



Data de recebimento: 29/10/2018

Data de aceite: 08/06/2019

GOVERNANÇA TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO¹: UM ESTUDO DO CIRCUITO DAS ÁGUAS PAULISTA E ARRANJO/CIRCUITO DAS MALHAS DO SUL DE MINAS

TERRITORIAL GOVERNANCE AND DEVELOPMENT: A STUDY OF WATER CIRCUIT OF SÃO PAULO AND THE KNITWEAR ARRANGEMENT/CIRCUIT OF SOUTH OF MINAS GERAIS

Lucas Labigalini Fuini²
Bernadete Aparecida Caprioglio de Castro³

Resumo

O presente artigo busca analisar a dinâmica territorial do desenvolvimento vinculada a diferentes estratégias de governança local de políticas públicas no Brasil, tratando, em específico, dos circuitos turísticos e dos arranjos produtivos locais. A pesquisa se coloca como continuidade de outros trabalhos sobre governança territorial durante os últimos dez anos e que mostraram que, apesar da disposição e do incentivo, por meio dos dispositivos constitucionais, por maior participação e prática do diálogo e cooperação entre níveis federativos e entre atores públicos, privados e mistos, o modelo de tomada de decisões ainda se pauta, em grande medida, em interesses eleitorais de curto prazo e no perfil fisiológico das alianças político-partidárias. Desse modo, pretendemos atualizar esse quadro, no avançar do século XXI e com um processo democrático já consolidado no país, definindo um panorama sobre o contexto territorial e de governança, avaliando o perfil dessas estruturas de governança em cenário de crise econômica e mudanças políticas. Posto isso, este estudo está apoiado em um referencial teórico híbrido, estruturado em metodologia de levantamento de dados estatísticos e pesquisa de campo para análise qualitativa de entrevistas com atores locais, visando classificar o perfil da governança e seus níveis de efetivação nos territórios analisados.

Palavras-chave: Governança. Território. Desenvolvimento. Arranjos produtivos. Circuitos turísticos.

Abstract

This article aims to analyze the territorial dynamics of development linked to different strategies of local governance of public policies in Brazil, dealing specifically with tourism circuits and local

¹ Esse artigo é resultado das pesquisas desenvolvidas no âmbito do projeto regular da FAPESP (Processo n. 2015/25136-8) "Governança territorial no Brasil: especificidades institucionais, lógicas espaciais e políticas de desenvolvimento", coordenado pelo Prof. Dr. Elson Luciano S. Pires, no âmbito do DEPLAN/Unesp-Rio Claro.

² Doutor em Geografia (UNESP). Professor do Instituto Federal de São Paulo (IFSP), São João da Boa Vista – SP, Brasil. E-mail: lucasfuini@yahoo.com.br

³ Doutora em Ciência Social (Antropologia Social) (USP). Docente do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UNESP, Rio Claro – SP, Brasil. E-mail: bacco@rc.unesp.br

productive arrangements. The research is a continuation of other works on territorial governance during the last ten years and showed that despite the willingness and incentive, through constitutional means, for participation and practice of dialogue and cooperation between federative levels and between public, private and the decision-making model is still largely based on short-term electoral interests and on the physiological profile of political-partisan alliances. In this way, we intend to update this framework, in the 21st century's progress and with a democratic process already consolidated in the country, defining a panorama on the territorial and of governance context, evaluating the profile of these governance structures in a context of economic crisis and political changes. Thus, this study is based on a hybrid theoretical framework, structured in methodology for statistical data collection and field research for the qualitative analysis of interviews with local actors, aiming to classify the governance profile and its effectiveness levels in the analyzed territories.

Keywords: Governance. Territory. Development. Productive arrangements. Tourist circuits.

Introdução

O presente artigo visa analisar criticamente dados quantitativos e qualitativos obtidos em pesquisa regular da FAPESP e do CNPq no sentido de contribuir para a compreensão da dinâmica da governança territorial no Brasil, por meio de suas categorias explicativas, no bojo do debate regulacionista e institucionalista (PIRES, FUINI, et. al., 2017). Em específico, este texto busca caracterizar o panorama atual da governança e do desenvolvimento territorial local/regional nos Circuitos turísticos e Arranjos Produtivos locais (FUINI, 2014; 2016), com destaque para as realidades do Circuito/Arranjo produtivo das malhas do Sul de Minas (articulado ao arranjo produtivo do vestuário do Sul de Minas) e do Circuito das águas de São Paulo.

Desse modo, este artigo retoma os elementos que embasam o projeto de pesquisa em geral, propondo as seguintes questões gerais: há mobilização socioinstitucional nos territórios produtivos nos estados de SP, MG e BA? Essa mobilização produz formas pactuadas de governança? Essas experiências produzem o efeito para o desenvolvimento produtivo e social territorial que delas se espera? Pretendeu-se, também, conhecer melhor as possibilidades de convergências na coordenação pública dessas estratégias e, por outro lado, aprofundar a compreensão do grau de antagonismo nas relações de poder e nos processos de hegemonia e contra-hegemonia política, questões centrais nos processos de construção e dos usos dos territórios (FUINI, 2017).

A justificativa para este estudo decorre da necessidade de se incorporar estudos empíricos às hipóteses teóricas sobre as possibilidades e a eficácia de se construir formatos de desenvolvimento local/regional, pautados em recursos/ativos específicos (BENKO, PECQUEUR, 2001)⁴ e alicerçados em estruturas de governança territorializadas e potencialmente tripartites e democráticas (PIRES, et. al., 2011). Esse aparato teórico deve ser constantemente confrontado e enriquecido à luz da realidade brasileira e sua formação econômica periférica (FURTADO, 2000), seu modelo de desenvolvimento desigualmente combinado (OLIVEIRA, 2000), com um padrão societário e cultural pautado na colonialidade do saber (PORTO-GONÇALVES 2008).

Nessa complexidade, investigaremos realidades regionais presentes no estado de São Paulo e em Minas Gerais que, ao mesmo tempo em que reforçam esses parâmetros, expõem elementos de inovação e especificidades produtivas e organizacionais que orientam a constituição, ainda que parcial e limitada, de um bloco socioterritorial em meio a um regime de acumulação e modo de regulação mais amplo (LIPIETZ, LEBORGNE, 1988). A governança seria a possibilidade de se regular esses processos ou, ao menos, estabelecer um quadro comum de contato e mediação de conflitos entre atores em suas ações territoriais, buscando colocar limites à desterritorialização

⁴ A teoria dos recursos e ativos genéricos e específicos foi apresentada por Georges Benko e Bernard Pecqueur (2001) em artigo publicado no periódico *Geosul*. Segundo os autores, entende-se por ativo os fatores em "atividade", enquanto que por recursos, os fatores a revelar, a explorar, ou ainda a organizar. Os recursos, diferentemente dos ativos, constituem assim uma reserva, um potencial latente. Os ativos e recursos genéricos são fatores de localização discriminados por preços e custos de transporte, associados a uma alocação ótima, diferenciando um do outro pela questão da utilização. Já o ativo específico é um fator incomensurável e intrasferível cujo valor depende da organização e localidade que o criou, enquanto o recurso específico adquire seu valor por um uso em um contexto particular, tendo altos custos de reatribuição.

enquanto precarização e exclusão, ainda que tragam em suas engrenagens visões limitadoras da realidade, muitas vezes a partir do olhar corporativo e privatístico sobre o território.

1. Referencial teórico e metodológico sobre a governança dos territórios

Quanto ao referencial de método, este artigo lança mão de textos e concepções produzidas pelo grupo de pesquisa “*Estruturas de governança e desenvolvimento territorial*”, registrado no CNPq desde 2003 (PIRES, MULLER, VERDI, 2006), e nos apropriando de sínteses teóricas apresentadas em diferentes estudos (FUINI, PIRES, 2009; PIRES, FUINI, et. al., 2010, PIRES, et. al., 2017), que sistematizam os quatro quadros de caracterização dos territórios da coordenação e da governança (PIRES, 2009; DALLABRIDA, 2003; COLLETIS, GILLY, 1999; FUINI, 2010; PIRES, FUINI, FIGUEIREDO, MENDES, 2017): **A**) o primeiro, abordando os *elementos da governança como um processo sócio-histórico* pautado na crescente descentralização e autonomia. Considerando essa teorização proposta por Dallabrida e Becker (2003) e Dallabrida (2007), trabalham com quatro categorias principais para explicar a dinâmica territorial do desenvolvimento e da territorialização dos processos de gestão do desenvolvimento; **B**) o segundo, abordando os *princípios da governança democrática tripartite* (Foco, Mecanismos, Transparência etc.), destacando os princípios qualitativos que alteram o funcionamento da governança e que refletem, portanto, a sua natureza institucional. As dez categorias aqui expostas, dimensões em níveis de intensidade (Baixo, Médio-Baixo, Baixo, Médio-Alto, Alto), refletem também o comportamento e a percepção dos atores quanto ao desempenho da modalidade da governança estudada; (PIRES, FUINI, et al., 2017); **C**) o terceiro considera o tipo de coordenação das estratégias de desenvolvimento e que pode oscilar entre estruturas de controle públicas, privadas ou mistas, tendo como referência a forma como os atores sociais estabelecem o controle sobre os recursos territoriais; **D**) o quarto trata do formato das redes político-administrativas atreladas à territorialização dos arranjos e circuitos de produção (cadeia produtiva territorializada), considerando o nível de hierarquia econômica dos municípios (FUINI, 2010, 2014a, 2014b; STORPER; HARRISON, 1988).

Com base nesses pressupostos teóricos (FUINI, PIRES, 2009; FUINI, PIRES et al., 2017), é possível sistematizar um quadro sinóptico (Quadro 1 – ANEXO) que traz as principais categorias que auxiliam no estudo da governança vinculada à caracterização das dinâmicas socioterritoriais do desenvolvimento analisadas em estudos de caso. No presente estudo, há a preocupação em analisar as seguintes perspectivas sobre a governança: como princípio utilizado no processo de tomada de decisões, processo sociohistórico de descentralização e conflitos, como forma de coordenação e gestão público-privada dos recursos territoriais e, por fim, como forma de territorialização da cadeia produtiva na rede de municípios e localidades envolvidas.

Os territórios definidos pelos Circuitos turísticos e Arranjos produtivos são formações históricas e socioespaciais que mesclam ações de dominações políticas e econômicas e de apropriação e identidades socioculturais (HAESBAERT, 2004), apoiadas em certo entorno natural ou meio ecológico (SAQUET, 2007). São territorialidades construídas na lógica de ação de atores públicos, privados e da sociedade civil em torno de instituições e certas normas, acordos e convenções (pactos) (FUINI, 2014), promovendo processos de desterritorialização e de reterritorialização de empresas, trabalhadores e consumidores, em diferentes formatos e temporalidades (SAQUET, 2010), cruzando-se a lógica setorial com a lógica territorial (FUINI, 2016). É possível considerar, também, os Circuitos/APLs como formatos e possibilidades de usos do território por meio de especializações territoriais da produção atreladas à conjugação de atividades econômicas, sistemas de engenharia, normas (círculos de cooperação) e ações sociais (SANTOS, 2000; SANTOS; SILVEIRA, 2001).

1. A dinâmica socioeconômica e política dos territórios

1.1 Dados gerais

Em trabalhos anteriores (FUINI, 2007, 2008, 2010, 2015), analisamos, com detalhes, a dinâmica socioeconômica e a construção da governança vinculada à aglomeração de indústrias de vestuário em malhas do Sul de Minas Gerais (FUINI, 2007, 2008) e também a do Circuito turístico das Águas do estado São Paulo (FUINI, 2010, 2015). Atualmente, o Circuito das águas é composto dos seguintes municípios (Quadro 1):

Tabela 1: Municípios do Circuito das águas paulista – dados demográficos e socioeconômicos

| Municípios | População (2010) | Pop. Urbana | IDH | Índice Gini |
|---------------------|------------------|--------------|---------------|-------------|
| Águas de Lindoia | 18.509 | 17.111 (99%) | 0,745 (265°.) | 0,4612 |
| Amparo | 71.568 | 51.811 (79%) | 0,785 (50°.) | 0,4977 |
| Jaguariúna | 54.204 | 43.093 (97%) | 0,829 (36°.) | 0,5020 |
| Lindoia | 6.708 | 6.708 (100%) | 0,742 (290°.) | 0,4956 |
| Monte Alegre do Sul | 7.817 | 4.091 (57%) | 0,759 (169°.) | 0,4774 |
| Pedreira | 46.568 | 41.209 (88%) | 0,769 (115°.) | 0,4261 |
| Serra Negra | 28.742 | 22.893 (87%) | 0,767 (127°.) | 0,4836 |
| Socorro | 37.280 | 24.944 (67%) | 0,729 (400°) | 0,4524 |

Fonte: Censo demográfico IBGE (2010) e Atlas do Desenvolvimento d PNUD/IBGE.

No Circuito das águas, em geral, estão presentes municípios de pequeno porte, sendo que os maiores, como Amparo, não têm mais de 80 mil habitantes. A vida de relações está muito vinculada à atração exercida pela polarização de Campinas em sua mesorregião, aglomerado que compreende mais de 3 milhões e 700 mil habitantes (IBGE, 2017). A maior parte da população vive na zona urbana, não obstante alguns municípios terem a presença de uma ruralidade mais acentuada, como Monte Alegre do Sul e Socorro. A totalidade dos municípios apresenta Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) elevado, sendo que Jaguariúna desponta, nesse caso, com o IDH muito alto. No entanto, ao mesmo tempo em que apresenta o IDH mais elevado, é o município com maior desigualdade de renda; já a menor desigualdade é apresentada pelo município de Pedreira.

Atualmente, o Circuito das malhas mineiro é composto por seis municípios (Quadro 2). Trata-se de uma realidade formada por pequenas cidades, sendo a maior delas Ouro Fino. São polarizados por Poços de Caldas, centro de referência da mesorregião do Sul e Sudoeste de Minas (população de 2.463.000 hab.) e da microrregião de Poços de Caldas (338.261 hab.). Apesar da predominância de população vivendo nas áreas urbanas, a vida de relações rural ainda é muito presente em municípios como Albertina e Inconfidentes. A maioria apresenta IDH alto, exceto Inconfidentes. O Índice de Gini demonstra, no entanto, uma distribuição de renda familiar melhor que a do Circuito das águas, sendo que a menor desigualdade é apresentada pelos municípios de Albertina e Jacutinga (Fonte: Atlas do Desenvolvimento).

Tabela 2: Municípios do Circuito das malhas mineiro – dados demográficos e socioeconômicos

| Municípios | População (2010) | Pop. Urbana | IDH | Índice Gini |
|---------------|------------------|--------------|-------|-------------|
| Albertina | 3.504 | 2.012 (69%) | 0,722 | 0,3474 |
| Borda da Mata | 18.873 | 13.718 (70%) | 0,730 | 0,4633 |
| Inconfidentes | 7.534 | 3.678 (53%) | 0,692 | 0,4915 |
| Jacutinga | 25.199 | 19.076 (83%) | 0,715 | 0,4326 |
| Monte Sião | 23.238 | 16.268 (70%) | 0,744 | 0,4478 |
| Ouro Fino | 33.576 | 23.763 (75%) | 0,722 | 0,4623 |

Fonte: Censo demográfico IBGE (2010) e Atlas do Desenvolvimento d PNUD/IBGE.

Além disso, o quadro institucional manifesta predomínio de organizações de direitos sociais, religiosas e associativas sindicais, com destaque para os municípios com maior peso populacional e econômico. Adicionalmente, o quadro partidário apresenta o predomínio de partidos de centro e de direita nas prefeituras, geralmente vinculados a coligações partidárias que dão apoio aos governos estaduais.

O PIB e PIB per capita apresentam patamares elevados no Circuito das águas, com destaque para municípios de base industrial diversificada. No valor adicionado, há predomínio de atividade de serviços, seguida pela atividade industrial. Os municípios do Circuito das malhas apresentam renda intermediária e os municípios polarizadores têm valor adicionado industrial significativamente maior que os demais. Em geral, predomina o gasto social e político nos municípios analisados, implicando em diminuição de gastos econômicos no período recente. Esses dados se relacionam ao perfil do mercado de trabalho, com predomínio de trabalhadores assalariados empregados e forte participação do emprego em cargos públicos e militares no Circuito

das malhas. É também significativa a participação de trabalhadores por conta própria, crescente nos últimos anos (IBGE, 2002-2012/2014).

1.2 Segmento de atividade e porte dos estabelecimentos

A microrregião do Circuito das águas é bastante heterogênea no que tange ao seu perfil produtivo, destacando-se o predomínio da atividade de serviços (exceto administração pública) quanto ao valor adicionado. O peso econômico de um município não indica, necessariamente, seu protagonismo no segmento turístico e uma hegemonia incontestada nas decisões da estrutura de governança para o Circuito turístico. Mesmo os municípios líderes necessitam do apoio das demais localidades de sua região, tecendo relações mais horizontais (STORPER, HARRISON, 1994). Jaguariúna, por exemplo, gera 40,1% dos empregos formais alocados na atividade industrial, com valor adicionado correspondente a 30,9% do valor do PIB local, no entanto não é o *locus* da atividade turística regional. Em Amparo, por exemplo, a participação da indústria no valor adicionado era de 44,5% do PIB em 2015, respondendo o setor por 45,6% dos empregos formais. Já em Águas de Lindoia, a porcentagem de empregos na indústria é de 17,9%, e o valor adicionado na indústria é de 9,8%, em comparação ao peso dos serviços (incluindo aí o segmento de turismo), que é de 55,2% dos empregos formais (Perfil Seade). Em Serra Negra, em perfil similar ao de Águas de Lindoia, a atividade de serviços responde por 47,7% dos empregos formais e o comércio atacadista e varejista, 29,9% (IBGE/SEADE/RAIS, 2015, 2016).

Dentre as aglomerações produtivas de micro e pequenas empresas ou APLs embrionários, identificados na região do Circuito das águas, destacam-se: 1) Confecção de artigos do vestuário: com presença em Águas de Lindoia (140 estabelecimentos), Amparo (83), Serra Negra (89) e Lindoia (23), atrelada a uma grande quantidade de MPEs no setor de comércio de Varejo do vestuário (594 estabelecimentos); e 2) Produção de minerais não-metálicos associada ao Varejo de artigos de uso doméstico, concentrados em Pedreira (297 estabelecimentos)⁵ (RAIS, 2010). Em menor proporção do número de estabelecimentos, há também aglomerado de engarrafamento de água (Lindóia) e de artefatos para construção civil (Jaguariúna).

No segmento turístico (Quadro 3), atividade fim da estrutura de governança analisada, torna-se pronunciada essa complementariedade e heterogeneidade em torno do segmento. Envolvendo atividades que vão do transporte de passageiros ao lazer, destacam-se, em número de estabelecimentos na região, Serra Negra, Socorro e Amparo. Considerando que atividades tais como “Restaurantes e serviços de alimentação” (CNAE 561) e “Atividades de recreação e lazer” (CNAE 932) não servem somente turistas, os dados podem estar superestimados para centros cuja dinâmica econômica não depende do turismo de viagens. Mas, quando consideramos a categoria “Hotéis e Similares” (CNAE 551), fica mais clara essa vocação, destacando os municípios de Serra Negra, Águas de Lindoia e Socorro, respondendo por 71,4% da oferta de estabelecimentos de hospedagem na região. Isso cria uma centralidade em torno dessas cidades, mesmo que o turista transite entre várias delas para passeios, configurando a lógica própria do espaço turístico de um circuito. Observa-se também que maior parte desses estabelecimentos é de micro e pequeno porte, e somente em Águas de Lindoia é significativa a presença de hotéis de médio e grande porte, ou seja, com mais de cinquenta funcionários.

Segundo Pecqueur (2009), o modelo de Circuitos pode se aproximar da ideia de “cesta de bens e serviços” produzidos pelo território e que cria uma oferta agregada particular, envolvendo a interação entre fornecedores e produtores em modelos como o de arranjos e sistemas produtivos e agroalimentares localizados, com forte ancoragem territorial. Esse modelo de ancoragem territorial pautado na qualidade dos bens combinados é reconhecido por: a) atributos estruturais e ambientais que contribuem para qualificar o território; b) existência de uma estratégia pública para oferta de bens e serviços públicos e privados; c) função ativa do consumidor na escolha da cesta de bens e serviços.

No Circuito das malhas, a despeito do rótulo turístico da política estadual de apoio, sua orientação é para o turismo de compras, exercendo-se maior demanda por estabelecimentos de alimentação e restaurantes do que de hotelaria propriamente dita. A microrregião é fortemente

⁵ Outros aglomerados de destaque são: Atacado de animais vivos e plantas ornamentais em vasos, concentrados em Holambra (71 e 78 estabelecimentos, respectivamente); (Construção e varejo de materiais de construção (111 estabelecimentos), concentrados em Jaguariúna e Holambra.

especializada no segmento têxtil, sobretudo de artefatos de vestuário em tecidos em malha. A estrutura industrial, concentrada nos municípios de Jacutinga e Monte Sião, e em menor intensidade em Ouro Fino e Borda da Mata, coloca a indústria como setor significativo na geração de empregos formais, respondendo por 34% em Jacutinga e 47% do total em Monte Sião, complementados por um setor comercial também relevante (38 a 36% dos empregos). Monte Sião e Jacutinga concentram, sozinhas, 1.464 estabelecimentos, de micro e pequeno porte (até 100 funcionários), sobretudo nas atividades de “Fabricação de produtos têxteis” (CNAE 13) e “Confecções de artigos do vestuário e acessórios” (CNAE 14). A atividade de Confecções do vestuário é, quase em sua totalidade, feita em estabelecimentos de porte micro, com até 19 funcionários, sendo que a maioria tem até 4 funcionários. Monte Sião respondia por 50% da produção do estado de Minas Gerais na atividade de “Fabricação de artigos do vestuário produzidos em malharias e tricotagens” (CNAE 1422-3/00), em 2013, enquanto Jacutinga respondia por 28% da produção nesse segmento (RAIS-Mte, 2014).

Em geral, retomamos as conclusões obtidas em textos anteriores de que as realidades de organização territorial do Circuito das águas do leste paulista e do Arranjo produtivo do Circuito das malhas do sul mineiro se comportam como verdadeiros “Circuitos de arranjos”, considerando que, no contexto mais amplo dos circuitos regionais de turismo, se encontram diversas especializações e aglomerados produtivos e de serviços que funcionam como recursos e ativos específicos (FUINI, 2007; BENKO. PECQUEUR, 2001). Esse modelo de organização territorial pode estar centrado em apenas um arranjo, caso do Circuito das malhas, formato de circuito-arranjo, ou em dois ou mais aglomerados, caso do Circuito das águas, apoiado na indústria e no comércio de artigos do vestuário (Amparo, Águas de Lindoia, Serra Negra, Socorro), envasamento/engarrafamento de água (Lindoia) e cerâmica decorativa (Pedreira) etc. No entanto, o formato de política pública baseado nos princípios de cooperação e concertação socioterritorial que mais prosperou foi o de Circuitos turísticos.

Em geral, essa pode ser citada como uma tentativa de se construir “vantagens diferenciadoras”, segundo Pecqueur (2009), baseadas na especificação de recursos, em relação às vantagens comparativas pautadas exclusivamente em custos e preços.

Para os territórios, trata-se então de não mais se especializar segundo a lógica do esquema comparativo, mas de preferência escapar das leis da concorrência quando elas tornam-se impossíveis de serem seguidas, visando à produção para a qual eles estariam (no modelo ideal) em situação de monopólio. Este tipo de comportamento coloca em questão o recorte baseado em sistemas produtivos nacionais (espaços dados), já que as iniciativas não resultam de uma política centralizada no âmbito de um Estado-Nação, mas de grupos de atores mobilizados para resolver um problema que diz respeito à dinâmica dos processos produtivos (PECQUEUR, 2009, p. 96).

2. A governança em diferentes modalidades: CT Águas de SP e APL/CT das Malhas de MG

2.1. Contextualização

O Circuito das águas paulista tem uma representatividade no segmento de turismo e hotelaria já consolidada, caracterizando-se como a terceira maior rede de hotelaria do estado (FUINI, 2010) e chegando a receber mais de 2 milhões de turistas nas férias de inverno de 2017 (<https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao>). O órgão gestor da governança regional é o Consórcio intermunicipal para o Desenvolvimento do Polo Turístico do Circuito das Águas Paulista, criado em 2004, em associação dos prefeitos de oito municípios da região, com apoio da então Secretaria da Ciência, Tecnologia, Desenvolvimento Econômico e Turismo do estado. Por sua relativa precocidade como projeto de construção de uma governança regional, o Consórcio, com sede hoje em Serra Negra (Centro de exposições), passou a ser referência estadual e nacional de gestão turística, segundo seu gestor e diretor administrativo, Juliano Belini, em que pese que seu alcance seja limitado devido a restrições orçamentárias e de recursos humanos, aspectos ressaltados em entrevista.

A construção da imagem da região como destino turístico veio sendo construída desde a fundação da cidade de Águas de Lindoia, em 1916, pelo médico Francisco Tozzi, descobrindo propriedades hidroterápicas e curativas nas águas da região. Nos anos de 1950, a cidade então denominada de Lindoia, adquire o título de estância hidromineral e, em 1959, é inaugurado o novo Balneário municipal. O período dos hotéis-cassino, dos anos de 1910 aos 1940, também incentivou o investimento no segmento de hospedagem na região. Atualmente, a região se destaca pelo turismo

de estância, montanha e de aventura, polarizando a hotelaria em Águas de Lindóia, Serra Negra e Socorro e oferecendo atrativos para visitação e consumo nos demais municípios do Circuito.

A diversificação do atrativo turístico no Circuito, polarizado por Águas de Lindóia, segundo o *Plano Diretor de Turismo de Águas de Lindóia, 2017-2020* (p. 42), identifica três segmentos prioritizados no destino turístico dessa região: turismo de saúde, turismo de negócios e eventos e turismo ecoturismo. Hoje, a região adere ao turismo mais intenso em alguns municípios estâncias-hidrominerais e agrega outras atividades diversas de serviços, agropecuária e indústria em outros membros, como as flores de Holambra, cerâmica de Pedreira, vestuário/malhas de Águas de Lindóia, Serra Negra e Amparo etc., constituindo o que definimos anteriormente como um circuito de arranjos (FUINI, 2010, 2015).

O Arranjo produtivo local do Circuito das malhas, assim denominado pela Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais (núcleo gestor da política mineira de APLs) do estado de Minas Gerais, está presente no rol das políticas voltadas ao segmento industrial de pequenas e médias empresas desde o início dos anos 2000. Essa territorialidade de aglomeração passou a constituir um Circuito turístico em 2005, sendo certificado pela Secretaria de estado de Turismo em 2006. Desde o início dos anos de 2000, em ações do SEBRAE e do BNDES, a região do Circuito das malhas se apresenta como um arranjo produtivo local. Considerando dados de especialização e da concentração territorial da produção e da oferta de empregos na indústria de malhas, além de informações sobre a governança local, Fuini (2007, 2015) caracteriza a aglomeração produtiva regional como um APL, devido à densidade econômica e institucional local da produção nesse segmento (FUINI, 2007; 2015).

Desse modo, a região, cujos centros produtores principais são os municípios de Jacutinga e Monte Sião, se coloca em torno de duas identidades institucionais em termos de políticas públicas: em geral denominado de Circuito das malhas, termo vinculado à política estadual de apoio ao turismo; e como arranjo produtivo do próprio Circuito das malhas, ou mais especificamente denominado de APL de vestuário em malhas de Jacutinga e região (os demais municípios oferecem outras especificidades do segmento de vestuário, como os pijamas de Borda da Mata, ou trabalham com acabamento, como o crochê de Inconfidentes). No entanto, o termo APL ainda é pouco conhecido pelos gestores de políticas públicas locais, mesmo entre aqueles envolvidos com o próprio Circuito turístico. O órgão gestor do Circuito das malhas é a Associação intermunicipal do Circuito das malhas do Sul de Minas, com sede em Ouro Fino/MG. Sua presidente atual, Priscila Daiana de Moraes (Diretora de Cultura e turismo de Jacutinga), disse acreditar no potencial da regionalização do turismo, pontuando, no entanto, que municípios do circuito ainda não se veem no formato de regionalização, não se veem enquanto grupo organizado.

A tradição da produção de malhas local remonta ao saber-fazer de imigrantes italianos e seus descendentes que chegaram a essa região e mantiveram o hábito de trabalho com as técnicas de costura em tricô e crochê, sobretudo entre as mulheres. Nos anos de 1960, essa produção passa a ser apresentada em feiras de finais de semana, sendo conhecida por turistas que visitavam o Circuito das malhas. Nos anos de 1980 e 1990, sobretudo, dá-se um processo de modernização tecnológica que leva muitas empresas do segmento de malharias a incrementarem a produção, a dotação de capital, o investimento em maquinário (teares automáticos) e os investimentos nos estabelecimentos comerciais. Esse processo conduziu a um fortalecimento do êxodo rural nessas cidades, criando um mercado de trabalho local vinculado ao segmento do vestuário. Nos anos 2000, consolidam-se algumas malharias de maior porte e a demanda do segmento por políticas de apoio. No entanto, relações de subcontratação de mão de obra se colocam como elementos de competitividade de flexibilidade defensiva (LEBORGNE, LIPIETZ, 1990), com a conciliação do moderno e do arcaico, do circuito superior e inferior da economia urbana (SANTOS, 2000).

Desse modo, é de suma importância descobrir algo mais sobre a cultura das localidades receptoras dos fluxos humanos, observando o que faz com que uma região venha a ser mais ou menos demandada por níveis diferentes de segmentos de visitantes, tomando por base a multiplicidade de elementos da sua oferta, de seu patrimônio global que irá agregar valores sociais e econômicos para o desenvolvimento local com base na atividade de lazer e turismo (LEITE; MARQUES, 2008). Na visão da presidente da Associação Intermunicipal do Circuito, há de se valorizar outros elementos associados ao desenvolvimento local, como a memória e a identidade, recursos que representariam um ganho competitivo ao arranjo/circuito. A fala da presidente da Associação é importante como gestora que pensa em buscar especificidade local, baseando-se na cultura como recurso/ativo que

agrega valor ao produto turístico. O saber-fazer dos imigrantes e descendentes de italianos, por exemplo, atua como elemento diferencial nesse Circuito.

2.2. As instâncias de governança e seus representantes

2.2.1. Circuitos turísticos e as políticas estaduais de Turismo

Segundo Fuini (2013), os Circuitos turísticos compreendem determinada área geográfica, caracterizada pela predominância de elementos culturais, históricos e naturais, criando uma identidade entre municípios que se consorciaram, por meio da iniciativa privada e pública, para complementar os atrativos e equipamentos turísticos com o objetivo de ampliar o fluxo e a permanência de visitantes, com conseqüente geração de emprego e renda. É um conceito e uma ferramenta de governança para o planejamento territorial e gestão de turismo em face de um movimento crescente de descentralização política de turismo do nível nacional para o nível dos estados e municípios.

Trata-se de um formato de governança, geralmente apoiado em consórcios intermunicipais ou associações privadas intermunicipais apoiadas pelo Ministério do Turismo (MTur) em conjunto com a Embratur, para gerir as Políticas de Regionalização turística inserida no Plano Nacional de Turismo (PNT) junto aos estados e municípios. Essa figura institucional descentralizada está colocada no plano plurianual para o período 2007-2010, vinculada aos: Programa de Planejamento e Gestão da Regionalização (PPGR), Programa de Estruturação dos Segmentos Turísticos (PEST), Programa de Estruturação da Produção Associada ao Turismo (PEPAT) e, por fim, o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Regional do Turismo (PRODETUR), vinculado a recursos do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). Em especial, o PPGR destina-se a um conjunto de projetos e ações para as regiões turísticas de todo o Brasil, contemplando desde atividades de articulação, de sensibilização e de mobilização até a elaboração, a implementação e a institucionalização das instâncias de governança regional voltadas aos planos estratégicos das regiões turísticas (FUINI, 2013). Os municípios do Circuito das águas compõem duas instâncias de governança: a Região do Bem-Viver, definida pelo MTur e que reúne mais de trinta municípios, conjugando as tradicionais regiões do Circuito das Águas e das Frutas paulista; e a região do Circuito das águas e das flores paulista, termo reconhecido pela política estadual de apoio ao turismo, classificando os municípios como estâncias ou municípios de interesse turístico.

Na atual classificação utilizada na Política Nacional de turismo (2017-2020) e pelo Programa de Regionalização do Turismo (PRT), o MTur considera quatro variáveis para categorizar os municípios turísticos⁶: número de estabelecimentos formais cuja atividade principal é hospedagem (RAIS); número de empregos formais no setor de hospedagem; estimativa de turistas a partir do estudo de demanda doméstica; estudo da demanda doméstica (FIPE/MTur). Analisando os municípios do Circuito das Águas, podemos perceber que a maior parte deles ocupa o grupo C, sendo que Águas de Lindoia, Serra Negra e Jacutinga ocupam o grupo B, grupo este que representa apenas 4,9% dos municípios do mapa turístico brasileiro, aqueles que, em média, contam com cerca de 36 estabelecimentos hoteleiros e que recebem pouco mais de 230 mil turistas domésticos por ano. Os municípios do grupo C, D e E, muitas vezes são aqueles que oferecem suporte de atrativos turísticos aos municípios dos grupos A e B, mas que não concentram estabelecimentos de hospedagem (MTur, 2016). Esse quadro evidencia que os municípios do Circuito das águas estão mais voltados ao segmento de serviços em lazer e turismo e de hospedagem, oferecendo maior quantidade de estabelecimentos hoteleiros e recebendo maior fluxo de turistas.

2.2.1.1. Consórcio intermunicipal do Circuito das Águas

⁶ Existem cinco categoria de municípios, segundo o publicação “Categorização dos municípios das regiões turísticas do Mapa do turismo brasileiro” (2016): Categoria A (impacto alto): 51 municípios, 2401 empregos diretos em hospedagem; 190 estabelecimento em hospedagem; 140.474 turistas internacionais/ano; 1.775.071 turistas domésticos/ano; Categoria B (impacto considerável): 167 municípios; 458 empregos e 36 estabelecimentos/hospedagem, 7.535 turistas internacionais e 235.855 turistas domésticos; Categoria C (impacto médio): 504 municípios, 98 empregos-11 estabelecimentos/hospedagem, 587 turistas internacionais e 58.851 turistas domésticos; Categoria D (baixo impacto): 1841 municípios; 11 empregos/2 estabelecimentos média/hospedagem, 9041 turistas domésticos; Categoria E (sem presença de atividade turística): 782 municípios (MTur, 2016).

O Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento do Polo Turístico do Circuito das Águas Paulista foi oficializado em 2004, por meio de tratativas que vinham sendo articuladas por gestores municipais desde 2000/2001, sendo efetivado em 2005. No Consórcio do Circuito das águas paulista⁷, existem duas instâncias de tomada de decisões: 1º) a reunião de gestores do turismo (envolvendo secretários de turismo, esportes, imprensa) e membros dos conselhos municipais e do conselho regional de turismo, sendo atividades presididas pelo gestor do Consórcio e convocadas conforme, sendo abertas a membros da iniciativa privada e da sociedade (por convite, portanto fechadas à população em geral) e 2º) a reunião de Prefeitos⁸, instância máxima de decisão e que ocorrem a cada três meses, decidindo sobre questões de investimentos maiores e itens do Estatuto. São abertas somente a convidados.

Em entrevista concedida pelo gestor do consórcio (Sr. Juliano Belini), afirma-se que nesses conselhos a busca é sempre por formar consensos. As decisões, sobretudo na reunião de prefeitos, são tomadas por maioria simples para aqueles que têm voz e voto. Os principais problemas e dificuldades na operacionalização da governança é contar com a participação ativa dos gestores e envolvimento maior de alguns municípios, sobretudo para conciliar interesses na construção de um Plano Diretor regional de turismo para o Circuito, meta maior da atual gestão. Os recursos humanos também podem ser ampliados, sobretudo para a equipe de RH e apoio administrativo do Consórcio. No entanto, a percepção do gestor é que o Consórcio trouxe benefícios devido ao empenho dos gestores, sendo um dos mais organizados do país, um ponto de convergência entre os membros quanto à necessidade de parcerias com secretarias estaduais e outros órgãos, além da mobilização de recursos para participação em eventos e feiras externas que apresentam os atrativos dos municípios.

O Consórcio do Circuito das águas se manifesta como **Bloco e Rede de poder socioterritorial**, uma vez que o poder público, empresariado e sociedade civil têm, nessas estruturas, algum espaço para se manifestarem e debaterem assuntos de interesse público, sendo o embrião de formas de **Concertação e pactos socioterritoriais**. No entanto, estas últimas categorias (*concertação e pacto*) ainda estão incompletas em relação ao sentido dado por Dallabrida e Becker (2003; 2007) e Dallabrida e Marchesan (2016), pois não chegam a constituir formas descentralizadas, voluntárias e pautadas em decisões das sociedades organizadas, uma vez que são os poderes públicos do município que pilotam as negociações e o processo de tomada de decisões, por meio de política regionalizada desde cima, pelo Ministério do turismo e Secretaria estadual de turismo.

Desse modo, o modelo de governança do Consórcio intermunicipal é pautado em duas câmaras decisórias: uma mais consultiva, que encaminha pautas para o gestor e tem certa participação da sociedade civil, e outra deliberativa, que decide sobre o uso de recursos e pleitos com os governos estadual e federal, de participação exclusiva dos poderes públicos municipais. Trata-se de um modelo de **Governança estatal-privada**, em que o Estado (no caso as prefeituras) e instituições públicas (no caso, as secretarias) coordenam as estratégias territoriais em negociação com o setor privado, oferecendo certos serviços e recursos demandados pelos atores privados e a sociedade organizada. Essa categorização está de acordo com a informação obtida no “Catálogo dos Circuitos Turísticos-Águas Paulista”, ao afirmar que essa ação (série de catálogos turísticos) foi desenvolvida pelo SEBRAE-SP, com o apoio de governanças locais e do empresariado paulista (SEBRAE-SP, 2016).

Tal aspecto reforça aquilo de que trata Harvey (2005) sobre a mudança no estilo de governança urbana que, desde os anos de 1970, sobretudo nos países capitalistas centrais, vem substituindo o modelo de planejamento e administrativismo urbano pelo modelo de empreendedorismo, mais associado a parcerias público-privadas, à economia política do lugar e à visão de mercantilização do espaço urbano através de ideia de cidades que competem, explorando vantagens competitivas para a produção de bens e serviços, buscando melhorar a posição competitiva da localidade/setor na divisão espacial do consumo. Essa conotação aparece na fala do gestor do Consórcio, ao afirmar que, com a aplicação da Lei n. 1261, de 29 de abril de 2015, definindo

⁷ Informações pautadas em entrevista com Juliano Belini, gestor e diretor administrativo do Consórcio intermunicipal do Circuito das águas, ocorrida no dia 27 de março de 2018.

⁸ As reuniões ordinárias e a gestão administrativa do Consórcio estão localizadas junto ao Centro de Convenções de Serra Negra.

a classificação de municípios estância e municípios de interesse turístico, exige-se maior atuação dos Consórcios municipais de turismo em incentivar projetos e estimular a competitividade regional.

2.2.1.2. Associação Intermunicipal do Circuito das Malhas do Sul de Minas

A Associação intermunicipal do Circuito das malhas foi oficializada em 2005, como esforço de obtenção de certificação e de adequação ao modelo de política estadual de turismo implantado no primeiro mandato de Aécio Neves (PSDB). Segundo a atual presidente da entidade (desde 2017), a Dirigente cultural e de turismo⁹ de Jacutinga, Priscila Daiane de Moraes, o Circuito foi criado com o fim de incentivar a regionalização do turismo no Sul de Minas e cumprir orientações e exigências legais do Ministério do turismo para efetivar o potencial turístico de cada município. Assim, a criação da associação teria sido uma medida para cumprir exigências legais para repasse do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) turístico pelo Estado para Circuitos com certificação.

O Circuito funciona com uma diretoria formada pela presidência, atualmente exercida por Jacutinga, uma vice-presidência, ocupada pelo Secretário de governo e de turismo de Monte Sião, a Diretoria de publicidade e propaganda, ocupada por Borda da Mata/Inconfidentes e a Tesouraria, em Ouro Fino. A sede fica em Ouro Fino, desde a fundação da Associação, junto à Associação comercial local. A ideia é ter rotatividade nos cargos, mas, por questões burocráticas, alguns membros permanecem. A cada dois anos, há eleições. As reuniões ordinárias ocorrem bimestralmente e são restritas aos membros da diretoria. Há reuniões que podem ser abertas, agendadas conforme demandas (havia uma reunião naquela mesma semana para organização de uma Copa regional de *Mountain bike*), as reuniões específicas. Essas seriam as instâncias decisórias do núcleo de governança do Circuito. As pautas das reuniões são definidas pela presidente e pela gestora. A gestora organiza as reuniões e agenda e cuida da questão contábil, atuando em Ouro Fino desde 2010. As decisões são tomadas por aclamação.

Segunda a entrevistada, os pontos positivos advindo com a governança do CT decorrem da proposta de se trazer uma visão de regionalização para o desenvolvimento turístico. Esse agrupamento de municípios se dá pelo turismo de compras, com o viés das malhas, mas pode haver outros atrativos, como o patrimônio histórico. Os pontos negativos devem-se ao fato de que os municípios ainda não se veem como grupo, sendo um desafio tornar o CT mais efetivo dentro de um planejamento estratégico. O projeto é trabalhar para um maior empoderamento da Associação diante de um quadro de ações tímidas do passado. Outro desafio seria ampliar a participação no CT, quebrando o monopólio que, atualmente, existe das associações comerciais. A ACIJA (Associação comercial de Jacutinga), por exemplo, ofereceria maior resistência à ampliação da participação na associação regional para membros da sociedade civil.

A associação se manifesta como **Bloco e rede de poder** (DALLABRIDA, BECKER, 2003), com atores localizados histórica e territorialmente e que constituem segmentos da sociedade civil organizados e representados por seus líderes. Posiciona-se, desse modo, como um exemplo de prática de **Concertação social** e de gestão social descentralizada e compartilhada. Para alcançar as condições de **Pacto socioterritorial**, carece de uma visão compartilhada de futuro. Trata-se de uma **Governança estatal-privada** em estágio de implantação, em que Estado e instituições públicas coordenam as estratégias territoriais e de mobilização de recursos com o setor privado. No entanto, a tradição do passado foi de uma **Governança privado-coletiva** (FUINI, 2010; PIRES, FUINI, et al., 2017), em que a governança dependia de atores-chave que reunissem operadores privados voltados à estruturação do espaço produtivo local e regional. Essa conceituação fica clara quando se sabe que o antigo presidente da Associação intermunicipal era o atual presidente da Associação comercial de Jacutinga (ACIJA).

Conclusões

As modalidades de governança territorial investigadas neste artigo foram a dos Circuitos turísticos e a dos Arranjos produtivos locais. No entanto, nos territórios específicos só foram identificados os núcleos de gestão da governança das políticas de Circuitos turísticos: no caso do Circuito das águas, com o Consórcio intermunicipal do polo turístico; no caso do Circuito das malhas, com a Associação intermunicipal. Em geral, dados e entrevistas nos levam à conclusão de que se

⁹ Este cargo está ligado à da Secretaria municipal de Governo, Desenvolvimento econômico, Cultura e Turismo do município de Jacutinga/MG.

trata de formas de constituição de redes e blocos socioterritoriais, envolvendo poder público e segmentos do empresariado, principalmente. O desafio, nos dois casos, é o de construir formas de pactuação e concertação mais participativas e descentralizadas, envolvendo com maior intensidade a sociedade civil, ainda que essa ampliação sofra resistências dentro das próprias estruturas.

Quanto ao peso econômico e à densidade institucional, a região do Circuito das Águas funciona como **Anel Núcleo com Municípios preponderantes** na geração de valor e estabelecimentos e empregos no turismo, como Águas de Lindoia e Serra Negra, mas que dependem dos demais de CT, alguns deles mais relevantes em termos econômicos e de infraestrutura, como Jaguariúna e Amparo, que atuam como “portas de entrada” de investimentos e fluxos turísticos para os municípios mais especializados. Pode ser também tratado como **Anel sem Núcleo**, já que os municípios mais turistificados são contrabalanceados, no Circuito, por outros com impacto maior na produção industrial e na oferta de serviços variados. No Circuito das malhas, é mais perceptível a organização em **Anel Núcleo com municípios preponderantes**, caso de Jacutinga e Monte Sião, já que respondem por significativa parcela de empregos/estabelecimentos e do valor no setor de “Confecções do vestuário”, mas dependem dos demais na instância de governança já que há o mesmo poder de participação. A especialização local em diferentes segmentos da produção têxtil e de confecções também favorece essa complementaridade. Em geral, os atores entrevistados permitiram considerar que se trata de formas de **Governança de tipo Estatal-privada**, em que as instituições públicas assumem a coordenação e a mobilização de recursos em intenso diálogo e sob influência da iniciativa privada. No caso do Circuito das malhas, essa governança transita também pelo modelo **Privado-coletivo**, devido ao peso da participação (em voz e voto) das associações empresariais na Associação.

Por fim, quanto aos princípios da governança democrática e tripartite, verificou-se que os critérios de **Foco, Mecanismos e Transparência** estão avaliados com conceito de Médio e Alto, tendo-se uma percepção positiva quanto aos objetivos, dispositivos de operacionalização e de qualidade das relações da governança. O critério **Participação** foi questionado em algumas das entrevistas, com avaliação em patamar médio. Surgiram reclamações quanto ao interesse espontâneo dos atores em participar de reuniões e atividades de capacitação, uma dificuldade em certos momentos em “cooperar” em atuar de forma colaborativa. Os demais critérios são avaliados também positivamente, no caso **Accountability, Coerência, Confiança e Subsidiaridade/Conflitos**, estando em patamar Médio-alto ou Ato. Já o item **Autonomia** teve avaliação Média a Média-baixa por conta da restrição de quadros e orçamentos de secretarias e sindicatos em sua atuação territorial voltada às políticas de desenvolvimento turístico (PIRES et. al., 2017).

A conclusão geral é que as modalidades de governança dos territórios regionais do estado de São Paulo e de Minas Gerais para os Circuitos turísticos podem ser consideradas razoavelmente exitosas, já que as duas contam mais de dez anos de construção e, a despeito dos conflitos internos e externos, ainda existem e têm adesão dos atores locais, respondendo por certos procedimentos e políticas para o setor. O mesmo não se vê com a política para APLs, desconhecida pelos atores e interrompida em termos institucionais e financeiros. No entanto, aspectos quanto à limitação financeira das estruturas, dependentes de outros níveis de governo, à participação irregular dos municípios e ao não envolvimento de organizações de trabalhadores e outros movimentos da sociedade civil comprometem o caráter democrático, tripartite, descentralizado e endógeno do desenvolvimento. E tal cenário está diretamente associado a visões de curto prazo do planejamento das políticas públicas e, muitas vezes, de centralização em demasia em determinados atores públicos ou privados que não representam legitimamente os anseios da comunidade local em geral.

E, por fim, o território (ou o uso do território) aparece como dimensão fundamental de estruturas de governança em Circuitos e APLs, uma vez que são construídos e mobilizados em torno de relações, processos e lutas sociais atreladas a formas de inserção e de enraizamento econômico, político, cultural e social, sendo reconhecidas em perspectiva multi/transescalar e configuram diferentes formatos (territorialidades) e ritmos (temporalidades) de apropriação do espaço e de dinâmicas e movimentos no espaço, como a des-re-territorialização do capital, aquela pretendido via revolução tecnológica, e, no trabalho, aquela imposta e que leva ao desenraizamento, à exclusão e à precarização social. A construção e a consolidação de formas de governança não devem, e nem podem, se pautar apenas aos elementos políticos e econômicos, à relação capital-Estado, já que todo projeto de desenvolvimento mobiliza fatores culturais e gera impactos sociais e ambientais consideráveis. Nesse sentido, diferenciam-se as formas de governança restritas (empreendedoras) e que trazem a visão de gestão de políticas públicas como negócio, e visão de governanças territoriais consideradas democráticas e plurais. Enquanto a primeira, pode levar à desterritorialização pelo

desemprego e precarização (competitividade defensiva), a segunda pode aparecer como sua contra-face, promovendo sustentabilidade econômica e inclusão social, incentivando movimentos de re-territorialização.

Agradecimentos

Agradecemos à FAPESP (15/25136-8) e ao CNPq (406832/2016-1), pelo apoio financeiro concedido para realização da pesquisa ora detalhada em artigo, sob coordenação geral do Prof. Dr. Elson Luciano Silva Pires (UNESP-Rio Claro).

Referências

ÁGUAS DE LINDÓIA. **Plano Diretor de Turismo de Águas de Lindóia: 2017-2020**. Águas de Lindóia/SP, 2018.

BENKO, G.; PECQUEUR, B. Os recursos do território e os territórios de recursos. **Geosul**, Florianópolis, v. 16, n. 32, p. 31-50, jul./dez. 2001.

BORDIN, A. **A questão local**. RJ: DP&M, 2001.

BUARQUE DE HOLANDA, S. **Raízes do Brasil**. SP: Cia das Letras, 2001 [1936].

COLLETIS, G. GILLY, J. P., et. al. Construction territoriale et dynamiques productives. **Revue Sciences de la Societé**, n. 48, outubro 1999.

COSTA, S. L. (Des)governo, (in)governabilidade e (des)governança? **RAP-Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV, v.1, n. 34, p. 42-74, mrcç/abr 1997.

DALLABRIDA, V. R. A gestão territorial através do diálogo e da participação. **IX Colóquio Internacional de Geocrítica**. Porto Alegre: UFRGS, jun. 2007. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24520.htm>. Acesso em 20/03/2018.

DALLABRIDA, V. R., MARCHESAN, J. et. al. Governança nos territórios ou governança territorial: distância entre concepções teóricas e a prática. **Grifos**, Chapecó/SC, Unochapecó, n. 40, p. 43-66, 2016.

DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. Dinâmica territorial do desenvolvimento. In: BECKER, D. F.; WITTMANN, M. L., **Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003, p. 175-213.

FIESP; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDICEX). **Manual de atuação em Arranjos Produtivos Locais**. Brasília: Depto. De Competitividade e Tecnologia da Fiesp/Depto. de MPMEs, 2004.

FIGUEIREDO FILHO, W. B.; FUINI, L. L. Fragilidades da governança territorial no desenvolvimento regional. **Anais do X ENANPEGE - Encontro Nacional da Anpege**, Unicamp-Campinas, Campinas/SP, p. 1-12, 2013.

FIGUEIREDO FILHO, W. B. Estruturas de governança, cooperação e legitimidade na construção do desenvolvimento regional no interior do Estado de São Paulo: algumas notas preliminares. **REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 20, nº 1, p. 52 - 68, jan./abr. 2015.

FUINI, L. L. **A Relação entre Competitividade e Território no Circuito das Malhas do Sul de Minas**. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-graduação em Geografia, IGCE-UNESP, Rio Claro, 2007, 189 p.

_____. **Manifestações da Governança territorial no Brasil: Uma análise do Circuito das Águas Paulista e do Circuito das Malhas do Sul de Minas Gerais**. Tese (Doutorado), Programa de Pós-graduação em Geografia, IGCE-UNESP, Rio Claro, 2010, 191 f.

_____. Governança e ordenamento territorial na atualidade: uma análise do estado de São Paulo. **Boletim Campineiro de Geografia**, v. 5, p. 265-291, 2015.

_____. Circuitos turísticos no Brasil: governança e políticas públicas. **Revista Geográfica Venezuelana**, v. 55, p. 45-67, 2014.

_____. A (des)reterritorialização do APL da indústria têxtil e de confecções de Americana e região: uma análise sobre o desenvolvimento local e a governança. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 10, p. 114-137, 2014a.

_____. Arranjos Produtivos Locais em Espaços urbanos: o caso da indústria de calçados femininos de Jaú/SP. **Geografia e Pesquisa**, v. 8, p. 61-109, 2014b.

_____. A territorialização da indústria calçadista em Jaú - SP: uma análise da governança em Arranjos Produtivos Locais. **RA'E GA: o Espaço Geográfico em Análise**, v. 32, p. 40-72, 2014.

_____. As dimensões geográficas dos Arranjos Produtivos Locais. **Revista de Geografia Norte Grande**, v. 1, p. 201-215, 2014.

_____. A Governança em Arranjos Produtivos Locais (APLs): Algumas Considerações Teóricas e Metodológicas. **Geografia**, Londrina, UEL, v. 23, p. 57-83, 2014.

_____. Os arranjos produtivos locais (APLs): Uma breve explanação sobre o tema. **Geotextos**, UFBA, v. 9, p. 57-83, 2013.

_____. A governança e o território: Reflexões sobre uma abordagem de pesquisa. **RDE - Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 15, p. 86-99, 2013.

_____. A relação território e indústria: revelando as aglomerações produtivas e suas formas de governança : o caso da região de Ourinhos/SP. **Anais do VI Congresso Iberoamericano de Estudios Territoriales y Ambientales**, São Paulo, USP, p. 3497-3522, 2014, ISBN: 978-85-7506-232-6.

FUINI, L. L.; HORI, I. I. Os arranjos produtivos locais na região de Ourinhos/SP/ Brasil: dinâmica socioproductiva e desenvolvimento territorial. **Redes**, Santa Cruz do Sul, Unisc, v. 19, p. 236-260, 2014.

FUINI, L. L.; PIRES, E. L.S. As Dimensões da Governança Territorial: delineamento preliminar de aspectos teóricos e morfológicos. In: SAQUET, M.A.; SPOSITO, E.S.. (Org.). **Territórios e Territorialidades: teorias, processos e conflitos**. 1a. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

FURTADO, C. **Raízes do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand, 2004.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. SP: AnnaBlume, 2005.

LEITE, E.; MARQUES, J. Recursos Culturais no Turismo: Identidade, Sociedade e Gestão Pública. **XXXI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**, Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, Natal/RN, 2 a 6 de setembro de 2008.

LEBORGNE, D. , LIPIETZ, A. Flexibilidade ofensiva, flexibilidade defensiva: duas estratégias sociais na produção de novos espaços econômicos. In: BENKO, G., LIPIETZ, A. (org.), **As regiões ganhadoras. Distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica**. Oeiras: Celta, 1994, p. 223-246.

LIPIETZ, A.; LEBORGNE, D. O pós-fordismo e seu espaço. **Espaço & Debates**, São Paulo, n. 25, p. 12-29, 1988.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Categorização dos municípios das regiões turísticas do mapa do turismo brasileiro**. Brasília: MTur, 2016. Disponível em: http://mapa.turismo.gov.br/mapa/downloads/pdf/categorizacao/Cartilha_da_Categorizacao.pdf. Acesso em: 21/11/2018.

OLIVEIRA, F.de. **Crítica da Razão dualista/O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

PECQUEUR, B. A guinada territorial da economia global. **Política e Sociedade**, n. 14, p. 79-105, abril de 2009.

PIRES, E. L. S. Desenvolvimento e governança territorial no Brasil: conceitos, modalidades e perspectivas. **Anais do VI Congresso Iberoamericano de Estudios Territoriales y Ambientales**, São Paulo, USP, 2014, ISBN: 978-85-7506-232-6.

PIRES, E. L. S.; FUINI, L. L.,; FIGUEIREDO FILHO, W.; MENDES, E. L. A Governança territorial revisitada: dispositivos institucionais, noções intermediárias e níveis de regulação. **Geographia**, UFF, Niterói, v. 19, n. 41, p. 24-38, set./dez. 2017.

PIRES, E. L. S.; MULLER, G., VERDI, A. Instituições, territórios e desenvolvimento local: delineamento preliminar de aspectos teóricos e morfológicos. **Geografia**, Rio Claro, v. 31, n. 3, p. 434-453, 2006.

PIRES, E. L. S.; FUINI, L. L., MANCINI, R. F., PICCOLI NETO, D. **Governança territorial: conceito, fatos e modalidades**. Rio Claro: Unesp/Aequitas, 2011.

PORTO-GONÇALVES, C. W. A reinvenção dos territórios: a experiência latino-americana e caribenha. In: CECEÑA, A. E., **Los desafios de las emancipaciones en um contexto militarizado**. Buenos Aires, Clacso, 2006, p. 151-197.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

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

SAQUET, M. A. **Abordagens e concepções de território**. SP: Expressão Popular, 2007.

SEBRAE-SP. **Circuitos turísticos-Águas Paulista: pontos turísticos, gastronomia, hospedagem e roteiros especiais**. São Paulo: Sebrae, 2016.

STORPER, M.; HARRISON, B. Flexibilidade, Hierarquia e Desenvolvimento Regional: As mudanças de estrutura dos Sistemas Produtivos Industriais e seus novos modos de Governância nos anos 90. In: BENKO, G.; LIPIETZ, A. (org.). **As Regiões Ganhadoras. Distritos e Redes: Os novos paradigmas da Geografia Econômica**. Oeiras: Celta Editora, 1994, p. 171-188.

TORRE, A. Desenvolvimento local e relações de proximidade: conceitos e questões. **Interações - Revista Internacional de Desenvolvimento Local**. v. 4, n. 7, p. 27-39, Set. 2003.

VEIGA, J. E. **A desgovernança mundial da sustentabilidade**. SP: 34, 2013.

ANEXO

Quadro 1 . Modalidades de governança territorial

| Governança como processo | Governança como conjunto de princípios | Governança como estratégia de coordenação | Governança como hierarquia e formato da rede | |
|---|---|--|---|---|
| <p>BLOCO SOCIOTERRITORIAL: conjunto de atores localizados histórica e territorialmente que, pela liderança que exercem localmente, assumem a tarefa de promover a definição dos novos rumos do desenvolvimento do território, por meio de processos de concertação público-privada que contemplem o caráter democrático-participativo;</p> <p>CONCERTAÇÃO TERRITORIAL: processo em que representantes das diferentes redes de poder sócio-territorial, através de procedimentos voluntários de conciliação e mediação, assumem a prática da gestão territorial de forma descentralizada;</p> <p>REDES DE PODER TERRITORIAIS: refere-se a cada um dos segmentos da sociedade organizada territorialmente, representados pelas suas lideranças, constituindo-se na principal estrutura de poder que, em cada momento da história, assume posição hegemônica, tornando-se capaz de dar a direção político-ideológica ao processo de desenvolvimento;</p> <p>PACTOS SOCIOTERRITORIAIS: acordos ou ajustes decorrentes de processos de concertação social, que ocorrem entre os diferentes representantes de uma sociedade organizada territorialmente, relacionados à definição de seu projeto de desenvolvimento futuro.</p> | <p>FOCO: Clareza na definição dos objetivos da estrutura institucional que facilita a atuação dos gestores e participantes, e o ponto para onde convergem as ações relacionadas com as políticas públicas de âmbito local/regional, estadual e nacional.</p> <p>MECANISMOS: Dispositivos que buscam divulgar e operacionalizar os princípios da governança territorial (reuniões, grupos de trabalho, audiências, mesas de negociação etc), direcionadas para atingir as expectativas dos agentes.</p> <p>TRANSPARÊNCIA: Qualidade das relações sociais entre os atores que permite evidência nas ações direcionadas aos objetivos, a clareza na definição das funções e responsabilidades dos atores, do compromisso dos gestores e lideranças com a publicação e acesso público às informações e dados.</p> <p>PARTICIPAÇÃO: Qualidade e equilíbrio da composição da representação social e política, que permite o ato ou efeito de tomar parte nos processos decisórios, respeitando-se as condições de igualdade/desigualdade dos atores, organizações e instituições.</p> <p>REPRESENTATIVIDADE: Qualidade democrática da participação social e política dos atores, que garanta aos representantes um discurso coletivo que permite saber o que e quem participa, como se participa e as consequências da participação.</p> | <p>ACCOUNTABILITY: Qualidade da responsabilidade e obrigação de geração de informações e dados, de prestação de contas, de interação de argumentos e de justificar ações que deixaram de ser empreendidas.</p> <p>COERÊNCIA: Qualidade das ações e da integração dos agentes com o foco, estado ou atitude de relação harmônica entre situações, acontecimentos ou ideias; capazes de fortalecer a prática de gestão territorial descentralizada para promoção de acordos e ajustes relacionados ao projeto de desenvolvimento.</p> <p>CONFIANÇA: Efetividade e consenso das ações, segurança ou crédito depositado nas lideranças e gestores, que inspiram a cooperação e as boas práticas da gestão territorial descentralizada, para promoção de acordos e ajustes relacionados ao projeto de desenvolvimento da governança.</p> <p>SUBSIDIARIDADE: Recursos da estrutura para auxílios, agentes ou elementos que reforçam ou complementam outro de maior importância, ou para este converge.</p> <p>AUTONOMIA: Faculdade relativa da estrutura de se reger por si mesma em relação ao Estado e as políticas públicas.</p> | <p>GOVERNANÇA PRIVADA: São organizações privadas dominantes que impulsionam e pilotam dispositivos de coordenação de recursos com objetivo de apropriação privada do território. Neste caso, a grande empresa (um grande grupo) aparece como o motor do sistema, que estrutura o espaço produtivo local e regional;</p> <p>GOVERNANÇA PRIVADO-COLETIVA: O ator chave é uma organização formal que agrupa operadores privados e impulsiona a coordenação de recursos e estratégias. Encontra-se neste caso os sindicatos patronais e empresariais que agrupam operadores privados, que estrutura o espaço produtivo local e regional;</p> <p>GOVERNANÇA ESTATAL-PRIVADA: O Estado e as instituições públicas impulsionam a coordenação de recursos e estratégias territoriais com o setor privado. Neste caso, através dos órgãos públicos, autarquias e serviços coletivos, demandados por atores públicos ou privados do território;</p> <p>GOVERNANÇA PÚBLICA-TRIPARTITE: São instituições públicas, organizações privadas e da sociedade civil, que juntas impulsionam a coordenação e estratégias territoriais. Neste caso, através de Câmaras, Conselhos, Consórcios, Comitês, Agências ou Fóruns voltados à gestão das políticas públicas. São situações mistas e raras, de autonomia relativa e sem domínio unilateral a priori.</p> | <p>ANEL SEM NÚCLEO: Ausência de município líder permanente, com direção compartilhada (de acordo com projetos). Ausência de hierarquia.</p> <p>ANEL-NÚCLEO COM MUNICÍPIO ECONOMICAMENTE PREPONDERANTE: O município economicamente mais forte ocupa posição dominante; é o agente motor da cadeia produtiva regional, mas não pode sobreviver sozinho, nem condicionar a existência de outros municípios produtores no sistema. Existe certa hierarquia.</p> <p>ANEL NÚCLEO COM MUNICÍPIO LÍDER: O município líder é largamente independente dos outros municípios produtores vizinhos, o que lhe dá a possibilidade de determinar, pelo menos parcialmente, a sua periferia; por conseguinte, o seu arcabouço de empresas condiciona a existência das empresas dos seus vizinhos. Poder assimétrico hierarquizado.</p> <p>NÚCLEO SEM ANEL: A cadeia produtiva está internalizada em apenas um único município motor da cadeia</p> |

Fonte: Pires; Fuini, Figueiredo Filho, Mendes (2017).

Introduction

The present article¹⁰ aims at analyzing critically the quantitative and qualitative data obtained in regular research from FAPESP and CNPq in order to contribute to the understanding of the dynamics of territorial governance in Brazil, through its explanatory categories, within the framework of the regulatory and institutionalist debate (PIRES, FUINI et al. , 2017). Specifically, this text seeks to characterize the current context of local- regional territorial development and governance in Touristic Circuits (TCs) and Local Productive Arrangements (LPAs) (FUINI, 2014, 2016), highlighting the realities of the Circuit/ Production Arrangement of the South of Minas Gerais (articulated to the productive arrangement of the knitted garment of the South of Minas Gerais) and of the São Paulo Circuit of Waters.

Thus, this article resumes the elements that underlie the research project in general, proposing the following general questions: is there socio-institutional mobilization in the productive territories in the states of São Paulo (SP), Minas Gerais (MG) and Bahia (BA)? Does this mobilization produce agreed forms of governance? Do these experiences have the effect on the expected territorial development and social development? It was also intended to better understand the possibilities of convergence in the public coordination of these strategies and, on the other hand, to deepen the understanding of the degree of antagonism in power relations and in the processes of hegemony and against political hegemony, central issues in the construction and of uses of the territories (FUINI, 2017).

The justification for this study stems from the need to incorporate empirical studies into theoretical hypotheses about the possibilities and effectiveness of building local-regional development formats based on specific resources and assets (BENKO, PECQUEUR, 2001)¹¹ and based on territorialized and potentially tripartite and democratic governance structures (PIRES et al., 2011). This theoretical apparatus must be constantly confronted and enriched in the light of Brazilian reality and its peripheral economic formation (FURTADO, 2000), its unevenly combined development model (OLIVEIRA, 2000), with a societal and cultural pattern based on the coloniality of knowledge (PORTO -GONÇALVES 2008).

In this complexity, we will investigate present realities in the state of São Paulo and Minas Gerais at the same time, they reinforce these parameters, exposes m elements of innovation and productive and organizational characteristics that guide the constitution, albeit partial and limited, a block socio-territorial relationship amidst a regime of accumulation and a broader mode of regulation (LIPIETZ, LEBORGNE, 1988). Governance would be the possibility of regulating these processes or, at least, establishing a common framework of contact and mediation of conflicts between actors in their territorial actions, seeking to place limits on deterritorialization as precariousness and exclusion, even though they bring in their gears limiting visions of reality, often from the corporate and privatized designed on the territory.

1. Theoretical and methodological reference on the governance of the territories

Regarding the method reference, this article texts and concepts produced by the research group "*Structures of governance and territorial development*", registered at CNPq (National Council of Scientific and Technological Development) since 2003 (PIRES, MULLER, VERDI, 2006), appropriating theoretical summaries presented in different studies (PIRES, FUINI, et al. , 2010, PIRES, et al., 2017) that systematize the four frameworks for the characterization of coordination and governance territories (PIRES, 2009; DALLABRIDA, 2003; COLLETIS, GILLY, 1999; FUINI, 2010; PIRES, FUINI, FIGUEIREDO, MENDES, 2017): A) the first, addressing the *elements of*

¹⁰ The translation of this article was made by Profa. Esp. Raquel Guiraldelli Bonfá Fuini (CPF: 307.920.798-09) from the originals in Portuguese sent to the scientific magazine.

¹¹ The theory of generic and specific assets and assets was presented by Georges Benko and Bernard Pecqueur (2001) in an article published in the journal *Geosul*. According to the authors, the active factors are considered as "activity", while for resources, the factors to be revealed, to explore, or to organize. Resources, unlike assets, thus constitute a reserve, a latent potential. Generic assets and resources are location factors broken down by transport prices and costs associated with an optimal allocation, differentiating one from the other by the use question. The specific asset is an immeasurable and non-intrusive factor whose value depends on the organization and locality that created it, while the specific asset acquires its value for a use in a particular context, having high re - allocation costs.

governance as a sociohistorical process based on increasing decentralization and autonomy. Considering this theorization proposed by Dallabrida ; Becker (2003) and Dallabrida (2007) work with four main categories to explain the territorial dynamics of the development and territorialization of development management processes ; **B**) the second, addressing the *principles of tripartite democratic governance* (Focus, Mechanisms, Transparency, etc.), highlighting qualitative principles that alter the functioning of governance and reflect its institutional nature. The ten categories here, dimensions in intensity levels (Low, Mid-Low, Low, Medium-High, High) also reflect the behavior and perception of the actors regarding the performance of the governance modality studied ; (PIRES, FUINI, et al., 2017) ; **C**) the third considers the type of coordination of the development strategies and that can oscillate between public, private or mixed control structures, with reference to the way in which the social actors establish control over the territorial resources; **D**) the fourth is the format of the political-administrative networks linked to the territorialization of the production arrangements and circuits (territorialisedproduction chain), considering the level of economic hierarchy of the municipalities (FUINI, 2010, 2014a, 2014b, STORPER; HARRISON 1988) .

Based on these theoretical assumptions (FUINI, PIRES, 2009 ; FUINI, PIRES et al., 2017) , it is possible to systematize a synoptic table (**Table 1 -Supplement**) that discusses the main categories that aid in the study of governance linked to the characterization of sócio- territorial dynamics of development analyzed in case studies. In the present study there is a concern to analyze the following perspectives on governance: as a principle used in the decision-making process; socio - historical process of decentralization and conflicts; as a form of public-private coordination and management of territorial resources and, finally, as a form of productive territorialization in the network of municipalities and localities involved.

The territories defined by the touristic circuits and productive arrangements are historical and socio-spatial formations that combine actions of political and economic domination and appropriation and sociocultural identities (HAESBAERT, 2004), supported by a certain natural or ecological environment (SAQUET, 2007). They are territorialities built on the logic of action of public, private and civil society actors around institutions and certain norms, agreements and conventions (FUINI, 2014), promoting processes of deterritorialization and reterritorialisation of companies, workers and consumers, in different formats and temporalities (SAQUET, 2010), crossing the sectoral logic with the territorial logic (FUINI, 2016). It is also possible to consider the Circuits / APLs as formats and possibilities of territorial uses through territorial specializations of production linked to the combination of economic activities, engineering systems, norms (cooperation circles) and social actions (SANTOS, 2000 ; SANTOS, SILVEIRA, 2001).

1. The socio-economic and political dynamics of territories

1.1. General data

In previous studies (FUINI, 2007, 2008, 2010, 2015), we analyzed in detail the socioeconomic dynamics and the construction of governance linked to the agglomeration of knitted clothes industries in the south of Minas Gerais (FUINI, 2007, 2008) and also the São Paulo State Water Circuit (FUINI, 2010, 2015). Currently, the Water Circuit is composed of the following municipalities (**Table 2**):

Table 2: Municipalities of the Waters Circuito f São Paulo - demographic and socioeconomic data

| Counties | Population | Urban pop | HDI | Gini Index |
|---------------------|------------|--------------|----------------|------------|
| Águas de Lindóia | 18,509 | 17,111 (99%) | 0.745 (265 °.) | 0.4612 |
| Amparo | 71,568 | 51,811 (79%) | 0.785 (50 °.) | 0.4977 |
| Jaguariúna | 54.204 | 43,093 (97%) | 0.829 (36°.) | 0.5020 |
| Lindóia | 6.708 | 6,708 (100%) | 0.742 (290 °.) | 0.4956 |
| Monte Alegre do Sul | 7.817 | 4.091 (57%) | 0.759 (169). | 0,4774 |
| Pedreira | 46,568 | 41,209 (88%) | 0.769 (115 °.) | 0,4261 |
| Serra Negra | 28,742 | 22,893 (87%) | 0.767 (127°.) | 0.4836 |
| Socorro | 37,280 | 24.944 (67%) | 0.729 (400 °) | 0.4524 |

Source: IBGE demographic census (2010) and Development Atlas of UNDP/ IBGE (2010).

In the Waters Circuit of São Paulo, in general, small municipalities are present, being the larger ones, like Amparo, does not have more than 80.000 inhabitants. The life of relations is very much linked to the attraction exerted by the polarization of Campinas in its mesoregion, agglomerate that has more than 3 million and 700 thousand inhabitants (IBGE, 2017). The majority of the population lives in the urban zone, although some municipalities have a more pronounced rurality, such as Monte Alegre do Sul and Socorro. The totality of municipalities has a high Human Development Index (HDI), and Jaguariúna, in this case, has a very high HDI. However, at the same time that it has the highest HDI, it is the municipality with the highest income inequality; and the lowest inequality is presented by the municipality of Pedreira.

Actually, the Knitwear Circuit of Minas Gerais is composed of six municipalities (Table 3). It is a reality formed by small cities, the largest of which is Ouro Fino. They are polarized by Poços de Caldas, reference center of the mesoregion of the South and Southwest of Minas (population of 2.463.000 inhabitants) and the micro-region of Poços de Caldas (338,261 inhabitants). Despite the predominance of population living in urban areas, the life of rural relations is still very present in municipalities such as Albertina and Inconfidentes. Most have high HDI, except for Inconfidentes. The Gini Index, however, shows a better family income distribution than that of the Water Circuit, and the lowest inequality is presented by the municipalities of Albertina and Jacutinga (Source: Development Atlas).

Table 3: Municipalities of the Knitwear Circuit of Minas Gerais - demographic and socioeconomic data

| Counties | Population | Urban Pop | HDI | Gini Index |
|---------------|------------|--------------|-------|------------|
| Albertina | 3.504 | 2.012 (69%) | 0.722 | 0,3474 |
| Borda da Mata | 18,873 | 13,718 (70%) | 0.730 | 0.4633 |
| Inconfidentes | 7.534 | 3,678 (53%) | 0.692 | 0.4915 |
| Jacutinga | 25,199 | 19,076 (83%) | 0.715 | 0.4326 |
| Monte Sião | 23,238 | 16,268 (70%) | 0.744 | 0,4478 |
| Ouro Fino | 33,576 | 23,763 (75%) | 0.722 | 0.4623 |

Source: IBGE demographic census (2010) and Development Atlas of UNDP / IBGE.

In addition, the institutional framework is dominated by organizations of social, religious and trade union rights, with emphasis on the municipalities with greater population and economic weight. In addition, the party framework shows the predominance of central and right-wing parties in prefectures, generally linked to partisan coalitions that support state governments.

GDP and GDP per capita have high levels in the Circuit of the waters, emphasizing to municipalities of diversified industrial base. In value added, there is a predominance of service activity, followed by industrial activity. The municipalities of the knitted clothes circuit present intermediate income and the polarizing municipalities have industrial added value significantly higher than the others. In general, social and political spending predominates in the municipalities analyzed, implying a reduction of economic expenditures in the recent period. These data are related to the labor market profile, with a predominance of salaried employees and a strong participation of employment in public positions in the Knitted Clothes Circuit. It is also significant the participation of self-employed workers, increasing in recent years (IBGE, 2002-2012 / 2014).

1.6. Segment of activity and size of establishments

The micro-region of the Circuit of the waters is quite heterogeneous with respect to its productive profile, standing out the predominance of the activity of services (except public administration) as to added value. The economic weight of a municipality does not necessarily indicate its protagonism in the tourist segment and an undeniable hegemony in the decisions of the governance structure for the Touristic Circuit. Even the leading municipalities need the support of other localities in their region, creating more horizontal relations (STORPER, HARRISON, 1994). Jaguariúna, for example, generates 40.1% of formal jobs allocated to industrial activity, with an added value corresponding to 30.9% of the value of local GDP, but it is not the *locus* of regional tourist activity. In Amparo, for example, the value-added industry accounted for 44.5% of GDP in 2015, with the sector accounting for 45.6% of formal jobs. In Águas de Lindoia, the percentage of jobs

in industry is already 17.9% and the value added in industry is 9.8%, compared to 55.2% of formal jobs (including the tourism segment) (Seade Profile). In Serra Negra, in a profile similar to that of Águas de Lindóia, service activity accounts for 47.7% of formal jobs and wholesale and retail trade, 29.9% (IBGE / SEADE / RAIS, 2015, 2016).

Among the productive agglomerations of micro and small enterprises or embryonic APLs, identified in the region of the Circuit of Waters, the following stand out: 1) Clothing manufacture: Aguas de Lindóia (140 establishments), Amparo (83), Serra Negra (89) and Lindóia (23), linked to a large number of MSEs in the retail sector of *clothing retail* (594 establishments); and 2) *non-metallic mineral production associated with the retail household articles, concentrated in Pedreira* (297 establishments)¹² (RAIS, 2010). In smaller proportion of the number of establishments, there is also agglomerate of water bottling (Lindóia) and of artifacts for civil construction (Jaguariúna).

In the tourist segment, the final activity of the governance structure analyzed, this complementarity and heterogeneity around the segment becomes pronounced. Involving activities that go from passenger transportation to leisure, the number of establishments in the region, Serra Negra, Socorro and Amparo stand out. Considering that activities such as "Restaurants and food services" (CNAE 561) and "Recreation and leisure activities" (CNAE 932) do not only serve tourists, the data may be overestimated for centers whose economic dynamics do not depend on travel tourism. But when we consider the category "Hotels and Similar" (CNAE 551), this vocation becomes clearer, highlighting the municipalities of Serra Negra, Águas de Lindóia and Socorro, accounting for 71.4% of the lodging establishments in the region. This creates a centrality around these cities, even if the tourist crosses several of them for walks, configuring the logic of the tourist space of a circuit. It is also observed that most of these establishments are micro and small, and only in Águas de Lindóia is significant to the presence of medium and large hotels, that is, with more than fifty employees.

According to Pecqueur (2009), the Circuits model can approach the idea of a "basket of goods and services" produced by the territory and that creates a particular aggregate supply, involving the interaction between suppliers and producers in models such as arrangements and production systems and localized agro-food, with strong territorial anchorage. This model of territorial anchorage based on the quality of the combined goods is recognized by: a) structural and environmental attributes that contribute to qualify the territory; b) existence of a public strategy for the supply of public and private goods and services; c) active role of the consumer in choosing the basket of goods and services.

In the Minas Gerais Circuit, despite the tourism label of the state support policy, its orientation is for shopping tourism, exercising a greater demand for food establishments and restaurants than for the hotel industry itself. The microregion is heavily specialized in the textile segment, especially in garment artifacts in knitted fabrics. The industrial structure, concentrated in the municipalities of Jacutinga and Monte Sião, and to a lesser extent in Ouro Fino and Borda da Mata, places industry as a significant sector in the generation of formal jobs, accounting for 34% in Jacutinga and 47% in Monte Sião, complemented by a relevant commercial sector (38 to 36% of jobs). Monte Sião and Jacutinga concentrate alone, 1,464 establishments, micro and small (up to 100 employees), mainly in the activities of "Manufacture of textile products" (CNAE 13) and "Clothing and accessory clothing" (CNAE 14). Apparel clothing activity is almost entirely made in establishments of micro size, with up to 19 employees, with the majority having up to 4 employees. Monte Sião accounted for 50% of production in the state of Minas Gerais in the "Manufacture of garments produced in knitting and knitting garments" (CNAE 1422-3 / 00) in 2013, while Jacutinga accounted for 28% of production in this segment (RAIS- Mte, 2014).

In general, we return to the conclusions obtained in previous texts that the realities of territorial organization of the Circuit of the waters of the east of São Paulo and of the productive Arrangement of the Circuit of the Minas Gerais South Knitted behave like true "Circuits of arrangements", considering that in the context more regional tourism circuits are diverse specializations and productive clusters and services that function as specific resources and assets (FUINI, 2007; BENKO, PECQUEUR, 2001). This model of territorial organization may be centered on only one arrangement, such as the Circuit of Meshes, Circuit-Arrangement format, or in two or

¹² Other prominent clusters are: *wholesale of live animals and ornamental plants in pots*, concentrated in Holambra (71 and 78 establishments, respectively); *construction and retail of building materials* (111 establishments), concentrated in Jaguariúna and Holambra.

more clusters, in the case of the Circuit of Waters, supported by industry and trade in clothing articles (Amparo, Águas de Lindóia, Serra Negra, Socorro), water bottling / bottling (Lindóia) and decorative ceramics (Pedreira) etc. However, the format of public policy based on the principles of cooperation and socio-territorial coordination that thrived most was that of tourist circuits.

In general, this can be cited as an attempt to construct "differentiating advantages", according to Pecqueur (2009), based on the specification of resources, in relation to comparative advantages exclusively in costs and prices.

For territories, it is a question of not specializing according to the logic of the comparative scheme, but rather of escaping from the laws of competition when they become impossible to follow, for the production for which they would be (in the ideal model) in a monopoly situation. This type of behavior calls into question the cut based on national productive systems (given spaces), since the initiatives are not the result of a centralized policy within a nation-state, but of groups of actors mobilized to solve a problem that concerns to the dynamics of productive processes (PECQUEUR, 2009, p.96).

2. Governance in different modalities: Waters TC of SP and Knitwear LPA / TC of the MG

2.1. Contextualization

The Water Circuit of São Paulo has a strong presence in the already consolidated tourism and hotel segment, with the third largest hotel chain in the state (FUINI, 2010) and reaching more than 2 million tourists during the winter vacations of 2017 (<https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao>). The governing body for regional governance is the Intermunicipal Consortium for the Development of the Tourism Pole of Águas Paulista Circuit, created in 2004, in association with the mayors of eight municipalities of the region, with the support of Science, Technology, Economic Development and Tourism of the state. Due to its relative precocity as a project to build a regional governance, the Consortium, now headquartered in Serra Negra (Exhibition Center), became a state and national reference for tourism management, according to its manager and managing director, Juliano Belini. Although its scope is limited due to budget constraints and human resources, aspects highlighted in interview.

The construction of the region's image as a tourist destination has been built since the founding of the city of Águas de Lindóia in 1916 by the doctor Francisco Tozzi, discovering hydrotherapeutic and healing properties in the waters of the region. In the years of 1950, the city then denominated of Lindóia, acquires the title of hydromineral resort and, in 1959, is inaugurated the new municipal Balneary. The casino-hotel period, from 1910 to 1940, also encouraged investment in the lodging segment in the region. Today the region stands out for resort, mountain and adventure tourism, polarizing the hotels in Águas de Lindóia, Serra Negra and Socorro and offering attractions for visitation and consumption in the other municipalities of the Circuit.

The diversification of the tourist attraction in the Circuit according to the Águas de Lindóia Tourism Master Plan, 2017-2020 (page 42), is based in three segments prioritized in the tourist destination of that region: - business and events tourism; - ecotourism tourism. Today the region adheres to the most intense tourism in some counties-hydromineral counties and aggregates other activities of services, agriculture and industry in other members, such as the flowers of Holambra, pottery of Pedreira, clothing/knitting of Águas de Lindóia, Serra Negra and Amparo etc., constituting what we defined as a circuit of arrangements (FUINI, 2010, 2015).

The Local Production Arrangement of the Knitted Clothes Circuit, named by the Extraordinary Secretariat for Integrated Development and Regional Forums (the managing nucleus of APLs mining policy) in the state of Minas Gerais, is present in the list of policies focused on the industrial segment of small and medium-sized enterprises since the beginning of the 2000s. This territoriality of agglomeration began to constitute a Touristic Circuit in 2005, being certified by the Secretary of State for Tourism in 2006. Since the beginning of 2000, in actions of SEBRAE and BNDES, the region of the Circuit of the meshes is presented as a local productive arrangement. In addition to information on local governance, Fuini (2007, 2015) characterizes regional productive agglomeration as an APL, due to the local economic and institutional density of production in this segment (FUINI, 2007, 2015).

In this way, the region, whose main producing centers are the municipalities of Jacutinga and Monte Sião, is located around two institutional identities in terms of public policies: in general called Knitwear Circuit, term linked to the state policy of support to tourism ; and as a productive arrangement of the Knitwear Circuit itself, or more specifically called the APL of Jacutinga and regional knitwear garments (the other municipalities offer other specificities of the garment segment, such as the Pajamas of Borda da Mata, or work with finishing, as crochet of Inconfidentes). However, the term LPA/APL is little known by local public policy managers, even among those involved with the tourist circuit itself. The governing body of the Knitwear Circuit is the Intermunicipal Association of the Knitwear Circuit of the south of Minas Gerais South, headquartered in Ouro Fino/MG. Its current president, Priscila Daiana de Moraes (Director of Culture and Tourism of Jacutinga), said he believed in the potential of regionalization of tourism, pointing out, however, that municipalities of the circuit are not yet seen in the format of regionalization, they do not see themselves as a group organized.

The tradition of local knitwear goes back to the know-how of Italian immigrants and their descendants who arrived in this region and maintained the habit of working with sewing techniques in knitting and crocheting, especially among women. In the years of 1960 this production happens to be presented in fairs of weekends, being known by tourists who visited the Circuit of the meshes. In the 1980s and 1990s, in particular, there is a technological modernization process that leads many companies in the knitting industry to increase production, capital endowment, investment in machinery (automatic looms) and investments in commercial establishments (FUINI, 2007). This process has led to a strengthening of the rural exodus in these cities, creating a local labor market linked to the clothing segment. In the 2000s, some larger pulps and the demand of the segment for support policies were consolidated. However, labor subcontracting relationships are seen as competitive elements of defensive flexibility (LEBORGNE, LIPIETZ, 1990), with the reconciliation of the modern and the archaic, the upper and lower circuits of the urban economy (SANTOS, 2000). Thus, it is of the most importance to discover something more about the culture of the places that receive human flows, observing what makes a region more or less demanded by different levels of segments of visitors, based on the multiplicity of elements of its supply, of its global patrimony that will add social and economic values to the local development based on the leisure and tourism activity (LEITE; MARQUES, 2008). In the view of the president of the Circuit Association of Circuit, other elements associated with local development, such as memory and identity, resources that would represent a competitive gain to the arrangement/circuit , should be valued. The talk of the Association president is important as a manager who thinks of seeking local specificity, based on culture as a resource/asset, adding value to the tourism product. The know-how of immigrants and descendants of Italians, for example, acts as a differential element in this Circuit.

2.2. Governance bodies and their representatives

2.2.1. Tourist Circuits and state tourism policies

According to Fuini (2013), the Tourist Circuits comprise a certain geographical area, characterized by the predominance of cultural, historical and natural elements, creating an identity between municipalities that consorted, through private and public initiative, to complement tourist attractions and equipment with increase the flow and the permanence of visitors, with consequent generation of employment and income. It is a concept and a governance tool for territorial planning and tourism management in the face of a growing movement of political decentralization of tourism from the national level to the level of states and municipalities.

It is a governance format, generally supported by inter-municipal consortia or private inter-municipal associations supported by the Ministry of Tourism (MTur) in conjunction with Embratur, to manage the Regionalization Policies including in the National Tourism Plan (PNT) states and municipalities. This decentralized institutional figure is placed in the multi-annual plan for the period 2007-2010, linked to: Program for Planning and Management of Regionalization (PPGR), Program for Structuring of Tourism Segments (PEST), Program for the Structuring of Tourism-Associated Production (PRODETUR), linked to the resources of the Inter-American Development Bank (IADB). In particular, the PPGR is aimed at a set of projects and actions for tourist regions throughout Brazil, ranging from articulation, sensitization and mobilization activities to the elaboration, implementation and institutionalization of the regional governance bodies focused on

the strategic plans of the tourist regions (FUINI, 2013). The municipalities of the Water Circuit comprise two bodies of governance: the Bem-Viver Region, defined by the MTur and which gathers more than thirty municipalities, combining the traditional regions of the São Paulo Water and Fruit Circuit; and the region of the Flower Circuit, a term recognized by the state tourism support policy, classifying municipalities as resorts or municipalities of tourist interest.

In the current classification used in the National Tourism Policy (2017-2020) and the Tourism Regionalization Program (PRT), the MTur considers four variables to cater to tourism municipalities¹³: Number of formal establishments whose main activity is lodging (RAIS); Number of regular jobs in the hosting industry; Estimativa of tourists from the study of domestic demand; Estudo of domestic demand (FIPE / MTur). Analyzing the municipalities of the Water Circuit, we can see that most of them occupy group C, and Aguas de Lindóia, Serra Negra and Jacutinga occupy group B, which represents only 4.9% of the municipalities of the Brazilian tourist map, those that on average count on about 36 establishments hoteliers and who receive just over 230 thousand domestic tourists per year. The municipalities of groups C, D and E, are often those that offer support of tourist attractions to the municipalities of groups A and B, but do not concentrate lodging establishments (MTur, 2016). This picture shows that the municipalities of the Circuit of the waters are more focused on the segment of services in leisure and tourism and lodging, offering more hotel establishments and receiving greater flows of tourists.

2.2.1.1. Intermunicipal Consortium of the Water Circuit

The Intermunicipal Consortium for the Development of the Touristic Pole of the Águas Paulista Circuit was officialized in 2004, through discussions that had been being articulated by municipal managers since 2000/2001, being carried out in 2005. In the Consortium of Water Circuit¹⁴ there are two decision-making institutes: 1^o) The meeting of tourism managers (involving tourism secretaries, sports, press) and members of municipal councils and regional tourism council, with activities presided over by a consortium manager and convened as being open to members of the private sector and of general society (by invitation, therefore closed to the population in general); 2^o) the mayors meeting¹⁵ maximum decision-making body occurring every three months, deciding on major investment issues and Statute items. They are open only to guests.

In an interview granted by the manager of the consortium (Mr. Juliano Belini), it is said that in these councils the search is always for forming consensuses. Decisions, especially in the meeting of mayors, are taken by simple majority for those who have voice and vote. The main problems and difficulties in the operationalization of governance is to count on the active participation of managers and greater involvement of some municipalities, mainly to reconcile interests in the construction of a Regional Tourism Master Plan for the Circuit, a major goal of the current management. Human resources can also be expanded, especially for the HR (Human Resources) team and administrative support of the Consortium. However, the manager's perception is that the Consortium brought benefits due to the commitment of managers, one of the most organized in the country, being a point of convergence among the members as to the necessary age partnerships with Secretary State's and other organs, as well as resource mobilization for participation in external events and fairs that present attractive of municipalities.

¹³ There are five categories of municipalities, according to the publication "Categorization of the municipalities of the tourist regions of the Brazilian Tourism Map" (2016): Category A (high impact): 51 municipalities, 2401 direct jobs in lodging; 190 lodging establishment; 140,474 international tourists / year; 1,775,071 domestic tourists / year; Category B (considerable impact): 167 municipalities; 458 jobs and 36 establishments / accommodations, 7,535 international tourists and 235,855 domestic tourists; Category C (average impact): 504 municipalities, 98 jobs-11 establishments / lodging, 587 international tourists and 58,851 domestic tourists; Category D (low impact): 1841 municipalities; 11 jobs / 2 average establishments / lodging, 9041 domestic tourists; Category E (without presence of tourist activity): 782 municipalities (MTur, 2016).

¹⁴ Information based on an interview with Juliano Belini, manager and administrative director of the Intermunicipal Consortium of the Circuit of Waters, held on March 27, 2018.

¹⁵ The ordinary meetings and administrative management of the Consortium are located next to the Serra Negra Convention Center.

The Consortium of the water circuit manifests as **Block and Socioterritorial Power Network**, since the government, business community and civil society have, in these structures, some space to manifest in and debate on matters of public interest, and the embryo forms of **concertation and socio-territorial pacts**.

However, these latter categories (*concertation and covenant*) are still incomplete in relation to the meaning given by Dallabrida; Becker (2003, 2007) and Dallabrida; Marchesan (2016), since they do not come to constitute decentralized and voluntary forms based on decisions of organized societies, since it is the public powers of the municipality that guide the negotiations and decision-making process, through regionalized politics from above, by the Ministry of Tourism and Secretary of Tourism of São Paulo State.

Thus, the governance model of the inter-municipal Consortium is based on two decision-making chambers: one that is more consultative, which directs guidelines for the manager and has certain participation of civil society, and another deliberative, which decides on the use of resources and lawsuits with government state and federal, with exclusive participation of municipal public authorities. It is a model of **State-private Governance** in which the State (the municipalities, in this case) and public institutions (in this case, the secretariats) coordinate the territorial strategies in negotiation with the private sector, offering certain services and resources demanded by the actors private partnerships and organized society. This categorization is in accordance with the information obtained in the "*Catalog of Tourist Circuits-Águas Paulista*", stating that this action (series of tourist catalogs) was developed by SEBRAE-SP, with the support of local governments and São Paulo businessmen (SEBRAE -SP, 2016).

This aspect reinforces what Harvey (2005) discusses about the change in the style of urban governance that since the 1970s, especially in the central capitalist countries, has been replacing the model of urban planning and administration by the entrepreneurship model, more associated to public-private partnerships, the political economy of the place and the vision of commercialization of the urban space through the idea of competing cities, exploiting competitive advantages for the production of goods and services and seeking to improve the competitive position of the locality/sector in the space division consumption. This connotation appears in the speech of the manager of the Consortium when affirming that with the application of Law n. 1261 April 29, 2015, defining the classification of municipalities as resorts and municipalities of tourist interest, it is necessary to increase the performance of municipal tourism consortia in encouraging projects and stimulating regional competitiveness.

2.2.1.2. Intermunicipal Association of the Knitwear Circuit of South of Minas Gerais South

The Intermunicipal Association of the Knitwear Circuit was officialized in 2005, as an effort to obtain certification and adaptation to the state tourism policy model implemented in the first term of Aécio Neves (PSDB). According to the current president of the entity (since 2017), the Cultural and Tourism Director¹⁶ of encouraging the regionalization of tourism in the South of Minas Gerais and complying with legal guidelines and requirements of the Ministry of Tourism to effect the tourist potential of each municipality. Thus, the association of creation would have been a measure to comply with legal requirements for transfer of ICMS (Tax on Goods Circulation s and Services) by the state to tourist circuits with certification.

The Circuit works with a board of directors formed by the presidency, currently held by Jacutinga, a vice-presidency, occupied by the Secretary of Government and Tourism of Monte Sião, the Advertising and Advertising Board, occupied by Borda da Mata/Inconfidentes and Treasury, in Ouro Fino. The headquarters are in Ouro Fino, since the founding of the Association, with the local trade association. The idea is to have rotation in positions, but for bureaucratic reasons some members remain. Every two years there are elections. Ordinary meetings occur bimonthly and are restricted to board members. There are meetings that can be opened, scheduled according to demands (and: there would be a meeting that same week for the organization of a *Regional Mountain Bike Cup*), the specific meetings. These would be the decision-making bodies of the Circuit's core of governance. The meeting guidelines are defined by the president and the

¹⁶ This position is linked to that of the Municipal Secretariat of Government, Economic Development, Culture and Tourism of the municipality of Jacutinga / MG.

manager. The manager organizes the meetings and agenda and handles the accounting issue, acting in Ouro Fino since 2010. The decisions are taken by acclamation.

According to the interviewee, the positive points that come with Tourist Circuit governance stem from the proposal to bring a regionalization vision to tourism development. This grouping of municipalities occurs through shopping tourism, with the bias of the knitwear, but there may be other attractions, such as historical patrimony. The negative points are that municipalities still do not see themselves as a group, being a challenge to make the CT more effective within a strategic planning. The project is to work towards greater empowerment of the Association in the face of a timid framework of actions of the past. Other challenge would be to expand participation in the CT, breaking the monopoly that currently exists of trade associations. ACIJA (Jacutinga Trade Association), for example, would offer greater resistance to expanding participation in the regional association for members of civil society.

The association manifests as **Block and power network** (DALLABRIDA, BECKER, 2003), with localized historical actors and territorially and constitute segments of society civil it rganizados and represented by s selves leaders. It positions itself thereby as an example of the practice of **social Coordination** and decentralized social management and shared . To achieve the conditions m **Socioterritorial Pact** lacks a shared vision of the future. It is a **state-private Governance** at the stage of implementation in which State and public institutions coordinate territorial strategies and mobilize resources with the private sector. However, the tradition of the past was a **Private -colective Governance** (FUINI, 2010 ; PIRES, FUINI, et al., 2017), in which the governance depended on key actors that bring together private operators focused on the structuring of local and regional productive space. This conceptualization becomes clear when it is known that the former president of the Intermunicipal Association was the current president of the Commercial and Business Association of Jacutinga (ACIJA).

Conclusions

The modalities of brazilian territorial governance investigated in this article were the Tourist Circuits (TCs) and Local Productive Arrangements (LPAs). However, in the specific territories only the governance management centers of the Tourist Circuits policies were identified: in the case of the Circuit of the waters, with the Intermunicipal Consortium of the tourist pole; and in the case of the Knitwear Circuit, with the Intermunicipal Association. In general, data and interviews lead us to the conclusion that these are forms of socialterritorial networks and blocks involving public power and segments of the business, mainly. The challenge, in both cases, is to build forms of pact and concertation, involving civil society more intensively, even if such expansions suffer resistance within the structures themselves.

As for the economic weight and institutional density, the Circuit of the Waters region acts as a **Nucleus Ring with Municipalities that are predominant** in the generation of value and establishments and jobs in tourism, such as Águas de Lindóia and Serra Negra, but which depend on the others in TCs, some of them more relevant in economic and infrastructure terms, such as Jaguariúna and Amparo, which act as "gateways" for investment and tourism flows to more specialized municipalities. It can also be treated as **Ring without Nucleus** since the most touristified municipalities are counterbalanced, in the Circuit, by others with greater impact in the industrial production and offer of varied services. In the Knitwear Circuit it is more noticeable to organization in **Ring nucleus with predominant municipalities** , in the case of Jacutinga and Monte Sião, since they account for a significant number of jobs/establishments and value in the sector of "Apparel clothing", but they depend on others in the governance body since there is the same power of participation. Local specialization in different segments of textile and garment production also favors this complementarity. In general, the interviewed actors allowed to consider that these are forms of **State-private Governance** , in which public institutions assume the coordination and mobilization of resources in intense dialogue and under the influence of private initiative. In the case of the Knit Circuit, this governance also **Private-collective** , due to the weight of the participation (in voice and vote) of the business associations in the Association.

Finally, with regard to the principles of democratic and tripartite governance, it was verified that the criteria of **Focus** , **Mechanisms and Transparency** , are evaluated with a Medium and High concept, with a positive perception regarding the objectives, operative devices and quality of the governance relationships . The criterion of **Participation** was questioned in some of the

interviews, with evaluation in the middle level. There have been complaints about the spontaneous interest of the actors in attending meetings and training activities, a difficulty at certain times in cooperating in a collaborative way. The other criteria are also evaluated positively, in the **Accountability** case, **Coherence**, **Confidence** and **Subsidiarity/Conflicts**, being at medium to high or high levels. Already, the item **Autonomy** had a medium to low-average evaluation due to the restriction of cadres and budgets of secretaries and trade unions in their territorial performance focused on tourism development policies (PIRES et al, 2017).

The general conclusion is that the governance modalities of the regional territories of the State of São Paulo and Minas Gerais for the Tourist Circuits can be considered reasonably successful, since both have more than ten years of construction and, in spite of internal and external conflicts, still exist and has adherence of the local actors, responding by certain procedures and policies for the sector. The same is not seen with the policy for LPAs, unknown to the actors and disrupted in institutional and financial terms. However, aspects regarding the financial limitation of the structures dependent on other levels of government, irregular participation of municipalities and the non-involvement of workers' organizations and other civil society movements compromises the democratic, tripartite, decentralized and endogenous character of development. And such a scenario is directly associated with short-term visions of public policy planning and often too much centralization in certain public or private actors that do not legitimately represent the aspirations of the local community at large.

And finally, the territory (or land use) appears as a fundamental dimension of governance structures in circuits and the LPAs once they are built and deployed around relationships, processes and social struggles linked to forms of insertion and rooting economic, political, cultural and social, being recognized prospective multi/Cross - scale and configure different formats (territoriality) and rhythms (temporality) appropriation of space and dynamics and movements in space, such as des-territorialization of capital, that sought via technological revolution, and in work, that imposed and that leads to uprooting, exclusion and social precarization.

The construction and consolidation of forms of governance should not, and can not, be based solely on political and economic elements, on the capital-state relationship, since every development project mobilizes cultural factors and generates considerable social and environmental impacts. In this sense, the restricted (entrepreneurial) forms of governance are differentiated, which bring the vision of public policy management as a business, and a vision of territorial governance considered democratic and plural. While the former may lead to deterritorialization through unemployment and precariousness (defensive competitiveness), the latter may appear as its counter-face, promoting economic sustainability and social inclusion, encouraging re-territorialization movements.

Thanks

We thank FAPESP (2015 / 25136-8) and CNPq (406832 / 2016-1) for the financial support granted to carry out the research detailed in this article, under the general coordination of Prof. Dr. Elson Luciano Silva Pires (UNESP-Rio Claro).

References

- ÁGUAS DE LINDÓIA. **Plano Diretor de Turismo de Águas de Lindóia: 2017-2020**. Águas de Lindóia/SP, 2018.
- BENKO, G.; PECQUEUR, B. Os recursos do território e os territórios de recursos. **Geosul**, Florianópolis, v. 16, n. 32, p. 31-50, jul./dez. 2001.
- BORDIN, A. **A questão local**. RJ: DP&M, 2001.
- BUARQUE DE HOLANDA, S. **Raízes do Brasil**. SP: Cia das Letras, 2001 [1936].
- COLLETIS, G. GILLY, J. P., et. al. Construction territoriale et dynamiques productives. **Revue Sciences de la Societé**, n. 48, outubro 1999.
- COSTA, S. L. (Des)governo, (in)governabilidade e (des)governança? **RAP-Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV, v.1, n. 34, p. 42-74, mrç/abr 1997.

FIESP; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDICEx). **Manual de atuação em Arranjos Produtivos Locais**. Brasília: Depto. De Competitividade e Tecnologia da Fiesp/Depto.de MPMEs, 2004.

DALLABRIDA, V. R. A gestão territorial através do diálogo e da participação. **IX Colóquio Internacional de Geocrítica**. Porto Alegre: UFRGS, jun. 2007. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24520.htm>. Acesso em 20/03/2018.

DALLABRIDA, V. R., MARCHESAN, J. et. al. Governança nos territórios ou governança territorial: distância entre concepções teóricas e a prática. **Grifos**, Chapecó/SC, Unochapecó, n. 40, p. 43-66, 2016.

DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. Dinâmica territorial do desenvolvimento. In: BECKER, D. F.; WITTMANN, M. L., **Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003, p. 175-213.

FIGUEIREDO FILHO, W. B.; FUINI, L. L. Fragilidades da governança territorial no desenvolvimento regional. **Anais do X ENANPEGE - Encontro Nacional da Anpege**, Unicamp-Campinas, Campinas/SP, p. 1-12, 2013.

FIGUEIREDO FILHO, W. B. Estruturas de governança, cooperação e legitimidade na construção do desenvolvimento regional no interior do Estado de São Paulo: algumas notas preliminares. **REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 20, nº 1, p. 52 - 68, jan./abr. 2015.

FUINI, L. L. **A Relação entre Competitividade e Território no Circuito das Malhas do Sul de Minas**. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-graduação em Geografia, IGCE-UNESP, Rio Claro, 2007, 189 p.

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**. Tese (Doutorado), Programa de Pós-graduação em Geografia, IGCE-UNESP, Rio Claro, 2010, 191 f.

FUINI, L. L.. Governança e ordenamento territorial na atualidade: uma análise do estado de São Paulo. **Boletim Campineiro de Geografia**, v. 5, p. 265-291, 2015.

FUINI, L. L.; HORI, I. I. . Os arranjos produtivos locais na região de Ourinhos/SP/ Brasil: dinâmica socioprodutiva e desenvolvimento territorial. **Redes**, Santa Cruz do Sul, Unisc, v. 19, p. 236-260, 2014.

FUINI, L. L.. Circuitos turísticos no Brasil: governança e políticas públicas. **Revista Geográfica Venezolana**, v. 55, p. 45-67, 2014.

FUINI, L. L.. A (des)reterritorialização do APL da indústria têxtil e de confecções de Americana e região: uma análise sobre o desenvolvimento local e a governança. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 10, p. 114-137, 2014a.

FUINI, L. L.. Arranjos Produtivos Locais em Espaços urbanos: o caso da indústria de calçados femininos de Jaú/SP. **Geografia e Pesquisa**, v. 8, p. 61-109, 2014b.

FUINI, L. L.. A territorialização da indústria calçadista em Jaú - SP: uma análise da governança em Arranjos Produtivos Locais. **RA'E GA: o Espaço Geográfico em Análise**, v. 32, p. 40-72, 2014.

FUINI, L. L.. As dimensões geográficas dos Arranjos Produtivos Locais. **Revista de Geografia Norte Grande**, v. 1, p. 201-215, 2014.

FUINI, L. L.. A Governança em Arranjos Produtivos Locais (APLs): Algumas Considerações Teóricas e Metodológicas. **Geografia**, Londrina, UEL, v. 23, p. 57-83, 2014.

FUINI, L. L.. Os arranjos produtivos locais (APLs): Uma breve explanação sobre o tema. **Geotextos**, UFBA, v. 9, p. 57-83, 2013.

FUINI, L. L.. A governança e o território: Reflexões sobre uma abordagem de pesquisa. **RDE - Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 15, p. 86-99, 2013.

- FUINI, L. L. A relação território e indústria: revelando as aglomerações produtivas e suas formas de governança : o caso da região de Ourinhos/SP. **Anais do VI Congresso Iberoamericano de Estudios Territoriales y Ambientales**, São Paulo, USP, p. 3497-3522, 2014, ISBN: 978-85-7506-232-6.
- FUINI, L. L.; PIRES, E. L.S. As Dimensões da Governança Territorial: delineamento preliminar de aspectos teóricos e morfológicos. In: SAQUET, M.A.; SPOSITO, E.S.. (Org.). **Territórios e Territorialidades: teorias, processos e conflitos**. 1a. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2009.
- FURTADO, C. Raízes do subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade**. RJ: Bertrand, 2004.
- HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. SP: AnnaBlume, 2005.
- LEITE, E.; MARQUES, J. Recursos Culturais no Turismo: Identidade, Sociedade e Gestão Pública. **XXXI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**, Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, Natal/RN, 2 a 6 de setembro de 2008.
- LEBORGNE, D. , LIPIETZ, A. Flexibilidade ofensiva, flexibilidade defensiva: duas estratégias sociais na produção de novos espaços econômicos. In: BENKO, G., LIPIETZ, A. (org.), **As regiões ganhadoras. Distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica**. Oeiras: Celta, 1994, p. 223-246.
- LIPIETZ, A.; LEBORGNE, D. O pós-fordismo e seu espaço. **Espaço & Debates**, São Paulo, n. 25, p. 12-29, 1988.
- MINISTÉRIO DO TURISMO. **Categorização dos municípios das regiões turísticas do mapa do turismo brasileiro**. Brasília: MTur, 2016. Disponível em: http://mapa.turismo.gov.br/mapa/downloads/pdf/categorizacao/Cartilha_da_Categorizacao.pdf. Acesso em: 21/11/2018.
- OLIVEIRA, F.de. **Crítica da Razão dualista/O ornitorrinco**. SP: Boitempo, 2003.
- PECQUEUR, B. A guinada territorial da economia global. **Política e Sociedade**, n. 14, p. 79-105, abril de 2009.
- PIRES, E. L. S. Desenvolvimento e governança territorial no Brasil: conceitos, modalidades e perspectivas. **Anais do VI Congresso Iberoamericano de Estudios Territoriales y Ambientales**, São Paulo, USP, 2014, ISBN: 978-85-7506-232-6.
- PIRES, E. L. S.; FUINI, L. L.; FIGUEIREDO FILHO, W.; MENDES, E. L. A Governança territorial revisitada: dispositivos institucionais, noções intermediárias e níveis de regulação. **Geographia**, UFF, Niterói, v. 19, n. 41, p. 24-38, set./dez. 2017.
- PIRES, E. L. S.; MULLER, G., VERDI, A. Instituições, territórios e desenvolvimento local: delineamento preliminar de aspectos teóricos e morfológicos. **Geografia**, Rio Claro, v. 31, n. 3, p. 434-453, 2006.
- PIRES, E. L. S.; FUINI, L. L., MANCINI, R. F., PICCOLI NETO, D. **Governança territorial: conceito, fatos e modalidades**. Rio Claro: Unesp/Aequitas, 2011.
- PORTO-GONÇALVES, C. W. A reinvenção dos territórios: a experiência latino-americana e caribenha. In: CECEÑA, A. E., **Los desafios de las emancipaciones en un contexto militarizado**. Buenos Aires, Clacso, 2006, p. 151-197.
- SANTOS, M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. RJ: Record, 2000.
- SANTOS, M; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: Território e sociedade no início do século XXI**. São Paulo/Rio de Janeiro: Record, 2001.
- SAQUET, M. A. **Abordagens e concepções de território**. SP: Expressão Popular, 2007.

SEBRAE-SP. **Circuitos turísticos-Águas Paulista:** pontos turísticos, gastronomia, hospedagem e roteiros especiais. São Paulo: Sebrae, 2016.

STORPER, M.; HARRISON, B. Flexibilidade, Hierarquia e Desenvolvimento Regional: As mudanças de estrutura dos Sistemas Produtivos Industriais e seus novos modos de Governância nos anos 90. In: BENKO, G.; LIPIETZ, A. (org.). **As Regiões Ganhadoras. Distritos e Redes:** Os novos paradigmas da Geografia Econômica. Oeiras: Celta Editora, 1994, p. 171-188.

TORRE, A. Desenvolvimento local e relações de proximidade: conceitos e questões. **Interações - Revista Internacional de Desenvolvimento Local.** v. 4, n. 7, p. 27-39, Set. 2003.

VEIGA, J. E. **A desgovernança mundial da sustentabilidade.** SP: 34, 2013.

SUPPLEMENT

Table 1 . Modalities of territorial governance

| Governance as a process | Governance as a set of principles | | Governance as a coordination strategy | Governance as hierarchy and network format |
|--|---|--|--|--|
| <p>SOCIOTERRITORIAL BLOCK: a group of locally and territorially located actors who, through the leadership they carry out locally, assume the task of promoting the definition of new directions for territorial development, through public-private consultation processes that contemplate the democratic-participative character;</p> <p>TERRITORIAL CONCERTATION: A process in which representatives of the different socio-territorial power networks , through voluntary conciliation and mediation procedures, take over the practice of territorial management in a decentralized way;</p> <p>TERRITORIAL POWER NETWORKS: refers to each of the segments of the society organized territorially, represented by its leaders, constituting the main power structure that, at each moment in history, assumes hegemonic position, becoming able to give the political-ideological direction to the development process;</p> <p>SOCIOTERRITORIAL PACTOS: agreements or adjustments resulting from social conciliation processes, occurring between the different representatives of a territorially organized society, related to the definition of its future development project.</p> | <p>FOCUS : Clarity in defining the objectives of the institutional structure that facilitates the performance of managers and participants, and the point where the actions related to public policies at a local / regional, state and national level converge.</p> <p>MECHANISMS: Devices that seek to disseminate and operationalize the principles of territorial governance (meetings, working groups, audiences, negotiation tables, etc.), aimed at reaching the expectations of the agents.</p> <p>TRANSPARENCY: Quality of social relations between actors that allows evidence in actions directed to the objectives, clarity in the definition of the roles and responsibilities of the actors, the commitment of managers and leaders with the publication and public access to information and data.</p> <p>PARTICIPATION: Quality and balance of the composition of social and political representation, which allows the act or effect to take part in the decision-making processes, respecting the conditions of equality / inequality of the actors, organizations and institutions.</p> <p>REPRESENTATIVITY : The democratic quality of the social and political participation of the actors, which guarantees the representatives a collective discourse that allows to know what and who participates, how to participate and the consequences of participation.</p> | <p>ACCOUNTABILITY: Quality of responsibility and obligation to generate information and data, accountability, interaction of arguments and justify actions that are no longer undertaken.</p> <p>COHERENCE: Quality of actions and the integration of agents with the focus, state or attitude of a harmonious relationship between situations, events or ideas; capable of strengthening the practice of decentralized territorial management to promote agreements and adjustments related to the development project.</p> <p>TRUST: Effectiveness and consensus of actions, security or credit deposited in leaderships and managers, which inspire cooperation and good practices of decentralized territorial management, to promote agreements and adjustments related to the governance development project.</p> <p>SUBSIDIARITY: Structural resources for aids, agents or elements that reinforce or complement another of greater importance, or for this to converge.</p> <p>AUTONOMY: Relative faculty of structure to govern itself in relation to the State and public policies.</p> | <p>PRIVATE GOVERNANCE: They are dominant private organizations that drive and pilot devices of coordination of resources with the objective of private appropriation of the territory. In this case, the large enterprise (a large group) appears as the engine of the system, which structures the local and regional productive space;</p> <p>PRIVATE-COLLECTIVE GOVERNANCE: The key actor is a formal organization that groups private operators and drives the coordination of resources and strategies. In this case, it is the employers' and business unions that group private operators, which structure the local and regional productive space;</p> <p>STATE-PRIVATE GOVERNANCE: The State and public institutions promote the coordination of resources and territorial strategies with the private sector. In this case, through public agencies, municipalities and collective services, demanded by public or private actors of the territory;</p> <p>PUBLIC-TRIPARTITE GOVERNANCE: These are public institutions, private organizations and civil society, which together foster shared coordination of resources and territorial strategies. In this case, through Chambers, Councils, Consortia, Committees, Agencies or Forums focused on the management of public policies. They are mixed and rare situations, of relative autonomy and without a priori unilateral domination.</p> | <p>RING WITHOUT NUCLEUS : Absence of permanent leader municipality, with shared direction (according to projects). Absence of hierarchy.</p> <p>ANEL-NÚCLEO WITH ECONOMICALLY PREPONDERANT MUNICIPALITY: The economically strongest municipality occupies a dominant position; is the driving force of the regional productive chain, but can not survive alone, nor condition the existence of other producing municipalities in the system. There is a certain hierarchy.</p> <p>CORE RING WITH LEADING MUNICIPALITY : The leading municipality is largely independent of other neighboring producing municipalities, which gives it the possibility to determine, at least partially, its periphery; therefore, their business structure conditions the existence of their neighbors' businesses. Hierarchical asymmetric power.</p> <p>CORE WITHOUT RING : The productive chain is internalized in only a single motor city of the chain</p> |

Source: Pires; Fuini , Figueiredo Filho, Mendes (2017).



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.