



ISSN: 2230-9926

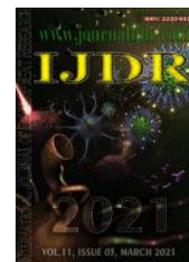
Available online at <http://www.journalijdr.com>

IJDR

International Journal of Development Research

Vol. 11, Issue, 03, pp.45062-45068, March, 2021

<https://doi.org/10.37118/ijdr.21315.03.2021>



RESEARCH ARTICLE

OPEN ACCESS

GOVERNANÇA E GEOGRAFIA: UMA VISÃO GERAL DAS ABORDAGENS NO NORTE GLOBAL

*¹Tiago Roberto Alves Teixeira and ²Áurea Andrade Viana de Andrade

¹Pesquisador Membro Grupo GERA, UNESPAR - Campo Mourão

²Professora, Departamento de Geografia, UNESPAR - Campo Mourão, Pesquisador colaborador Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, UC/PT

ARTICLE INFO

Article History:

Received 19th December, 2020

Received in revised form

24th January, 2021

Accepted 14th February, 2021

Published online 15th March, 2021

Key Words:

Governança, Conceito, Geografia, Norte Global.

*Corresponding author:

Tiago Roberto Alves Teixeira,

ABSTRACT

Estudos relacionados a governança estão na agenda de vários pesquisadores no Brasil e no exterior. Pesquisadores de diferentes disciplinas têm dedicado seu tempo a explorar as mais variadas formas de governança. Apesar do termo ter sido bastante discutido, isso não significa que confusões relacionadas ao conceito sejam inexistentes. Pelo contrário, governança como centro de discussões teóricas e empíricas tem resultado em confusões quanto aos seus significados e definições. Nesse sentido, o presente artigo trará uma sucinta análise sobre o termo governança, especialmente no Norte Global, abordando historicamente o surgimento do termo, e apresentando as principais abordagens e conceitos relativos aos estudos de governança em geral dentro da disciplina de Geografia. Dessa forma, o objetivo principal do presente artigo será introduzir, de forma geral e sucinta, como geógrafos têm conceituado e analisado diferentes formas de governança, assim elucidando quaisquer dúvidas que podem emergir sobre o termo, principalmente a aqueles que estão sendo introduzidos a tal tópico como por exemplo estudantes de graduação e pós-graduação em Geografia.

Copyright © 2021, Tiago Roberto Alves Teixeira and Áurea Andrade Viana de Andrade. This is an open access article distributed under the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Citation: Tiago Roberto Alves Teixeira and Áurea Andrade Viana de Andrade. "Governança e geografia: uma visão geral das abordagens no norte global", *International Journal of Development Research*, 11, (03), 45062-45068.

INTRODUCTION

Estudos relacionados a governança estão na agenda de vários pesquisadores no Brasil e no exterior. Pesquisadores de diferentes disciplinas têm dedicado seu tempo a explorar as mais variadas formas de governança. O termo ganhou atenção central não apenas na academia, mas também nas esferas política, econômica e administrativa. De acordo com o Dicionário de Geografia Humana (2000), governança tornou-se uma das palavras-chave da ciência social anglo-saxã durante os anos 90. Apesar do termo ter sido bastante discutido, isso não significa que confusões relacionadas ao conceito sejam inexistentes. Pelo contrário, governança como centro de discussões teóricas e empíricas tem gerado muitas dúvidas quanto aos seus significados.

Muitos pesquisadores, de diferentes disciplinas, atribuem ao termo diferentes significados, produzindo uma multiplicidade de conceitos e definições, como boa governança, governança territorial, governança local, governança pública, governança global, governança urbana, governança mista e governança corporativa, entre outros. Afinal, o que é governança? Todos esses termos têm o mesmo significado? Por

que acadêmicos estão tão interessados nesse conceito? Como os geógrafos conceituam tal termo? Como os estudos de governança mudaram de ênfase ao longo dos anos na Geografia? Estas são algumas das perguntas que orientarão o artigo atual.

Portanto, o objetivo principal do presente artigo será introduzir, de forma geral e sucinta, como geógrafos, especialmente no Norte Global, têm conceituado e analisado diferentes formas de governança, assim elucidando quaisquer dúvidas que podem emergir sobre o termo, principalmente a aqueles que estão sendo introduzidos a tal tópico como, por exemplo, estudantes de graduação e pós-graduação em Geografia.

O artigo está dividido em três seções principais. Na primeira parte, pretendo analisar historicamente o surgimento de estudos sobre governança, uma espécie de análise genealógica. A segunda seção pretende fornecer as principais abordagens e conceitos relativos aos estudos de governança em geral. Finalmente, na última seção, discutirei como os geógrafos abordam governança e como tais abordagens têm mudado ao longo dos anos.

Metodologicamente, a pesquisa baseia-se em livros e artigos de periódicos, escritos principalmente após 2000, e publicados em

algumas das principais revistas científicas internacionais como *Regional Sciences*, *Journal of Economic Geography*, *The Canadian Geographer*, *International Journal of Urban and Regional Research*, *European Planning Studies*, *Review of International Political Economy*, and *Geographical Research*, entre outros. O objetivo principal do presente artigo é fornecer um entendimento geral sobre as principais abordagens relacionada a governança na disciplina de geografia.

Governança: Do Surgimento às Principais Tendências na Academia: Segundo Michelle Masson-Vincent (2008), os economistas americanos cunharam o termo governança há mais de 30 anos. Originalmente, o termo apresentado foi o de governança corporativa e estava relacionado às formas de otimizar a eficiência econômica de empresas ao levar em consideração o aspecto humano dos preços de mercado. Na década de 1980, o termo governança corporativa foi visto principalmente nos círculos empresariais americanos; no entanto, na década de 1990, o conceito migrou da disciplina Economia para a Ciência Política inglesa, especificamente nas áreas de planejamento regional, mas como isso aconteceu?

Masson-Vincent (2008) afirma que essa mudança começou no contexto da política de Margaret Thatcher na década de 1980. Para Margaret Thatcher, os governos locais eram muito ineficientes e dispendiosos e deveriam ser melhorados. Isso se deu em um contexto neoliberal, o qual faz-se importante entender. Segundo Wright (1994), essas mudanças políticas administrativas foram desejadas e alimentadas pelos seguintes fatores: depressão econômica e pressões fiscais que levavam a déficits orçamentários, desconfiança ideológica da 'nova direita' sobre o 'grande governo', interdependência internacional e pressões administrativas, expectativas públicas bem como desencanto com o desempenho do governo, tendências internacionais de gestão e disseminação da tecnologia da informação (Wright, 1994).

Segundo Rhodes (2007), Margaret Thatcher fez uma reforma na qual a gestão corporativa e o mercado se tornaram responsáveis pela prestação de serviços públicos. Nesse processo, as redes de interações aumentaram, dado que o número de membros aumentou, como os setores privado e voluntário. Nesse contexto, o governo ainda estabeleceu os limites das redes e financiou os serviços, no entanto, o estado perdeu poder para atores na escala global (atores privados internacionais), para atores na escala local (privatização local) e para atores na escala nacional (atores como agências paraestatais) (Rhodes, 2007).

É nesse contexto que a noção de governança urbana foi cunhada a partir do pressuposto de que as autoridades locais eram problemáticas, necessitando, portanto, da assistência de empresas privadas. Nesse processo, atores privados começaram a participar de decisões de planejamento regional que antes eram exclusivamente públicas. As interações entre o setor público e o privado ocorrem para resolver qualquer problema presente (Masson-Vincent, 2008). O processo acima representa uma mudança do governo local para a governança local, na qual prevalecem as parcerias público-privadas, envolvendo diferentes atores nos processos de tomada de decisão.

No entanto, o termo e o fenômeno não são específicos do contexto inglês, o que nos leva a procurar uma explicação mais ampla para entendê-lo. Dessa maneira, muitos pesquisadores encontraram uma explicação plausível baseada na transformação do regime capitalista e seu efeito no papel do Estado. Por exemplo, Jessop (1997) argumenta que a ênfase emergente no papel dos mecanismos de governança, bem como em seu surgimento, está relacionada às transformações do estado nacional de bem-estar keynesiano ao regime Schumpeteriano. Nessa transformação, três processos podem ser identificados: a desnacionalização do Estado, a "desestatização" dos sistemas políticos e a internacionalização dos regimes políticos (Jessop, 1997).

A desnacionalização do Estado refere-se a como o aparato estatal nacional de muitos países tem perdido poder e tem sido reorganizado territorialmente, enquanto atua nos níveis subnacional, nacional,

supranacional e translocal. Quanto à desestatização do sistema político, isso significa que o setor público não é mais o único responsável por tomar decisões, as estratégias políticas estão cada vez mais envolvendo diferentes atores por meio de formas de governança. Finalmente, a respeito da internacionalização dos regimes políticos, isso significa que as ações estatais são influenciadas pelo contexto internacional, como a competitividade (Jessop, 1997).

Nesse contexto, podemos pensar no surgimento da governança como resultado de processos de aumento e redução da escala estatal, parte da reorganização do estado e da reestruturação econômica, que resultaram da neoliberalização dos aparelhos econômicos e políticos de muitos países. Processo em que o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o Consenso de Washington tiveram um papel importante ao influenciar a adoção da agenda neoliberal por agências internacionais (Mackinnon, 2012).

Esse é um dos argumentos explorados por Masson-Vincent (2008) que afirma que o conceito de governança nasceu por economistas nos EUA para atender às necessidades de uma economia ultraliberal triunfante, especialmente após o colapso dos modelos socialistas, e que foi espalhado pelo mundo através de organizações internacionais para eliminar quaisquer obstáculos econômicos ou políticos existentes no caminho desse modelo liberal. Essa mudança não ocorreu apenas no nível local, mas também se expandiu para as relações internacionais (governança global), como podemos ver no conceito de boa governança apresentado pelo Banco Mundial.

O conceito de boa governança, elaborado por economistas do Banco Mundial, está relacionado à gestão do estado que respeitaria os princípios macroeconômicos recomendados pelas instituições que saem de Bretton Woods. Dessa forma, organizações como FMI, Banco Mundial, PNUD, Banco Asiático de Desenvolvimento e OCDE sugerem as regras de boa governança para os países a fim de criar programas bem-sucedidos de ajuda ao desenvolvimento (Masson-Vincent, 2008).

Em suma, o surgimento de formas de governança está relacionado a características externas e internas do processo econômico e político no bojo do capitalismo na década de 1980. O surgimento da governança pode ser visto como uma tentativa de mitigar a crise do Atlântico Norte que gerou o seguinte cenário: desindustrialização, desemprego 'estrutural', austeridade fiscal, internacionalização das relações econômicas e a crescente rejeição do "grande governo" (descentralização) em contraste com a confiança no mercado e a privatização (Harvey, 1989; Brenner *et al.*, 2003).

Governança: Uma Visão Geral Conceitual: Nesta seção, pretendo apresentar alguns dos principais conceitos de governança, bem como as principais escolas que a estudaram. De acordo com Gregory *et al.* (2009) o termo governança é frequentemente usado como sinônimo de governo, contudo em geral se refere ao processo de coordenação social e econômica, à gestão e condução de ações conjuntas. Essa definição é muito ampla e, portanto, engloba vários usos contraditórios, estando relacionada a qualquer tipo de coordenação entre diferentes atores, que pode ser organizada de várias formas (Gregory *et al.*, 2009). Não é por acaso que surgiram vários conceitos, como boa governança, governança local, governança global, governança urbana, governança territorial e governança corporativa, entre outros. Em geral, o conceito de governança tem sido definido como:

- J) "Interdependência entre organizações. A governança é mais ampla que o governo, cobrindo atores não estatais. Mudar as fronteiras do Estado fez com que as fronteiras entre os setores público, privado e voluntário se tornassem inconstantes e opacas.
- J) Interações contínuas entre os membros da rede, causadas pela necessidade de trocar recursos e negociar propósitos compartilhados.

- J) Interações do tipo jogo, enraizadas na confiança e reguladas pelas regras do jogo negociadas e acordadas pelos participantes da rede.
- J) Um grau significativo de autonomia do Estado. As redes não são responsáveis perante o Estado; eles são auto organizadas. Embora o Estado não ocupe uma posição privilegiada e soberana, ele pode dirigir indiretamente e imperfeitamente as redes". (Rhodes, 1997, p. 53, tradução livre).

Como podemos ver, atores, participantes e membros são centrais no conceito de governança. Os atores que participam de diferentes formas de governança podem ser compostos por uma ampla variedade de organizações, não apenas as agências formais do governo, mas também instituições privadas, como empresas e universidades, bem como organizações sem fins lucrativos, como ONGs, organizações voluntárias, grupos religiosos e comunitários, entre outros (Gregory *et al.*, 2009).

Contudo em quais padrões podemos confiar para afirmar que as interações em um local ou em torno de um tópico formaram uma forma de governança? As interações e a coordenação dos atores precisam ser formais, representadas ou reguladas por uma instituição? Devem interações informais baseadas em uma rede de relações existentes em torno de interesses coletivos serem consideradas uma forma de governança? Rachel Parker (2007) define dois tipos de interações, definindo uma como redes e a outra como governança em rede. A autora afirma que as redes de atores, envolvidas no compartilhamento de informações ou na formação de vínculos, não equivalem à governança em rede, a menos que participem da tomada de decisão coletiva e da orientação social do comportamento.

Dessa forma, para que as redes sejam consideradas como uma forma de governança, elas devem desempenhar um papel na direção, definir direções e influenciar o comportamento. Portanto, seu argumento é que nem todos os arranjos de rede podem ser descritos como governança em rede. As redes devem ter profundidade, amplitude e uma associação com valores como confiança, reciprocidade e identidade, para que possam desempenhar um papel de governança. Nesse contexto, ela argumenta que o surgimento de várias formas de redes nas atividades de conhecimento não é uma indicação de novos modelos de governança no sentido sugerido pela escola Anglo-Governança ou por alguns geógrafos econômicos. Essas redes não desempenham necessariamente uma função de governança na direção e na formulação de políticas ou iniciativas (Parker, 2007). No entanto, existem pesquisadores que reivindicam um conceito menos institucionalizado, como o de governança territorial, reconhecendo sua existência mesmo quando os relacionamentos não são institucionalizados, mas sim informais, como é o caso de Pires *et al.* (2017).

Afinal, qual é o objetivo desses modos de coordenação, por que existem tantas formas de governança? Masson-Vincent (2008), tentando conceituar governança, nos dá uma boa resposta. Segundo ela, o conceito de governança está relacionado a quatro características principais: (1) decisões dos atores, (2) gestão, (3) propriedade comum e (4) poder. A implementação da governança está sempre relacionada a um problema de interesse geral. Os problemas variam muito e podem ser de natureza diferente, como planejamento econômico, financeiro ou regional. A ideia de interesse geral é equivalente à ideia de propriedade comum, que é vista como pertencente a toda a humanidade e deve ser gerenciada pela sociedade como um todo (Masson-Vincent, 2008).

Masson-Vincent (2008) aponta que geralmente em países de tradição Latina o Estado administra propriedades comuns e controla as decisões, característica vista como um processo de cima para baixo. Por outro lado, em países de tradição Anglo-saxônica, o poder de decisão não está concentrado nas mãos do Estado, dado que a propriedade comum e os serviços públicos são gerenciados principalmente pelo setor privado. Nos dois casos, a governança é a

maneira de encontrar consenso entre os atores para alcançar um apoio geral às decisões tomadas.

Atualmente, podemos dizer que existem dois conjuntos principais de literatura sobre estudos de governança, a escola de governança de redes e a escola de análise de redes políticas. A escola de governança de redes concentrou-se em questões de nível meso e macro sobre como as redes estão transformando a natureza das relações Estado-sociedade. O principal argumento dessa escola baseia-se no pressuposto de que as redes se tornaram o modo dominante de governança, no qual o poder dos Estados está escoando para cima para organizações internacionais e para baixo pela mercantilização do setor público e, lateralmente, pela criação de agências de extensão (Fawcett e Daughjerg, 2012).

A escola de análise de redes políticas está relacionada a estudos sobre a relação entre processos de intermediação de interesses e seu impacto nos resultados da formulação de políticas. Nesse caso, as análises ocorrem principalmente na microescala. Segundo Rhodes (2007), o termo 'redes políticas' refere-se a conjuntos de vínculos institucionais formais e informais entre atores governamentais e outros estruturados em torno de interesses compartilhados na formulação e implementação de políticas públicas. É nesse contexto que esta escola desenvolve suas análises, ou seja, como os resultados da formulação de políticas são influenciados pela estrutura de uma rede e pelas interações dentro dela. Também analisa como certos interesses são excluídos ou incluídos no processo de formulação de políticas (Fawcett e Daughjerg, 2012).

Essas duas escolas concentram seus estudos em diferentes escalas, mas será que realmente podemos ver os fenômenos locais como fechados e não conectados a esferas ascendentes, como nacionais e globais? É o que Rhodes (2007) tenta fazer, defendendo uma abordagem que considere diferentes escalas. Nesse contexto, os geógrafos desempenham um papel importante. Escala é uma categoria importante de análise para geógrafos, que desenvolveram profundamente o que Rhodes (2007) está argumentando. Na próxima seção, pretendo discutir como os geógrafos têm conceituado e estudado governança, e como análises têm mudado.

Governança e Geografia: Nas últimas décadas, a geografia passou por muitas transformações, e não foi diferente para sua subdisciplina geografia econômica. Desde a década de 1970, o mundo tem passado por significativa mudanças políticas, econômicas, culturais e tecnológicas, as quais têm apresentando diferentes desafios para os geógrafos econômicos entenderem o mundo. Desindustrialização, reestruturação industrial, avanços em tecnologia, globalização e feminização do mercado de trabalho, entre outros, são apenas alguns exemplos. Nesses processos, o espaço e o lugar representam um papel importante, chamando a atenção de muitos geógrafos (Barnes e Sheppard, 2008).

Essas mudanças externas inevitavelmente transformaram a geografia econômica metodologicamente. Ontológica e epistemologicamente, vemos o surgimento de abordagens relativistas, assim como do realismo crítico. Cada vez mais os geógrafos estão pesquisando através de perspectivas como o pós-marxismo, institucionalismo, sociologia econômica e teoria feminista (Barnes e Sheppard, 2008). Métodos qualitativos estão sendo amplamente utilizados, bem como híbridos de métodos quantitativos e qualitativos. Todas essas mudanças na geografia econômica colocam a subdisciplina em um momento de desenvolvimento contínuo, embora ainda possuir diferentes limitações epistemológicas e metodológicas (Jones e Murphy, 2010). Mas quais têm sido os principais tópicos estudados recentemente?

Sheppard *et al.* (2012), analisando a última década de estudos realizados por geógrafos econômicos, argumenta que os pesquisadores se concentraram em três temas principais: acumulação e valor, regulação e governança, e personificação e identidade. É com o segundo tema (regulação e governança) que o artigo atual está envolvido. Portanto, nesta seção, pretendo analisar as principais

abordagens em geografia econômica relacionadas à governança, a fim de entender como os geógrafos a conceituam, quais fenômenos de governança interessam os geógrafos e, finalmente, como os estudos de governança mudaram de ênfase ao longo dos anos.

Antes de tudo, como os geógrafos econômicos começaram a estudar fenômenos relacionados à governança? Para responder a essa pergunta, é importante analisarmos a chamada “virada institucional” pela qual a geografia econômica passou. Segundo Ron Martin (2000, p.77), um dos elementos-chave dessa virada institucional é o reconhecimento de que “a forma e a evolução do cenário econômico não podem ser totalmente compreendidas sem dar a devida atenção às várias instituições sociais nas quais a atividade econômica depende e através do qual é moldado” (tradução livre).

Ontologicamente falando, a natureza da realidade econômica é vista e compreendida sob uma visão diferente, formada não apenas pelo mercado, como antes, mas também pelas instituições sociais. Segundo Vidal e Peck (2012), nesse caso, a economia é vista como produzida historicamente e construída socialmente. Portanto, Vidal e Peck (2012) apontam para uma ruptura da visão ontológica de que mercado e economia são dois corpos diferentes. As instituições são constitutivas do econômico, portanto, há uma noção de que a economia é socialmente construída.

Martin (2000) aponta que antes dessa virada institucional, a maioria dos geógrafos econômicos tendia a ignorar o contexto social, político e cultural de qualquer ação econômica. Essa era uma maneira atomística e racional de entender a economia em contraste com a recente visão social e institucional. Essa virada institucional resultou no surgimento de estudos relacionados ao papel das instituições em quatro tópicos principais: na modelagem da economia espacial, na evolução do cenário econômico, na inovação tecnológica, e na regulação e governança social das economias regionais e locais.

Boggs e Rantisi (2003) atribuem um termo diferente a essa mudança, enquadrando-a como uma “virada relacional”. Eles apontam que as relações se tornaram a unidade central de análise, apresentando importantes tensões analíticas, como o debate relacionado à estrutura versus agência, ao macro versus micro como unidade de análise, e a escala geográfica de análise. O debate estrutura-agência entra em jogo, atribuindo um papel maior à agência em oposição às estruturas. Portanto, o foco central das análises são as interações entre os principais agentes.

De maneira semelhante, Jones e Murphy (2010) veem essa mudança institucional dentro do que ele intitula “a mudança orientada para a prática”. Segundo os autores, é marcado por um problema comum observado em diferentes literaturas, que é o foco em práticas socioeconômicas, ou seja, as ações sociais que constituem e reproduzem o espaço econômico, por exemplo, por empreendedores, trabalhadores, cuidadores, consumidores, empresas, instituições e comunidades, entre outros.

Essa “virada institucional” demonstra como os atores, inclusive as instituições, são uma parte constitutiva da economia, portanto, uma característica importante que precisa necessariamente ser analisada para que os pesquisadores entendam melhor o fenômeno econômico em estudo. Portanto, a governança se torna um tópico central nos estudos de geógrafos econômicos. Talvez essas mudanças expliquem por que a geografia econômica é cada vez mais chamada de geografia político-econômica.

De acordo com Gregory *et al.* (2009) pesquisas sobre as geografias da governança concentraram-se em dois principais temas sobrepostos: o papel das redes e o “redimensionamento” da governança. Como afirmado anteriormente, dada a atenção que os geógrafos dão à noção de escala em suas análises, eles têm muito a contribuir para estudos de governança realizados por outras ciências, como Economia, Sociologia e Ciência Política. Os estudos que enfatizam o papel das redes são uma adaptação do trabalho de Rhodes sobre “redes de políticas”. Ele se concentra nos processos de desenvolvimento

urbano, no uso crescente de parcerias entre agências como expressão institucionalizada de formas de governança, e nas redes interurbanas (Gregory *et al.*, 2009).

As análises relacionadas ao ‘redimensionamento’ da governança preocupam-se em explorar como o governo tem se transformado em governança frente a processos como a descentralização e a redimensionamento das funções do Estado para escalas supranacionais e subnacionais. No nível subnacional, na geografia urbana e regional, a natureza dos processos de governança tem sido analisada em detalhes. Outra vertente deste trabalho dá atenção à ‘governança multi-nível’, enfatizando as relações entre as escalas local ou regional, nacional e supranacional (Gregory *et al.*, 2009).

Para demonstrar como os geógrafos (ou estudos geográficos) abordaram os dois principais temas descritos acima, esta pesquisa explorará dois exemplos de estudos de governança que exemplificam a essência dessas análises. Com relação ao primeiro tema (o papel das redes), este artigo analisará como os geógrafos estudaram formas locais de governança em clusters industriais. Com relação ao segundo tema (redimensionamento da governança) este artigo abordará discussões sobre governança urbana. No entanto, existem muitos outros exemplos que poderiam ser discutidos aqui.

Governança dos Arranjos Produtivos Locais: Na última década, a maioria dos estudos, sobre governança local dos clusters industriais (ou no caso Brasileiro dos arranjos produtivos locais) focou em três tópicos principais, que normalmente se cruzam: (i) A relação entre governança, investimentos públicos ou ações políticas (está relacionada à competitividade) (Guisard *et al.*, 2010; Hidle, Normann, 2013; Pilon, Trembley, 2013; Melançon; Doloreux, 2013; Bathelt, 2002; Tremblay, Rousseau, 2005). (ii) A relação entre governança, cooperação e troca de conhecimento (foca nas interações locais/globais) (Guillaume, Doloreux, 2011; Pilon, Trembley, 2013; Parker, 2007; Clark, 2010; Bramwell *et al.*, 2008; Bathelt *et al.*, 2004). (iii) Finalmente, como e porque diferentes modalidades de governança variam no espaço e no tempo (Parker, 2008; Hidle e Normann, 2013; Humphrey e Schmitz, 2002; Crouch e Voelzkow, 2004).

No primeiro tópico, pesquisadores têm analisado como diferentes atores em arranjos produtivos coordenam suas ações por meio de parcerias público-privadas, a fim de criar estratégias para aumentar a competitividade entre as empresas. Por exemplo, Guisard *et al.* (2010) analisam como a nova política industrial na França apoiou a criação de uma política regional para apoiar clusters. Dessa forma, o autor descreve como a nova abordagem política regional Francesa criou as condições sob as quais conjuntos locais de empresas e organizações de pesquisa, por meio da governança local, podem trabalhar juntos em benefício mútuo, dedicando-se à pesquisa e desenvolvimento colaborativos (P&D). Outro exemplo pode ser visto no trabalho de Pilon e Trembley (2013). Os autores mostram como uma política de parceria público-privada, intitulada City of Multimedia Policy, serviu para atrair empresas a Montreal. Neste estudo de caso, os autores apontam para a importância da governança local na criação do arranjo produtivo local de vídeo game em Montreal, Canadá.

Dessa forma, o ponto central dos pesquisadores nesse tópico é descrever como os diferentes atores criam e coordenam seus planos de ação a fim de desenvolver a região, atraindo e promovendo a criação de novas empresas, gerando empregos e aumentando a competitividade. Portanto, o primeiro tópico se encaixa bem em estudos preocupados com a natureza das organizações, conforme apontado pelo ‘Dictionary of Human Geography’ (2000).

No segundo tópico, pesquisadores têm analisado a relevância da governança local na promoção do intercâmbio de conhecimentos e, conseqüentemente, na inovação. Termos como cooperação, solidariedade, transferência de conhecimento, conhecimento tácito, confiança e redes são centrais nessas análises. Por exemplo, Guillaume e Doloreux (2011), através de uma análise de dois clusters

industriais, um no Vale Mecânico (França) e outro em Beauce (Quebec), mostram como seus modos de governança foram implementados para apoiar e promover a inovação, processo no qual as empresas se desenvolvem em colaboração com parceiros externos. Seu ponto principal reside no argumento de que diferentes formas de colaboração (regionais e globais) permitem às empresas gerar processos inovadores.

Dois exemplos clássicos podem ser vistos nos estudos de Bathelt *et al.* (2004) e Humphrey e Schmitz (2002). Bathelt *et al.* (2004) preocupam-se em explicar como clusters industriais promovem a transferência de conhecimento. Eles tentaram desenvolver um argumento que contraria a ideia de que a troca tácita de conhecimento ocorre apenas no nível micro/local, e a ideia de que o conhecimento codificado é apenas um fenômeno global. Nesse contexto, os autores discutem como o conhecimento tácito e codificado pode ser trocado local e globalmente. Usando os termos "local buzz" (refere-se às interações locais que resultam em troca de conhecimento) e "pipeline" (refere-se às conexões entre empresas de um cluster industrial específico e empresas de outras localidades), os autores apontam as vantagens de ambos os processos no processo da aprendizagem do conhecimento. O principal argumento dos autores é que, quanto mais desenvolvidos os pipelines entre os clusters locais e as firmas distantes, melhor a qualidade (e o valor) das interações locais e os gerados entre as empresas do cluster local.

Humphrey e Schmitz (2002) tentaram mostrar qual é o escopo das estratégias locais de melhoramento produtivo de produtores que operam em cadeias globais de valor, e que estão localizados em cluster e em países em desenvolvimento. A principal questão abordada pelos autores foi: As cadeias globais de valor possibilitam ou impedem processos de melhoramento produtivo em empresas localizadas em clusters? Bathelt *et al.* (2004) fizeram um estudo semelhante ao de Humphrey e Schmitz (2002), contudo usando diferentes termos. Realizando um estudo empírico no Brasil, os autores argumentam que as interações trans-fronteiriças entre as empresas em cadeias globais e as em clusters influenciam o melhoramento produtivo de empresas em clusters industriais. Para os autores, a governança desempenha um papel importante na condução desse processo e pode criar uma conexão que traz diferentes tipos de modernização produtiva, como aperfeiçoamento do processo produtivo, aperfeiçoamento do produto, aperfeiçoamento funcional e aperfeiçoamento intersetorial (Bathelt *et al.*, 2004).

Em resumo, nesse segundo tópico, geógrafos têm abordado governança em clusters como redes formais e informais por meio das quais diferentes atores interagem e promovem transferência de conhecimento. Em outras palavras, eles analisam como os modos de governança, formais e informais, podem promover a troca de conhecimentos, resultando em inovação e/ou modernização produtiva e de produtos. Este tópico se encaixa na segunda categoria apontada pelo "Dicionário de Geografia Humana" (2000), que se concentra na natureza das relações.

Finalmente, na última linha, os pesquisadores dedicaram seu trabalho na tentativa de entender por que e como a governança varia no espaço e no tempo. Nesse caso, os autores identificaram e conceituaram as diferentes formas de governança existentes em diferentes clusters industriais (Pires *et al.*, 2017). Termos como poder, estratégias, liderança, coordenação e regulamentação são essenciais para esse tipo de pesquisa. Por exemplo, Colletis *et al.* (1999), conceituando a ideia de proximidade geográfica, organizacional e institucional, tenta estabelecer um fundamento teórico para explicar os processos dentro de aglomerados industriais, principalmente no que diz respeito à troca de informações, inovação, desenvolvimento territorial, as formas territoriais de governança. Segundo os autores, existem quatro tipos principais de governança territorial em clusters industriais: governança privada, governança pública, governança coletivo privada e governança conjunta. Em outro exemplo, Parker (2008) identifica e explora três modelos de governança regional em três clusters diferentes: parceria (Karlskrona), coordenação Estado-Institucional (Limerick) e fragmentação (Adelaide). O principal argumento da

autora é que os acordos de governança regional diferem das variedades nacionais nos modelos de 'parceria' e nos 'institutos estatais', mas não no modelo 'fragmentado'. Segundo ela, elas variam de acordo com os tipos de atores que participam da governança, bem como os tipos de atividades econômicas promovidas pelo contexto político-institucional.

O artigo de Hidle e Normann (2013) é outro bom exemplo, e está relacionado à seguinte questão: As formas de governança são resultado do capital social e das relações de confiança ou existem estruturas de poder mais profundas que devem ser consideradas? Para responder a essas perguntas, os autores analisaram duas governanças de rede em dois clusters industriais situados na cidade de Kristiansand e Stavanger. Os autores apresentam seu argumento principal depois de demonstrar que na cidade de Stavanger, os líderes políticos controlam a rede de governança sobre os atores privados, enquanto na cidade de Kristiansand, os políticos deram controle aos setores privados ou às pessoas fora da esfera política. O argumento deles é que a confiança não explica por que a liderança nas duas regiões varia entre o Estado e o setor privado, uma vez que eles não foram capazes de detectar diferenças notáveis nas variáveis do capital social e na confiança entre as duas regiões. Eles alegam que a variação na forma como poder é institucionalizado historicamente é mais importante do que as diferenças nos níveis de confiança entre políticos e líderes do setor privado para explicar a liderança na governança local. Assim, a governança surge como resultado de eventos históricos significativos que possuem estruturas de poder institucionalizadas. Como podemos ver, esse último tópico refere-se às estruturas materializadas ou formas de governança que existem nos clusters industriais. Poder e liderança representam um papel importante nesse tipo de estudo. Em suma, os geógrafos enfatizam o papel das formas locais de governança nos clusters industriais em processos relacionados ao desenvolvimento econômico. Nessas análises, as parcerias interinstitucionais recebem atenção central. Os casos explorados acima nos dão um bom exemplo de como geógrafos têm realizado estudos sobre governanças em aglomerados industriais.

Governança Urbana: Geógrafos têm explorado diversas facetas da governança urbana, mas a maioria de suas análises têm se concentrado em questões relacionadas ao empoderamento de instituições ou atores no contexto de mudanças estruturais no Estado nacional. Nesse caso, estudos têm enfatizado como certas cidades e regiões estão emergindo como centros de poder nas economias políticas subnacionais e supranacionais, processos que refletem o surgimento de coalizões público-privadas e novas formas de tomada de decisão, as quais remodelam as paisagens políticas e físicas das cidades (Martin *et al.*, 2003). Como afirmado anteriormente, um dos principais temas abordados nos estudos de governança em geografia está relacionado ao 'redimensionamento' da governança vista em dois tópicos principais: à transformação que o governo tem passado para formas de governança e em processos como a descentralização e ao redimensionamento das funções estatais, tanto nas escalas supranacionais quanto nas subnacionais.

No que diz respeito à transformação do governo para a governança, Harvey (1989), por exemplo, aponta que a governança urbana passou por uma reorientação sintomática. A abordagem "gerencial" da década de 1960 foi substituída por uma abordagem "empreendedora". Isso significa que os governos locais, em vez de gerenciar as necessidades públicas, estão através da governança urbana desenvolvendo estratégias (assunção de riscos) para promover o desenvolvimento econômico local. As principais características dessa nova abordagem urbana empreendedora são: (1) uso do poder local por meio de parcerias público-privadas para atrair fontes externas de financiamento, novos investimentos diretos ou novas fontes de emprego; (2) setor público assumindo riscos e o setor privado aproveitando os benefícios; (3) concentração na economia política do lugar (por exemplo, construção de parques industriais) e não no território (moradia, educação etc.).

A respeito da descentralização e redimensionamento das funções do Estado, Neil Brenner tem desenvolvido muitas análises. Neil Brenner

(2004) discute como a governança mudou de forma de acordo com diferentes regimes de acumulação capitalistas. O autor, para demonstrar seus argumentos, mostra como diferentes Estados Europeus passaram por diferentes "reestruturações espaciais estatais". Portanto, ele analisa as transformações na governança urbana através de três fases principais: regime Fordista-Keynesiano, crise Fordista e pós-Fordista (anos 80 e 90). Segundo Brenner (2004), durante o regime Fordista-Keynesiano, a governança urbana foi caracterizada por um modo do "bem-estar" liderado pelo Estado, o qual priorizava estratégias nacionais de Estado destinadas a promover o crescimento industrial capitalista, mitigando o desenvolvimento desigual. No entanto, durante a crise Fordista, o foco da política nacional se tornou grandes cidades e centros industriais, os quais passaram a ser os alvos principais de assistência do Estado. Dessa maneira, os governos locais tornaram-se mais dependentes das receitas locais. O período de crise Fordista foi marcado pela luta entre manter a centralização institucional nacional ou manter o processo de descentralização do desenvolvimento territorial e da governança urbana (Brenner, 2004). Finalmente, no pós-Fordismo, Brenner (2004) dividiu as mudanças na governança urbana entre os anos 80 e 90. Durante os anos 80, emergiu uma governança urbana baseada no empreendedorismo, visto nas estratégias de globalização. O foco aqui foi nas principais economias urbanas e regionais situadas dentro de circuitos supranacionais. Durante a década de 1990, as estratégias espaciais e a governança urbana não se concentraram nas cidades, mas nas regiões metropolitanas de grande escala. Nesse cenário, surge um regionalismo competitivo, no qual programas coordenados de desenvolvimento econômico regional foram fortalecidos (Brenner, 2004). Em um estudo semelhante, Brenner (1999) argumenta que a globalização tem uma faceta local, na qual podemos ver processos de re-territorialização. Mais especificamente, o autor afirma que a globalização reconfigurou e redimensionou as formas de organização territorial, como cidades e Estados. O autor demonstra que as cidades e o estado passaram por processos de redimensionamento urbano, não apenas no nível global, mas também no âmbito nacional e urbano-regional. Para ele, a política emergente de escala em relação à governança urbana nas regiões urbanas contemporâneas é uma dimensão dessa organização territorial.

CONCLUSÃO

O presente artigo teve como objetivo explorar o conceito, emergência e mudanças de governança. A presente discussão procurou dar atenção a tal conceito no contexto da disciplina de Geografia, demonstrando como os geógrafos têm examinado e conceituado tal termo, além de como as análises têm mudado ao longo dos anos. Como demonstrado, governança é um termo muito amplo e passível de confusão. Tal termo tem sido conceituado de diferentes maneiras, recebendo diversas interpretações e definições.

No caso da Geografia, as transformações globais, bem como as mudanças ontológicas e epistemológicas, levaram a disciplina a passar por uma "virada institucional", na qual instituições e atores se tornaram parte central dos estudos. No entanto, podemos dizer que, como essas mudanças ainda estão sendo "digeridas" pelos geógrafos, resultando em discussões ainda recentes, mas ao mesmo tempo com um corpo teórico robusto. Como demonstrado, estudos sobre governança têm ganho espaço principalmente na Geografia Econômica. Na última década, a maioria das pesquisas analisou o surgimento de diferentes formas de governança urbana, prestando especial atenção às transformações pelas quais os Estados-nações têm passado, principalmente quanto aos processos de redimensionamento dos aparelhos institucionais. Mais recentemente, podemos apontar que surgiram novos estudos sobre governança, principalmente relacionados a clusters industriais. Esses estudos concentram-se em como as formas de governança influenciam o desenvolvimento econômico de regiões por meio de clusters, promovendo a aprendizagem, a partilha de conhecimento, a cooperação, a inovação e a solução de problemas coletivos.

O presente artigo buscou apresentar uma discussão sucinta sobre o termo, não tendo a pretensão de realizar uma análise extensa sobre o tema, já que a falta de espaço impossibilitaria tal empreitada. Dessa forma, o objetivo principal do presente artigo foi introduzir, de forma geral e sucinta, como geógrafos têm conceituado e analisado diferentes formas de governança, assim elucidando quaisquer dúvidas que podem emergir sobre o termo, principalmente a aqueles que estão sendo introduzidos a tal tópico como por exemplo estudantes de graduação e pós-graduação em Geografia.

REFERÊNCIAS

- Barnes, Trevor J.; Sheppard, Eric. Introduction: the art of economic geography. In: BARNES, Trevor J.; SHEPPARD, Eric (org.). A companion to economic geography. 3 Edição, Malden, USA: Wiley-Blackwell, 2008, 519p., p. 1-8.
- Bathelt, Harald. The re-emergence of a media industry cluster in Leipzig. *European Planning Studies*, Londres, v.10, n.5, p.583-611, 2002.
- Bathelt, Harald; Malmberg, Anders; Maskell, Peter. Clusters and knowledge: local buzz, global pipelines and the process of knowledge creation. *Progress in Human Geography*, v.28, n.1, p. 31-56, 2004.
- Benington, John; Geddes, Mike. Introduction: social exclusion, partnership and local governance—new problems, new policy discourses in the European Union. In: BENINGTON, John; GEDDES, Mike (org.). Local partnerships and social exclusion in the European Union. 1 Edição, Londres: Routledge, 254p., p. 1-14, 2001.
- Boggs, Jeffrey S., Rantisi, Norma M. The 'relational turn' in economic geography. *Journal of Economic Geography*, v.3, n.2, pp.109-116, 2003.
- Bramwell, Allison; Nelles, Jen; Wolfe, David A. Knowledge, Innovation and Institutions: Global and Local Dimensions of the ICT Cluster in Waterloo, Canada. *Regional Studies*, v.42, n.1, p. 101-116, fevereiro, 2008.
- Brenner, Neil. Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union. *Urban Studies*, v.36, n.3, p. 431 – 451, 1999.
- Brenner, Neil; Jessop, Bob; Jones, Martin; Macleod, Gordon. State space in question. In: BRENNER, Neil; JESSOP, Bob; JONES, Martin; MACLEOD, Gordon (org.). *State/Space: A Reader*, Malden, MA: Blackwell Publishing, 2003, 355p., p.1-26.
- Brenner, Neil. Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960-2000. *Review of International Political Economy*, v.11, n.3, pp. 447-488, 2004.
- Colletis, Gabriel et. al. Construction territoriale et dynamiques productives. *revue sciences de la société*. Université Aix-Marseille III, G.R.E.Q.A.M., 1999. Acessado em: 31 de julho de 2020, disponível em: <https://econpapers.repec.org/paper/fthaixmeq/99a12.htm>.
- Crouch, Colin; LE Galès, Patrick; Trigilia, Carlo; VOELZKOW, Helmut. *Changing governance of local economies: response of european local production systems*. Oxford: Oxford University Press, 376p., 2004.
- Harvey, David. From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler, Human Geography*, v.71, n.1, p. 3-17, 1989.
- Fawcett, Paul; Daugbjerg, Carsten. Explaining governance outcomes: epistemology, network governance and policy network analysis. *Political Studies Review*, v.10, n.2, p. 195-207, 2012.
- Goodwin, Mark; Painter, Joe. Local governance, the crises of Fordism and the changing geographies of regulation. *Transactions of the Institute of British Geographers*, janeiro, n.1, p. 635-648, 1996.
- Gregory, Derek; Johnston, Ron; Pratt, Geraldine; Watts, Michael J.; Whatmore, Sarah, *The Dictionary of Human Geography*. 5 Edição, Wiley-Blackwell, 5th ed, 1072p., 2009.
- Guillaume, Régis; Doloreux, David. Production systems and innovation in 'satellite' regions: lessons from a comparison

- between mechanic valley (France) and beauce (Québec). *International Journal of Urban and Regional Research*, v.3, n.6, novembro, p. 1133–1153, 2011.
- Guisard, Delphine; LE BAS, Christian; NIEF, Pascal. The French regional industrial clusters policy: lessons from the Lyon urban trucks and bus cluster. *Local Economy*, v.25, n.8, p. 668–677, 2010.
- Hidle, Knut; Normann, Roger Henning. Who can govern? comparing network governance leadership in two Norwegian city regions. *European Planning Studies*, v. HYPERLINK "<http://www.tandfonline.com/loi/ceps20?open=21>"21, n. HYPERLINK "<http://www.tandfonline.com/toc/ceps20/21/2>"2, p. 115–130, 2013.
- Humphrey, John; SCHMITZ, Hubert. How does insertion in global value chains affect upgrading in industrial clusters? *Regional Studies*, v.36, n.9, p.1017–1027, 2002.
- Jessop, Bob. Governance and metagovernance: on reflexivity, requisite variety, and requisite irony. In: BANG, Henrik Paul (org.). *Governance, as social and political communication*. 1 Edição, Manchester: Manchester University Press, 2003, 281p., p.142–172.
- Jessop, Bob. Capitalism and its future: remarks on regulation, government and governance. *Review of International Political Economy*, v.4, n.3, 561–81, 1997.
- Jones, Martin; MACLEOD, Gordon. Towards a regional renaissance? Reconfiguring and rescaling England's economic governance. *Transactions of the Institute of British Geographers*, v.24, n.3, p. 295–314, 1999.
- Jones, Andrew; Murphy, James. Practice and economic geography. *Geography Compass*, v.4, n.4, p.303–319, 2010.
- Martin, Deborah; Maccann, Eugene; PURCELL, Mark. Space, scale, governance, and representation: contemporary geographical perspectives on urban politics and policy. *Journal of Urban Affairs*, v.25, n.2, p. 113–121, 2003.
- Martin, Ron. Institutional approaches to economic geography. In: BARNES, Trevor J.; SHEPPARD, Eric (org.). *A companion to economic geography*. 3 Edição, Malden, USA: Wiley-Blackwell, 2000, 519p., p.77–94.
- Mackinnon, Danny. Reinventing the state: neoliberalism, state transformation, and economic governance. In: BARNES, Trevor; PECK, Jamie; SHEPPARD, Eric (org.) *The wiley-blackwell companion to economic geography*. 1 Edição, Oxford: Wiley-Blackwell, 2012, 654p., p.344–357.
- Masson-Vincent, Michelle. Governance and geography explaining the importance of regional planning to citizens, stakeholders in their living space. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, v.46, s.n., p. 77–95, 2008.
- Melançon, Yannik Melançon; Doloreux, David. Developing a knowledge infrastructure to foster regional innovation in the periphery: a study from Quebec's coastal region in Canada. *Regional Studies*, v.47, n.9, p.1555–1572, 2013.
- Parker, Rachel. Networked governance or just networks? Local governance of the knowledge economy in Limerick (Ireland) and Karlskrona (Sweden). *Political Studies*, v.55, n.1, p. 113–132, 2007.
- Parker, Rachel. Governance and the entrepreneurial economy: a comparative analysis of three regions. *Entrepreneurship Theory and Practice*, v.32, n.5, p. 833–854, 2008.
- Peck, Jamie. Geographies of governance: TECs and the neo-liberalisation of local interests. *Space and Polity*, v.2, n.1, p. 5–32, 1998.
- Pilon, Sylvianne; TREMBLAY, Diane-Gabrielle. The geography of clusters: the case of the video games clusters in montreal and in Los Angeles. *Urban Studies Research*, janeiro, 2013.
- Pires, Elson Luciano Silva *et al.* A governança territorial revisitada: dispositivos institucionais, noções intermediárias e níveis de regulação. *GEOgraphia*, v.19, n.41, p. 24–38, 2017.
- Rhodes, Rod. Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability. Philadelphia, US: Public Policy & Management, 252p., 1997.
- Rhodes, Rod. Understanding governance: ten years On. *Organization Studies*, v.28, n.8, p. 28–124, 2007.
- Storper, Michael, Harrison, Bennett. Flexibility, hierarchy and regional development: the changing structure of industrial production systems and their forms of governance in the 1990s. *Research* HYPERLINK "<http://ideas.repec.org/s/eee/respol.html>" HYPERLINK "<http://ideas.repec.org/s/eee/respol.html>"Policy, v.20, n.5, p. 407–422, 1991.
- Tremblay, Diane-Gabrielle; ROUSSEAU, Serge. The Montreal multimedia sector: a cluster, a new mode of governance or a simple co-location? *Canadian Journal of Regional Science/Revue canadienne des sciences régionales*, v.28, n.2, p.299–32, 2005.
- Vidal, Matt Vidal; PECK, Jamie. Sociological institutionalism and the socially constructed economy. In: BARNES, Trevor; PECK, Jamie; SHEPPARD, Eric (org.) *The wiley-blackwell companion to economic geography*. 1 Edição, Oxford: Wiley-Blackwell, 2012, 654p., p.594–611, 2012.
- Wright, Vincent. Reshaping the state: implications for public administration. *West European Politics*, v.17, n.3, p. 102–34, 1994.
