspectos nos quais o território brasileiro ainda se encontra em defasagem significativa. As grandes agências de viagens e de turismo optam por organizar roteiros para passeios em grupos. Tais roteiros passam por várias cidades próximas em período de tempo determinado, oferecendo ao turista maior número possível de experiências e atrativos naturais e culturais, ao mesmo tempo que fomenta as economias locais e o consumo turístico, estimulando cidades vizinhas a se organizarem para a oferta de infraestrutura e equipamentos turísticos de qualidade.

Na Europa, a maior parte dos turistas estrangeiros adere aos pacotes para circuitos turísticos com o objetivo de otimizar a relação entre atrativos turísticos, deslocamentos aéreos e terrestres e período de viagem. A CVC, maior companhia de viagens do Brasil, organiza roteiros turísticos para a Europa em circuitos, com pacotes aéreos e terrestres, em períodos que variam de 9 a 17 dias. Por exemplo, para os brasileiros que queiram aderir ao pacote aéreo Lisboa-Madri e Paris, o período é de dez noites, com três hospedagens em Lisboa, três em Madri, uma em Bordeaux e três em Paris, com visitas aos principais atrativos turísticos desses lugares acompanhados de guias credenciados (<http://www.cvc.com.br>).

Em Portugal, a organização do turismo por circuitos já é tradicional, com a divisão dos roteiros por regiões do país (Norte, Centro, Costa e Sul de Lisboa, Alentejo e Algarve) em circuitos ou *tours* (Minho, Porto, Coimbra, Fátima, Lisboa, Estoril, Sintra, Évora e Algarve) (<http://www.portugalvirtual.pt>). No Brasil, a principal procura ainda ocorre para destinos pontuais, como Fortaleza, Natal, Porto Seguro, Rio de Janeiro, ainda que nessas viagens o turista acabe por visitar praias e cidades vizinhas, como é o caso do roteiro para cidades históricas mineiras, cuja referência para hospedagem é Ouro Preto. É importante salientar, neste sentido, que o setor do turismo brasileiro se encontra em expansão nos últimos anos, considerando o fluxo de turistas, investimentos públicos e privados e postos de trabalho gerados.

Como forma de melhorar o desempenho turístico de Minas Gerais, o governo do Estado oficializou em 2002, por meio de sua Secretaria de Turismo, a proposta dos Circuitos Turísticos, com base na ideia de organizar as diversas atividades econômicas existentes em uma região através do estímulo turístico, em um complexo integrado dos atrativos locais coordenados por meio das estratégias e diretrizes coletivas.

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

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

Em Minas Gerais, segundo site da Secretaria de Turismo do Estado, a ideia de se agrupar municípios em circuitos turísticos nasceu da necessidade de se explorar melhor o potencial do estado nesse setor. No final dos anos de 1990, à medida que se estimulavam as tradicionais cida-

des e localidades turísticas de Minas a promover uma revisão de seus posicionamentos e ações em relação ao turismo, vislumbrava-se a geração de oportunidades também para os municípios vizinhos. Estes passariam não só a explorar suas respectivas potencialidades, mas também a contribuir para a diversificação da atratividade e ou da infraestrutura turística de sua região. Paralelamente, a atenção dos municípios se voltava para um interesse em comum: buscar, na atividade turística, alternativas para alcançar o desenvolvimento autossustentável.

Fortalecia-se, assim, o estímulo a uma forma de associativismo que resultaria no circuito turístico. O circuito foi visto, então, como meio para se estruturar melhor a atividade turística municipal e regional, para atrair mais turistas a determinada região e estimular sua permanência ali por um tempo maior e, conseqüentemente, o movimento do comércio e dos serviços turísticos. Percebeu-se que a proximidade entre determinados municípios, a despeito de suas afinidades ou diferenças, significava novas possibilidades em relação ao desenvolvimento turístico. (http://www.descubraminas.com.br/destinoturísticos/lst_circuito.asp).

No estado de Minas Gerais existem atualmente 52 circuitos turísticos cadastrados pela Secretaria de Turismo, abarcando um grande grupo de setores e atividades e exibindo níveis diferenciados de desenvolvimento tecnológico e de infraestrutura, integração produtiva, cooperação socioinstitucional e capacidade competitiva. Considerando sua grande variedade setorial, esses circuitos podem ser agrupados segundo alguns atributos principais: belezas naturais (montanhas, cachoeiras, trilhas); qualidade das águas e do clima (estâncias); referenciais históricos e culturais; produção agrícola e industrial típicas; gastronomia.

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

Considerando que é forma cada vez mais usual a oferta de atrativos turísticos em circuitos regionais, e não somente apenas em um município isoladamente, propomos a constituição de um modelo baseado em circuitos turísticos dotados de arranjos produtivos, conciliando assim a perspectiva mais fluida da atividade turística e seus fluxos que extravasam territórios, com a dinâmica mais enraizada e localizada dos arranjos. Configura-se a ideia de um modelo territorial de circuitos de arranjos, com relações de fluxos de informação, trocas comerciais e financeiras entre agrupamentos de estabelecimentos comerciais e industriais, no contexto de uma estrutura de regulação e governança maior, compreendida no âmbito regional do circuito, conforme a Figura 2.

4 CONCLUSÕES

Neste artigo buscou-se analisar a importância do conceito de governança nas novas formas de regulação e coordenação emergentes em articulações inéditas entre os atores locais (empresas, associações, sindicatos, poder público, universidades).

Considerando que tais processos se desenvolvem em contextos territoriais regionais e locais específicos, em sistemas que contemplam certo nível de proximidade geográfica e organizacional entre os atores, a análise teórica anteriormente exposta converge com o conceito de governança territorial.

A síntese da reflexão aponta, então, para diversas manifestações de governança territorial existentes atualmente na análise territorial, e que devem ser consideradas na análise dos processos atuais de organização espacial e de desenvolvimento socioeconômico. Nesta análise comprovou-se que tanto os arranjos produtivos locais quanto os circuitos turísticos apresentam três elementos essenciais:

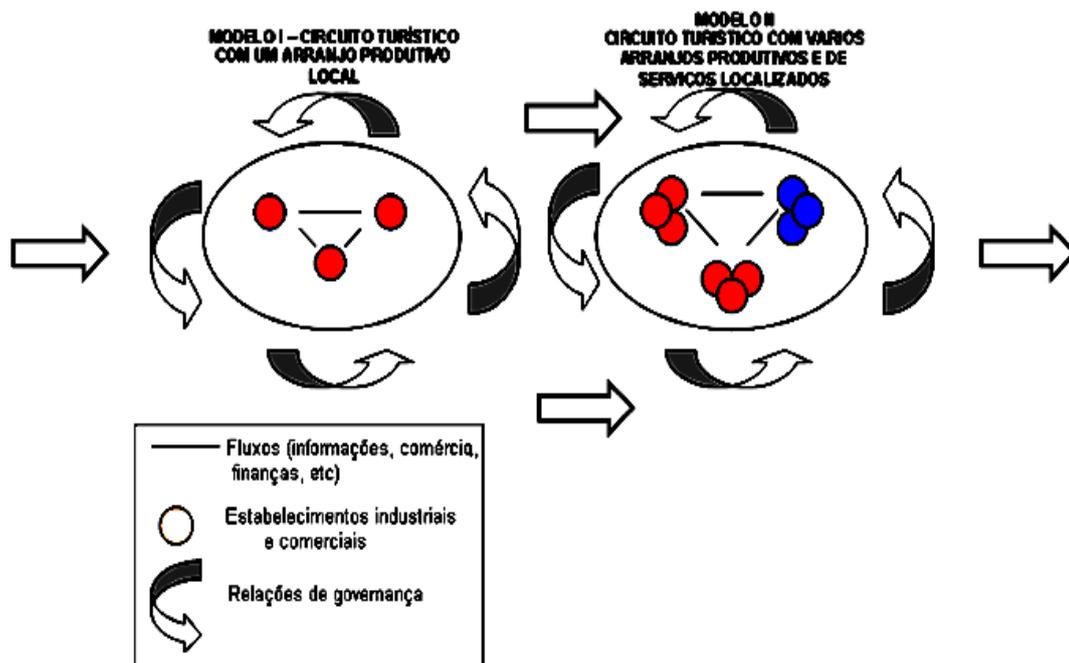


Figura 2 - Modelos espaciais de circuitos turísticos dotados de arranjos produtivos locais (elaboração do autor)

- a) podem ser complementares tanto do ponto de vista territorial quanto do organizacional, coexistindo e se autorreforçando;
- b) apresentam um nível mínimo de institucionalização e formalização e têm políticas específicas prescritas no âmbito de órgãos federais e estaduais de gestão e planejamento;
- c) dependem, para sua efetivação, da densidade institucional existente em determinados territórios locais e regionais, do nível de articulação dos atores locais cooperando em projetos de desenvolvimento, tanto nos APLs quanto nos circuitos turísticos, e da capacidade competitiva das cadeias produtivas e dos produtos associados aos contextos territoriais onde se projetam as estruturas de governança potenciais anteriormente mencionadas.

O argumento principal deste trabalho é que a governança territorial é um conceito que pode envolver uma ampla gama de relações de poder, de organização institucional e de pactos sociais entre atores e suas respectivas bases territoriais, buscando resolver problemas específicos atinentes a determinados setores econômico-sociais e que se tornaram mais pronunciados no Brasil na década de 1990, em decorrência de três processos: o início da descentralização político-administrativa, o aprofundamento da desconcentração industrial e a globalização e reestruturação técnico-organizacional de diversos setores da economia.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOWAY, R. O capital social dos territórios: Repensando o desenvolvimento rural. **Economia Aplicada**, v. 4, n° 2, p. 379-397, abril/jun, 2000.
- ANTAS Jr., R. M. Elementos para uma discussão epistemológica sobre a regulação no Território. **GEOUSP – Espaço e Tempo**, São Paulo, v. 16, p. 81-86, 2004.

BECATTINI, G. O Distrito Marshalliano: Uma noção socioeconômica. In: BENKO, G.; LIPIETZ, A. (org.). **As regiões ganhadoras. distritos e redes: Os novos paradigmas da Geografia Econômica**. Oeiras-Portugal: Celta, 1994, p. 45-58.

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

BOLSON, J. G. H. Os Circuitos Turísticos no Estado de Minas. In **Secretaria de Estado do Turismo de Minas Gerais**, 2003. Disponível em <<http://www.setur.mg.gov.br>>. Acesso em julho de 2007.

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

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

CASTRO, I. E. de. Instituições e território: Possibilidades e limites ao exercício da cidadania. **Geosul**, Florianópolis, v.18, nº 36, p. 7-28, jul. /dez, 2003.

COLLETIS, G. ; GILLY, J.P. ; LEROUX, I. ; PECQUEUR, B. ; PERRAT, J. ; RYCHEN, F. ; ZIMMERMANN, J.B. Construction territoriale et dynamiques productives. **Sciences de la Société**, 48, Outubro, 1999.

DALLABRIDA, V. R. Governança territorial: A densidade institucional e o capital social no processo de gestão do desenvolvimento territorial. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO LOCAL, 3., 2007, Santa Cruz do Sul. **Anais...** Disponível em <<http://www.capitalsociaisul.com.br>>. Acesso em maio de 2007.

LASTRES, H. M. M., CASSIOLATO, J. E. Novas políticas na era do conhecimento: o foco em arranjos produtivos e inovativos Locais. **Rede de Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (REDESIST)**. Rio de Janeiro: UFRJ/IE, 2004. Disponível em: <http://www.redesist.ie.ufrj.br>. Acesso em agosto de 2005.

MAMBERTI, M. M. S.; BRAGA, R. Arranjos produtivos turísticos e desenvolvimento local. **Artigos Deplan**, Rio Claro/SP, Deplan/Unesp/IGCE, 2004. Disponível em: <http://www.rc.unesp.br/igce/planejamento>. Acesso em setembro de 2006.

PIRES, E.; MULLER, G.; VERDI, A. Instituições, territórios e desenvolvimento local: delineamento preliminar dos aspectos teóricos e morfológicos. **Geografia**, Rio Claro, v. 31, p. 437-454, set./dez, 2006.

PORTER, M. **Competição: Estratégias competitivas essenciais**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 1999.

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

SANTOS, G. A. G. dos; DINIZ, E. J.; BARBOSA, E. K. Aglomerações, arranjos produtivos locais e vantagens competitivas locais. **BNDES/Arranjos produtivos locais e Desenvolvimento**. Versão preliminar. RJ: Área de Planejamento/Depro, 2006, p. 15-45.

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

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

STORPER, M. **The regional world**: territorial development in a global economy. New York: Guilford Press, 1997.

TAPIA, J. R. B. Desenvolvimento local, concertação social e governança: a experiência dos pactos territoriais na Itália. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 19, nº 1, p.132-139, jan./mar, 2005.

VARAS, G. S. Da produção territorial de bens à produção territorial de serviços: sobre os distritos turísticos na Itália. In SILVA, G.; COCCO, G. (org.), **Território produtivos**: oportunidades e desafios para o desenvolvimento local. Rio de Janeiro, DPeA, 2006, p.47-73.

VEIGA, J. E. A face territorial do desenvolvimento. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local - Interações**, Universidade Católica Dom Bosco/MS, v. 3, nº 5, p. 5-19, 2002.