



XVIII ENANPUR
NATAL 2019
27 a 31 maio

DESENVOLVIMENTO, GOVERNANÇA E COESÃO TERRITORIAL: A atualidade do debate

Autores:

Bruno Abdala - UFG - abdalabr@gmail.com

Juliana Nunes - UFF - jnunesrodrigues@yahoo.com.br

Resumo:

Observa-se, nas últimas décadas, especial entusiasmo em relação a discursos e práticas que buscam valorizar o desenvolvimento a partir de sua dimensão espacial. Nesse sentido, assiste-se a uma tendência no desenho de políticas que acionam o local, o território, os atores e agentes locais, considerando-se que as disparidades sociais, econômicas, culturais e ambientais possam ser solucionadas, quando necessárias, a partir de um tratamento territorialmente diferenciado. Além disso, o envolvimento de atores sociais em seus contextos territoriais específicos possibilitaria maior capacidade para a promoção de processos de governança, ampliando-se a possibilidade de estímulo à coesão territorial. Neste texto, busca-se precisar os termos do debate. Sem pretender esgotar a literatura disponível sobre o tema, empenha-se em sistematizar os principais aspectos que nos possibilitam melhor compreender a atualidade do tema do desenvolvimento, orientado pela busca de maior participação de atores e agentes locais, visando-se a uma maior coesão territorial.

DESENVOLVIMENTO, GOVERNANÇA E COESÃO TERRITORIAL

A atualidade do debate¹

INTRODUÇÃO

Observa-se, nas últimas décadas, especial entusiasmo em relação a discursos e práticas que buscam valorizar o desenvolvimento a partir de sua dimensão espacial. Nesse sentido, assiste-se a uma tendência no desenho de políticas que acionam o local, o território, os atores e agentes locais, considerando-se que as disparidades sociais, econômicas, culturais e ambientais possam ser solucionadas, quando necessárias, a partir de um tratamento territorialmente diferenciado. Além disso, o envolvimento de atores sociais em seus contextos territoriais específicos possibilitaria maior capacidade para a promoção de processos de governança, ampliando-se a possibilidade de estímulo à coesão territorial.

Neste texto, busca-se precisar os termos do debate. Sem pretender esgotar a literatura disponível sobre o tema, empenha-se em sistematizar os principais aspectos que nos possibilitam melhor compreender a atualidade do tema do desenvolvimento, orientado pela busca de maior participação de atores e agentes locais, visando-se a uma maior coesão territorial.

O texto está dividido em quatro partes, além desta introdução. Em um primeiro momento, o interesse está em apresentar algumas perspectivas contextuais do debate sobre o desenvolvimento. Atenta-se, nesse ponto, às variações nos discursos e interesses diante das propostas de mudança escalar do desenvolvimento até alcançar a valorização do enfoque territorial para as políticas públicas. Esse caminho pontua elementos de redefinição das estratégias para o planejamento, afirmando a pluralidade de atores sociais e de interesses e a importância de sua inclusão em processos de governança. O tópico seguinte trata, justamente, de aproximar o conceito de governança territorial como uma das práticas dessa “nova” maneira de tratar o desenvolvimento. Na terceira parte, o objetivo é problematizar a coesão territorial como um possível resultado dos processos de governança. Além de levantar a questão, empenha-se em apresentar uma perspectiva europeia do debate, salientando possíveis sistematizações e propostas teórico-metodológicas que possam estimular as

¹Uma versão preliminar deste texto foi originalmente publicada na revista *Entre-Lugar*, Dourados, MS, ano 6, n. 12, 1º semestre de 2016, p.112-132.

análises e discussões. Por último, busca-se sintetizar o debate salientando possíveis campos de estudo envolvendo as temáticas trabalhadas ao planejamento e a gestão territorial.

APROXIMAÇÕES DO DEBATE: O DESENVOLVIMENTO

O debate em torno do desenvolvimento não é novo, tampouco consensual. No percorrer do tempo, suas concepções têm se tornado objeto de interesse e disputa de distintas correntes ideológicas. Essa atenção é compreensível quando se percebe que o discurso do desenvolvimento, seja qual for, tem orientado Estados na adoção de determinadas perspectivas para a construção de suas políticas públicas. Sem dúvida, esse é um dos motivos que coloca o debate permanentemente em lugar de destaque no escopo político-econômico. Assim, o desenvolvimento é, constantemente, alvo de novas postulações que argumentam estratégias e garantias para o seu sucesso.

Há certo consenso sobre as postulações originárias do debate, frequentemente situadas na economia neoclássica e atreladas, principalmente, às ideias de progresso e de crescimento econômico. Heidemann (2009) faz uma síntese desse caminho, pontuando a origem dessa discussão ainda no século XVII, como um dos componentes da Modernidade, que atinge seu auge durante o século XIX, quando se torna bandeira do Romantismo. Segundo o autor, a compreensão do progresso estava baseada na ideia de que os acontecimentos históricos apontavam sempre para um sentido mais desejável, orientado para um aperfeiçoamento crescente. O progresso, assim, era entendido como um movimento evolucionista da sociedade que sempre aprimoraria as condições gerais da vida (ALMEIDA, 2009; HEIDEMANN, 2009).

Tal viés, ainda segundo Heidemann (2009), é abalado durante o século XX, pois além de não encontrar amparo na historiografia, passou por grande desajuste a partir das experiências das duas guerras mundiais. O progresso, nesse sentido, perdeu status de linearidade e passou a ser considerado mais como uma esperança – parte de uma nova ideia que passava a ser incorporada no discurso internacional: a ideia de desenvolvimento.

Sachs (1992), em uma oportuna metáfora, diz que o desenvolvimento surgiu no discurso internacional como um majestoso farol a conduzir marinheiros e seus barcos por uma dada costa. Sugere o autor que o desenvolvimento se tornou, no pós-guerra, um guia na condução das nações emergentes. Diante do colapso das potências europeias, em grande parte destruídas pelas guerras, os Estados Unidos encontraram oportunidade para dar dimensão mundial à missão de se tornarem esse farol. Com isso, tiveram um papel substancial na promoção do ideal do desenvolvimento, impondo-se como o exemplo a ser seguido e acentuando, em algum grau, as relações de subordinação entre nações e pensamentos.

Essa subordinação, é verdade, revela-se por meio de uma variedade de formas. Do ponto de vista simbólico, é possível compreender a afirmação a partir do uso e da comparação dos termos “desenvolvimento” e “subdesenvolvimento” – ao qual Maluf (2000) procura ponderar, pois propõe a possibilidade ou a pretensão de insinuar uma escala evolutiva da questão. Quando Sachs (1992), por exemplo, sugere contextualizar a era do desenvolvimento a partir do discurso de posse do então presidente dos Estados Unidos Harry S. Truman, em

1949, isso se torna mais evidente. Naquela ocasião, Truman situava o Hemisfério Sul como área subdesenvolvida, certamente em comparação aos países ricos entendidos por ele como desenvolvidos.

Montenegro Gómez (2005) tem um ponto de partida semelhante. Em sua análise, o autor avalia que o referido discurso de posse viria a estabelecer fundamentos para reforçar as estratégias de controle social já existentes e, ainda, estimular uma nova geografia política. Isto é: uma nova divisão mundial assentada entre países desenvolvidos e aqueles subdesenvolvidos; “a consolidação de um modelo de ‘desenvolvimento’ à imagem e semelhança dos países desenvolvidos, que os subdesenvolvidos deveriam seguir” (p.54), tendo os processos dirigidos por organismos internacionais, como são, por exemplo, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e as Organizações das Nações Unidas.

Superar o subdesenvolvimento, via de regra, significaria criar condições para o crescimento econômico que, por sua vez, seria alcançado por meio de estágios aos quais os países deveriam se submeter. Esse modelo proposto vinha do mundo industrializado e classificava o desenvolvimento das nações de modo a hierarquizar e orientar a distribuição ou a suspensão de recursos advindos dos organismos internacionais de financiamento (STAVENHAGEN, 1985).

Desde que o discurso do desenvolvimento ganhou notoriedade no centro dos Estados Nacionais, ainda na década de 1950², muitas críticas e demandas foram sendo incorporadas aos modelos propostos. Montenegro Gómez (2005, p.54) salienta uma série de ajustes reconhecidos, como, por exemplo,

os indicadores que mediam o nível de “desenvolvimento” (do Produto Interno Bruto per capita para o Índice de Desenvolvimento Humano), os setores que deviam servir como motor da economia (da indústria para o setor informal), as áreas de atenção prioritária (pobreza, meio ambiente), o público objetivo (camponeses, mulheres, comunidades de base), e também mudou a escala em que se pensavam as políticas de “desenvolvimento”, passando da escala nacional à escala regional e, posteriormente, à escala local.

A atenção na mudança escalar nos interessa, especialmente, pois tem orientado estratégias diferenciadas no tratamento das políticas de desenvolvimento. Suas expressões, muitas vezes, convertem-se em marcas distintas nos territórios. Isso ocorre porque a definição da escala para aplicação das práticas de desenvolvimento não está restrita ao simples redirecionamento das ações do Estado, mas aos próprios conteúdos dessas políticas, ou seja, aos seus interesses, seus objetivos e formulações.

²No Brasil, por exemplo, aparece como projeto político em 1955, a partir da inserção de um think tank, intitulado Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Ideb), no interior do Ministério de Educação e Cultura.

Das escalas do desenvolvimento ao enfoque territorial das políticas públicas

É possível destacar três momentos desse processo de reformulação do discurso do desenvolvimento e que apresentam traços diversos, embora todos os três estejam, em alguma instância, justapostos. Montenegro Gómez (2005), atento a questão escalar, dirá que o primeiro está situado no decorrer dos anos de 1950 e 1960, quando a escala de intervenção defendida pelos organismos internacionais é a Nacional. A compreensão dessa primeira fase, em larga medida influenciada pelo paradigma da política econômica Keynesiana, estava na imagem de um Estado forte, assumindo as prerrogativas de promoção do crescimento econômico e dos serviços sociais.

Em um segundo momento, ao longo dos anos de 1960 e 1970, pode-se reconhecer que as teorias e modelos propostos não conseguiram, por exemplo, resolver o aumento das desigualdades, da explosão urbana e da fome. Seguiu-se, portanto, um quadro quase generalizado nos países “subdesenvolvidos” de aumento na distância entre pobres e ricos, maior concentração de renda e maior evidência na expansão da pobreza de massa (MALUF, 2000; STAVENHAGEN, 1985). Opta-se assim, afirma Montenegro Gómez (2005, p.55), “por uma nova orientação para o ‘desenvolvimento’, o enfoque das Necessidades Humanas Básicas, e por uma nova escala, a escala regional”.

Segundo o autor, com a escala regional, buscava-se um reequilíbrio do território nacional a partir de novas estratégias de desenvolvimento direcionadas para recortes territoriais “menores”: as regiões. O intuito era alcançar a descentralização de recursos, atividades produtivas, mão de obra, infraestrutura etc. que, até então, continuavam concentradas nos principais centros econômicos. Acreditava-se que a escolha de polos de desenvolvimento pudesse difundir regionalmente o desenvolvimento a partir de alguma especificação produtiva, tais como a indústria química, a siderúrgica, metalúrgica etc.

Entretanto, passada a década de 1970, reconheceu-se que a ênfase na escala regional também não teria conseguido reduzir os desequilíbrios territoriais esperados. Assim, transfere-se novamente a escala de intervenção do desenvolvimento, optando-se pela escala local. Ao trasladar a escala, o discurso se concentra em torno do desenvolvimento local³, reacendendo e impulsionando os debates nas mais distintas áreas do conhecimento e esferas políticas. A escolha da escala local, por esse viés, veio acompanhada de uma série de novas postulações sobre os caminhos do “novo” desenvolvimento.

González (1998), ao buscar de uma definição do desenvolvimento local, conclui que não há uma concepção completa e exaustiva para o termo, justamente porque abarca uma realidade diversa e sempre em transformação. Entretanto, o autor afirma que se trata de um movimento de busca por sinergias dos interesses locais a partir da valorização dos recursos humanos e materiais de um dado território. Tais interesses, ainda, não estão dissociados dos centros de decisões econômicos, sociais e políticos dos quais integram e dependem. Ou seja,

³As principais características que marcam o desenvolvimento local são discutidas também a partir de uma diversidade de denominações como, por exemplo, desenvolvimento sustentável, humano, endógeno, alternativo, social, participativo etc.

a adoção da escala local não significa optar por um desenvolvimento desvinculado das inclinações nacionais, regionais ou globais.

Alonso (2013) parece concordar com a definição quando afirma que, de maneira geral, a perspectiva da escala local é a tentativa de situar o ser humano e os interesses coletivos como ponto central do desenvolvimento a partir da potencialização das capacidades dos indivíduos. Dessa maneira, é um enfoque que busca impulsionar o chamado desenvolvimento endógeno, a auto-organização e o bem-estar social.

Por esse motivo, o desenvolvimento local é comumente debatido a partir da compreensão da valorização das potencialidades e dos recursos locais, da flexibilização da produção, da descentralização administrativa e econômica, do fortalecimento da industrialização a partir de pequenas e médias empresas, da promoção das iniciativas locais, territorializadas e integradas, da participação social, etc. A valorização espacial, nesse sentido, reafirma que as estratégias de desenvolvimento devem ser aplicadas considerando cada contexto. Em outras palavras, reconhecendo a relevância das particularidades locais.

Montenegro Gómez (2005), de maneira mais crítica, dirá que o desenvolvimento local é aquele caracterizado i) por uma administração mais descentralizada – embora sem recursos e competências necessárias para um controle efetivo; ii) mais próxima à iniciativa privada – que passa assumir critérios de funcionamento, funções e patrimônio; e iii) mais aberta à participação social – mesmo que isso não signifique capacidades decisórias sobre alternativas que afetem o sistema socioeconômico de maneira central.

Para o referido autor, o desenvolvimento local é, na realidade, mais uma estratégia de manutenção da reprodução do capital, de forma que não há novidades que forneçam realmente alternativas válidas para enfrentar as desigualdades e os desequilíbrios vigentes. Assim, trata-se de mais um ajuste na dinâmica social com vistas à manutenção da ordem capitalista, “dando-lhe um sentido de melhora, de progresso. Uma utopia... reificada” (p.56).

Concorda-se que a mudança escalar não representa, de fato, uma ruptura nos interesses hegemônicos globais e até manifeste estratégias para a manutenção da reprodução do capital. Compreende-se, entretanto, que o discurso do desenvolvimento local aproximou o debate da sociedade civil e criou oportunidades para que distintos atores sociais participem dos espaços destinados à construção de políticas públicas, partilhando em maior grau das competências sobre a reflexão do desenvolvimento. Um exemplo importante desse desdobramento – e que não nega as críticas de Montenegro Gómez (2006) – foi a efervescência da chamada abordagem, enfoque ou perspectiva territorial para o desenvolvimento rural, acendendo o caráter participativo e de governança das políticas públicas.

Tais desdobramentos, como salientado por Abdala (2017), estão intimamente relacionados às transformações na forma de produzir, executar e analisar políticas públicas em muitos países ocidentais – países que vivem um contexto político de valorização da participação social e da territorialização de políticas públicas.

É possível interpretar essas mudanças a partir de diferentes perspectivas e, cada qual, busca focar determinado aspecto. Fuini (2010), por exemplo, o faz a partir da transição, ainda em ritmo, do modelo regulatório de acumulação fordista-keynesiano para um modelo de produção e acumulação flexível. A ideia central dessa leitura é que essa transição contribuiu para um suposto aprofundamento da especialização produtiva de regiões e localidades inseridas em espaços subnacionais – que passaram a buscar novas formas de mobilizar recursos e enfrentar a crescente concorrência intranacional e internacional.

A mobilização de recursos se daria a partir de arranjos que articulassem instituições e projetos de desenvolvimento assentados em atores, capacidades e conhecimentos e isso ocorreria por meio de novas estruturas de governança territorial. O processo de governança, nesse sentido, seria uma estratégia para impulsionar a competitividade de espaços subnacionais, por meio de uma de uma organização complexa e com certo grau de cooperação. O autor salienta que os recursos mobilizados podem ser de dois tipos: aqueles de qualidade genérica, transferíveis e comuns a outros contextos territoriais ou aqueles mais específicos, referentes à convergência de experiências histórico-culturais decorrentes “de articulações sociais e espaciais inéditas” (FUINI, 2010, p.20). O resultado desse acordo entre atores e instituições orientariam a governança a um objetivo máximo: o desenvolvimento territorial.

Favareto (2009) oferece uma outra explicação para as alterações nas políticas públicas e, embora compartilhe do horizonte do desenvolvimento territorial, tem o foco voltado para o meio rural. Para o autor, a territorialização das políticas e a valorização da participação social – que tem como pano de fundo “a emergência daquilo que se convencionou chamar de abordagem territorial do desenvolvimento rural” (p.53) – está ligada a três ordens de fatores.

A primeira delas é referente a um entendimento crescente de que as dinâmicas rurais já não podem ser explicadas exclusivamente por meio da agricultura e da pecuária, ou seja, de maneira setorial. Em segundo lugar, está a constatação da importância da dimensão espacial como componente para medidas alternativas de desenvolvimento e para a adoção de outras escalas na alocação de recursos. Em terceiro lugar, por meio da crença de que medidas top down ou “de cima para baixo” deveriam ser equilibradas ou até mesmo substituídas por intervenções bottom up ou “de baixo pra cima” e que isso deveria ser um mecanismo para o direcionamento de investimentos públicos.

A mudança no referencial das políticas públicas nesse caso é explicada, portanto, pela adoção de outras escalas para alocação de recursos e pela substituição do enfoque setorial pelo territorial. Para o autor, possibilitariam a incorporação de uma visão mais estratégica e integrada do desenvolvimento rural. Além disso, decorre da incorporação do princípio da subsidiariedade⁸, o que resultaria em estratégias de governança territorial por meio de intervenções “de baixo pra cima”.

Ferrão (2014) compreende que o novo olhar sobre a maneira de produzir, executar e analisar políticas públicas é evidenciado em um quadro ainda mais amplo – de “erosão da visão racionalista e positivista moderna de Estado, economia e sociedade por concepções pós-positivistas [...]” (p.55). A erosão da qual fala o autor englobaria a transformação do significado social de conceitos como o de interesse público, planejamento e território, e seria

motor para a produção de políticas de ordenamento baseadas em visões “de natureza mais integrada, estratégica e prospectiva” (p.33).

A análise do autor reflete que, por meio dessa nova visão, as políticas passaram a ser ajustadas a partir da i) valorização da pluralidade de atores, interesses e valores, ii) no fomento à integração de políticas setoriais, tendo como referência uma base territorial em que pese o iii) interesse público, invocado por demandas negociadas em processos de planejamento participativo e de governança territorial. Esta, por sua vez, é explicada pelo autor como parte da passagem de um paradigma de “<governo> (estatal, vertical, hierárquico, burocrático) para um outro de <governança> (coordenação horizontal e vertical entre múltiplos atores-públicos, privados e associativos – envolvidos em projectos comuns)” (FERRÃO, 2012, p.23).

Percebe-se que as diferentes vertentes ajudam a explicar a transformação na maneira de pensar as políticas públicas. Alguns elementos podem transpassar todas elas como, por exemplo, a referência à reformulação do papel do Estado e à descentralização político-administrativa. Além disso, todas remetem à valorização espacial – por meio da territorialização das políticas – e da participação social – tendo em vista práticas de governança em escalas decisórias locais. Assim, os processos de governança parecem ser observados como oportunidades para a promoção de certo alinhamento entre práticas participativas com vistas a formas de desenvolvimento inclusivas e a uma maior coesão territorial.

GOVERNANÇA TERRITORIAL

A palavra governança, historicamente, tem sido evocada a partir da noção de “bom governo”. O termo ganha real notoriedade ao final do século passado e passa a ser incorporado, com mais entusiasmo, no contexto corporativo. Rossetti e Andrade (2011), por exemplo, afirmam quatro momentos relevantes para esse cenário: o ativismo de Robert Monks, relativo ao conflito de agências – influente na segunda metade da década de 1980 –, o lançamento, em 1992, do Relatório Cadbury, os Princípios da Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico da OCDE em 1998 e a Lei Sarbanes-Oxley, esta última já em 2002⁴.

Pode-se dizer, por meio da literatura (GILLY; PECQUEUR, 1997; MILANI e SOLINÍS, 2002; DALLABRIDA; BECKER, 2003), que a compreensão dos processos de governança esteve, de modo geral, associada à teoria da firma. Tais processos, expõem Carrion e Costa (2010), se referiam às coordenações empresariais inéditas, tanto internas quanto externas, tendo como finalidade reduzir custos transacionais. A coordenação empresarial reestruturada, ainda com os autores, seria resposta ao declínio do sistema fordista de regulação, fortemente hierarquizado. Nesse sentido, as transformações viriam por meio da substituição de administrações mais rígidas por outras reticulares, emergindo a “designação de governança como regulação das relações que se estabelecem nessas redes de empresas” (p.624).

⁴ Para mais detalhes ver Rossetti e Andrade (2011).

Não obstante, é também do final do século XX a absorção das temáticas sobre governança por mecanismos internacionais, especialmente o Banco Mundial. Nesse caso, o objetivo era anunciar novos processos e estratégias para o desenvolvimento, partindo da expectativa, como argumentam Carrion e Costa (2010, p.624), de um “novo padrão de relações sócio institucionais decorrentes da revisão das relações Estado, sociedade, capital privado”.

O fortalecimento dessa concepção é apontado por Pereira (2014) como resultado da globalização. A autora sustenta que a globalização impulsionou novas formas de poder e passou a interferir no modelo interventivo do Estado moderno. São três pontos centrais levantados: a) a redução na capacidade de intervenção pública e, conseqüentemente, uma pressão para o reajuste nas funções, estruturas e funcionamentos dos Estados; b) a aproximação de atores sociais e econômicos dos processos decisórios, que podem ocorrer em distintas escalas e estão carregados de múltiplos valores e; c) a procura por medidas alternativas para mediar as relações administrativas entre atores públicos e privados.

Os aspectos suscitados pela autora, de alguma maneira, têm correspondência com as cinco tendências principais identificadas na literatura sobre o tema e salientadas por Le Galès (2015): i) a crença na impossibilidade de governar a sociedade; ii) o aumento da complexidade social; iii) a observância por relações existentes entre atividades públicas e atividades econômicas de motivação privada para o governo das cidades; iv) a emergência de formas de regular a sociedade para além do governo; e v) a emergência de questionamentos sobre uma possível mudança de comportamento social e de uma nova governabilidade posterior à onda neoliberal.

Embora partam de orientações diversas, essas leituras convergem sobre uma preocupação a respeito de caminhos para a conformação de novas configurações de governo e de formas de governar. Percebe-se que há uma forte tendência na defesa de um Estado menos intervencionista, tendo como observação a necessidade de encolhimento dos seus poderes. Esse viés, reconhecido como neoliberal, anunciava ser “preciso encontrar uma maneira não de governar, mas de regular a sociedade para além do governo” (p.31). Essa foi, sem dúvida, uma das correntes que mais ganhou destaque na literatura e parte desse protagonismo vem da proliferação de estudos vinculados ao Banco Mundial que contemplava, essencialmente, o desenvolvimento econômico. É ainda na década de 1980, por exemplo, que o termo aparece em documentos “tratando da capacidade financeira e administrativa do Estado [...] para tornar efetivas as ações de governo na implementação de políticas e na consecução de metas coletivas para otimizar e gerir recursos econômicos e sociais” (FUINI, 2010, p.37).

É importante salientar que, para o Banco Mundial, “governança é definida como a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais para o desenvolvimento. A boa governação, para o Banco Mundial, é sinônimo de boa gestão do desenvolvimento” (BANCO MUNDIAL, 1992, p.1, tradução nossa). No entanto, Carrion e Costa (2010, p.265) pontuam que o uso do termo, nesse caso, refere-se somente “à administração da organização social naqueles aspectos em que a auto-regulação dos mercados não alcança a todos – justamente por estarem fora do mercado, no caso de extrema pobreza – e que o Estado não se mostra capaz de sanar”.

Por um lado, essa perspectiva produziu algum consenso em torno do conceito de governança, apontando-o como favorável ao enfraquecimento do Estado – o que contraria muitos casos empíricos, diga-se de passagem. Por outro, impulsiona a reflexão, sobretudo a partir de experiências em que o enfraquecimento do Estado favoreceu as concentrações de riquezas ao passo que acentuou a desigual distribuição de recursos, ampliando desigualdades sociais e promovendo o desequilíbrio territorial (PEREIRA, 2014). Dito isso, acredita-se que é preciso alcançar outros elementos que possibilitem um entendimento crítico acerca das potenciais interações Estado-sociedade civil em processos instituintes.

Nesse sentido, Pereira (2013) aborda os processos de governança como formas de governo mais abertas e participativas, ressaltadas as relações de cooperação entre o Estado e parceiros econômicos e sociais. Isto inclui as relações de poder entre atores capazes de definir “como, quando e de que forma é feita a partilha de responsabilidades, a negociação entre as partes e a tomada de decisões” (p.56). A autora alerta, todavia, que a promoção dessas relações não está isenta de riscos, pois “o envolvimento de interesses privados pode desequilibrar as forças nos processos de decisão e, no limite, comprometer o interesse coletivo” (p.56). Assim, reclama a “premência da presença do Estado, a quem compete a sua salvaguarda” (p.56).

Esse viés converge para ideia para uma ideia central: que o caminho por formas mais alternativas de governo, em que se privilegie canais participativos e o compartilhamento de responsabilidades, não significa, necessariamente, o enfraquecimento do Estado. A questão proposta, nesse sentido, certifica que há um debate importante em disputa e corrobora a possibilidade de que processos de governança possam sugerir justamente o fortalecimento das distintas instituições que compõem o aparelho estatal, não somente, mas especialmente pela aproximação dos atores sociais e econômicos em espaços políticos fortalecidos. O conceito de governança, por conseguinte, situa-se menos em um processo de diminuição do Estado e mais em um debate que compreende interações institucionais e processos decisórios construídos em redes por diferentes atores e agentes implicados.

Recorre-se a Dallabrida (2015, p.307) para sublinhar, em uma interessante síntese, o conceito de governança. Ou seja, refere-se

às redes auto-organizadas envolvendo conjuntos complexos de organizações, instituições e atores provenientes dos setores público e privado (Rosenau e Czempiel, 1992), como representantes do setor empresarial, dos sindicatos de trabalhadores, da sociedade civil, dos movimentos populares e agentes estatais (Kazancigil, 2002), agindo num processo interativo (Stoker, 1998), cujas interações estão enraizadas e reguladas por regras do jogo negociadas e acordadas pelos seus participantes (Rhodes, 1996). Trata-se de processos de tomada de decisão ou espaços de prestação de conta (Weale, 2011) relativamente horizontais, como um novo modelo de regulação coletiva e de fazer política (Blanco e Comà, 2003; Graña, 2005), ou seja, uma forma de governar mais cooperativa, diferente do modelo hierárquico em que as autoridades estatais exercem um poder soberano sobre os grupos e cidadãos que constituem a sociedade civil (Mayntz, 1998).

No mesmo tom, González Esteban (2013) apud Lima (2014, p.1238) também sintetiza uma aproximação e apresenta que, dentre os vários tipos de governança, é possível identificar cinco características comuns e três traços sempre presentes:

a) a governança implica um enfoque pluricêntrico; b) as redes jogam sempre um importante papel; c) os estudos se centram nos processos de governo mais que em suas estruturas; d) as relações entre atores sugerem riscos e incertezas específicas, tendendo à criação de instituições que os minimizem; e e) existe uma grande variedade de enfoques de caráter normativo. [...] 1. A governança é um processo de descentralização do poder político, portanto, de transferência de poderes de decisão às entidades regionais e locais; 2. A governança implica sempre a organização em rede, em vez de hierárquica e burocrática; 3. A governança produz um esfumaçamento da fronteira entre Estado e sociedade civil que se põe em questão com outras dicotomias como público/privado; direitos/usos sociais etc.

A compreensão que se busca apresentar aqui, contudo, caminha para o afunilamento da questão, pois o interesse está em processos de governança como estratégia política na sua dimensão territorial. O horizonte, nessa perspectiva, é a aproximação do conceito “considerando as articulações e interdependências entre atores sociais na definição de formas de coordenação e regulação dos processos econômicos e sociais territoriais”, tal como apresenta Fuini (2010, p.38).

Farinós (2008, p.11), nos últimos anos, se dedica aos estudos dessas novas formas de governo que envolvem os encontros entre sociedade, mercado e Estado. O autor assimila que “la gobernanza territorial se ha convertido en el instrumento en el que se encuentran depositadas las esperanzas de una más efectiva gestión y gobierno de las políticas de desarrollo territorial” (p.11)⁵. A retrospectiva apresentada reconhece que o conceito se originou na economia institucional, sobretudo com os objetivos de facilitar os processos de regulação e de intervenção das autoridades públicas e de auxiliar a tomada de decisões de outros atores sociais, especialmente os econômicos. Pondera, entretanto, que é somente a partir da retomada de responsabilidades do Estado e de seus mais diversos atores sobre as decisões políticas que a governança se torna o centro das atenções.

Assim, o modelo hierárquico de tomada de decisões começa a dar espaço, mesmo que timidamente, para novas formas de regulação. Essas, por sua vez, estão baseadas em um discurso de promoção de negociações e coordenações mais horizontalizadas, compreendendo que as responsabilidades públicas devem ser tratadas em conjunto por atores públicos e privados, observando as demandas, recursos e potencialidades existentes no território (FARINÓS, 2015).

Dallabrida (2011), reconhecendo que o tema é debatido por diferentes áreas do conhecimento, aponta a dificuldade em estabelecer uma única compreensão do conceito. O próprio autor salienta alguma variação de significado na própria trajetória de seu trabalho,

⁵A governança territorial tem se tornado um instrumento em que se encontram depositadas as esperanças de uma gestão e de um governo mais efetivo sobre as políticas de desenvolvimento territorial (Tradução nossa).

mas, por fim, sugere que governança territorial se refere “às iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais” (p.17).

Retoma-se Farinós (2008, p.12), que parece propor um caminho parecido, interpretando que “[...] la gobernanza se refiere a la emergencia de un nuevo sistema de relaciones más complejo que incluye nuevos actores emergentes externos (hasta ahora) a la arena política. [...] un modelo alternativo de gestionar los asuntos públicos”⁶. Avança o autor, compreendendo que a governança territorial é uma prática ou processo desenvolvido por meio da organização das variadas interações entre atores e interesses que estão, de distintas formas, assentadas nos territórios. O resultado para a resolução demandas territoriais, portanto, estaria na construção de um interesse territorial ou, nas palavras do autor, “uma visão territorial compartilhada” baseada no reconhecimento e na valorização de certo capital territorial necessário para alcançar a coesão territorial (RODRIGUES, 2016).

Como considera Lima (2014), os processos de governança territorial são caracterizados pela capacidade de coordenação das ações políticas entre os mais variados atores e agentes sociais. Nesse sentido, a finalidade é responder coletivamente para as questões comuns que florescem no e do território, buscando alcançar o consenso em torno de um projeto coletivo de futuro.

O diálogo entre os autores estabelece pontos convergentes que margeiam uma definição importante do conceito de governança territorial. O primeiro deles é, certamente, a inevitabilidade de se aceitar como pré-condição a existência de um contexto territorial. O segundo ponto seria a necessária articulação entre os mais distintos atores e agentes que respondem aos interesses territorialmente assentados. Por último, e não menos importante, é o acordo – mesmo que alcançado no seio de conflitos – em torno de um projeto ou uma visão comum de futuro, que resultaria na construção de consensos acerca de decisões que tocam a coletividade.

A GOVERNANÇA TERRITORIAL COMO PROCESSO E A COESÃO TERRITORIAL COMO RESULTADO EMPÍRICO

A problemática esboçada se inscreve em um contexto de redefinição das diretrizes para se pensar o planejamento e a gestão territorial. Para alguns autores (PRECEDO LEDO, 2004; FERRÃO, 2011), trata-se de um contexto de valorização da assim chamada “seletividade espacial”, em que atributos materiais e imateriais das diversas localidades são valorizados, em processos colaborativos e de coordenação, para a construção de perspectivas que contam com ampla participação dos atores e agentes implicados. Em última instância, configura-se um debate sobre arranjos e desenhos institucionais capazes de acomodar novas formas de agenciamento do conflito político. Essa perspectiva nos remete ao problema fundamental que as instituições nos colocam enquanto “consolidações coletivas de formas de compreender, de agir e de organizar as interações

⁶[...] a governança se refere à emergência de um novo sistema de relações mais complexo que inclui novos atores emergentes externos (até agora) para a arena política [...] um modelo alternativo para gerir os assuntos públicos. (Tradução nossa)

em sociedade” (REIS, 2009, p. 20). Em outras palavras, trata-se de compreender as interações colaborativas no âmbito de “sistemas coletivos que mobilizam várias estruturas sociais: o mercado, o Estado, a comunidade, as associações de interesses, as redes, as hierarquias empresariais” e que estão longe de promover convergência e homogeneidade (REIS, 2009, p. 20).

O ressurgimento dos debates sobre desenvolvimento, governança e coesão territorial ocorre, assim, em um contexto em que os instrumentos da ação pública foram profundamente modificados: a planificação e os “grandes programas” dão lugar à contratualização, às agências e a um recurso massivo à expertise (SOUZA, 2006; FERRÃO, 2011). Ademais, essa perspectiva implica frequentemente a criação e a ampliação de canais que permitem à sociedade civil participar dos processos decisórios. Compreende, justamente, o que entendemos por governança territorial – “boas práticas” que encerrariam o debate e a negociação entre diferentes atores e agentes do poder público e “do território” em vista da definição de objetivos comuns e a construção de um projeto coletivo de desenvolvimento (PLANCHE, 2007). Trata-se de uma forma negociada da ação pública, fundada em arranjos de cooperação e de coordenação entre diversos atores e agentes, públicos e privados (DALLABRIDA; BECKER, 2003).

Nessa perspectiva, se a ideia de governo se refere a um poder (do Estado), organizado por meio de relações hierárquicas e burocráticas, “a governança se refere à emergência de um novo sistema de relações, mais complexo, que inclui novos atores emergentes externos, à agenda política” (FARINÓS, 2008, p. 12). Ainda para Farinós (2008, p. 15), “[...] a governança territorial é uma pré-condição para a coesão territorial, mediante a participação dos distintos atores (públicos, privados, terceiro setor...) que operam em diferentes escalas”⁷. Em se tratando de processos decisórios, esse *modus operandi* implica, inexoravelmente, conflitos de interesses e relações assimétricas.

Para alguns autores (LELOUP et al., 2005; PLANCHE, 2007), trata-se de um contexto privilegiado para experimentação de processos de construção coletiva de projetos futuros. Todavia, algumas questões que se referem à qualidade e à natureza da participação dos atores e agentes, à transparência dos processos decisórios, assim como à qualidade e à efetividade das interações, permanecem em suspenso.

Nesse debate, o território constitui um sistema complexo e interativo, no qual intervêm dimensões materiais e imateriais inscritas na realidade socioeconômica e ambiental de parcelas do espaço considerado; o território, em poucas palavras, é um processo de construção a ser apropriado e valorizado (PRECEDO LEDO, 2006, p. 141). Ademais, as múltiplas possibilidades de interpretações e ajustes em relação às particularidades dos territórios nos situam diante de uma miríade de estratégias de seletividade espacial (PRECEDO LEDO, 2004). A encruzilhada não é nova, e remete à tensão inerente a um projeto geral de coesão que, ao mesmo tempo, inclua e potencialize as diversificadas possibilidades de ordenamento e coesão nas escalas subnacionais.

Nessa discussão, é interessante retomar o conceito de capital espacial, sugerido por Lévy (1999), e suas possibilidades e limites analíticos em sociedades muito desiguais. Desenvolvida

⁷Tradução da autora. Versão original: [...] la gobernanza territorial es una pre-condición para la cohesión territorial, mediante la participación de los distintos actores (públicos, privados, tercer sector...) que operan a las diferentes escalas. (FARINÓS, 2008, p. 15).

por analogia ao conceito de capital na economia, a noção de capital espacial se desdobra de uma ampla discussão na Sociologia⁸, que procura explorar as capacidades desiguais de aproveitamento de recursos e a produção de novos bens – materiais e imateriais.

O capital espacial se refere, nos termos de Lévy (2003), ao que distingue uma parcela do espaço considerado em termos de potenciais de desenvolvimento. Tais potenciais estão relacionados a um conjunto de elementos, tangíveis e intangíveis, que atribuem a esse espaço oportunidades ou dificuldades a serem suplantadas. Desdobra-se, igualmente, dessa acepção, a ideia de que as diversidades espaciais constituem trunfos a serem ativados por meio de relações colaborativas não apenas entre atores e agentes, mas também entre espaços. No âmago desse debate, a formulação “capital espacial” é instrumentalizada para se fazer referência ao conjunto de recursos, acumulados por um ator, que lhe permite extrair vantagens, em função de suas estratégias, das diversidades dos espaços de vida da sociedade (LÉVY, 2003). A proposta de Lévy valoriza, em suma, as estratégias dos atores e agentes e a capacidade de ativação ou não dos recursos materiais e simbólicos disponíveis.

Nesse sentido, “o território mesmo é um recurso” (GUMUCHIAN; PEQUEUR, 2007, p.7), a ser ativado segundo seus atributos de posição – em relação à sua materialidade e relatividade, por um lado; e em relação à sua localização, por outro lado – e suas características associadas ao seu potencial de desenvolvimento, em suas dimensões materiais/concretas e simbólicas/ideais, ao longo do tempo. A fricção do tempo é aqui um componente fundamental, já que a história é uma mediação importante para a conformação de processos de aprendizagem coletiva sobre os atributos disponíveis e as dificuldades a serem suplantadas.

Essa perspectiva nos remete a uma discussão clássica da Geografia Política; lembre-se de que já em Ratzel o senso geográfico dos povos deveria ser aguçado para se melhor usufruir dos recursos (materiais e simbólicos) e oportunidades de desenvolvimento. Vê-se aqui como a história das sociedades sempre foi importante para os processos de aprendizagem e a concepção de formas de atuação política capazes de evitar a desarticulação e a fragmentação dos subespaços nacionais – em Ratzel, tratava-se de se conhecer e de se apropriar do solo para melhor aproveitá-lo; fazia-se necessário organizar os fluxos e a circulação a fim de se garantir a articulação, a unidade e a coesão do território nacional. Para tanto, um componente ideológico – o nacionalismo – deveria constituir a liga para o engajamento dos povos em um projeto político-territorial comum.

Exclusivamente o solo [boden] dá coerência material a um Estado, vindo daí a forte inclinação sobretudo da organização política de naquele se apoiar, como se ele pudesse forçar os homens, que de toda sorte permanecem separados, a uma coesão. Quanto maior for a possibilidade de fragmentação, tanto mais importante se torna o solo, que significa tanto o fundamento coerente do Estado quanto o único testemunho palpável e indestrutível de sua unidade. (RATZEL, 1987, p. 11).

Essas formulações inspiraram muitos outros debates na disciplina; pode-se fazer alusão às tendências centrífugas e centrípetas, que para Hartshorne (1950) se acomodam e

⁸ Esta discussão ultrapassa amplamente o escopo e os objetivos do presente texto; porém, as referências para o aprofundamento do debate podem ser encontradas em Lévy (1999; 2003).

promovem as diferentes formas de organização política de áreas. Ademais, não é ocioso evocarmos as contribuições de Gottmann (1952; 1973), para quem forças de circulação e de resistência ao movimento, com seus componentes materiais e simbólicos, fundamentam as divisões políticas das sociedades no mundo; Dickinson (1961, p. 26), por sua vez, valoriza a importância dos diversos interesses comuns de determinada sociedade na definição de uma região política ideal. Para esse autor, uma “região política ideal, seja grande ou pequena, é aquela que possui o maior número de interesses comuns”.

A busca da melhor forma para se promover a organização e a assim chamada “coesão territorial” fomenta, portanto, contribuições e formulações que se delineiam, direta ou indiretamente, desde os clássicos da disciplina. Mais recentemente, a expressão “coesão territorial” voltou à tónica justamente para se fazer referência às possibilidades de ativação de interações colaborativas entre subespaços inscritos em um todo (um território nacional, uma região), capazes de, ao mesmo tempo, promover a articulação e suscitar a complementaridade em prol de um projeto de desenvolvimento solidário entre “as partes”. Essa solidariedade compreende, frequentemente, a valorização das diferentes “vocações” ou “oportunidades” dos territórios em uma dinâmica colaborativa, em diferentes escalas e também horizontalmente, que envolva a adoção de mecanismos ou estratégias de redistribuição de recursos em vista da redução das disparidades socioeconômicas (PRECEDO LEDO, 2004). Nessa esteira, a coesão territorial remete a uma dinâmica de articulação e integração entre os espaços, de modo a se promover certo grau de coerência e complementaridade capaz de sustentar o desenvolvimento, vislumbrando-se, portanto, não a homogeneidade ou o equilíbrio, mas uma lógica propulsora de um processo de desenvolvimento socioespacial mais justo (BRET, 2006; BRET et al., 2010; BRENNETOT, 2010; LIMA, 2015).

Dito isso, apesar de permanecer como uma expressão um tanto genérica e de certo modo imprecisa, é possível detectar, a partir do debate corrente sobre o tema, alguns componentes e dimensões das relações espaciais que nos auxiliam na apreensão das qualidades das conexões capazes de fomentar a coesão territorial.

Em uma primeira aproximação, a coesão territorial pode ser remetida a uma dimensão funcional – frequentemente associada à complementaridade das “vocações” e dos potenciais produtivos das partes constitutivas –, o que não implica a construção de relações de trocas solidárias orientadas a partir das particularidades de cada subespaço (SILVA, 2014). Nesta compreensão, o território se torna o referencial supostamente pertinente e organizativo para mobilizar os esforços e os investimentos para a superação dos entraves ao desenvolvimento (BERTRAND; PEYRACHE-GADEAU, 2009).

Cabe, neste ponto, atentar para a distinção entre complementaridade e dependência nas relações que se estabelecem entre os espaços (SILVA, 2014): a complementaridade é aqui entendida na perspectiva de cooperação recíproca que oportuniza o desenvolvimento socioeconômico dos subespaços considerados em conjunto, enquanto a dependência se configura quando um polo socioeconômico e/ou político explora a sua periferia e orienta em benefício próprio as relações, sem promover a difusão espacial do desenvolvimento (BRET, 2001).

Nesse sentido, a dimensão funcional de complementaridade somente pode ser empreendida por meio do reconhecimento de horizontes comuns; quer dizer, é necessário que haja

certa capacidade de agenciamento dos conflitos e de engajamento político orientado por objetivos conciliados. Isso significa que a ideia de coesão encerra uma dimensão eminentemente política, que implica um processo de construção de conexões de natureza colaborativa (BUSSI; DAUDE, 2005; 2009; FARINÓS, 2008). Essa dimensão contratual se coaduna com os princípios da justiça territorial; ou seja, repousa, sobretudo, em um engajamento em prol da otimização das diferenças em favor dos espaços socialmente menos favorecidos (BRET, 2006), “através da distribuição mais equitativa de serviços, da busca pela ampliação da liberdade para atrair investimentos, da busca de poder para se inserir de forma mais direta nos processos de decisões, execuções e ações políticas” (FONSECA; SANTOS; BOROWSKI, 2016, p. 115). Em outras palavras, a dimensão política da coesão territorial está aqui caracterizada por um conjunto de conexões que visam à promoção do interesse coletivo de desenvolvimento que não se restringe ao crescimento econômico, mas se volta para a redução das disparidades socioeconômicas e ampliação das liberdades e oportunidades de decisão, de execução e de ação dos atores territoriais.

Nesse viés, a coesão territorial resulta de um pacto político-territorial que tem como horizonte o desenvolvimento socialmente e espacialmente justo (BRET, 2006; BRENNETOT, 2010), e não é supérfluo lembrar que pactos político-territoriais são fundamentados em diferentes estratégias territoriais dos atores e agentes implicados. Tais estratégias derivam não apenas de objetivos econômicos e políticos ponderados, mas das representações e prospecções acerca do espaço considerado numa inscrição de passado, presente e futuro. As estratégias de coordenação, portanto, estão associadas ao desenvolvimento de relações de reciprocidade e à capacidade de prospecção dos atores, a partir de representações institucionais e territoriais estruturadas. As informações disponíveis são, nesse sentido, importantes para reduzir incertezas e para facilitar os processos decisórios, assim como as trocas e experiências passadas que possibilitam antecipar as estratégias dos parceiros. Entende-se, portanto, que as relações colaborativas são construídas historicamente a partir do estabelecimento de conexões que envolvem aspectos de ordem não apenas objetiva, mas notadamente política e simbólica.

Em suma, está-se aqui propondo uma apreensão da coesão territorial como uma resultante de práticas cooperativas entre atores e agentes, pautadas por um sistema de relações entre espaços articulados do ponto de vista econômico, político e simbólico, capazes de fomentar complementaridades para um desenvolvimento mais justo. Em outras palavras, a coesão territorial supõe o engajamento e a articulação dos atores e agentes em modos de organização dos conflitos mais horizontalizados, orientados para a ampliação do acesso a direitos no território.

Coesão territorial a partir de uma perspectiva europeia

Acrescente-se que os debates correntes sobre o tema assumem um caráter cada vez mais normativo e programático, haja vista a invocação da expressão “coesão territorial” em documentos oficiais. Nesse bojo, decretou-se no Tratado de Lisboa (2007) que a coesão territorial é um objetivo a ser buscado pelos Estados-membros da União Europeia. Mas, como muitos autores têm destacado (DAVOUDI, 2005; FALUDI, 2010, 2005, 2004; OTHENGRAFEN; CORNETT, 2013; SERVILLO, 2010; VAN WELL, 2012), não há qualquer definição clara sobre o que a “coesão territorial” possa efetivamente significar. Faludi (2005, 2004) assevera que a proposta de coesão territorial é propositadamente vaga; trata-se de um conceito a ser negociado, e é essa imprecisão que o torna

justamente tão relevante nos processos de construção de políticas territoriais⁹. Ou seja, a fórmula não está acabada, mas deve resultar de processos de concertação sobre os interesses comuns e as oportunidades a serem explorados. Reforça-se, assim, uma dimensão eminentemente política, que no âmbito do projeto europeu se orienta por propostas de maior integração entre os Estados e de maior articulação entre suas regiões. Trata-se de agregar ações e decisões a fim de se aperfeiçoar os “pontos fortes” e fomentar iniciativas de cada subespaço considerado.

Desse modo, a despeito de a coesão territorial ser evocada como um objetivo difuso a ser alcançado, no contexto de integração do continente europeu assumem-se certas diretrizes que orientam os processos de elaboração de políticas nessa escala: um deles é a busca de um maior equilíbrio quando se trata de pensar o desenvolvimento. O “equilíbrio” aqui se refere, uma vez mais, à acomodação (e não à supressão) das diferenças, sobretudo entre as regiões dos países que fazem parte do bloco. Daí se desdobram as estratégias e os mecanismos de ativação das particularidades desses subespaços como potenciais para fomentar o desenvolvimento de forma “sustentável”. Nessa perspectiva, quando da publicação do Livro Verde sobre a Coesão Territorial (2008), a Comissão Europeia adotou a coesão territorial como um objetivo associado à “garantia de um processo de desenvolvimento “sustentável” de todos os territórios, de modo que seus habitantes usufruam da melhor forma das suas características particulares”¹⁰ (DAVOUDI, 2005; BERTRAND; PEYRACHE-GADEAU, 2009; VAN WELL, 2012). A assim denominada “Política de Coesão Territorial da União Europeia” estabelece enfim como *modus operandi* a colaboração em rede para tornar as regiões mais competitivas no mercado (FALUDI, 2005, 2004; DAVOUDI, 2005).

Na tentativa de sistematização da abordagem da “coesão territorial” nos debates recentes sobre o tema, o geógrafo português Medeiros (2005; 2012) propõe um modelo de análise a partir da identificação de alguns elementos-chave aos quais frequentemente se faz alusão no debate político e acadêmico. A matéria-prima das análises de Medeiros são, no entanto, os relatórios publicados pela Comissão Europeia.

A primeira observação de Medeiros (2012) focaliza a importância conferida aos aspectos socioeconômicos para se avaliar a coesão territorial. Tanto que, para Medeiros, a dimensão territorial é por vezes reduzida à análise de indicadores socioeconômicos do espaço

⁹ É interessante aqui pontuar que Faludi (2004) identifica as origens da concepção europeia de “coesão territorial” a partir da abordagem francesa de “aménagement du territoire” e do desenvolvimento econômico regional. A expressão “aménagement du territoire” é de difícil tradução para o português. Remete à ideia de planejamento e de gestão territorial. Em sentido amplo, tem como objetivos a superação das disparidades territoriais e a promoção de um desenvolvimento “mais harmonioso” e integrado, considerando-se as particularidades territoriais. Para o autor, o livro icônico que inaugura com clareza essa perspectiva é *Paris et le désert français*, de Jean-François Gravier, publicado em 1947. O referido livro inspirou diversas políticas territoriais de superação de disparidades e preconizou uma reflexão sobre a importância do compromisso dos atores e agentes regionais e locais para se pensar o território nacional de uma perspectiva policêntrica, e não apenas a partir da centralidade econômica e política parisiense. Mais tarde, a partir dos anos 1960, o referido livro viria a inspirar muitas das políticas de descentralização e de valorização das regiões francesas, a partir de suas cidades principais. Faludi se refere, em síntese, a um “modelo de sociedade”, em que as dimensões econômica e política não estão descoladas da dimensão territorial para se pensar o desenvolvimento. Por outro lado, a influência da tradição alemã também foi importante para incorporação de uma abordagem abrangente de coerência e coordenação integradas entre setores e entre escalas de gestão no âmbito do significado da política de coesão territorial europeia.

¹⁰ Tradução livre da autora. Versão original: «la cohésion territoriale est un but à atteindre et doit garantir le développement durable de tous les territoires et permettre à leurs habitants de tirer le meilleur parti de leurs caractéristiques propres» (BERTRAND; PEYRACHE-GADEAU, 2009, p. 89).

considerado, tais como o PIB, os níveis de desemprego, os indicadores de renda, o grau de escolaridade, além dos indicadores de acesso aos serviços públicos os mais fundamentais, para ficarmos em alguns exemplos¹¹ (MEDEIROS, 2012, p. 4). Todavia, segundo o autor, a dimensão espacial foi sendo paulatinamente incorporada às abordagens sobre o tema, sobretudo com a valoração das redes de cidades e das relações cidade-campo como componentes importantes para a promoção de um modelo de desenvolvimento socioespacial mais integrado e articulado (ESPON, 2006, *apud* MEDEIROS, 2012). É, porém, a partir dos relatórios dos anos 2007, 2010, e notadamente no Relatório Barca (BARCA, 2009) que, para o autor, a dimensão territorial ganha fôlego com a menção à importância do desenvolvimento sustentável, além da valorização dos conhecimentos e das particularidades locais no receituário da agenda política europeia.

Para além dos significados atribuídos pelos relatórios da CE, Medeiros empreende um esforço metodológico na construção de um modelo de análise da “coesão territorial”. O autor toma como referência algumas tentativas de sistematização dos próprios relatórios da Comissão Europeia e a proposta de Camagni (2005, *apud* MEDEIROS, 2012), que identifica três pilares para a abordagem da coesão territorial, a saber: a eficiência territorial, baseada em aspectos econômicos e no uso dos recursos; a qualidade territorial, com base na qualidade de vida e do meio ambiente; e a identidade territorial, que estaria fundamentada na existência de “capital social” e no compartilhamento de referências e valores comuns. Medeiros desenvolve então sua proposta de abordagem agregando um amplo leque de aspectos a serem considerados, mas que podem ser agrupados em quatro eixos analíticos principais: a) a análise das disparidades socioeconômicas, que focaliza a distribuição dos recursos; b) a análise de políticas associadas à valorização do meio ambiente e ao consumo de energia, componentes vinculados à promoção do desenvolvimento sustentável; c) a análise da rede urbana (morfologia, hierarquia, relações); e d) a análise das relações de cooperação e governança territorial, que considera estratégias e interações horizontais e verticais (interescalares);

O autor sugere então a seleção de alguns indicadores para a avaliação de cada um desses eixos, que deverão compor um quadro de análise da intensidade e da qualidade das interações espaciais em diferentes contextos¹².

Apesar das dificuldades expressas, essa proposta teórico-metodológica nos parece tanto mais interessante na medida em que evidencia as possibilidades de se desenvolver estudos comparativos, que nos permitem problematizar as mediações para a conformação de uma miríade de pactos político-territoriais em sociedades e em territórios diferentes. No entanto, e uma vez mais, antes de qualquer tentativa apressada de importação de modelos, convém atentar para a complexidade do debate em sociedades e territórios muito desiguais, como é o caso brasileiro.

De todo modo, Rückert (2013) nos lembra de que os princípios norteadores das políticas de coesão territorial na União Europeia influenciaram amplamente a agenda das políticas territoriais recentes em diversos países no mundo e, especialmente no caso brasileiro, os termos da assim chamada “Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)”. Esta última prenunciou os objetivos de “reduzir as desigualdades regionais e ativar os potenciais de

¹¹ O autor cita WISHLADE, 2008; FLORIO, 2006; MAIRATE, 2006; LEONARDI, 2006, GIANNIAS et al., 1999; GUERSENT, 2001; MARTIN; TYLER, 2006; BATTERBURY, 2006; BACHTLER; WREN, 2006; BADINGER et al., 2004, e CRESCENZI, 2009.

¹² Por meio da combinação de indicadores e a construção de um índice, Medeiros analisa componentes da coesão territorial em países da Península Ibérica, da Escandinávia, e também em um conjunto mais amplo de países europeus.

desenvolvimento das regiões brasileiras” (BRASIL, 2005), além de “promover a dinamização das regiões e a melhor distribuição das atividades produtivas no território” (BRASIL, 2005). Ademais, a OCDE chega a sinalizar, em suas avaliações, os principais desafios institucionais e territoriais para a promoção do “desenvolvimento territorial endógeno” no Brasil. Seriam eles: (a) fragmentação multidimensional das políticas (tanto setoriais quanto geográficas); (b) o federalismo fiscal e o desafio de lidar com a autonomia financeira e política de governos subnacionais; e (c) a superação das assimetrias de informação, fortalecimento da capacidade institucional e administrativa dos níveis subnacionais (em particular, em municípios com deficiências) (OCDE, 2011, p. 20-21, apud RÜCKERT, 2013, p. 64).

Em síntese, a coesão territorial é um tema que tem mobilizado esforços teórico-metodológicos voltados para a compreensão de novos contornos e articulações político-territoriais (BUSSI, 2009). Com efeito, no Brasil e em outros países do mundo, assistimos a experiências que valorizam as práticas colaborativas e participativas entre atores e agentes locais em diversificados arranjos e escalas da decisão e da ação pública territorial. No entanto, é apenas a partir da perspectiva concreta de ampliação do acesso a direitos que ganha sentido, em nossa perspectiva, a atualização de conceitos para a apreensão de processos de desenvolvimento mais justos e inclusivos.

PARA NÃO CONCLUIR

Este texto não teve o objetivo final de realizar uma sistematização intensa das temáticas apresentadas, tampouco esgotar a discussão. Ao contrário, o objetivo foi problematizar elementos principais dos debates em torno do desenvolvimento, dos processos de governança e coesão territorial. Acredita-se que compreender tais interações dão oportunidade para o amadurecimento de um escopo de pesquisa para a Geografia Política.

Nesse sentido, ressalta-se a importância do discurso escalar nas estratégias do desenvolvimento, pois, mais do que uma definição do *locus* de elaboração e execução de políticas públicas, a transição escalar se refere aos próprios conteúdos dessas políticas, ou seja, redefine interesses, objetivos e formulações. É nesse sentido que se buscou pontuar os termos do debate, pois é a partir dessa perspectiva que tanto os processos de governança quanto de coesão territorial estão inseridos.

O ponto principal da discussão oferecida está, justamente, na compreensão da governança territorial como um processo e a coesão territorial, por sua vez, como um resultado empírico. A ideia de governança, como visto, ganha fôlego diante as redefinições das estratégias de desenvolvimento, sobretudo a partir do discurso do desenvolvimento local. A preferência por essa escala organizou o debate em torno de uma série de termos – sustentável, endógeno, local, participativo. Entretanto, de maneira geral, estes termos se referem a um mesmo conjunto de ideias, ao quais se destacam i) a valorização das potencialidades locais; ii) o reconhecimento da pluralidade de atores e interesses; iii) a participação de atores sociais em espaços decisórios e; iv) a elaboração de políticas de base territorial.

A coesão territorial, desse modo, resultaria da confluência destes elementos citados, organizada a partir de processos de governança. Esse tipo de ordenamento seria ativado, entretanto, por meio de uma série de fatores dos quais ganham relevância a capacidade de

agenciamento dos conflitos internos, do engajamento político dos atores envolvidos e da eleição de um objetivo territorial comum, conciliado entre os diferentes atores e interesses. Assim, salienta-se a dimensão essencialmente política – e espacial – desse processo, pois aponta interesses coletivos a partir de um pacto político-territorial específico.

Reconhecer sistematizações e perspectivas teórico-metodológicas são fundamentais para a organicidade dos campos de estudo e pesquisa que se apresentam. O Brasil, nas últimas décadas, experimentou uma série de políticas pautadas pelo chamado enfoque territorial, e os resultados de tais ações merecem atenção. Compreende-se que atentar aos avanços e obstáculos dos arranjos político-territoriais que se configuram a partir dessas políticas são fundamentais para a reorganização das estratégias do desenvolvimento brasileiro, especialmente em propostas que estão além do simples crescimento econômico e buscam, de alguma maneira, a justiça territorial.

REFERÊNCIAS

- ABDALA, Bruno. *Participação social e governança territorial no Programa Territórios da Cidadania: um estudo sobre o colegiado territorial do Vale do Paranã, GO*. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2017.
- ALMEIDA, Jalcione. Da ideologia do progresso à idéia de desenvolvimento rural sustentável. In: ALMEIDA, Jalcione.; NAVARRO, Zander. *Reconstruindo a agricultura: ideias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável*. Porto Alegre: UFRGS, 1997.
- ALONSO, Glória Juárez. Revisión del concepto de desarrollo local desde una perspectiva territorial. *Revista lider*, v.23, 9-28, 2013.
- BANCO MUNDIAL. *Governance and development*. Washington, DC: The World Bank, 1992.
- BARCA, Fabrizio. *An agenda for a reformed cohesion policy. A placedbased approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, Brussels, 2009.
- BRASIL. *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília: Ministério da Integração Nacional/Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, 2005.
- BERTRAND, N.; PEYRACHE-GADEAU, Véronique. Cohésion sociale et coherence territoriale: quel cadre de réflexion pour l'aménagement et le développement? *Géographie, économie, société*, v. 11, n. 2, 85-91, 2009.
- BRENNETOT, Arnaud. Pour une géoéthique. Éléments pour une analyse des conceptions de la justice spatiale. *L'Espace géographique*, n. 1, 75-88, 2010.
- BRET, Bernard. Inégalité sociale et cohésion territoriale: pour une lecture rawlsienne du territoire brésilien. *Géocarrefour*, v. 81, n. 3, 183-191, 2006.

- BRET, Bernard. et al. *Justice et injustices spatiales*. Paris: Presses Universitaires de Paris Ouest, 2010.
- BRET, Bernard. Penser l'éthique pour penser le territoire et l'aménagement, à propos du Nordeste du Brésil. *L'information géographique*, v. 65, n. 3, 193-218, 2001.
- BUSSI, Michael. La coopération territoriale: un déficit théorique. In: BUSSI, Michael. (Org.). *Un monde en recomposition: géographie des coopérations territoriales*. Rouen: Publications des Universités de Rouen et du Havre, 2009a.
- BUSSI, Michel.; DAUDE, Eric. Le dilemme du prisonnier spatialisé: application aux coopérations territoriales. *Actes des Septièmes Rencontres de Théo-Quant*, 2005.
- BUSSI, Michael. La coopération territoriale: un enjeu renouvelé pour la Géographie? *Colloque International de Géographie Politique*. Université de Reims, Maison de la Recherche, Département de Géographie, 2-4 avril, 1-12, 2009b.
- CARRION, Rosinha Machado.; COSTA, Pedro de Almeida. Governança democrática, participação e solidariedade: entre a retórica e a práxis. *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología*, Maracaibo, v. 19, n. 4, 621-640, 2010.
- DALLABRIDA, Valdir. Roque.; BECKER, Dinizar Ferminiano. Governança territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. *Desenvolvimento em Questão*, ano 1, n. 2, p. 73-97, 2003.
- _____. Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. *Análise Social*, Lisboa, n. 215, v. L 2º sem., p. 304-328, 2015.
- _____. Governança territorial e desenvolvimento: introdução ao tema. In: _____. (Org.). *Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estrutura subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.
- DAVOUDI, Simin. Understanding territorial cohesion. *Planning, Practice and Research*, v. 20, n. 4, 433-441, 2005.
- DICKINSON, Robert Eric. *Ciudad, región y regionalismo*. Barcelona: Ediciones Omega, 1961.
- FALUDI, Andreas.; PEYRONY, Jean. Cohesion policy contributing to Territorial Cohesion: future scenarios. *The European Journal of Spatial Development*, n. 43, 1-21, 2011.
- FALUDI, Andreas. Territorial cohesion: an unidentified political objective. *Town Planning Review*, v. 76, n. 1, 1-13, 2005.
- _____, Andreas. Territorial Cohesion: Old (French) Wine in New Bottles? *Urban Studies*, v. 41, n. 7, 1.349-1.365, 2004.

- _____, Andreas. Territorial Cohesion Post-2013: To whomsoever it may concern. *24th AESOP Annual Conference*, Finland, 2010.
- FARINÓS, Joaquín. Gobernanza Territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la A.G.E.*, n. 46, 11-32, 2008.
- FAVARETO, Arilson. As tentativas de adoção da abordagem territorial do desenvolvimento rural – Lições para uma nova geração de políticas públicas. *Raízes*, Campina Grande, v.28/29, n.1/2, 58-62, 2009.
- FERRÃO, João. *O ordenamento do território como política pública*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, capítulos 1, 25-45, 2014
- _____. Responsabilidade social territorial e localismo ético. *Revista de Economia Solidária*, Lisboa, v. 5, 18-39, 2012.
- FONSECA, Antônio Ângelo. M.; SANTOS, Leandro Lopes Fiuza.; BOROWSKI, Lara Moraes. O localismo e a busca pela justiça espacial no município de Jacobina, Bahia. In: SILVA, Augusto César Pinheiro da. (Org.). *Geografia política, geopolítica e gestão do território: racionalidades e práticas em múltiplas escalas*. Rio de Janeiro: Gramma, 113-138, 2016.
- FUINI, Lucas Labigalini. *Manifestações da governança territorial no Brasil: uma análise do circuito das águas paulista e do circuito das malhas do sul de minas gerais*. Tese (doutorado em geografia) - Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2010.
- GILLY, Jean-Pierre.; PECQUEUR, Bernard. La dimensión local de la regulación. In: BOYER, Robert.; SAILLARD, Yves. (org.). *Teoría de la regulación: Estado de los conocimientos*. Volume II. Argentina: Oficina de Publicaciones da CBC, 1997.
- GONZÁLEZ, Román Rodriguez. La escala local del desarrollo: definición de aspectos teóricos. *Revista de Desenvolvimento Económico*, ano 1, n. 1, Salvador, nov. 1998.
- GOTTMANN, Jean. *La politique des États et leur Géographie*. Paris: Librairie Armand Colin, 1952.
- GOTTMANN, Jean. *The significance of territory*. Charlottesville: University Press of Virginia, 1973.
- GUMUCHIAN, Hervé.; PECQUEUR, Bernard. (Dirs.). *La ressource territoriale*. Paris: Economica, Anthropos, 2007
- HARTSHORNE, Richard. The functional approach in Political Geography. *Annals of the Association of American Geographers*. v. 40, n. 2, 94-130, 1950.

- HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G., SALM, José F. Org(s). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: UnB, 2009.
- LE GALÈS, Patrick. Quem governa quando o estado não governa? Uma abordagem sobre governo e governança nas cidades. São Paulo: Novos Estudos. Edição 102, 27-40. Entrevista concedida a HOYLER, Telma.; REQUENA, Carolina., 2015.
- LELOUP, Fabienne.; MOYART, Laurence.; PECQUEUR, Bernard. La gouvernance territoriale comme un nouveau mode de coordination territoriale? *Géographie, Économie, Société*, v. 7, n. 4, 321-332, 2005.
- LÉVY, Jacques. Capital spatial. In: LEVY, Jacques.; LUSSAULT, Michael. (Dir.). *Dictionnaire de la Géographie et de l'espace des sociétés*. Paris: Belin, 2003. p. 514-516.
- _____, Jacques. *Capital spatial. Le tournant géographique: penser l'espace pour lire le monde*. Paris: Belin, 1999.
- LIMA,IVALDO. A governança territorial no rastro das redes políticas. In: *Congresso brasileiro de geografia política e gestão do território*, 1., 2014, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: REBRAGEO, 1232-1246, 2014.
- _____,IVALDO. A justiça territorial como horizonte ético da governança e a possibilidade amazônica. *II Congresso Internacional SETED-ANTE: o governo dos territórios*, Santiago de Compostela, 175-189, 2015.
- MALUF, Renato. Atribuindo sentido(s) ao desenvolvimento econômico. *Estudos Sociedade e Agricultura*, n15, 53-86, 2000.
- MEDEIROS, Eduardo. *A Coesão Territorial nas NUTS III de Fronteira de Portugal Continental – A iniciativa INTERREG-A e o desenvolvimento regional. O caso da NUT III do Alentejo Central*. Tese de Mestrado, CEG, UL, Lisboa, 2005.
- MEDEIROS, Eduardo. Territorial Cohesion: a conceptual analysis. *Institute of Geography and Spatial Planning (IGOT)*, 2012.
- MILANI, Carlos.; SOLINÍS, Germán. Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro. In: MILANI, Carlos.; ARTURI, Carlos.; SOLÍNIS, Germán. (Org.). *Democracia e governança mundial: que regulações para o século XXI?* Porto Alegre: Editora Universidade UFRGS/UNESCO, 2002.
- MONTENEGRO GÓMEZ, Jorge. O “desenvolvimento” como mecanismo de controle social: desdobramentos escalares. *Revista Pegada*, n.1, v.6, 2005.
- OTHENGRAFEN, Frank.; CORNETT, Andreas. A Critical Assessment of the Added Value of Territorial Cohesion. *European Journal of Spatial Development*, n. 53, 2013.

- PEREIRA, Margarida. Da governança à governança territorial colaborativa: uma agenda para o futuro do desenvolvimento regional. *Desenvolvimento Regional em Debate*. Curitiba, ano 3, n. 2, 52-65, 2013.
- PEREIRA, Margarida. Governança Territorial Multinível: Fratura(s) entre Teoria e Prática(s), DRd – Desenvolvimento Regional em debate, *Revista electrónica do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado – Brasil*, vol.4, nº2, jul./dez, 4-20, Canoinhas, 2014.
- PLANCHE, Jeanne. *Société civile: un acteur historique de la gouvernance*. Paris: Editions Charles Léopold Mayer, 2007.
- PRECEDO LEDO, Andrés. La ordenación territorial, ¿una frustración colectiva? *Revista Criterios: Revista de Pensamiento Político y Social*, n. 7, 139-149, 2006.
- PRECEDO LEDO, Andrés. *Nuevas realidades territoriales para el siglo XXI*. Madrid: EDITORIAL SINTESIS, 2004.
- RATZEL, Friedrich. *Géographie Politique: les concepts fondamentaux*. Paris: Fayard, 1987.
- REIS, J. *Ensaio de Economia Impura*. Coimbra: Almedina, 2009.
- RODRIGUES, Juliana Nunes. Cooperação e Coesão para o Desenvolvimento? Uma reflexão sobre arranjos territoriais cooperativos no pacto federativo brasileiro. *Entre-Lugar*, Dourados, ano 6, n. 11, pp. 112-132, 2016.
- ROSSETTI, Jose Paschoal; ANDRADE, Adriana. *Governança Corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências*. São Paulo: Atlas, 2011.
- RÜCKERT, Aldomar. Políticas territoriais, crise europeia e fronteiras. Perspectivas comparadas entre a União Europeia e o Brasil. *GEOUSP: espaço e tempo*, n. 35, 55-69, 2013.
- SACHS, Wolfgang. *Dicionário do desenvolvimento – guia para o conhecimento como poder*. Petrópolis: EDITORA VOZES, 2000.
- SERVILLO, Loris. Territorial Cohesion Discourses: Hegemonic Strategic Concepts in European Spatial Planning. *Planning Theory & Practice*, v. 11, n. 3, 397-416, 2010.
- SILVA, Cleonice Moreira da. *A princesinha do sertão agora é metrópole?! Uma análise do processo de metropolização de Feira de Santana*. Dissertação de Mestrado em Geografia. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, n. 16, 20-45, 2006.
- STAVENHAGEN, Rodolfo. *Etnodesenvolvimento: uma dimensão ignorada no pensamento desenvolvimentista*. Anuário Antropológico, 1985.

VAN WELL, Lisa. Conceptualizing the logics of territorial cohesion. *European Planning Studies*, v. 20, n. 9, 1.549- 1.567, 2012.