



Revista grifos

E-ISSN: 2175-0157

grifos@unochapeco.edu.br

Universidade Comunitária da Região de

Chapecó

Brasil

Dallabrida, Valdir Roque; Marchesan, Jairo; Marques Rossetto, Adriana; Filippim, Eliane
Salete

GOVERNANÇA NOS TERRITÓRIOS OU GOVERNANÇA TERRITORIAL: DISTÂNCIA
ENTRE CONCEPÇÕES TEÓRICAS E A PRÁTICA

Revista grifos, vol. 25, núm. 40, 2016, pp. 43-66

Universidade Comunitária da Região de Chapecó
Chapecó, Brasil

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=572967129003>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

GOVERNANÇA NOS TERRITÓRIOS OU GOVERNANÇA TERRITORIAL: DISTÂNCIA ENTRE CONCEPÇÕES TEÓRICAS E A PRÁTICA*

Valdir Roque Dallabrida**

Jairo Marchesan***

Adriana Marques Rossetto****

Eliane Salete Filippim*****

Resumo

Uma das inovações recentes nos territórios é a utilização de diferentes estruturas de governança territorial, por meio das quais uma sociedade organizada territorialmente gere os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais, incluindo o Estado nas suas diferentes instâncias. Os recortes que venham a ser identificados como um território, evidentemente, precisam estar demarcados por laços de identidade territorial, a qual é a condição necessária para uma maior participação democrática dos cidadãos no destino de seu entorno espacial. Assim, partindo das premissas contidas nas concepções teóricas, avaliam-se práticas de governança territorial no Brasil, a partir de estudos de dois tipos de estruturas de governança: a descentralização político-administrativa, no estado de Santa Catarina e as experiências de Indicação Geográfica (IG) no Brasil. Os estudos adotaram abordagem qualitativa, com coleta de dados mediante entrevistas e pesquisa documental. A fundamentação teórica permitiu a definição de 6 categorias de análise com as quais os dados foram tratados e analisados. Tanto a análise de experiências de processos descentralizadores subnacionais quanto as análises preliminares de experiências de IG, feitas no Brasil, permitem concluir que ainda há uma grande distância entre as concepções teóricas e as práticas de governança territorial.

Palavras-chave: Desenvolvimento Territorial. Governança Territorial. Identidade Territorial. Território. Indicações Geográficas.

* Em uma primeira versão, o texto foi apresentado no 19º Congresso da Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regional (APDR), na Universidade do Minho, na cidade de Braga, situada ao Norte de Portugal, entre os dias 20 e 22 de junho de 2013.

** Doutor em Desenvolvimento Regional. Pós-Doutorado no Instituto de Ciências Sociais (ICS) da Universidade de Lisboa (PT). Docente do Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado (UnC), em Canoinhas, Santa Catarina, Brasil. E-mail: valdir@unc.br

*** Doutor em Geografia. Docente do Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado (UnC), em Canoinhas, Santa Catarina, Brasil. E-mail: jairo@unc.br

**** Doutora em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Docente do Programa de Mestrado em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade da UFSC, em Florianópolis, Santa Catarina, Brasil. E-mail: amarquesrossetto@gmail.com.

***** Doutora em Engenharia de Produção e Sistemas, pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pós-doutora em Administração Pública e Governo na Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Docente do Mestrado Profissional em Administração, da Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC), em Joaçaba, Santa Catarina, Brasil. E-mail: eliane.filippim@unoesc.edu.br

Introdução

Uma das inovações recentes nos territórios é a utilização de diferentes estruturas de governança territorial. Utiliza-se o conceito governança territorial, expresso em Dallabrida (2011), para referir-se ao conjunto de iniciativas ou ações que expressam a capacidade que uma sociedade organizada territorialmente possui para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais, incluindo o Estado nas suas diferentes instâncias.

Os recortes territoriais podem ser regiões administrativas, regiões metropolitanas, áreas de abrangência de comitês de bacias hidrográficas, um município ou parte dele, um bairro, ou mesmo a área de abrangência de experiências de Indicação Geográfica (IG)¹ (BRASIL, 2016a). No entanto, o recorte que venhamos a identificar como um território pode estar demarcado por laços de identidade territorial, condição necessária para uma maior participação democrática dos cidadãos no destino de seu entorno espacial.

Neste artigo, apresentamos reflexões teórico-práticas sobre governança, dando destaque à dimensão territorial. Após a introdução, apresentamos os procedimentos metodológicos que orientaram o trabalho, para, na sequência, sintetizarmos o debate teórico sobre território, identidade territorial e governança, destacando as principais abordagens e os desafios da sua prática apontados por autores contemporâneos. Quanto à análise de práticas de governança, a realizamos tendo como base o processo de descentralização político-administrativa do estado de Santa Catarina (Brasil) e cinco experiências de Indicação Geográfica (IG) brasileiras. Por fim, fazemos algumas considerações finais.

Procedimentos metodológicos

Este artigo resulta de estudos realizados em dois momentos: primeiramente, em um Projeto de Pesquisa

1 Indicação Geográfica aproxima-se em significado ao que se denomina Designação de Origem Protegida em Portugal, ou experiências referidas por categorias conceituais correspondentes, em outros países. Segundo Brasil (2016a, [s. p.]), “[...] o registro de Indicação Geográfica (IG) é conferido a produtos ou serviços que são característicos do seu local de origem, o que lhes atribui reputação, valor intrínseco e identidade própria, além de os distinguir em relação aos seus similares disponíveis no mercado. São produtos que apresentam uma qualidade única em função de recursos naturais como solo, vegetação, clima e saber fazer (know-how ou savoir-faire). O Instituto Nacional de Propriedade Industrial - INPI é a instituição que concede o registro e emite o certificado”.

realizado entre 2010 e 2012²; posteriormente, mediante estudos de experiências brasileiras de IG, em 2013³. No primeiro momento, foram realizadas entrevistas com atores de todas as macrorregiões do estado de Santa Catarina, sobre a prática de governança que ocorrem nas Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR)⁴. Além disso, foi citada, de maneira a exemplificar, uma prática de governança que ocorre nos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (CDR) do estado de Santa Catarina, por meio da consulta a artigos publicados em periódicos que se referiam ao tema e com base em estudos anteriores dos autores. No segundo momento, foram sistematizadas análises resultantes de observações, quando visitamos experiências brasileiras de IGS, realizadas de janeiro a maio de 2013, e de entrevistas a atores qualificados, por meio de questões semiestruturadas⁵.

Como categorias e critérios de análise, foram utilizados os seguintes: (1) processo de discussão (canais de inclusão, qualidade da informação, órgãos de acompanhamento); (2) inclusão (abertura dos espaços de decisão, aceitação social e valorização cidadã); (3) pluralismo (participação de diferentes atores); (4) igualdade participativa (formas de escolha dos representantes, valorização das intervenções dos atores envolvidos); (5) autonomia (origem das proposições, perfil da liderança, possibilidade de exercício da vontade política individual e coletiva); (6) bem comum (alcance dos objetivos e aprovação dos resultados pelos atores envolvidos)⁵.

O debate teórico sobre governança territorial e desenvolvimento

O debate sobre governança territorial pressupõe, segundo Haesbaert (2007), noções introdutórias sobre a concepção de território, que, conforme a Ciência Geográfica, considera três vertentes básicas, sendo elas: a política, a cultural e a econômica. Segundo o autor, a vertente política destaca as relações espaço-poder e concebe o território como espaço delimitado e controlado, muitas vezes relacionado

2 Refere-se ao Projeto de Pesquisa *Gestão Territorial e Desenvolvimento: Descentralização, Estruturas Subnacionais de Gestão do Desenvolvimento, Capacidades Estatais e Escalas Espaciais da Ação Pública*, o qual contou com apoio financeiro da Fundação de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica do Estado de Santa Catarina (FAPESC) e da Universidade do Contestado (UnC).

3 Trata-se de atividades iniciais referentes ao Projeto de Pesquisa *Território, Identidade territorial e Desenvolvimento: a especificação de ativos territoriais como estratégia de desenvolvimento nas regiões do Estado de Santa Catarina*, realizado entre 2013 e 2014, e que também contou com o apoio financeiro da FAPESC, sendo sua equipe formada por pesquisadores de universidades de todo o estado de Santa Catarina.

4 Atualmente designadas como Agências de Desenvolvimento Regional (ADR).

5 Utilizamos como referência Villela (2012), com adaptações. A aplicação dessas categorias e desses critérios de análise, no processo de investigação realizado em 2013, demonstrou a necessidade de aperfeiçoamento metodológico. Na continuidade dos estudos, nossa meta é definir categorias e critérios para analisar experiências de governança territorial e multinível.

ao poder político do Estado, porém, atualmente incorpora múltiplos poderes. A vertente cultural entende o território como produto da apropriação e da valorização simbólica de um grupo em relação ao espaço vivido, ao cotidiano. Já a vertente econômica o considera como fonte de recursos ou como produto da divisão territorial do trabalho. Além disso, Haesbaert (1997) explica que o território precisa ser compreendido em uma perspectiva integradora, ou seja, como um domínio politicamente estruturado e, também, como apropriação simbólica, identitária, inerente a certa classe social, com o que a identidade territorial é definida histórica e territorialmente.

Dallabrida (2011) sintetiza essas vertentes e concebe o território como uma fração do espaço historicamente construída através das inter-relações dos atores sociais, econômicos e institucionais que atuam no âmbito espacial, apropriada a partir de relações de poder sustentadas em motivações políticas, sociais, ambientais, econômicas, culturais ou religiosas, emanadas do Estado, de grupos sociais ou corporativos, instituições ou indivíduos. Portanto, consideramos tal concepção neste estudo.

O estudo das especificidades do território, segundo Pecqueur (2009), exigiria tomar como unidade de análise o território, não o sistema produtivo nacional, o que representa uma novidade essencial na percepção dos sistemas de organização da economia. O território, concebido como “[...] um espaço postulado e pré-delimitado, no qual se desenvolvem dinâmicas específicas sob a égide das autoridades locais. O território é, também, ou, sobretudo, o resultado de um processo de construção e de delimitação efetivado pelos atores” (PECQUEUR, 2009, p. 96-97).

Tais atores locais, ou não, têm interesses diferenciados, o que torna mais desafiante qualquer intervenção. Em outra obra, Pecqueur (2005) afirma que o desenvolvimento territorial constitui um modelo de desenvolvimento dotado de características bem precisas que lhe são próprias e que se apoiam, essencialmente, na dinâmica de “especificação”

dos recursos por um conjunto de atores constituído em um “território”.

Assumimos aqui a concepção de desenvolvimento territorial expressa em Dallabrida (2011, p. 19):

O desenvolvimento (local, regional, territorial) pode ser entendido como um processo de mudança estrutural empreendido por uma sociedade organizada territorialmente, sustentado na potencialização dos recursos e ativos (materiais e imateriais, genéricos e específicos) existentes no local, com vistas à dinamização econômica e a melhoria da qualidade de vida de sua população.

Com isso, estamos reafirmando que a denominação de território, trata-se de um recorte espacial onde convivem pessoas com identidade própria, e que, pode ser um espaço de conflito e disputa de poder. Assim, necessita de estruturas de governança para a gestão das demandas coletivas e para o desenvolvimento territorial.

O debate contemporâneo sobre Governança⁶

Recorrendo à literatura internacional, é possível encontrar diferentes concepções sobre governança; afinal, conforme mencionado por Romero e Farinós (2011), governança é ainda um conceito polissêmico e ambíguo. Em um extremo, estão as que sobrevalorizam o caráter empresarial, como as abordagens que versam sobre governança corporativa; no outro, concepções que se referem a formas de governança democrática, compartilhada entre os diferentes atores sociais, institucionais, governamentais e empresariais.

Entre as concepções de governança encontramos abordagens sobre: (1) Governança Corporativa (COASE, 1967; ANDRADE; ROSSETTI, 2004; LORRAIN, 1998); (2) governança, como Nova Gestão Pública (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999; HOOD, 1991); (3) “Boa Governança” (WORLD BANK, 1992); (4) governança, como Sistemas Sociocibernéticos (KOOIMAN, 1993,

⁶ O debate teórico sobre governança, bem como, os desafios apontados, retomam abordagem desenvolvida em Dallabrida (2001, 2013, 2015). Dallabrida (2015), além de aprofundar o debate teórico, apresenta indicativos metodológicos para a avaliação de práticas de governança territorial em seu artigo *Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática* (fruto de um resumo de estudos referentes à Bolsa Luso-Afro-Brasileira em Ciências Sociais, edição 2013, do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa).

2003, 2004); (5) governança, como Redes Auto-organizadas, com suas variações teóricas – *Governance/Gouvernance*/Governança, Governança Moderna, Governança Relacional (RHODES, 1996, 1997; STOKER, 1998; MAYNTZ, 1998, 2001; ROSENAU; CZEMPIEL, 1992; SORENSEN; TORFING, 2005; KAZANCIGIL, 2002; CZEMPIEL, 2000; HÉRITIER; LEHMKUHL, 2011; WEALE, 2011; MILANI; SOLINÍS, 2002; BLANCO; GOMÀ, 2003; GRAÑA, 2005; CHEVALLIER, 2003; KLINK, 2010); (6) Governança Urbana/Metropolitana (LE GALÈS, 1995; LEFÈVRE, 2009); (7) Governança Ambiental (JACOBI; GÜNTHER; GIATTI, 2012); (8) Governança Local/Regional/Territorial (FERRÃO, 2010, 2013; JESSOP, 2002, 2006; FARINÓS, 2008; ROMERO; FARINÓS, 2011; FEIO; CHORINCAS, 2009); (9) Governança Multinível (RÓTULO; DAMIANI, 2010). As abordagens sobre governança não se esgotam com as referências destacadas, no entanto, elas são representativas do conjunto de obras e autores que abordam o tema atualmente⁷.

7 Alguns autores propõem a introdução do conceito *governamentabilidade*, como uma concepção que poderia superar insuficiências explicativas da concepção sobre governança territorial (VIGIL, 2013).

Sobre o significado de governança, no sentido geral, é possível sintetizar: (1) instrumento para conceber os problemas e as oportunidades em contextos na fronteira entre o social e o político (KOOIMAN, 2004); (2) jogo de interações, enraizadas na confiança e reguladas por regras do jogo negociadas e acordadas pelos participantes da rede (RHODES, 1996); (3) conjunto complexo de instituições e atores, públicos e não públicos, que agem em um processo interativo (STOKER, 1998); (4) forma de governar mais cooperativa, diferente do antigo modelo hierárquico, no qual as autoridades estatais exerciam um poder soberano sobre os grupos e cidadãos que constituíam a sociedade civil (MAYNTZ, 1998); (5) redes auto-organizadas envolvendo conjuntos complexos de organizações provenientes dos setores público e privado (ROSENAU; CZEMPIEL, 1992); (6) articulação relativamente estável e horizontal de atores interdependentes, mas funcionalmente autônoma (SORENSEN; TORFING, 2005); (7) processo de tomada de

decisão relativamente horizontal, como modo de fazer política, envolvendo autoridades estatais e locais, o setor de negócios, os sindicatos de trabalhadores e os agentes da sociedade civil – ONGs e movimentos populares (KAZANCIGIL, 2002); (8) novos modos de formulação de políticas públicas que incluem atores privados e públicos – mas, fora do domínio legislativo – e que têm como foco áreas setoriais ou funcionais específicas (HÉRITIER; LEHMKUHL, 2011); (9) espaços de prestação de contas – *accountability* (WEALE, 2011); (10) novo modelo de regulação coletiva, fundamentado na interação em rede de atores públicos, associativos, mercantis e comunitários (BLANCO; GOMÀ, 2003); (11) processo de tomada de decisão coletiva, com base em uma ampla inclusão de atores atingidos, prática fundada não mais na dominação nem na violência legítima, senão na negociação e na cooperação fundamentada em certos princípios submetidos ao consenso (GRAÑA, 2005).

Sobre o que seja governança (local, regional, territorial)⁸, elaboramos uma síntese: (1) processo de planejamento e gestão de dinâmicas territoriais, em uma ótica inovadora, partilhada e colaborativa (FERRÃO, 2010); (2) novas formas de associação do Estado com entidades sindicais, associações empresariais, centros universitários e de investigação, municípios e representações da sociedade civil (JESSOP, 2006); (3) relações voluntárias e não hierárquicas de associação entre atores públicos, semipúblicos e privados (FERRÃO, 2013); (4) novo modo de gestão e decisão dos assuntos públicos em um território (FARINÓS, 2008); (5) modalidade reforçada de bom governo, fundamentada em um papel insubstituível do Estado, em uma concepção mais sofisticada de democracia e em um maior protagonismo da sociedade civil (ROMERO; FARINÓS, 2011); (6) capacidade de integrar e adaptar organizações, diferentes grupos e interesses territoriais (FEIO; CHORINCAS, 2009).

O termo governança recebe várias adjetivações. Algumas delas apenas indicam o contexto ao qual se refere o processo de governança, por exemplo, governança metropolitana. Outras

⁸ Mesmo sendo minoria, alguns autores preferem o uso do termo ‘governação’, ao invés de governança, no entanto, com o mesmo sentido (FEIO E CHORINCAS, 2009).

adjetivações indicam uma forma específica de governança, como governança corporativa. Outras fazem referência à escala territorial, por exemplo, governança local/regional ou governança mundial. Outras, ainda, referem-se a um foco temático, por exemplo, governança ambiental.

Quanto aos propósitos da governança no seu sentido geral, assim os sintetizamos: (1) a busca de propósitos comuns ao conjunto de atores que interagem em um determinado meio (KOOIMAN, 1993); (2) e pelo qual se definem formas de regulação deste meio (RHODES, 1996); (3) desempenhar um papel mais amplo do que o de governo (ROSENAU; CZEMPIEL, 1992); (4) a interação social com o fim de produzir propósitos públicos (SORENSEN; TORFING, 2005); (5) fazer coisas sem a competência legal para ordenar que elas sejam feitas (CZEMPIEL, 2000); (6) envolvimento da multiplicidade de autores em processos de regulação (MILANI; SOLINÍS, 2002); (7) gestão cooperativa para a superação de conflitos de interesses (CHEVALLIER, 2003).

Sintetizamos como propósitos da governança (local, regional, territorial): (1) orientar e promover o desenvolvimento dos recursos locais (JESSOP, 2006); (2) estabelecer voluntariamente relações horizontais de cooperação e parceria (FERRÃO, 2013); (3) acordar uma visão compartilhada para o futuro do território entre todos os níveis e atores envolvidos (FARINÓS, 2008); assegurar a representação de diferentes grupos e interesses territoriais em face de atores externos e do desenvolvimento de estratégias (unificadas e unificadoras) em relação ao mercado e ao Estado (FEIO; CHORINCAS, 2009).

Associamo-nos a autores, por exemplo, Dallabrida (2013), que reivindicam uma adjetivação substantiva para o termo governança, que inclui a dimensão de recorte territorial, como um processo que é protagonizado por uma sociedade situada histórica e geograficamente, mediante relações estabelecidas entre os diferentes atores territoriais (sociais, políticos e corporativos), na perspectiva de debater, pactuar decisões e deliberar temas de interesse coletivo.

Desafios apontados na literatura sobre a prática da governança

Recorrendo à literatura aqui mencionada, é possível listarmos alguns desafios à prática da governança: (1) necessidade de avançar na capacidade para afrontar novas temáticas e satisfazer novas expectativas e, em termos de legitimidade, o aprofundamento democrático em uma linha mais cidadã e participativa (BLANCO; GOMÀ, 2003); (2) necessidade de contemplar um adequado equilíbrio entre esfera pública, mercado e sociedade civil (ROMERO; FARINÓS, 2011); (3) necessidade de reforçar a prática da democracia, visto que, sem isso, processos de governança efetiva são inviáveis (ROMERO; FARINÓS, 2011); (4) necessidade de empoderamento da sociedade e uma reinterpretação de sua função (ROMERO; FARINÓS, 2011); (5) necessidade de obtenção de mecanismos de cooperação/coordenação horizontal e vertical entre (a) vários níveis de governo (governação multinível, relações verticais), (b) políticas setoriais com impacto territorial e (c) organizações governamentais, Organizações Não Governamentais (ONGs) e cidadãos (FEIO; CHORINCAS, 2009); (6) necessidade de melhorar a ancoragem democrática nos políticos eleitos, com base em uma cidadania territorialmente definida e em uma conduta democrática, envolvendo as diferentes formas de organização da sociedade para melhorar o desempenho democrático de redes de governança (SORENSEN; TORFING, 2005); (7) necessidade de integrar políticas de ordenamento do território e governança (FERRÃO, 2013); (8) e, necessidade de conceitualmente, governança superar seu caráter de imprecisão, polissemia e ambiguidade (ROMERO; FARINÓS, 2011).

As observações e análises realizadas recentemente no Brasil em experiências intraestaduais de descentralização político-administrativa, sobretudo no estado de Santa Catariana (Brasil) e em experiências de IGS, confirmam, ao menos, parte dos desafios apontados pela literatura consultada. Tais análises serão referenciadas posteriormente.

Práticas de governança em experiências brasileiras de gestão de territórios

O desenvolvimento incorpora a prerrogativa da existência de protagonistas que, em uma ação integrada, tracem e executem planejamento capaz de promovê-lo. No caso brasileiro, a partir da Constituição Federal de 1988, em seu art. 30, o planejamento para o desenvolvimento, antes ditado tradicionalmente pelo governo central, passou a observar competências e atribuições legadas aos municípios e regiões (BRASIL, 2013). O novo marco constitucional tirou do setor público federal o monopólio na condução dos assuntos relacionados ao desenvolvimento (PETERS, 2003). Além disso, reconhece a relevância de outros atores e a pertinência de propostas formuladas a partir do espaço local e da escala regional, demandando articulações e parcerias para a construção de territórios (BENKO; LIPIETZ, 1994; PAIVA, 2004), o que viria a atender a prerrogativas conceituais de governança territorial.

Esse novo cenário e as demandas por uma organização mais eficaz dos (e nos) territórios frente aos desafios do desenvolvimento motivam novas práticas de governança, como as encontradas nas unidades federativas do Brasil, particularmente no estado de Santa Catarina. Outras experiências, tais como as de IG, pelo fato de articularem produtores rurais, empresários ou artesãos, são organizadas por associações e por Conselho Regulador. Tanto as associações como o conselho podem ser consideradas estruturas de governança territorial.

Adiante, caracterizamos uma experiência subnacional de descentralização político-administrativa e experiências de IG, na sequência, apresentando análises sobre suas práticas de governança territorial.

A experiência subnacional de descentralização político-administrativa no estado de Santa Catariana (Brasil)

Estudos efetuados sobre a experiência catarinense de descentralização político-administrativa por Filippim e

Rossetto (2008), sintetizados a seguir, evidenciaram a forte relação entre os resultados obtidos no processo e os aspectos da governança territorial.

No estado de Santa Catarina, intensificou-se, a partir de 1990, um movimento por maior participação de diferentes atores nos processos de desenvolvimento, chegando a um conjunto de iniciativas, cujo objetivo tem sido a articulação entre a sociedade civil e o poder público. Entre as iniciativas de formação de redes interorganizacionais pelo desenvolvimento, três alcançaram destaque, quais sejam: as Associações de Municípios, os Fóruns de Desenvolvimento Regional e as Secretarias de Desenvolvimento Regional, com seus respectivos conselhos.

As Associações de municípios são entidades que congregam municipalidades de acordo com critérios de vizinhança, segundo interesses políticos comuns. As finalidades essenciais dessas associações são: articular os municípios associados em um fórum permanente de debates acerca das questões comuns e prestar-lhes serviços de natureza técnica especializada, para buscar soluções concertadas aos problemas que dificilmente os municípios conseguiriam fazer frente de maneira isolada.

Além das associações dos municípios, outra iniciativa no sentido de articulação de esforços para a implantação de políticas de desenvolvimento territorial foi a criação dos Fóruns de Desenvolvimento Regional, em Santa Catarina, no ano de 1998. Estes surgiram em um contexto motivado pelas limitações do governo central no debate sobre desenvolvimento, pelo resgate da cidadania e pela necessidade do envolvimento de diferentes atores na definição e na implementação de políticas públicas. Surgidos da iniciativa da sociedade civil, esses fóruns – propostos como espaço de diálogo entre instituições públicas e privadas, representativas de classe, segmentos organizados da sociedade, universidades e instituições financeiras – tinham como propósito a qualificação do processo de desenvolvimento das diversas regiões catarinenses.

As atividades desses fóruns regionais geraram a necessidade de criação de um mecanismo que proporcionasse suporte operacional para a execução das ações demandadas. Para tanto, criou-se uma estrutura de governança entre as instituições atuantes no território, denominada Agência de Desenvolvimento Regional (ADR). Essas agências foram inspiradas nas ADRs europeias e buscavam atuar como uma plataforma técnico-institucional de caráter operativo para identificar os problemas de desenvolvimento setorial ou regional, selecionando as oportunidades para intervenção e levantando os recursos necessários ao desenvolvimento no âmbito do território.

Além das associações dos municípios, dos fóruns e das agências, outra forma de articulação regional foi conduzida e implantada no estado de Santa Catarina por iniciativa do governo do estado: a criação de 29 SDRs, pela Lei Complementar nº 243, de 30 de janeiro de 2003. As SDR foram criadas com o objetivo de representar o governo do estado no âmbito de cada região, articular as ações governamentais, promovendo a descentralização e a integração regional dos diversos setores da administração pública, bem como a coordenação das ações de desenvolvimento no território de sua abrangência. Em 2005, com a Lei Complementar nº 284, as SDR foram ampliadas para 30 SDR e por meio da Lei Complementar nº 381, em 2007, o número de SDR foi elevado a 36.

O processo de descentralização do governo estadual de Santa Catarina gerou, ainda, os Conselhos de Desenvolvimento Regional, que intencionavam, na sua criação, ser instância de governança para o desenvolvimento regional. Congregando atores públicos e privados que atuam no território das SDR, a composição do CDR ficou assim disposta: prefeitos, presidentes dos legislativos municipais e dois representantes da sociedade civil de cada município da região de abrangência das SDR.

As experiências de Indicação Geográfica brasileiras

Na concepção de território e de desenvolvimento territorial de Dallabrida (2011), utilizadas neste estudo, ressalta-se a importância dos recursos e ativos materiais e imateriais específicos, em um processo de mudança de uma sociedade organizada territorialmente, remetendo ao debate sobre IG e a questão da governança.

No Brasil, a certificação de produtos com especificidade territorial é feita via uma IG. Esta consiste em dois estágios: a Indicação de Procedência (IP) e a Denominação de Origem (DO). A Indicação de Procedência faz referência ao nome geográfico de um país, cidade, região ou território, que se tornou conhecida como centro de produção, fabricação ou extração de determinado produto ou prestação de serviço. Já a Denominação de Origem é o nome geográfico de um país, cidade, região ou território, que designe produto ou serviço cujas qualidades ou características se devam exclusiva ou essencialmente ao meio geográfico específico, incluídos fatores naturais e humanos. Assim, a diferença singular entre as formas de IG está associada às características e peculiaridades físicas e humanas potencializadas pelo território que possam designar uma Denominação de Origem, enquanto que para a Indicação de Procedência é suficiente a vinculação do produto ou serviço a um espaço geográfico, independentemente de suas características e qualidades intrínsecas⁹.

Por exigência da legislação brasileira, os produtores rurais, artesãos e empresários envolvidos nas experiências de IGs organizam-se em associações. Além disso, há outra instância de gestão que são os Conselhos Reguladores. Nas associações, são debatidas questões mais afins às normatizações, estratégias relacionadas à produção, ao mercado e relacionadas à organização coletiva. Já o Conselho Gestor é o órgão responsável pela gestão, manutenção e preservação da IG regulamentada, tendo como atribuições gerais de orientar e controlar a produção, elaboração e a qualidade dos produtos amparados pela certificação. Em geral, os associados em IGs

⁹ Conforme a Lei nº 9.279, de 14/05/1996 e Resolução Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) 75/2000. A referida lei regula os direitos e obrigações relativos à propriedade industrial, incluindo o registro de produtos ou serviços com especificidade territorial. A definição sobre Indicação de Procedência (IP)" e "Denominação de Origem (DO)" e outras informações básicas sobre IG, podem ser encontradas no *Guia básico de indicação geográfica* (BRASIL, 2016b), disponível em: <<http://www.inpi.gov.br/menu-servicos/indicacao-geografica/guia-basico-de-indicacao-geografica>>.

reúnem-se com frequência semanal ou mensal para discutir suas dificuldades, situações de produção, distribuição e negócios.

Análises sobre práticas de governança territorial no Brasil

Tomaremos como unidades de análise empírica a experiência de descentralização político-administrativa do estado de Santa Catarina (Brasil) e cinco experiências brasileiras de IG.

Limitações quanto ao processo de governança na experiência catarinense de articulação regional pelo desenvolvimento

As três formas de articulação pelo desenvolvimento presentes em Santa Catarina – associações de municípios, fóruns/agências e SDR – coexistem e, por vezes, entrecocam-se, já que têm objetivos muito similares e atuam em um mesmo território. Observamos, nestas experiências um fenômeno muito apontado pela literatura, qual seja o da fragmentação de políticas públicas e a atuação de diferentes atores e esquemas de gestão em uma mesma realidade, não raro gerando o desperdício de recursos já escassos e a baixa concentração de esforços em torno de um objetivo comum. Embora a implantação das SDR tenha sido motivada, segundo seus protagonistas, por uma maior aproximação do governo estadual com as demandas regionais, essas secretarias ainda estão longe de se constituírem como uma instância de governança territorial intensiva e efetiva em participação civil na deliberação dos rumos do desenvolvimento.

Estudos realizados por Filippim e Abrucio (2010) observaram que a demarcação das SDR não levou considerou nem a demarcação das Associações de Municípios (em número de 21) nem a estrutura de governança preexistente dos Fóruns de Desenvolvimento Regional. Constatamos, portanto, neste campo empírico, que os seguintes problemas de (falta de) governança foram apontados pela literatura: a

falta de coordenação, a baixa participação popular na tomada de decisão e a sobreposição de estruturas e de políticas públicas para o desenvolvimento em um mesmo território.

O Conselho de Desenvolvimento Regional, órgão responsável pela definição dos projetos de desenvolvimento regionais na estratégia de descentralização em vigor em Santa Catarina, vê-se, por vezes, sem a perspectiva de efetivação dos projetos por ele encaminhados, uma vez que há discrepância entre os pleitos apresentados pelo CDR de cada região e aqueles efetivamente aprovados pelo governo do estado por meio da Secretaria Central. Nesse sentido, essa estrutura de governança territorial, concebida e implantada pelo governo do estado, estimula que as 36 regiões administrativas (SDR) nos seus Conselhos (CDR) tomem a decisão sobre quais projetos de desenvolvimento são prioritários; contudo, no momento de executá-los a decisão por qual executar ou não, acaba sendo da Secretaria Central, ou seja, embora os CDR contem com a presença de membros da sociedade civil organizada, ainda não são intensivos em participação social, uma vez que os agentes públicos (especialmente agentes políticos) ainda constituem o maior grupo.

A composição social dos CDR comporta pessoas originárias de diferentes áreas do conhecimento, níveis de escolaridade e atividades sociais, econômicas e políticas, configurando-se em arena de disputa dos diferentes interesses regionais. As pessoas indicadas (visto que não há eleição) para comporem os CDR têm por objetivo, conforme consta no regimento interno dos CDR, deliberar coletivamente, dar aconselhamentos, orientações e formular normas e diretrizes gerais para a execução de programas e projetos voltados para o desenvolvimento regional. Entretanto, esses conselhos não possuem autonomia para o gerenciamento dos recursos públicos destinados à região.

Da mesma forma que os CDR, as SDR propostas como estruturas de descentralização político-administrativa, têm cumprido muito mais o papel de desconcentrar as atividades administrativas e burocráticas do governo estadual, do que se

configurado em estruturas de governança territorial capaz de cooperar democraticamente para o desenvolvimento regional.

Limitações quanto ao processo de governança nas experiências de Indicação Geográfica

As análises sobre as limitações do processo de governança nas experiências de IGS ainda são preliminares, visto que o processo de investigação ainda não está concluso. Por isso, neste momento, evitaremos mencionar nomes. Tratam-se muito mais de percepções iniciais, colhidas por meio de entrevistas semiestruturadas, que ainda merecem uma análise mais apurada.

Nas entrevistas realizadas, verificamos aspectos críticos quanto à governança nas experiências de IGS, tais como: (1) confunde-se a função das associações, atribuindo-se pouca importância a elas, pelo fato de não conseguirem aportar recursos financeiros para a manutenção das atividades de produção e/ou industrialização e por se esquecerem de que seu caráter é representativo e não financeiro; (2) existe dificuldade em articular os associados de IGS, pelo fato de que, muitas vezes, são pessoas com baixa formação social e acadêmica; (3) nas associações, com raras exceções, os processos de tomada de decisão são feitos pela direção; tal procedimento tem dupla origem: a baixa participação de associados nas reuniões ou comportamentos de liderança concentradora de parte da direção; (4) existe o descumprimento, de forma eventual, de regras de controle de qualidade por parte de alguns associados, o que faz com que produtos possam estar fora do padrão estabelecido; (5) existem problemas administrativos na direção das associações; (6) frequentemente ocorrem disputas internas por liderança e domínio de mercado; (7) existe dependência demasiada da iniciativa abnegada de alguns poucos associados, geralmente da direção, o que fragiliza o processo de governança; (8), ocorrem conflitos, entre a dimensão representativa e comercial das associações, alguns defendendo que é preciso

ser criada uma empresa comercial, porque apenas a associação não impulsiona suficientemente às IGs; (9) alguns produtores ainda não entenderam como o selo pode ajudá-los e não reconhecem devidamente o papel da associação; (10) existe demora em estruturar IGs, e alguns produtores desistem antes de conseguirem o selo, possivelmente por desconfiarem de iniciativas que exigem associativismo e parceria; (11) a política partidária gera muitos conflitos nos processos de governança, e influencia muito o processo associativo; (12) ocorrem problemas de inadequações na legislação que rege as IGs, dificultando o seu funcionamento; (13) a existência de marcas próprias, entre os associados, dificulta a articulação mais qualificada, além de induzir a formas variadas de acesso ao mercado; (14) dificuldade em abandonar o individualismo e pensar coletivamente.

Até o momento, o estudo confirmou discussão encontrada na literatura de que a consolidação das IGs esbarra nas questões de governança e de seus processos de articulação no território. Em livro recentemente publicado, dedicado a estudar a experiência de IG do Vale dos Vinhedos (Serra Gaúcha/RS), Ortega e Jeziorny (2011, p. 149) concluem que as IGs e o território “[...] formam uma espécie de simbiose, pois não existe IG sem o território, ao passo em que o próprio território pode se desenvolver por meio da construção de uma IG”; afinal, o território pressupõe interação social, além de ser fonte de conhecimento, “[...] de geração e difusão de inovação” (p. 113).

Considerações finais

O desenvolvimento territorial pressupõe um processo de melhoria das condições de vida da população, a partir de mudança estrutural empreendida por uma sociedade organizada territorialmente, sustentada pelos recursos e ativos existentes no local (DALLABRIDA, 2011). Esse processo pressupõe governança territorial e, embora ainda

seja um termo cuja construção conceitual encontra-se em debate, constitui-se – ainda referendando a concepção do mesmo autor – como um conjunto de iniciativas ou ações que expressam a capacidade de esta sociedade gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento coletivo e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais, incluindo o Estado nas suas diferentes instâncias.

A reflexão que apresentamos tem como intuito avançar na tentativa de reduzir a polissemia e ambiguidade do termo governança territorial, consolidando seu conceito e, sobretudo, identificando sua contribuição para o desenvolvimento dos territórios, sem deixar de referir-se aos seus desafios. Estes, aqui referidos, confirmam indicativos apontados por estudos, os quais destacam o problema da governança como o principal fator que inviabiliza as iniciativas de articulação para o desenvolvimento dos territórios, conforme mencionamos nas duas experiências apresentadas.

Considerando que a prática de governança territorial – como demonstramos nas experiências analisadas– ainda tem desafios a enfrentar, entendemos que uma associação ou outro tipo de entidade/instituição gestora do processo, precisa, entre outras condições, ter lideranças e um conselho regulador atuante, o envolvimento do poder público assessorando e/ou custeando despesas de manutenção necessárias, além de instituições públicas ou semipúblicas que contribuam para a coordenar e articular os atores. Portanto, tais condições são fundamentais para a qualificação dos processos de governança territorial. Por outro lado, mobilizar a população é imprescindível nesse processo.

A governança territorial, apesar dos propósitos inseridos em sua concepção teórica, enfrenta desafios na sua prática, originados pelo desacordo de muitas ações dos atores envolvidos no processo, tanto os públicos quanto da sociedade civil. Salientamos que é necessário adotar medidas para superar esses desafios; caso contrário, algumas experiências de associativismo territorial tendem a se inviabilizar ou a serem conduzidas ao descrédito. Em outros estudos, pretendemos

voltar ao tema, aprofundando-o, e apontar possíveis alternativas para a resolução desses impasses.

Submetido em: 15/06/2016.

Aprovado em: 29/08/2016.

Referências

ANDRADE, Adriana; ROSSETTI, José Paschoal. **Governança corporativa** – fundamentos, desenvolvimento e tendências. São Paulo: Atlas, 2004.

BENKO, Georges; LIPIETZ, Alain. **As Regiões Ganhadoras**: distritos e redes, os novos paradigmas da geografia econômica. Oeiras: Celta Editora, 1994.

BLANCO, Ismael; GOMÀ, Ricard. La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno de la governance participativa y de proximidad. **Gestión y Política Pública**, México, v. 12, n. 1, p. 5-42, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 73/2013 e pelo Decreto Legislativo nº 186/2008. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2013. Brasília: Senado Federal, 2013. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70316/CF88_EC73.pdf?sequence=12>. Acesso em: 28 jul. 2016.

BRASIL. Ministério da agricultura. Desenvolvimento Sustentável. **Indicação Geográfica – IG**. 2016a. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/desenvolvimento-sustentavel/indicacao-geografica>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Instituto Nacional da Propriedade Industrial. **Guia básico de indicação geográfica**. 2016b. Disponível em: <<http://www.inpi.gov.br/menu-servicos/indicacao-geografica/guia-basico-de-indicacao-geografica>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Org.). **O público não estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

CHEVALLIER, Jacques. L'État post-moderne. **Maison des Sciences de l'Homme**. Paris: LGDJ, 2003.

COASE, Ronald H. The Nature of the Firm. In: WILLIAMSON, Oliver E.; WINTER, Sidney G. (Ed.). **The Nature of the Firm**. New York; Oxford: Oxford University, 1991. p. 18-33.

CZEMPIEL, Ernst-Otto. Governança e Democratização. In: ROSENAU; James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Org.). **Governança sem Governo**: Ordem e transformação na política mundial. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora da Universidade de Brasília; São Paulo: Editora da Universidade de Brasília-Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000. p. 335-362.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Governança ou Governança Territorial? Uma aproximação ao estado da arte, desafios da sua prática e um propósito de substantivação. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL (ENAPEGs), 7., Belém, Pará, 27-29 maio 2013 Belém. **Anais Eletrônicos...** Belém: UNAMA, 2013. <<http://www.anaisenapegs.com.br/2013/dmdocuments/1565.pdf>>.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Governança Territorial e Desenvolvimento: uma introdução ao tema. In: DALLABRIDA, Valdir Roque (Org.). **Governança Territorial e Desenvolvimento**: Descentralização Político-Administrativa, Estruturas Subnacionais de Gestão do Desenvolvimento e Capacidades Estatais. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2011. p. 15-38.

DALLABRIDA, Valdir Roque. **Governança territorial**: do debate teórico à avaliação da sua prática. Instituto de Ciências Sociais/ Universidade de Lisboa, 2005. Análise Social, v. 215, n. 1, p. 304-328, 2015: Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documents/AS_215_a04.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2014.

FARINÓS, Joaquín. Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. **Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles**, n. 46, p. 11-32, 2008.

FEIO, Paulo Areosa; CHORINCAS, Joana. Governação territorial e inovação das políticas públicas. **Prospectiva e Planeamento**, n. 16, p. 137-157, 2009.

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

FERRÃO, João. Governança, Governo e Ordenamento do Território em Contextos Metropolitanos. In: FERREIRA, Álvaro;

RUA, João; MARAFON, Gláucio; SILVA, Augusto César Pinheiro da (Org.). **Metropolização do Espaço: Gestão Territorial e Relações Urbano-Rurais**. Rio de Janeiro: Editora Consequência, 2013. p. 255-281, 2013.

FILIPPIM, Eliane Salete; ABRUCIO, Fernando Luiz. Quando descentralizar é concentrar poder: o papel do governo estadual na experiência catarinense. **Revista de Administração Contemporânea**. Curitiba, v. 14, n. 2, p. 212-228, mar./abr. 2010.

FILIPPIM, Eliane Salete; ROSSETTO, Adriana Marques. **Políticas Públicas, Federalismo e Redes de Articulação para o Desenvolvimento**. 1 ed. Joaçaba: Editora UNOESC, 2008.

GRAÑA, François. Globalización, Gobernanza y Estado Mínimo: Pocas luces, muchas sombras. **Polis – Revista Latinoamericana**, v. 4, n. 12, p. 1-22, 2005. <<https://polis.revues.org/5563?lang=es#text>>.

HAESBAERT, Rogério. **Des-territorialização e identidade: A rede “gaúcha” no nordeste**. Rio de Janeiro: EDUFF, 1997.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

HÉRITIER, Adrienne; LEHMKUHL, Dirk. New modes of governance and democratic accountability. **Government and Opposition**, v. 46, n. 1, p. 126-144, 2011.

HOOD, Christopher. A public management for all seasons? **Public Administration**, v. 69, p. 3-19, spring 1991.

JACOBI; Pedro Roberto; GÜNTHER, Wanda Maria risso; GIATTI, Leandro Luiz. Agenda 21 e Governança. **Estudos Avançados**, v. 26, n 74, p. 331-339, 2012.

JESSOP, Bob. Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective. **Antipode**, v. 34, issue 3, p. 452-472, jully, 2002.

JESSOP, Bob ¿Narrando el futuro de la Economía Nacional y el Estado Nacional?: Puntos a considerar acerca del replanteo de la regulación y la re-invención de la gobernanza. Traducion María Delia Bertuzzi. **Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal** – Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, v. 6, n. 7, p. 7-44, 2006. <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337530212001>>.

KAZANCIGIL, Ali. A regulação social e a governança democrática da mundialização. I n: MILANI, Carlos; ARTURI,

Carlos; SOLINÍS, German (Org.). **Democracia e Governança Mundial**: que regulações para o Século XXI? Porto Alegre: Editora Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002. p. 47-62.

KLINK, Jeroen (Org.). **Governança das metrópoles**: conceitos, experiências e perspectivas. 1. ed. São Paulo: Annablume, 2010. v. 1.

KOOIMAN, Jan. (Ed.). **Modern Governance**: Government-Society Interactions. Londres: Sage, 1993.

KOOIMAN, Jan. **Governing as governance**. Londres: Sage, 2003.

KOOIMAN, Jan. Gobernar en gobernanza. **Revista Instituciones y Desarrollo**, n. 16, p. 171-194, 2004.

LE GALÈS, Patrick. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine: vers des villes acteurs em Europe. **Revue française de science politique**, v. 45, n. 1, p. 57-95, 1995.

LEFÈVRE, Christian. **Gouverner les métropoles**. Paris: LGDJ-Dexia, 2009.

LORRAIN, Dominique. Administer, gouverner, réguler. **Annales de la Recherche Urbaine**, n. 80/81, p. 85-92, 1998.

MAYNTZ, Renate. New Challenges to Governance Theory. Jean Monet Chair Papers, N. 50, Florence, European University Institute, 1998.

MAYNTZ, Renate. El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. **Revista del CLAD - Reforma y Democracia**, Caracas, n. 21, p. 1-8, oct. 2001

MILANI, Carlos; SOLINÍS, German. Repensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro. In: MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos; SOLINÍS, German (Org.). **Democracia e Governança Mundial**: que regulações para o Século XXI? Porto Alegre: Editora Universidade/UFRGS; UNESCO, 2002. p. 266-291.

ORTEGA, Antonio Cesar; JEZIORMY, Daniel Lemos. **Vinho e Território**: a experiência do Vale dos Vinhedos. Campinas: Editora Alínea, 2011.

PAIVA, Carlos Águedo. **Como identificar e mobilizar o potencial de desenvolvimento endógeno de uma região?** Porto Alegre: FEE, 2004. (Documentos FEE, n. 59).

PECQUEUR, Bernard. A guinada territorial da economia global. **Política & Sociedade**,– Revista de Sociologia Política, v. 8, n. 14, p. 79-106, 2009. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index>>

[php/politica/article/view/2175-7984.2009v8n14p79](http://politica/article/view/2175-7984.2009v8n14p79). Acesso em: 12 out. 2014.

PECQUEUR, Bernard. O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do sul. **Raízes**, Florianópolis, v. 24, n.1-2, p. 10-22, 2005.

PETERS, Guy. La Capacidad para Gobernar: retrocediendo hacia el centro. Revista del CLAD **Reforma y Democracia**, n. 27, CLAD, Caracas, p. 1-15, 2003.

RHODES, Roderick Arthur William. The New Governance: Governing without Government. **Political Studies**, v. XLIV, p. 652-667, 1996.

RHODES, Roderick Arthur William. **Understanding Governance**. Buckingham: Open University Press, 1997.

ROMERO, Juan; FARINÓS, Joaquín Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado. **Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles**, n. 56, p. 295-319, 2011.

ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Org.). **Governança sem Governo** – ordem e transformação na política mundial. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado São Paulo, 1992.

RÓTULO, Daniel; DAMIANI, Octavio. El caso de la integración fronteriza Uruguay Brasil: dimensiones analíticas e hipótesis de trabajo preliminares. **Documento de Investigación** – Universidad ORT, Uruguay, n. 61, p 3-37, 2010.

SANTA CATARINA. Lei Complementar n. 243 de 30 de janeiro de 2003. Estabelece nova estrutura administrativa do Poder Executivo. Florianópolis: Alesc, 2003. Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br>> Acesso em: 20 out. 2014.

SANTA CATARINA. Lei Complementar n. 284 de 28 de fevereiro de 2005. Estabelece modelo de gestão para a Administração Pública Estadual e dispõe sobre a estrutura organizacional do Poder Executivo. Florianópolis: Alesc, 2005. Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br>> Acesso em: 20 out. 2014.

SANTA CATARINA. Lei Complementar n. 381 de 07 de maio de 2007. Dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual. Florianópolis: Alesc, 2007. Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br>> Acesso em: 20 out. 2014.

SORENSEN, Eva; TORFING, Jacob. The Democratic Anchorage of Governance Networks. **Scandinavian Political Studies**, Nordic Political Science Association, v. 28, n. 3, p. 195-218, 2005.

STOKER, Gerry. **Governance as theory**: five prepositions. Oxford: UNESCO, 1998.

VIGIL, José Ignacio. Gobernanza y gubernamentalidad: el poder en la construcción de los espacios regionales. El caso argentino. **DRd-Desenvolvimento Regional em debate**, v. 3, n. 1, p. 52-78, 2013.

VILLELA, Lamounier Erthal. Escopo Metodológico. In: TENÓRIO, Fernando Guilherme (Org.). **Cidadania e desenvolvimento Local**: critérios de análise. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. v. 1. p. 19-46.

WEALE, Albert. New modes of governance, Political accountability and public reason. **Government and Opposition**, v. 46, n. 1, p. 58-80, 1992.

WORLD BANK. **Governance and Development**. Washington: The World Bank, 1992.

GOVERNANCE IN TERRITORIES OR TERRITORIAL GOVERNANCE: CONCEPTS DISTANCE BETWEEN THEORY AND PRACTICE

Abstract

One of the recent innovations in terms of territories is the usage of different territorial governance structures in which a territorially organized society manages public concerns through cooperating commitment of social, economic and institutional agents, including the State in its various entities. The sectors that may be identified as a territory must be bordered by bounds of territorial identity. This is a necessary condition for a major citizens democratic participation in the destiny of their spatial environment. So, considering the theoretical premises in the theoretical conceptions, territorial governance practices are evaluated based on two types of governance structures in Brazil: political-administrative decentralization in the State of Santa Catarina and geographical identity experiences in Brazil. Studies adopted a qualitative approach through data collection by interviews and documental research. Theoretical grounding allowed a definition of 6 analytical categories that were used to treat and analyze the data. Both the analyses of experiments of decentralizing subnational processes and preliminary analyses of geographical identity experiences in Brazil allow to conclude that there a great distance between theoretical conceptions and territorial governances practices.

Keywords: Territorial development. Territorial governance. Territorial identity. Geographical indications.