



## **TERRITÓRIO, GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO: QUESTÕES FUNDAMENTAIS**

## **TERRITORY, GOVERNANCE AND DEVELOPMENT: FUNDAMENTAL QUESTIONS**

## **TERRITORIO, GOBERNANZA Y DESARROLLO: LAS CUESTIONES CLAVE**

**Elson Luciano S. PIRES<sup>1</sup>**

Professor Titular do Departamento de Planejamento Territorial e Geoprocessamento e do Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual Paulista (UNESP)/Campus Rio Claro.

Endereço: Avenida 24 A,1515, Bela Vista, Cep:

13506-900, Rio Claro - SP.

Email: [elsonsp@rc.unesp.br](mailto:elsonsp@rc.unesp.br).

### **Resumo**

Apresentar o esboço de uma metodologia de pesquisa que ressalte a importância das relações entre território e governança nas novas estratégias de desenvolvimento, objeto do presente artigo, resulta da compilação de estudos e pesquisas sistematizados, cujo resultado é uma rerepresentação das principais associações entre conceitos, teorias e tipologias relacionados ao tema. O aprofundamento dessas relações entre o território, aqui entendido como uma forma espacial de inscrição material do comportamento social, e a governança, aqui definida como uma forma de coordenação coletiva das decisões dos atores é crucial para o entendimento das novas estratégias de desenvolvimento territorial, entendido como um processo de mudança social, dinamizado por ações e expectativas localizadas e geradoras de cidadania. Sendo assim, o estudo destas relações procura mostrar a possibilidade de aplicar conceitos às práticas políticas que possam mobilizar a ação e a coordenação intencional conjunta dos atores, de planos e recursos das organizações e instituições públicas e privadas, visando estabelecer um modo particular de coordenação política e de regulação social, democrática e participativa.

**Palavras-chave:** atores sociais, desenvolvimento, governança, regulação, território.

### **Abstract**

Present the outline of a research methodology that emphasizes the importance of the relationship between territory and governance in the new development strategies, object of this article, results from the compilation of studies and systematized research, whose result is a representation of the main associations between concepts, theories and typologies related to the theme. The deepening of these relations between territory, here understood as a spatial form of material inscription of social behavior, and governance, defined here as a form of collective coordination of the decisions of the actors, is crucial for the understanding of the new strategies of territorial development, understood as a process of social change, invigorated by actions and

---

<sup>1</sup> Este artigo procura sistematizar as reflexões do autor em suas pesquisas da Fapesp: na primeira, como colaborador, sobre o "Território e Geografia no Brasil: uma contribuição à epistemologia e história do pensamento geográfico" (Processo 2015/17945-3), sob a coordenação de Lucas Fuini, e, na segunda, como coordenador, sobre "A Governança Territorial no Brasil: especificidades institucionais, lógicas espaciais e políticas de desenvolvimento" (Processo 11/50837-9). Este artigo contou, em sua produção, com o auxílio dos bolsistas de treinamento técnico (TT-1) Ana Paula de Souza Yamamoto, Gabriel Campos Henrique, Helena Maria Mendes e Mateus de Souza Babeto.

expectations located and generating citizenship. Thus, the study of these relations seeks to show the possibility of applying concepts to political practices that can mobilize the action and the intentional coordination of actors, plans and resources of public and private organizations and institutions, with a view to establishing a particular mode of political coordination And social, democratic and participatory regulation.

**Key words:** social actors, development, governance, regulation, territory.

### **Resumen**

Presentar el contorno de una metodología de investigación que hace hincapié en la importancia de la relación entre el territorio y la gobernanza en las nuevas estrategias de desarrollo, el objetivo del presente artículo, resulta de la recopilación de estudios y la investigación sistemática, cuyo resultado es la reproducción de las principales asociaciones entre conceptos, teorías y tipologías relacionadas con el tema. El desarrollo de relaciones más estrechas entre el territorio, entendido aquí como una forma espacial de los materiales de la solicitud de la conducta social y la gobernabilidad, que se define aquí como una forma de coordinación colectiva de las decisiones de los actores, es crucial para la comprensión de las nuevas estrategias de desarrollo territorial entendido como un proceso de cambio social, estimulado por acciones y expectativas localizadas y generando de la ciudadanía. Por lo tanto, el estudio de estas relaciones trata de mostrar la posibilidad de aplicar los conceptos a las políticas prácticas que pueden movilizar la acción intencional y coordinación conjunta de actores, planes y recursos de las organizaciones e instituciones públicas y privadas para establecer una coordinación política en particular y la regulación social, democrática y participativa.

**Palabras clave:** actores sociales, de desarrollo, de gobierno, de regulación, territorio.

### **Introdução à problemática**

Desde a última década do século XX, o mundo tem sido marcado por um duplo processo de reprodução e reconstrução dos territórios locais e regionais, em meio a uma decomposição (desterritorialização), seguida de uma nova recomposição (reterritorialização) das escalas geográficas reiniciada na globalização.

Estas transformações territoriais foram influenciadas pela reestruturação produtiva das atividades agrícolas, industriais e de serviços, mas também pelas políticas de integração mundial dos Estados, das cidades e dos hábitos de consumo. Neste período, houve uma convergência conflituosa de fatores culturais e ambientais que provocaram transformações jamais vistas. Em cada escala do mundo, esta reprodução territorial não surgiu por acaso, mas teve como ponto de partida as ações do passado, de uma forma precedente, de outro tipo de natureza ou de outro tipo de território (RAFFESTIN, 2009).

Esse conjunto de mutações territoriais do espaço econômico, em meio à reorganização das unidades de produção na globalização, tornou evidente a importância das relações humanas fora do mercado, como uma nova organização dos sistemas produtivos nacionais e locais. No desenvolvimento socioeconômico do território, trata-se de um novo modo de relações entre atores, como um modo singular de sinergias culturais que ultrapassam a relação mercantil (PECQUEUR, 2000).

Este período de recomposição territorial (reterritorialização) foi provocado pela rápida evolução do poder dos meios de transporte e comunicação, e da produção industrial de bens e serviços. Esse processo vai resultar na reorganização política do mundo, impondo de quatro a cinco escalas possíveis de dominação e governança dos territórios em reconstrução: o local, o regional, o nacional, o bloco regional multinacionais e o global (SCOTT, 1997; BENKO, 2001; CASTRO, 2010; PIRES, 2015).

Nesse cenário global de recomposição das escalas, apresentam-se dois movimentos distintos: por um lado, assiste-se um movimento de internacionalização crescente da atividade econômica em um mundo cada vez mais destituído de fronteiras reais, a tal ponto que alguns autores não hesitam em aventar a hipótese de uma desterritorialização da economia nacional que enfraquece o Estado soberano clássico (fundado sobre a noção de território, um dos três elementos constitutivos do Estado em direito internacional, ao lado do governo e da população). Por outro lado, sublinha-se a intensificação do crescimento econômico endógeno de um número significativo de regiões reconhecidas como os novos motores da prosperidade mundial, que dão origem à reações de territórios produtivos específicos, por tratar-se de um novo processo de re-territorialização com maior descentralização da economia global (SCOTT, 1997; BENKO, 2001, p. 8).

Esses dois movimentos, frutos de maior internacionalização-desterritorialização e localização-territorialização, convergem para a criação de novas estratégias coletivas de governança territorial, pois foram providos por ações dos Estados, aparentemente opostas: de um lado, através de políticas estabelecidas com o objetivo de ampliar as relações internacionais e, de outro, através da descentralização do poder do Estado em direção a algumas regiões do território nacional. No Brasil, por exemplo, a decisão de descentralizar o Estado parece estar ligada à questão histórica federativa dos estados e das desigualdades regionais, que nunca foram encaradas como prioridade nacional máxima pelo Estado brasileiro (SOUZA, 1998; BERCOVICI, 2003).

Neste contexto, as escalas jogam um papel importante na governança das decisões do desenvolvimento, pois as relações de poder e de estratégias mudam quando as escalas mudam. Portanto, as relações de dominação se fazem no espaço através de atores territorializados, que têm interesses próprios e moldam as relações de poder local e regional, que se conectam ao nacional e ao internacional em redes de organizações e instituições, através de avanços cada vez mais significativos na tecnologia dos meios de comunicação e transporte.

No entendimento desses processos, as novas teorias do território e do desenvolvimento territorial têm sido uma das bases mais fortes de inovação das políticas públicas do Estado em muitos países em desenvolvimento, inclusive no Brasil (BOISIER, 2010). Não menos importante, o fim do Estado autoritário e a conquista do Estado democrático desenha os perfis dessas novas políticas, fortalecendo o poder público e a sociedade civil, justamente pela presença de uma escala que, emanando do territorial, regula politicamente os conflitos dos Estados em âmbito subnacional. A *regulação territorial* é, assim, simultaneamente, uma expressão das relações de poder criadas no interior das economias nacionais, ainda sem a alteridade sócio-política descentralizada dos agentes locais e regionais. Ela se manifesta a favor da descentralização da autonomia relativa do poder do Estado e do fortalecimento da sociedade civil organizada, para estabelecer as diferenças entre interesses gerais e particulares, e locais e nacionais (PIRES, 2014).

A hipótese implícita nesta abordagem considera que o “desenvolvimento territorial”, após ter sido implantado em vários casos nas economias industrializadas, e, também nas economias do sul, tem sido também aplicado no Brasil como redutor da centralização política e das desigualdades regionais. O novo modelo de desenvolvimento funcionaria como um ressurgimento das regiões (e das relações de produção “informal” das MPMEs) em meio aos territórios recentemente criados, revalidados pelas práticas da formalização do emprego e do adensamento das cadeias produtivas em MPMEs, renovadas por dinâmicas territoriais específicas.

Portanto, a questão central neste artigo é interpretar as relações entre o *território* (aqui entendido como uma forma espacial de inscrição material do comportamento social), a *governança* (aqui definida como coordenação coletiva das decisões dos atores) e o *desenvolvimento* (aqui entendido como um processo de mudança social dinamizado por expectativas territorialmente localizadas e geradoras de cidadania). No Brasil, ao menos em parte, tais relações oriundas de processos democráticos, ainda em construção, tornaram os estados e os municípios da federação mais responsáveis pelo seu próprio desenvolvimento, gerando novos ordenamentos espaciais e políticas públicas que, por sua vez, levaram a novas dinâmicas e configurações territoriais no país, marcadas pela diversidade dos interesses dos grupos regionais mais organizados.

Neste artigo, para mostrar estas relações, foi dada ênfase na interpretação conceitual e metodológica que alimenta as novas teorias. Portanto, o artigo está dividido em quatro seções. Na primeira sessão, mostra-se como a construção do

território regional e local pode constituir-se no principal ator coletivo, um recurso específico e intransferível nas novas estratégias de desenvolvimento. Na segunda, a governança territorial surge como estratégia coletiva de coordenação das ações públicas e privadas, como imposição das escalas dos territórios locais e regionais em construção. Na terceira, mostra-se como esta estratégia de desenvolvimento territorial apresenta-se hoje como um projeto comum dos atores territorializados, frente às especificidades da coordenação, dos ativos e recursos disponíveis. Na quarta e última sessão são apresentadas as principais conclusões.

### **1. A reconstrução do território.**

Na história recente do pensamento geográfico, o território é mais que a superfície terrestre do Estado-nação. Ele é a conexão ideal entre o espaço, a política e a economia, além da premissa da jurisdição espacial de governo e da sua condição material e imaterial para as ações dos agentes sociais. Ele é abrigo, recurso, iconografia e circulação (GOTTMANN, 2012). A lógica do território está associada à apropriação do espaço por relações de poder em dimensões não somente políticas, mas na perspectiva relacional das redes e das territorialidades como vivência territorial e sentimento de pertencimento (RAFFESTIN, 1993). Na recente geografia brasileira, originária desta tradição, o “retorno do território” na globalização tem motivado polêmicas em torno das delimitações das fronteiras históricas do conceito, da identidade simbólica, da materialidade e imaterialidade dos objetos e das ações humanas no interior dessas fronteiras (SANTOS, 1994; SOUZA, 1995, 2009; SAQUET, 2007).

Na ciência política, o território é analisado como um constructo social, quer dizer, como o resultado de uma tentativa feita por um indivíduo ou por um grupo para afetar, influenciar ou reger pessoas, fenômenos ou relações, delimitando e controlando uma área geográfica (SACK, 1986 *apud* HERMET *et al*, 2014). Como instrumento político, o território substitui assim outras formas de cumprir a função de dominação (laços pessoais, comunitários, tribais, etc). Ele é considerado uma forma despersonalizada de exercícios das funções políticas, e, portanto, um elemento decisivo da modernidade política. A noção de território está assim associada a uma história, a uma cultura e a um contexto internacional. A partir daí, ele é frágil, contestável, ao mesmo tempo em que o próprio princípio da territorialização do político surge como relativo (HERMET, 2014, p. 239).

Diferentemente da abordagem na ciência política e na geografia, na economia política institucionalista o território é interpretado como a conexão ideal entre o espaço geográfico e o espaço econômico, premissa de condição territorial das *formas institucionais* básicas que fundamentam as economias capitalistas nacionais: moeda, relação salarial, concorrência, Estado e adesão ao regime internacional. Portanto, a forma institucional é toda codificação de uma ou várias relações sociais fundamentais para o funcionamento de qualquer economia capitalista (BOYER, 2009, p. 62).

Na escala intranacional, a análise destas formas institucionais possibilita decodificar a variedade das relações sociais que existem no âmbito do(s) território(s) de um “Estado-região” no interior do “Estado-nação”. Trata-se de um recurso teórico e metodológico para operacionalização do conceito de território no âmbito do espaço econômico local e regional, conforme descrito no Quadro 1.

Esta tentativa de explorar a análise do território partindo das abordagens regulacionistas da economia política institucionalista (COLLETIS, GILLY, LEROUX, PECQUEUR, PERRAT, RYCHEN, ZIMMERMANN, 1999), permite entender, na atualidade do capitalismo globalizado, que cada um desses territórios locais (“Estado-região”) possui formas institucionais específicas em aglomerações mais ou menos avançadas, historicamente formadas em resposta (ou adesão) à dinâmica centrípeta do processo de aglomeração. Com isto, abre-se uma nova oportunidade para as regiões – e os territórios - como lócus de iniciativas administrativas locais e de atividades políticas descentralizadas importantes, se não radicais.

**Quadro 1.** As formas institucionais da economia no âmbito do território local

Formas Institucionais	Características
I – <b>Moeda</b> e regime financeiro	Modalidade de que se mune o território local, a partir da relação social fundamental que institui os sujeitos mercantis no Estado-nação. A moeda é um meio de relação dos centros de acumulação, dos assalariados e de outros agentes mercantis. Esta forma institucional investiga as disponibilidades de fontes de financiamento para as atividades econômicas e o consumo local, bem como as influências das variações da taxa de câmbio e de juros definidas em um espaço para além do território local ou nacional, mas que afetam desigualmente o emprego e a competitividade do(s) setor(es) e do(s) território(s).
II – <b>Relação salarial</b> e relações de trabalho	Configuração da relação capital/trabalho, composta de relações entre a organização do trabalho, o modo de vida e as modalidades de reprodução dos assalariados. Em termos analíticos, as formas de inserção do trabalhador no mercado local de trabalho, as modalidades das relações de trabalho assalariado, o estatuto do trabalhador por conta própria, a fixação dos salários, a gestão da mão-de-obra, a política de recrutamento e o sistema de formação... Esta forma institucional atribui um fator essencial para a caracterização e dinâmica dos diferentes tipos de mercados de trabalho e de espaços produtivos locais, dependendo do tipo de aglomeração.
III – <b>Concorrência</b> e modo de coordenação das empresas	Indica como se organizam as relações entre um conjunto de grupos e empresas de acumulação, fracionados por porte e poder econômico, cujas decisões são <i>a priori</i> concorrentes e interdependentes umas das outras. Esta forma institucional leva em conta o poder da concorrência local, o porte das empresas e suas articulações em cadeias produtivas e redes de serviços. Ela também atribui um lugar importante às formas de coordenação das empresas fora de mercado, que caracterizam as relações entre ciência e indústria nos processos de inovação tecnológica.

	Estas relações apresentam diferentes níveis de hierarquização e conflitos.
<b>IV – Estado</b> e modo de intervenção dos atores públicos	Indica um conjunto de instituições jurídicas e políticas que, uma vez assumidas pela coletividade local, criam normas e regras de comportamento da sociedade. Também representa um conjunto de compromissos institucionalizados, que criam regras e regularidades das políticas, despesas e receitas públicas. Esta forma institucional leva em conta o papel do Estado e dos atores públicos, os interesses de integração dos espaços produtivos locais, os mecanismos de transparência das ações, a coerência com a política nacional e a adesão global. Isto é crucial quando o poder de coerção dos atores públicos locais é menor que dos atores nacionais ou centrais. O lugar do Estado na coordenação deve ser colocado de maneira menos normativa com os atores locais, mas como agente da negociação local institucionalizada, na qual os atores locais e suas organizações civis (associações patronais, profissionais, sindicais, políticas e religiosas) poderão influenciar na construção de compromissos institucionalizados.
<b>V– Comércio Exterior</b> e forma de adesão ao regime internacional	Conjunção das regras que organizam as relações entre o território local e o resto do mundo, tanto em matéria de trocas de mercadorias quanto de localização das produções. Esta forma institucional permite definir a especialização produtiva do território local, a sua forma de adesão ao regime internacional, o seu grau de autonomia/dependência em relação às lógicas econômicas nacionais, ao bloco regional multinacionais e às lógicas econômicas globais. A capacidade de um espaço produtivo local de gerar um conjunto coerente de recursos específicos será uma componente central na competitividade e na atração de investimentos. Esta propriedade retoma as análises em termos de posicionamento do local na divisão espacial do trabalho, com base na ancoragem territorial e nomadismo das empresas.

**Fonte:** Elaboração própria, adaptada de Colletis, Gilly *et al* (1999); Boyer (2009).

Nesse novo cenário da geografia da economia mundial, globalização não significa, portanto, homogeneização do espaço mundial, mas, ao contrário, diferenciação e especialização (VELTZ, 1996). Ou seja, uma diferenciação não suscetível de ser colocada em causa pela mobilidade dos fatores de produção, somente pode decorrer de uma especificidade dos territórios reconhecida como tal (BENKO, 2001, p. 9).

Nesse cenário, os territórios locais se encontram em situação de concorrência, em dois planos distintos. O primeiro deles é aquele definido pelo controle dos custos e da otimização dos fatores de produção (terra, trabalho, equipamentos, energia, conhecimento etc.). O segundo é definido pelas especificidades dos ativos e recursos territoriais, que têm enorme importância para o desenvolvimento e outros domínios econômicos. Nesse caso, as diferentes regiões não são nem um pouco intercambiáveis entre si.

Dessa forma, as regiões, ou melhor, os territórios locais, em um ambiente mais internacionalizado e competitivo, tornaram-se as fontes coletivas de vantagens concorrenciais. Em muitos países, a gestão de inúmeros bens coletivos locais, tais como a educação, a formação, as infraestruturas de transportes e as ajudas sociais, está sendo com frequência regionalizada. Foi a ocasião de descobrir que a densidade das relações entre os atores locais (empresas, universidades, coletividades territoriais, sindicatos etc.) pode exercer um papel determinante na competitividade das atividades econômicas.

Nesse contexto, a estratégia de fragmentar a produção por um amplo espaço globalizado impõe novos patamares de negociações entre Estados e empresas, cuja decisão de localização final depende do desiderato das elites que os representam e do projeto de nação que elas têm em mente. A escala do lugar adquire um papel importante e a representação local pode ampliar bastante o espaço da sua política. Assim, os territórios locais aparecem como a arena privilegiada dos conflitos e opções colocados pela globalização. Nesse universo, as vantagens locais continuam sendo importantes. Entretanto, seus conteúdos mudaram e, com eles, muitos lugares perderam sua posição numa hierarquia competitiva, tanto nacional como global (CASTRO, 2010, pp. 240-1).

Nesse nível local e regional da economia globalizada, os indivíduos e a sociedade civil são chamados para tratar de problemas imediatos, reorganizando seus espaços do cotidiano, reconfigurando politicamente os lugares, criando novas escalas e alterando a própria agenda política do Estado (CASTRO, 2010, p. 224). Na realidade, a pretensa homogeneização do processo de globalização cria o efeito contraditório de reforçar as demandas por autonomias locais e de revigorar as identidades culturais em várias partes do mundo.

Esta nova sociedade ressurgem não apenas como aglomeração de muitos indivíduos e atividades humanas concentradas em regiões do território nacional, mas consiste na relação entre indivíduos e localidades distintas, que só se humanizam e se harmonizam quando aprendem a agir, falar e sentir no convívio com os outros (indivíduos e localidades), dentro e fora do “seu” território.

Na perspectiva sociológica das pistas de Norberto Elias (1994), a relação entre os indivíduos e a sociedade é uma coisa singular (p. 25)... O que caracteriza o lugar do indivíduo em sua sociedade é que a natureza e a extensão da margem de decisão que lhe é acessível dependem da estrutura e da constelação histórica da sociedade em que vive e age. De nenhum tipo de sociedade essa margem estará completamente ausente (p. 49)... Nessas sociedades, a influência de uma pessoa sobre as outras, sua importância para elas, pode ocupar funções de liderança, mas a autonomia da rede em que ela atua é incomparavelmente mais forte. O modo como uma pessoa decide e age nessas sociedades desenvolve-se nas relações com outras pessoas, numa modificação de sua natureza pela própria sociedade. O que é moldado pela sociedade também molda o indivíduo, por sua vez. É a auto-regulação do indivíduo em relação aos outros que estabelece limites à auto-regulação destes. O indivíduo é, ao mesmo tempo, moeda e matriz (p. 52)... A sociedade não apenas produz o semelhante e o

típico, mais também o individual. O grau variável de individualização mostra que quanto mais diferenciada a estrutura funcional de uma sociedade ou de uma classe dentro dela, mais nitidamente divergem as configurações psíquicas de cada uma das pessoas que nela crescem (p. 56) (ELIAS, 1994, p. 49-56). Por outro lado, quanto maior a área territorial e o número de pessoas e atividades especializadas dentro de um Estado, mais aumentou o número de níveis superpostos no aparelho governamental, bem como a variedade de departamentos e cargos (ELIAS, 1994, p. 114).

Esta individualização crescente do indivíduo na urbanização contemporânea, sugerida na teoria social de Elias (1994), deve nos ajudar a pensar as possibilidades e contradições de individualização dos atores no território local, mas as suas relações com as múltiplas escalas do mundo globalizado. Para que as ações de cada lugar, como de cada indivíduo, cumpram suas finalidades, ambos devem se adaptar às normas externas, isto é, se submeter a viver em permanente dependência funcional com os outros. Assim, o território local é um elo nas cadeias e nos circuitos que o liga aos outros lugares, assim como todos os demais, direta ou indiretamente, são elos nas cadeias que o prende. Essas cadeias e circuitos espaciais são mais visíveis e tangíveis na análise da dinâmica econômica do território, mas na dinâmica social e política são mais elásticas, mais variáveis, mais mutáveis.

Nessas esferas, as noções como “estruturas sociais”, “leis sociais” ou “regularidades sociais”, por exemplo, se referem às leis autônomas das relações sociais que moldam os regimes de acumulação e os modos de regulação dos territórios locais ou regionais individualmente considerados, em permanente convívio com os demais territórios “de fora”. Com base nessa reflexão, é plausível supor que, em cada território, local ou regional, a relação entre os indivíduos e a sua sociedade é bem específica, sempre determinada por suas relações passadas ou presentes com outras pessoas de outros territórios.

Em tais circunstâncias, é necessário pensar além do “local” como suporte geográfico isolado, já que o essencial é introduzir os emaranhados das formas institucionais, políticas e econômicas na análise da regulação das especificidades dos territórios. Faz-se necessário interrogar conjuntamente sobre uma nova articulação entre o nível municipal (micro) e o nível nacional (macro), mas que não se reduz às antigas mesorregiões geográficas. Os Arranjos Produtivos Locais (APLs), que agregam simultaneamente especializações econômicas em cidades médias, são exemplos desta nova construção coletiva do território, na reprodução do espaço

urbano-regional e no desenvolvimento desigual da economia brasileira (VERDI, PIRES, 2008).

Em meio a estas interpretações revisitadas nas ciências sociais, parece mais adequado pensar o território como o novo motor do desenvolvimento regional (inclusive no Brasil), em termos de espaços socialmente organizados, possuidor de ativos e recursos, gerais e específicos, capazes de materializar inovações, gerar conflitos e sinergias positivas, entre grupos de interesses organizados nos novos processos de desenvolvimento endógeno: administração pública (tecido estatal), agentes econômicos (tecido empresarial), atores sociais e comunidade (tecido cidadão).

Nesse sentido, o território é a base material da governança, uma espécie de campo de forças sociais coletivas em constante mudança, um lugar do exercício de dialéticas entre as escalas geográficas e o poder político do Estado. Ele acolhe conflitos e coerências com os compromissos estabelecidos, e se organiza segundo um conjunto de regras e de instituições que são parcialmente elaboradas no nível local ou regional, no ambiente institucional do Estado nacional (PIRES, MÜLLER, VERDI, 2006, p. 442).

## **2. A governança territorial**

A noção de governança não é nova. Ela perpassa por diversos períodos da história e assume significados específicos em determinadas épocas e países. No século XX, a partir dos anos 1930, a palavra é utilizada nos Estados Unidos para designar a forma de gerir as grandes empresas (*corporate governance*), e nos anos 1970, para designar os dispositivos operacionalizados pela firma para conduzir coordenações eficazes aos contratos e à aplicação de normas. A noção era aplicada desde meados dos anos 1980 à análise das políticas públicas municipais na Grã-Bretanha, mas a expressão só se populariza verdadeiramente em um relatório do Banco Mundial sobre a África em 1989, quando se exalta a “*good governance*”, como uma gestão inspirada nas empresas privadas dos países avançados, eventualmente delegada às ONGs ocidentais (BANCO MUNDIAL, 1996; HERMET *et al*, 2014, p. 126).

Desde o final do século XX, esta noção de governança vem sendo usada pelas Nações Unidas em vários contextos, podendo também ser aplicada à coordenação das instituições públicas e privadas, organismos governamentais ou não governamentais, na esfera local ou regional para incentivar as interações entre os

setores e membros da sociedade. Frente ao modelo weberiano burocrático de gestão pública, surge a noção de governança como instrumento multidimensional e eficaz, para garantir a participação cidadã em todos os processos de decisão. Uma ferramenta capaz de articular os diferentes e múltiplos interesses, gerais e particulares, que confluem para a coordenação do território.

Nessa perspectiva, a análise da governança nas agências internacionais distingue três esferas de coordenação: a política, a econômica e a administrativa (BANCO MUNDIAL, 2006; FAU, 2015; ONU, 2015). A *governança política* se define na tomada de decisões e no processo por ela implementado, para determinar o que fazer na política em certo contexto. A *governança econômica* se define na ótica empresarial, para gerir e dirigir os negócios de forma que a empresa obtenha a máxima eficácia econômica, reduzindo custos e aumentando lucros. A *governança administrativa* se define no sistema que implementa a lei e as políticas, que associam estruturas administrativas com mecanismos próprios de mercado, mas também de organizações não governamentais e não lucrativas, como os modelos mistos de regulação público-privados. Estas três esferas da governança se fundem na *governança territorial*, pois esta se relaciona com a capacidade das comunidades resolverem seus problemas e de afiançar o desenvolvimento de seus territórios, mediante a articulação e a participação dos principais atores territoriais: o Estado, a sociedade civil, as agências públicas e o setor privado.

Estendida ao domínio das ciências sociais e à interpretação do modo de funcionamento da União Europeia, o conceito de governança designa, daí em diante, todos os procedimentos institucionais das relações de poder para além das formas tradicionais de gestões públicas ou privadas, tanto formais como informais, que regem a ação política. Ao se afastar da distinção público/privado, mediante a lógica de uma relação horizontal e já não hierárquica ou vertical entre os “dirigentes”, esta nova perspectiva postula que as instâncias políticas reconhecidas, como o Estado ou as organizações intergovernamentais, já não detêm o monopólio da condução dos assuntos públicos (HERMET *et al*, 2014, p. 126).

Portanto, tornado um conceito importante na ciência política e na sociologia da ação pública, o conceito de governança (*gouvernance*) vai além de governo (*gouvernement*). A governança define-se, neste caso, “como um processo de coordenação de atores públicos e privados, de grupos sociais, de instituições [destinado a] atingir determinados objetivos discutidos e definidos coletivamente em contextos fragmentados, incertos” (GALÈS, 2003 *apud* HERMET *et al*, 2014, p. 126). A

perspectiva é aderir o conceito de governança à construção de diferentes modalidades de ação pública coletiva “por baixo”, aos múltiplos, muito frequentemente inéditas, como modalidades em que os atores se apropriam, rejeitam e resistem no território, inclusive mudando um projeto inicial de ação pública “por cima” (LASCOUTES, GALÈS, 2012).

A governança de um território é uma forma de *governança política localizada*, recheada de aspectos econômicos e sociais bem específicos. A dimensão territorial da governança se refere às articulações e interdependências entre atores sociais, na definição de formas de coordenação horizontal e vertical da ação pública e na regulação dos processos econômicos e sociais territoriais (BOURDIN, 2001; FARINÓS, 2008; ROMERO; FARINÓS, 2011; PIRES *et al*, 2011; MORA ALISEDA, 2016, p. 143-4).

Assim, o conceito de governança territorial sugere que se coloque o acento nas formas de coordenação horizontal e vertical da ação pública. Isto é acompanhado de uma descentralização do poder do Estado governamental em proveito de outras autoridades estatais (a justiça, as autoridades independentes), das coletividades territoriais e de componentes da sociedade civil (BOURDIN, 2001, p. 137). Deste modo, as estruturas de governança, quando abordadas em âmbito intranacional local, não podem ser reduzidas somente aos limites dos municípios e de suas estruturas político-administrativas. A convergência de cadeias produtivas e de redes de agentes locais mobilizados endogenamente (desde a base da tessitura social e não somente no planejamento outorgado) se faz, mormente, em contextos socio-espaciais inéditos.

Neste contexto teórico, as estruturas de governança também são consideradas como alavancas da competitividade do desenvolvimento territorial das regiões e aglomerações produtivas, através de seus ativos e recursos específicos territorializados. Elas englobam uma série de mecanismos sociais e políticos, como convenções culturais, instituições e organizações que buscam obter fatores positivos por via de vantagens competitivas e externalidades regionais (SCOTT, 1997). Desta forma, a governança territorial interfere na competitividade das regiões e dos territórios, ao definir formas de distribuição de poder em cadeias produtivas e outras formas de relacionamento comercial, institucional e industrial, fazendo convergir, em torno de um ator central (por exemplo, uma grande empresa), ou compartilhando em vários atores articulados por uma instância coletiva (fóruns, comitês), a tarefa de definir as estratégias competitivas principais de um aglomerado produtivo local e

regional. Nesse sentido, direcionam-se as características, estratégias e possibilidades inerentes ao processo de desenvolvimento territorial.

Assim sendo, a governança territorial pode ser entendida como modalidade de coordenação das formas de desenvolvimento econômico envolvendo os atores e as formas institucionais em um dado contexto. Esses contextos produtivos podem variar desde uma simples aglomeração (concentração de atividades econômicas heterogêneas coordenadas pelos preços do mercado), passando para uma especialização (concentração de empresas em torno de uma mesma atividade ou produto e que resulta em complementaridades, externalidades e projetos comuns) e, em último nível, chegando a uma especificação produtiva, portadora de recursos específicos (existência de estruturas e formas de coordenação públicas e/ou privadas que internalizam os efeitos externos e dirigem o tecido econômico local).

Nessa perspectiva é que as estruturas de governança territorial seriam inovações institucionais que os agentes econômicos e os atores sociais arquitetam, juntos com o Estado, para enfrentar os desafios do crescimento e do desenvolvimento regional e territorial sustentável. A natureza da estrutura contribui para que as decisões que maximizam os resultados esperados por um determinado ator sejam abandonadas, em detrimento da adoção de decisões que incentivem a mobilização dos diversos atores envolvidos. O consenso obtido nestes termos tornará a relação entre os atores mais densa, influenciará de maneira positiva a competitividade de produtos ou de serviços produzidos no âmbito daquelas estruturas e, possivelmente, refletirá em um desenvolvimento mais adequado às necessidades e aspirações de determinada sociedade (BENKO; PECQUEUR, 2001).

Com base nestas abordagens, definimos a governança de um território como sendo o conjunto de dispositivos institucionais, formalizados ou não, que estabelecem a regulação das relações entre atores públicos, privados e da sociedade civil (empresas, associações, sindicatos, poder público, ONGs), em torno de um planejamento ou projeto de desenvolvimento, ou mesmo na busca por resolver algum problema socioeconômico inédito em âmbito local, regional, nacional ou internacional. Nessa perspectiva teórica, consideramos que não há território sem governança, pois esta não só delimita a ação coletiva, mas institucionaliza e consolida a existência material e simbólica do território.

Nessa perspectiva, pode-se observar que a condição de emergência de novas formas de organização do poder político do território está associada, dentre outros fatores, ao contexto de redefinição do papel do Estado nacional e sua crescente

descentralização político-administrativa, como anunciada na Constituição brasileira de 1988. Ainda que restrita, essa descentralização tem potencializado algumas mudanças na dinâmica territorial das escalas local e regional, nas quais destacam-se o conjunto de ações relacionadas aos processos de desenvolvimento empreendidos por atores sociais e agentes econômicos, através das organizações e instituições da sociedade local e regional.

Nesse sentido, ao referir-se às *formas organizacionais* das práticas políticas no âmbito do território local e regional, presente nas diferentes modalidades da governança territorial, afirma-se que estas resultam de relações de poder que se efetivam pela atuação dos diversos atores sociais e agentes econômicos da sociedade civil nas diferentes *redes de poder socioterritoriais*. Essas redes reafirmam a necessidade de emergência e constituição de um novo *bloco histórico socioterritorial*, capaz de definir os novos rumos para o desenvolvimento do território ou região, como condição para a implementação de novas práticas, preferentemente mais democrático-participativas. Esse processo virtuoso de superação da condição de território-palco para a de território-ator, garantido pelo exercício de um processo permanente de *concertação social*, pode resultar na constituição de um novo *pacto socioterritorial* para o desenvolvimento. Conforme descrita no **Quadro 2**, essa teorização política heterodoxa do território inspira-se em conceitos de autores clássicos contratualistas como Hobbes, Locke e Rousseau (contrato social), mas também em autores marxistas como Gramsci (bloco histórico) (DALLABRIDA, BECKER, 2003, p.74-75).

**Quadro 2.** Formas organizacionais das práticas políticas no âmbito do território local

Formas Organizacionais	Características
<b>1 – Redes de poder sócio-territorial</b>	Refere-se a cada um dos segmentos da sociedade organizada territorialmente, representados pelas suas lideranças, constituindo na principal estrutura de poder que, em cada momento da história, assume posição hegemônica e direciona política e ideologicamente o processo de desenvolvimento.
<b>2 – Bloco sócio-territorial</b>	Refere-se ao conjunto de atores localizados histórica e territorialmente que pela liderança que exercem localmente, assumem a tarefa de promover a definição dos novos rumos do desenvolvimento do território, através de processo de concertação público-privada.
<b>3 – Concertação social</b>	Processo em que representantes das diferentes redes de poder sócio-territorial, através de procedimentos voluntários de conciliação e mediação, assumem a prática da gestão territorial de forma descentralizada.
<b>4 – Pactos sócio territoriais</b>	Refere-se aos acordos ou ajustes decorrentes da concertação social que ocorrem entre os diferentes representantes de uma sociedade organizada territorialmente, relacionados ao seu projeto de desenvolvimento futuro.

**Fonte:** Elaborado com base em Dallabrida; Becker, 2003.

Na prática, aplicação desses conceitos revelam estruturas diversificadas de coordenação da governança territorial, conforme o tipo de legitimidade, de hegemonia

e de poder das organizações e das formas institucionais vigentes e dos agentes envolvidos (COLLETIS *et al*, 1999). Por um lado, ela aparece como uma *Governança Privada*, isto é, quando são organizações privadas dominantes que impulsionam e pilotam dispositivos de coordenação de recursos com objetivo de apropriação privada do território. Neste caso, a grande empresa (um grande grupo) aparece como o motor do sistema, que estrutura o espaço produtivo local e regional. Por outro lado, ela aparece como uma *Governança Privada-Coletiva*, isto é, quando o ator chave é uma instituição formal que agrupa operadores privados e impulsiona a coordenação de recursos e estratégias. Encontram-se neste caso os sindicatos patronais e empresariais que agrupam operadores privados, que estrutura o espaço produtivo local e regional. Ela também aparece como uma *Governança Estatal-Privada*, isto é, quando o Estado e as instituições públicas impulsionam a coordenação de recursos e estratégias territoriais com o setor produtivo. Neste caso, a governança territorial se manifesta através dos órgãos públicos, autarquias e serviços coletivos, demandados por atores públicos ou privados do território. Finalmente, há casos em que a governança aparece como uma *Governança Pública-Tripartite* (situação mais raras), isto é, quando são as instituições públicas, organizações privadas e da sociedade civil, que juntas impulsionam a coordenação compartilhada de recursos e estratégias territoriais.

No Brasil, estas formas de coordenação se manifestam através de Câmaras setoriais, Consórcios intermunicipais, Conselhos ou Comitês gestores, Agências ou Fóruns de desenvolvimento voltados à gestão das políticas públicas territoriais. São situações mistas e raras, de autonomia relativa e sem domínio unilateral *ex-ante* (PIRES *et al*, 2011). Cada uma dessas formas e modalidades de coordenação da governança pode conduzir a diferentes processos de desenvolvimento territorial. Nesse contexto, o território é a base material e simbólica dos processos de desenvolvimento, enquanto a governança territorial é o mecanismo imaterial de coordenação coletiva exemplar das ações dos atores. Nenhum dos dois existe sem o outro.

Estas diferentes formas de coordenação da governança remetem à discussão dos dispositivos (princípios) básicos que fortalecem a participação, o compromisso e o grau de adesão dos atores e das lideranças à lógica coletiva da governança territorial. No **Quadro 3**, os dez princípios apresentados foram revistos e ampliados a partir da literatura especializada e testados em estudos realizados sobre a governança no Estado de São Paulo (PIRES, 2014a, 2016ab). Aqui não se trata de recuperar uma

metodologia ideal típica dos dispositivos da boa governança territorial, como fazem o Banco Mundial e a OCDE, mas de buscar as mediações empíricas necessárias para avaliação subjetiva das ações dos atores nas práticas das políticas públicas no Brasil, de apelo descentralizador e participativo.

**Quadro 3.** Dispositivos básicos que estruturam os compromissos da Governança territorial

<b>PRINCÍPIOS</b>	<b>CARACTERÍSTICAS</b>
<b>1 – Foco</b>	Clareza na definição dos objetivos da estrutura institucional que facilita a atuação dos gestores e participantes, e o ponto para onde convergem as ações relacionadas às políticas públicas de âmbito local/regional, estadual e nacional.
<b>2 – Mecanismos</b>	Dispositivos que buscam divulgar e operacionalizar os princípios da governança territorial (reuniões, grupos de trabalho, audiências, mesas de negociação etc), direcionadas para atingir as expectativas dos agentes.
<b>3 – Transparência</b>	Qualidade das relações sociais entre os atores que permite evidência nas ações direcionadas aos objetivos, à clareza na definição das funções e responsabilidades dos atores, ao compromisso dos gestores e lideranças com a publicação e acesso público às informações e dados.
<b>4 – Participação</b>	Qualidade e equilíbrio da composição da representação social e política, que permite o ato ou efeito de tomar parte nos processos decisórios, respeitando-se as condições de igualdade/desigualdade dos atores, organizações e instituições.
<b>5 – Representatividade</b>	Qualidade democrática da participação social e política dos atores, que garanta aos representantes um discurso coletivo que permita saber o que e quem participa, como participa e as consequências da participação
<b>6 – Accountability</b>	Qualidade da responsabilidade e obrigação de geração de informações e dados, de prestação de contas, de interação de argumentos e de justificativa das ações que deixaram de ser empreendidas.
<b>7 – Coerência</b>	Qualidade das ações e da integração dos agentes com o foco, estado ou atitude de relação harmônica entre situações, acontecimentos ou ideias; capazes de fortalecer a prática de gestão territorial descentralizada para promoção de acordos e ajustes relacionados ao projeto de desenvolvimento.
<b>8 – Confiança</b>	Efetividade e consenso das ações, segurança ou crédito depositado nas lideranças e gestores, que inspiram a cooperação e as boas práticas da gestão territorial descentralizada, para promoção de acordos e ajustes relacionados ao projeto de desenvolvimento da governança.
<b>9 – Subsidiaridade</b>	Recursos da estrutura para auxílios, agentes ou elementos que reforçam ou complementam outro de maior importância, ou para este convirja.
<b>10 – Autonomia</b>	Faculdade relativa da estrutura de se reger por si mesma em relação ao Estado e às políticas públicas.

**Fonte:** Elaboração própria da Equipe de Pesquisa (PIRES, 2014).

Deste modo, é plausível supor que a análise do êxito da mobilização da coordenação tripartite e dos princípios reguladores que norteiam a força da governança é um elemento fundamental para o estudo do desenvolvimento dos territórios locais, que se fortalece cada vez mais como um recurso específico, histórico e intransferível. É por meio deles que se pode captar a confiança nos compromissos entre os atores, a transparência das suas ações, a configuração de redes de organizações que caracterizam as estratégias, o sucesso dos acordos e o êxito das convenções em determinado território. Posto isso, é possível afirmar que, conforme o nível de compartilhamento dos princípios e das decisões em uma estrutura de governança territorial dada, maior o nível de satisfação dos integrantes diante da

contemplação e das expectativas de seus objetivos.

Esta nova realidade impõe a necessidade de *coordenação* das ações dos atores que atuam em âmbito regional, para construir ou aproveitar as competências regionais. Assim, a percepção inicial é a de que os atores regionais são obrigados à *cooperação*, pois isoladamente não possuem os recursos econômicos, cognitivos, gerenciais e políticos para, sozinhos, enfrentarem os desafios e as responsabilidades inerentes ao novo modelo de desenvolvimento em gestação. Assim, a cooperação é vista como recurso fundamental, a partir da qual os atores regionais demandam mecanismos que favoreçam a coordenação para encaminhamento de interesses comuns e de resolução de conflitos.

### **3. O desenvolvimento territorial**

O conceito atual de desenvolvimento utilizado nas ciências sociais procura se afastar de um estigma derivado da imagem do desenvolvimento que predominou nos séculos XVIII e XIX, que prometia o progresso constante da humanidade, elevando-se em linha reta para um estado mais evoluído. Diferentemente deste ideal, o desenvolvimento desde meados do século XX deve ser visto como um processo de mudanças constantes, numa ou noutra direção. Interessa compreender a mudança em si, sua direção e, talvez, mais tarde, até mesmo suas causas (ELIAS, 1994, p. 144).

Em meio a estas mudanças, a noção de desenvolvimento social evoluiu nas últimas décadas conforme o espírito dos tempos capitalistas modernos e das ideologias em voga: pós-fordismo, pós-keynesiano, pós-industrial, pós-moderno (BOYER, 2001; QUEMIA, 2001). Ela cresceu na opinião pública com a influência de visionários, de pesquisadores e de teóricos engajados, de técnicos, de militantes sociais e de políticos convencidos pelo tema.

Diante deste cenário, a noção de desenvolvimento exige uma análise teórica heterodoxa, para interpretar como as conquistas das necessidades sociais revelam relações incontornáveis entre a estratégia de desenvolvimento (durável, sustentável) e a organização normativa do território (econômica, social, política e ambiental). Neste processo normativo, as motivações, finalidades, representações, realizações, sucessos e fracassos, constituem as expressões sócio territoriais expressivas das escolhas e dos resultados de um projeto de *regulação territorial* do desenvolvimento (nacional, regional e local). Nesse caso, o espaço terrestre organizado em territórios é

*objeto* de transformações e adaptações humanas em função de projeções ideológicas, geopolíticas, econômicas e socioculturais.

Assim, os *territórios socialmente organizados* portam as marcas do tempo, ou seja, as diversas fases e trajetórias das configurações do desenvolvimento econômico. A extraordinária variedade das experiências pode ser localizada em múltiplas porções de aglomerações distribuídas no espaço terrestre, que formam conjuntamente a interferência ambiental e social permanentes, dos reflexos do fazer e da apropriação do meio físico pelos grupos humanos, com fins existenciais, econômicos e especulativos (PIRES, 2007).

Em um meio geográfico, seja ele rural ou urbano, a análise do desenvolvimento obriga uma abordagem interdisciplinar combinada entre diferentes disciplinas do conhecimento, cujo objetivo seria definir as necessidades humanas no território, suas causalidades e finalidades. O tipo de desenvolvimento estabelece o perfil da sua organização territorial, o primeiro condicionando o segundo. Segundo Scott (2003), trata-se de focar a existência dos efeitos do impulso regional na divisão territorial (espacial) do trabalho como resultante da diferenciação das externalidades provenientes das aglomerações geográficas, que se constitui em possibilidades reais para as políticas e práticas de crescimento e de desenvolvimento viáveis, destinadas a reforçar as propriedades dos fatores que favorecem a produtividade das regiões e o bem-estar social nos países.

Para Wackermann (2005:10), trata-se de colocar a dimensão das representações dos componentes territoriais que influenciam sobre o desenvolvimento, na medida em que o território tem maior chance de ser apreendido como instância do real cotidiana e das múltiplas facetas da identidade. Como já abordado, a complexidade de um território resulta, entre outras coisas, de várias concepções culturais e de identidade de pertencimento das comunidades e indivíduos. Portanto, o conjunto destas análises reforça a existência de uma *lógica geográfica do desenvolvimento*, no tempo e no espaço.

Nessa perspectiva teórica, em oposição à antiga denominação de *desenvolvimento regional*, a denominação *desenvolvimento territorial* ficou também conhecida sob a designação de desenvolvimento *endógeno*, desenvolvimento *local* e desenvolvimento *comunitário* (BECCATINI, 1994; PECQUEUR, 2000; BOISIER, 2003; WACKERMANN, 2005). Na passagem para o século XXI, a literatura sobre o tema frequentemente contrapunha o local e o global (BENKO, 1996; SCOTT, 1997; VEIGA, 2002), ou destacava o território sob a forma de uma rede-arquipélago na

mundialização da economia (VELTZ, 1996), ou como expressão da descentralização na globalização (MULLER, 2000).

A partir deste debate, o principal foco das estratégias de desenvolvimento territorial passou a identificar e sensibilizar o potencial humano dos territórios locais. Trata-se de transformar recursos em ativos, através de um processo de mobilização de arranjos produtivos e institucionais dos atores, frequentemente em torno de solucionar um problema inédito. A própria formulação do problema e a procura da sua solução são marcadas por ensaios e interações sucessivas, entre erros e sucessos. Permitem fazer emergir e mobilizar novas capacidades, de fato, e revelar “recursos escondidos”. Estes processos de desenvolvimento concretizam-se por “clusters” ou sistemas produtivos locais, onde a multiplicidade das instâncias e dos atores traduz uma “policentralidade” das formas de regulação. Em outros estudos mais recentes, o autor sublinha que as formas de desenvolvimento territorial são diversas e específicas às situações, mas que exigem uma ação pública adequada. O desenvolvimento territorial não pode ser objeto de um decreto; ele é uma construção de atores sociais e agentes econômicos, mesmo se as políticas públicas adequadas possam estimular e mobilizar estes atores (PECQUEUR, 2005, 2006, 2007).

A partir destas concepções, o desenvolvimento territorial não depende nem de diretrizes e intervenções do Estado, “por cima”, nem do resultado exclusivo das pressões vindas da sociedade civil “por baixo”. Ele depende, cada vez mais, de como a sociedade organiza a produção social, mas também como ela participa da criação dos espaços necessários de negociação entre os diferentes atores sociais em prol de uma meta comum, para garantir um desenvolvimento econômico territorialmente equilibrado, socialmente justo e ambientalmente sustentável.

Nessa perspectiva, a problemática atual do desenvolvimento territorial local reaparece como um processo de readaptação a internacionalização da produção e das trocas, da descentralização da globalização e do Estado-nação. Um processo de construção endógeno, mas impulsionado por fatores exógenos. Trata-se de uma solução especial à crise econômica dos anos de 1970 e 1980, porque se insere em uma dialética de ação-reflexão que visa ultrapassar o modelo tradicional de desenvolvimento econômico. O pano de fundo dos debates é a prioridade das práticas e das instituições próprias de gestão do novo modo de desenvolvimento econômico, dando luz às outras utopias de desenvolvimento (DUEZ, 1998:190).

Nessas visões sistêmicas de desenvolvimento socioeconômico regional e territorial, determinantes na literatura institucionalista, pelo menos quatro delas se

destacam e até se contrapõem: a econômica de viés antropocêntrica, a econômica de determinantes sociais e políticos, a econômica de determinantes ambientais e ecológicos, e a econômica de viés naturalista e preservacionista (DUEZ, 1998, p. 193). A *visão antropocêntrica* procura integrar o homem e o meio ambiente na abordagem econômica do desenvolvimento, estendendo-se até a lógica mercantil de valorização da produção e do consumo no domínio ambiental (economia ambiental). A *visão social da economia política* consta que apenas o desenvolvimento econômico não favorece o desenvolvimento social dos seres humanos. O progresso econômico não é sempre sinônimo de progresso humano. O desenvolvimento humano deve garantir os direitos do cidadão no plano político, social e local. A *visão econômica de viés ambiental e ecológica* procura mostrar a superioridade das interações entre os indivíduos e a natureza, sobre as decisões econômicas de longo prazo. Diferente das anteriores esta procura preservar o patrimônio natural para as gerações futuras, conciliando os imperativos econômicos e ecológicos de decisões ambientalmente sustentáveis. Por último, a *visão naturalista de viés protecionista* procura integrar o homem no ecossistema, porém sem lhe atribuir um lugar particular, a não ser como o animal mais perigoso dos predadores. Trata a natureza na relação racionalidade-raridade, sem favorecer o desenvolvimento social dos seres humanos. Nesta abordagem, é cada vez mais difícil conciliar o imperativo do desenvolvimento econômico com a redução dos efeitos ecológicos. Como esta última visão estratégica tem inúmeros problemas de legitimidade econômica, social e política, apenas as outras três possibilitam refletir e agir sobre a história do desenvolvimento da humanidade no capitalismo contemporâneo.

Desta forma o desenvolvimento territorial está inscrito em lógicas geográficas, sociais e econômicas mais ou menos implícitas nas disputas ideológicas das dinâmicas territoriais. Quais seriam as lógicas imprescindíveis que explicam o desenvolvimento territorial? Essa dificuldade na identificação de uma lógica comum do ator coletivo que impulsiona o desenvolvimento local não é apenas uma questão empírica, mas uma questão de fundo teórico ainda frágil. Se o que faz a diferença entre os modelos de desenvolvimento local é a especificidade das experiências, é plausível supor que o tipo de ator que promove a transformação local não pode ser premeditado. Em alguns casos ele é confundido com o indivíduo-empresário-empreendedor, em outros casos com a organização (empresa ou uma rede de empresas), e, nos casos raros, em que o próprio território atua como ator coletivo do desenvolvimento. Nesse caso, trata-se da criação de uma forma institucional coletiva,

isto é, a governança territorial, que agregue os interesses convergentes dos atores, para pilotar uma estratégia de desenvolvimento local escolhida coletivamente.

No ambiente das comunidades rurais, as iniciativas populares para o desenvolvimento são marcadas, normalmente, por formas de auto-organização e autogestão vinculadas à temporalidades e territorialidades que coexistem no mesmo lugar e incorporam as materialidades e imaterialidades (poder político, simbolismos dos grupos sociais), continuidades e descontinuidades que estão presentes nos conflitos e lutas pelo poder do território. Estes movimentos surgem a partir da identidade construída ao longo dos anos, sobretudo a partir de características comuns, políticas, culturais e econômicas. A identidade, portanto, é um sentimento que pode ser potencializado para conquistar autonomia decisória, defender o território e produzir alimentos agroecológicos, como ocorre em alguns municípios do Sudoeste do Paraná (SAQUET *et al*, 2012).

Nos ambientes das comunidades urbanas e industriais, os novos processos de desenvolvimento, com base no empoderamento do território local e regional, geralmente são criados mecanismos de solidariedade territorial, que se configuram em torno de um coletivo de produtores e empreendedores abertos a outros atores públicos e privados (bancos, poderes públicos, associações, consumidores etc). Este coletivo de atores deve estar inserido na cultura do meio onde está implantado. Ele deve ter uma consciência clara e positiva de sua identidade local e da sua cultura industrial, da mesma maneira em que também pode ser reconhecido e legitimado como tal pelo conjunto do corpo social. Portanto, a solidariedade territorial é, nesses casos, o resultado de um ambiente favorável que permite que as relações de rede se adaptem às inovações e às necessidades vindas do exterior (PIRES, 2014b).

Diante deste contexto institucional e histórico, desde o início deste século XXI, pelo menos dois elementos marcam esses processos de desenvolvimento, que os tornam alvos excepcionais para o estudo do papel do Estado, das políticas e dos fundos públicos na geografia do capitalismo brasileiro oligopolista contemporâneo. Por um lado, o caráter estratégico adotado em relação às expectativas do estilo de desenvolvimento almejado (integrado, participativo, sustentável etc.). Por outro lado, baseados e alimentados pelos processos vigentes, os compromissos e as políticas públicas que devem ser adotados para estimular este desenvolvimento. Diante deste quadro, o principal desafio está, inicialmente, na própria esfera microeconômica da produção local, a fim de superar os excessivos níveis de ineficiência produtiva e ambiental, ainda existentes. Ao mesmo tempo, para isso são necessários também

*novos esquemas de regulação* de nível mesoeconômico e multiescalar, a fim de que a gestão pública descentralizada proporcione novos papéis e maiores recursos e competências às administrações locais, facilitando as necessárias alianças e a articulação dos atores para o novo desenvolvimento econômico territorial e a geração de emprego e renda (PIRES, 2014). Como se procurou mostrar neste artigo, a governança territorial é o novo arranjo de regulação do desenvolvimento.

## **Considerações finais**

Este artigo procurou explorar a importância da mobilização das governanças dos territórios para as novas estratégias de desenvolvimento territorial, local e regional.

A análise do território procurou mostrar como a qualidade das instituições, das organizações e das ações dos atores é crucial para pensar a regulação e a dinâmica territorial recente, firmada junto às redes de compromissos cívicos, através dos mecanismos de cooperação e solidariedade. O território produtivo é uma construção contínua de acordos entre o Estado, com os agentes econômicos e os atores sociais locais para se atingir um plano, um projeto, uma meta. Ele abriga os ativos e os recursos das comunidades, materiais e imateriais, podendo vir a ser o principal ator coletivo do desenvolvimento local e regional. A presença ou a ausência dos ativos e recursos específicos expressam as vantagens e desvantagens locais dos territórios, refletindo a diversidade e o grau de competitividade territorial.

Por outro lado, a análise da governança territorial, local e regional, procurou mostrar como a dinâmica da coordenação das ações dos atores organizados, através de regras e normas institucionalizadas, formais ou informais, mostra uma configuração territorial mais complexa, dada pela diversidade de modalidades de governança e pelo aumento dos recursos imateriais e pela velocidade das informações e das inovações.

Esta nova dinâmica remete a noção do desenvolvimento territorial como temática específica e interdisciplinar, que se situa entre o nível macro e o micro das escalas tradicionais do desenvolvimento. Esta noção está fundada na dependência de como a sociedade organiza a produção social, mas também como ela participa da criação de expectativas em prol de uma meta comum. Assim sendo, na perspectiva do desenvolvimento territorial, as localidades e as regiões tornam-se, cada vez mais, as

fontes específicas de vantagens competitivas e de solidariedade descentralizada na globalização.

## **Referências**

ALISEDA, J. M. Gobernanza Territorial. In MÁRQUEZ, J. A. (org.). *Planificación Territorial, Desarrollo Sustentable y Geodiversidad*. Sevilla, Imprenta Caligraf, 2016.

BANCO MUNDIAL. *Governance: The World Bank's Experience*. Washington D.C.: World Bank, 1996.

BANCO MUNDIAL. *A Decade of Measuring the Quality of Governance - Governance Matters 2006 - Worldwid Governance Indicators*. Washington D.C.: World Bank, 2006.

BECATTINI Giacomo. O distrito marshalliano. In Benko & Lipietz (orgs). *As Regiões Ganhadoras. Distritos e Redes: os novos paradigmas da geografia econômica*. Celta Editora, Oieras, 1994

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

BENKO, Georges. A recomposição dos espaços. *Interações - Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, volume 1, número 2, pp.7-12, março, 2001.

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

BERCOVICI, G. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Ed. Max Limonad, 2003.

BOISIER, Sergio. *El Desarrollo en su Lugar (El Territorio em la Sociedad Del Conocimiento)*. Serie Geolibros, Santiago de Chile, 2003.

BOISIER, S. O retorno do ator territorial ao seu novo cenário. In: *Boletim Regional. Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional*, nº 10 (setembro-dezembro de 2009 e janeiro-abril de 2010) – Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, p.13-31, 2010

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

BOYER, R. L'après-consensus de Washington: institutionnaliste et systémique?. *L'Année de la régulation*, v. 5, p.13-56, 2001-2002. Ed. Association recherche et regulation – Paris: Presses de Sciences Po. 2001.

BOYER, R. *Teoria da Regulação*. Os fundamentos. São Paulo: Ed. Estação Liberdade, 2009.

CASTRO, I. E. *Geografia e Política*. Território, escalas de ação e instituições. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

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

DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. Governança Territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. *Desenvolvimento em Questão*, ano 1, n. 2, Ijuí, jul./dez., 2003, p. 73-98

DALLABRIDA, V. R. (org.). *Governança Territorial e Desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2011, 552 p.

DUEZ, Philippe. La place du developpement local dans la dialectique du developpement economique. In : Kherdjemil B., Panhuys H., Zaoual H. (orgs). *Territoires et Dynamiques Économiques*. L'Harmattan, Paris, pp.189-221, 1998.

ELIAS, N. A *Sociedade dos Indivíduos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

FAO. *El nuevo modelo de gobernanza territorial en América Latina y el Caribe*. FAO, 2015, 132 p.

FARINÓS, J. F. Gobernanza Territorial Para El Desarrollo Sostenible: Estado De La Cuestión Y Agenda. Boletín de la A.G.E. N.º 46, 2008, págs. 11-32.

FAO. El nuevo modelo de gobernanza territorial em América Latina y Caribe. Fao, 2015, 132 p.

GALÈS, P. *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et governance*. Paris: Presses de Sciences-Po, 2003.

GOTTMANN, Jean. A evolução do conceito de território. *Boletim Campineiro de Geografia*, AGB-Campinas, v.2, n.3, p. 523-545, 2012

HERMET, G.; BADIE, B.; BIRNBAUM, P.; BRAUD, P. *Dicionário de Ciência Política e das Instituições Políticas*. Lisboa: Escolar Editora, 2014.

LASCOUMES, P., GALÈS, P. *Sociologie de l'action publique*. Armand Colin, coll. 128, 2012, 128 p., 2e édition.

MORA ALISEDA, J. Gobernanza Territorial. In: MÁRQUEZ, J.A. (org). *Planificación Territorial, Desarrollo Sustentable y Geodiversidad*. Lima: Universidade de Huelva, 2016, p. 141-156.

MULLER, Geraldo. Região: descentralização na globalização. *Revista REDES*, v. 5, n.2, EDUNISC, Santa Cruz do Sul, 2000, p. 9-25.

ONU – ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Gobernanza global y desarrollo: nuevos desafios y prioridades de la cooperación internacional*. Argentina: Siglo XXI Editores, 2015, 287 p.

PECQUEUR, Bernard. *Le Développement Local*, Ed. Syros, 2ème édition, Paris, 2000.

PECQUEUR, B. O Desenvolvimento Territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do sul. *Raízes*, Campina Grande, v. 24, n. 1 e 2, p. 10-22, jan.-dez., 2005

PECQUEUR, Bernard. Le tournant territorial de l'économie globale. In *Espaces et Sociétés – Économie des territoires et territoires de l'économie*, n. 124-125, n. 1-2, pp. 17-32, 2006

PECQUEUR, Bernard. L'économie territoriale: une autre analyse de la globalisation. *L'Économie politique*, n. 39, 2007

PIRES, E.; MÜLLER, G.; VERDI, A. Instituições, Territórios e Desenvolvimento Local: Delineamento preliminar dos aspectos teóricos e morfológicos. *Geografia – Associação de Geografia Teorética - Rio Claro*, SP: v. 31, p. 437-454, set./dez. 2006.

PIRES, E.L.S. As lógicas espaciais e territoriais do desenvolvimento: delineamento preliminar dos aspectos históricos, teóricos e metodológicos. In: FERNANDES, MARQUES, SUZUKI (orgs.). *Geografia Agrária: teoria e poder*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

PIRES, E.L.S.; FUINI, L. L.; MANCINI, R. F.; PICCOLI NETO, D. P. *Governança Territorial: Conceitos, fatos e Modalidades*. Rio Claro: UESP – IGCE: Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2011.

PIRES, E. L. S. *As Modalidades de Governança Territorial no Estado de São Paulo: territórios, políticas públicas e desenvolvimento*. Relatório Final de Pesquisa, FAPESP (Processo 11/50837-9), 2014a.

PIRES, E.L.S. Desenvolvimento e Governança Territorial no Brasil: conceitos, modalidades e perspectivas. *VI CIETA*, São Paulo, 2014b.

PIRES, E.L.S. A recomposição das escalas de governança, Estado e desenvolvimento territorial no Brasil. *GeoTextos*, vol. II, n. 1, pp. 113-137, julho 2015.

PIRES, E.L.S. Modalidades e desafios da governança territorial na bacia hidrográfica dos rios Piracicaba, Capivari, Jundiaí. *Geografia*, Rio Claro, v. 41, n. 2, p. 207-222, mai./ago. 2016a

PIRES, E.L.S. A Governança Territorial no Estado de São Paulo: modalidades, formas de coordenação e princípios reguladores. *Estudos Geográficos*, Rio Claro, 14(2): 143-164, jul./dez. 2016.

QUEMIA, M. Théorie de la régulation et développement: trajectoires Latino-Américaines. In *L'Année de la Régulation. Économie, Institutions, Pouvoirs*, v. 5, p.57-104, 2001-2002. Ed. Association recherche et régulation – Paris: Presses de Sciences Po. 2001.

RAFFESTIN, C. *Por uma Geografia do Poder*. São Paulo: Ática, 1993.

RAFFESTIN, C. A Produção das Estruturas Territoriais e sua Representação. In: SAQUET, M. A.; SPÓSITO, E. S. *Territórios e Territorialidades: teorias, processos e conflitos*. São Paulo: Ed. Expressão Popular, 2009.

ROMERO, J.; FARINÓS, J. Redescubriendo La Gobernanza Más Allá Del Buen Gobierno. *Democracia Como Base, Desarrollo Territorial Como Resultado. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, N.º 56 - 2011, págs. 295-319.

SACK, R. *Human territoriality: Its theory and history*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

SANTOS, M. O retorno do território. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria A. A.; SILVEIRA, Maria L., *Território: Globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1994, p. 15-20.

SAQUET, Marcos A. *Abordagens e concepções de território*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SAQUET, M.A., DANSERO, E., CANDIOTTO, L.Z.P. (orgs). *Geografia da e para a cooperação ao desenvolvimento territorial : experiências brasileiras e italianas*. São Paulo : Outras Expressões, 2012.

SCOTT Allen J., *Regions and the World Economy*, Oxford University Press, 1997.

SCOTT, A. J. La poussée régionale: vers une géographie de la croissance dans les pays en développement. *Géographie, Économie, Société*, volume 5 – n.1 – Janvier-Mars, pp.31-57, 2003.

SOUZA, C. M. de. Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p. 569-592, 1998.

SOUZA, M. L. O território: Sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E. *et. al, Geografia: Conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995, p. 77-116.

SOUZA, M. L. "Território" da divergência (e da confusão): em torno das imprecisas fronteiras de um conceito fundamental. In SAQUET, SPÓSITO. *Territórios e Territorialidades: teorias, processos e conflitos*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

VERDI, A. R., PIRES, E.L.S. As dinâmicas territoriais locais na globalização: aspectos conceituais e metodológicos. *Geosul*, Florianópolis, v. 23, n. 46, p 33-53, jul./dez. 2008.

VEIGA, José Eli da. "A face territorial do desenvolvimento", *Interações - Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, vol. 3, n. 5, setembro 2002

VELTZ Pierre. *Mondialisation, Villes et Territoires: l'économie d'archipel*, Puf, Paris, pp. 147-172, 1996.

WACKERMANN, Gabriel. *Géographie du Développement*. Ellipses Édition Marketing, Paris, 2005.

*Recebido em: outubro/2016.*

*Aceito para publicação em: dezembro/2016.*