

O GIRO TERRITORIAL E OS USOS FORTES E FRACOS DA ASSOCIAÇÃO ENTRE TERRITÓRIO E POLÍTICAS PÚBLICAS

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2024.61.16232>

Submetido em: 1/8/2024

Aceito em: 25/9/2024

Arilson Favareto¹

RESUMO

Uma das principais inovações no panorama das políticas públicas no Brasil e na América Latina na virada para o século 21 foi a introdução da abordagem territorial no repertório da burocracia governamental. Esse giro ou virada territorial nem sempre veio acompanhado de uma reflexão sobre a natureza dos processos territoriais que deveriam ser levados em conta pelos investimentos e incentivos praticados pelo Estado. Não seria mesmo exagero afirmar que houve, simultaneamente à sua disseminação, certa banalização no uso da abordagem territorial. Muitas vezes os territórios são tomados, passivamente, apenas como lugar de incidência das políticas, como um espaço plano no qual depositam-se recursos e se aplicam ações públicas ou privadas. O objetivo deste artigo é oferecer uma leitura crítica sobre os significados da associação entre território e políticas públicas e mostrar de que maneiras ela vem sendo experimentada. Para isso, a primeira seção do artigo é voltada a demonstrar que território é uma categoria síntese que tem como um de seus principais trunfos permitir abordar como ali concretizam-se diferentes dimensões e processos multiescalares. A segunda seção é dedicada a evidenciar como as teorias sobre desenvolvimento resgatam essa categoria síntese para sugerir a necessidade de políticas territoriais. Na última seção há um esboço de tipologia de como essa tradução pelo campo das políticas públicas vem sendo experimentada, com usos fortes e fracos do adjetivo territorial.

Palavras-chave: giro territorial; desenvolvimento territorial; políticas públicas.

THE TERRITORIAL TURN AND THE STRONG AND WEAK USES OF THE ASSOCIATION BETWEEN TERRITORY AND PUBLIC POLICIES

ABSTRACT

One of the main innovations in the landscape of public policies in Brazil and Latin America at the turn of the 21st century was the introduction of the territorial approach into the repertoire of government bureaucracy. This territorial turn was not always accompanied by a reflection on the nature of the territorial processes that should be considered by the investments and incentives practiced by the State. It would not be an exaggeration to say that there was, simultaneously with its dissemination, a certain trivialization in the use of the territorial approach. Often, territories are passively taken, merely as places of policy incidence, as a flat space on which resources are deposited and public or private actions are applied. The objective of this article is to offer a critical reading of the meanings of the association between territory and public policies and to show in what ways it has been experienced. To this end, the first section of the article aims to demonstrate that territory is a synthetic category that has as one of its main assets the ability to address how different dimensions and multiscalar processes are concretized there. The second section is dedicated to highlighting how development theories rescue this synthetic category to suggest the need for territorial policies. Third, finally, the last section outlines a typology of how this translation by the field of public policies has been experienced, with strong and weak uses of the territorial adjective.

Keywords: territorial turn; territorial development; public policies

¹ Universidade Federal do ABC – UFABC. Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da UFABC. Santo André/SP. Brasil. Pesquisador do Cebrap. Bolsista Produtividade do CNPq. <https://orcid.org/0000-0003-1825-7165>

INTRODUÇÃO²

Uma das principais inovações no panorama das políticas públicas no Brasil e na América Latina na virada para o século 21 foi a introdução da abordagem territorial no repertório da burocracia governamental (Favareto, 2007; Dallabrida, 2015). Até então, a dimensão territorial aparecia, predominantemente, sob a forma de outras adjetivações conferidas à dimensão espacial do desenvolvimento e das políticas públicas: o urbano, o agrário, o regional, o ambiental. Não apenas a ideia de território substituiu, muitas vezes, estas outras definições relativas à dimensão espacial, mas também passou a ser aplicada a políticas setoriais que até então não eram objeto de diferenciação espacial em sua efetivação. Hoje é comum encontrar, em diferentes países, políticas de desenvolvimento territorial ou tentativas de promover formas de territorialização de diversos ramos de políticas públicas (Berdegué; Favareto; Christian, 2019).

Esse giro ou virada territorial nem sempre veio acompanhado de uma reflexão sobre a natureza dos processos territoriais que deveriam ser levados em conta pelos investimentos e incentivos praticados pelo Estado. Não seria mesmo exagero afirmar que houve, simultaneamente à sua disseminação, certa banalização no uso da abordagem territorial. Muitas vezes os territórios são tomados, passivamente, apenas como lugar de incidência das políticas, como um espaço plano no qual depositam-se recursos e se aplicam ações públicas ou privadas. Ao não considerar substantivamente o tecido territorial, perde-se de vista fatores que atuam na percolação (Favareto *et al.*, 2015) – ou, para dizer de modo mais impreciso, porém mais simples, na filtragem – desses investimentos externos, o que, em última instância, é o que explica o fato de que uma mesma política com frequência tem efeitos diversos em diferentes locais. Daí a importância de interrogar quais são os usos possíveis da associação entre território e políticas públicas.

Uma revisão dessa literatura pode ser encontrada em Favareto e Lotta (2022). Neste artigo, o que se pretende demonstrar pode ser resumido em três afirmações principais, às quais são dedicadas a cada uma das seções que o compõem. Primeiro, território é uma categoria síntese que tem como um de seus principais trunfos permitir abordar as formas como ali concretizam-se diferentes dimensões e processos multiescalares. Segundo, como alerta José de Souza Martins (2023), um dos principais erros dos cientistas sociais das décadas recentes é imaginar que somente com conceitos se faz ciência. O que distingue o bom trabalho científico é a busca pela objetividade, diz ele, e ela não se faz sem método. Ao que se poderia agregar: não há método sem teoria. Por isso, a segunda seção é dedicada a evidenciar como as teorias sobre desenvolvimento resgataram essa categoria síntese para sugerir a necessidade de políticas territoriais. Por terceiro, na última seção há um esboço de tipologia de como essa tradução pelo campo das políticas públicas vem sendo experimentada, dando origem a usos fortes e fracos do adjetivo territorial.

² Este artigo retoma, com modificações e acréscimos, ideias do autor veiculadas anteriormente em eventos científicos – como o Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial, promovido pelo IICA, o Seminário Internacional da Rede Ibero-americana de Estudos em Desenvolvimento Territorial e Governança/Redeteg, o Seminário Internacional de Desenvolvimento Regional da Unisc/RS – e em publicações daí derivadas.

TERRITÓRIO COMO CATEGORIA SÍNTESE QUE PERMITE ABORDAR DIFERENTES DIMENSÕES E ESCALAS

Ninguém nega que as mudanças no capitalismo, experimentadas desde o último quarto do século 20 e intensificadas na virada para o século 21, trouxeram enormes desafios para a atualização dos quadros cognitivos de interpretação de processos econômicos e sociais. Nisso, um aspecto central envolve as metamorfoses na manifestação espacial destes fenômenos, como a globalização e a financeirização. Não seria exagero afirmar que tais mudanças simplesmente solaparam as bases tradicionais das teorias do planejamento regional, urbano e rural, como bem o demonstra o trabalho de Galvanese (2021), escolhido como melhor tese da área de Planejamento Urbano e Regional no prêmio Capes de 2019.

No planejamento regional, a ideia de que, desde o Estado, seria possível corrigir assimetrias inter-regionais e, por aí, estender o processo de modernização do centro às periferias – tal como praticado pelas políticas clássicas dos anos 1950 a 1980, na Europa e no Brasil – deu lugar a uma explosão da heterogeneidade espacial com novos polos dinâmicos convivendo lado a lado com persistentes bolsões de pobreza e estagnação.

Como resultado, alguns argumentaram pela necessidade de uma reinvenção dos instrumentos de ação pública, capazes de multiplicar o número de “regiões que ganham”, expressão usada no famoso livro de Benko e Lipietz (1994). Outros simplesmente propugnaram pelo fim das políticas de desenvolvimento regional, argumentando que não há como fazer frente à força avassaladora das dinâmicas de concentração do capitalismo pós-industrial e que o melhor seria assumir de vez que o mais eficiente a fazer seria simplesmente compensar as regiões que perdem com boas políticas sociais, como no relatório do Banco Mundial (2009) dedicado ao tema.

No planejamento urbano, a novidade teórica e política, trazida com os intérpretes da urbanização dos anos 1970, à esteira de Lefebvre (1972) e Castells (1983), ainda hoje tão repetidos, viu seus prognósticos implícitos caírem por terra. Conceitos inovadores, como periferia e marginalidade, traziam como inovação explicativa a identificação de que as populações, vivendo sob tal condição, seriam os novos protagonistas da transformação social, substituindo o tradicional operariado e suas formas de organização, então já em declínio com a crise do capitalismo industrial. Os então chamados novos movimentos sociais e a democracia participativa, esperava-se, ao reivindicar o “direito à cidade”, questionariam aspectos centrais do padrão de acumulação capitalista que tinha nas formas típicas de produção do espaço um de seus determinantes. Veio a democratização e seus avanços inegáveis. Com ela, porém, veio também certo desencantamento com os limites da participação. No Brasil os trabalhos produzidos por intelectuais da Universidade de São Paulo (USP) e do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap) já haviam apresentado um diagnóstico bem mais complexo a respeito da “produção da periferia” e da especificidade dos desafios estruturais do capitalismo brasileiro (Oliveira, 1973; Kowarick, 1979; Maricato, 1996). Hoje, ideias como o planejamento subversivo (Randolph, 2007) e a retórica da insurgência (Miraftab, 2009), tentam reposicionar aquele mesmo argumento, desta vez também com um olhar cético quanto ao Estado, mas ainda com certa fé na contestação que, até aqui, pouco pôde perante a força também avassaladora da financeirização que comanda as dinâmicas urbanas atuais.

No planejamento rural, por sua vez, a virada do século trouxe novidades como a retórica da nova ruralidade e conceitos promissores, como a multifuncionalidade da agricultura e dos espaços rurais (Wanderley, 1999; Veiga *et al.*, 2001; Abramovay, 2006). Argumentava-se, não sem razão, que o velho paradigma agrário não dava mais conta de explicar um conjunto de fenômenos que implodiam a anterior unidade básica de análise: as unidades de produção agropecuária e suas articulações com o processo de acumulação capitalista. Agora, boa parte das rendas já vinham de atividades não agrícolas, e outros critérios passaram a justificar e orientar as políticas para o rural, como a questão ambiental (Favareto, 2007). Mais ainda, novas dinâmicas demográficas sinalizavam certo renascimento rural, após anos de êxodo e esvaziamento dos campos (Kayser, 1991). O avanço das formas de conectividade física e virtual aproximavam o rural e o urbano, borrando suas fronteiras. Em vez do atraso e da rusticidade, o rural do século 21 seria cada vez mais valorizado por suas várias funções e pelos atrativos associados às amenidades crescentemente buscadas por populações urbanas fugindo do *stress*, da poluição, do desemprego e da violência dos grandes centros. Trinta anos depois da emergência destes conceitos, a nova ruralidade revelou-se mais ambígua do que parecia, em uma combinação dialética com a persistência de uma velha ruralidade, metamorfoseada, contudo expressa no peso do poder agroexportador, na homogeneização de vastos espaços tomados por esta atividade e nos efeitos negativos deste mesmo setor sobre o meio-ambiente e a desigualdade.

Nestes três domínios específicos dos fenômenos espaciais – o regional, o urbano e o rural – três categorias passaram a ser usadas para melhor captar algumas das tendências em curso: multiescalaridade, multidimensionalidade e território. Em geral, novos enfoques como estes, que se apoiam numa ampliação e complexificação da base empírica implícita no prefixo “multi”, pedem teorias e métodos ainda mais robustos para que se possa alcançar grau mais amplo e sistemático de compreensão do real, pois agora são mais diversificados e interdependentes os domínios com os quais se precisa operar.

Talvez seja correto dizer, no entanto, que não temos, ainda, nem teorias tampouco políticas à altura dos grandes desafios civilizatórios e explicativos trazidos por estas transformações do capitalismo contemporâneo. Trata-se de uma transição de paradigmas (Favareto, 2007; Galvanese, 2021). Como em toda transição, todavia, o movimento é incompleto, com novas questões, hipóteses e ensaios de interpretação, mas ainda sem um arcabouço teórico devidamente armado com a coerência e consistência devidas.

Por óbvio, não se trata aqui de elaborar essa teoria. De forma bem mais modesta, o que se pode mostrar é que estes três domínios precisam ser analisados com base em um enfoque relacional, que pode ser forjado a partir de uma combinação envolvendo novas teorias do desenvolvimento. Esta não é a única conexão possível; em vez de analisar multidimensionalidade, multiescalaridade e territórios nos processos de desenvolvimento, pode-se, por exemplo, analisar processos de elaboração e estabelecimento de políticas públicas, de formação de identidades, de moldagem de fenômenos de resistência, entre tantos outros. A opção aqui adotada justifica-se porque foi no âmbito das teorias sobre desenvolvimento que a ideia de território ganhou projeção nos anos recentes, dando forma à chamada abordagem territorial do desenvolvimento, depois traduzida em políticas públicas.

Antes, porém, é interessante colocar algo sobre questões e temas que estas três categorias provocam para, posteriormente, avaliar em que medida as teorias sobre desenvolvi-

mento permitem manejá-las, e, finalmente, como as políticas públicas têm ou não operado com os elementos empíricos que emergem daí.

Começando pela primeira dessas categorias, afirmar que os processos de desenvolvimento são multidimensionais não passará de uma platitude se, após tal afirmação, não se encarar decisivamente o alerta de Amartya Sen (1992, 1998): não é só que há várias dimensões que importam; a grande questão está no fato de que não é possível promover todas elas a contento simultaneamente, porque os recursos são escassos, e porque há uma diversidade de seres humanos e é importante considerar o que, nessa diversidade, cada um deles valoriza. Por exemplo, não basta expor que não é só aumento da renda o que importa, mas também educação, saúde, proteção social, emprego, respeito à diversidade, entre tantos outros aspectos. A questão é como decidir, no âmbito das políticas públicas, e diante de uma capacidade de investimento que será sempre limitada, se é melhor colocar mais recursos em medidas que levem à ampliação do emprego, ou em expansão da rede pública de saúde, ou em melhoria da educação. Isto é, há um certo dilema e uma tensão entre os diferentes domínios ou ordens de liberdade de que os indivíduos desfrutam ou podem querer desfrutar.

Como define-se, então, a variável focal considerada mais relevante? Para as abordagens mais tradicionais, unidimensionais, a resposta seria fácil: basta olhar para a renda, pois tudo o mais viria por acréscimo. A experiência concreta, no entanto, mostra que não é assim. Vários são os casos em que o aumento da renda não veio acompanhado de mais bem-estar. Logo, se não há uma variável que se imponha univocamente sobre as demais, e se há uma diversidade de critérios legítimos para eleger esta ou outras, a única saída, afirma Sen, é deixar isso para o debate público, quando se trata do futuro, ou a análise aplicada, quando se trata de fenômenos presentes ou passados. De toda forma, o que fica é o alerta: mais do que alegar que várias dimensões importam, é fundamental analisar a tensão entre elas nos momentos e espaços de se fazer escolhas.

Quanto à multiescalaridade, também não passará de abstração vazia afirmar que os processos de desenvolvimento envolvem várias escalas se, junto a tal constatação, não se encarar decisivamente a ponderação trazida por analistas como Jessop (1994): sabemos muito pouco sobre a estrutura destas interdependências, além da afirmação de que elas requerem uma governança multinível. Smith (1992) e Brenner (2010), por sua vez, tratam do reescalonamento do Estado e da importância de olhar como os interesses do capital articulam-se nas diferentes escalas. A depender da perspectiva teórica que se adote, os processos sociais locais, as formas de regulação nacional ou os determinantes associados à escala global ou à internacionalização, podem pesar mais ou menos.

É aqui que a categoria território, a terceira da tríade mencionada anteriormente, surge como categoria síntese útil à análise dos fenômenos contemporâneos. Ela permite mobilizar uma teoria social de interpretação das articulações entre escalas, dimensões e *drivers* do capitalismo contemporâneo. Por certo há várias maneiras de definir território, ideia relativamente antiga e com ramificações na Geografia, na Antropologia e em outras ciências sociais. Há vários trabalhos que apresentam inventários de definições de território. Para as finalidades destas páginas, o que importa é que, quando associado à ideia de desenvolvimento e de políticas públicas, falar em territórios implica olhar para quatro ordens de interdependências.

Interdependências entre o local e extralocal

Embora a categoria território coloque ênfase nos aspectos endógenos a esta unidade de análise, segundo muitas abordagens, seria um erro analisá-la de maneira autárquica. Nenhum território é autônomo e as articulações entre escalas não se fazem entre unidades estanques; diferente disso, em cada território condensam-se os processos que emanam de várias escalas geográficas. Por isso a ideia de categoria explicativa síntese. Na realidade empírica, o global, o nacional, o regional ou outras escalas assumem uma concretude que a análise teórica precisa decompor deslindando seus nexos causais para, aí sim, identificar processos, atores e determinantes que só podem ser revelados assim, analiticamente. Isso, porém, só será feito a contento com base em um olhar para estas interdependências, para estas relações de influência mútuas entre o local e o que é externo ao local.

Aqui há uma questão importante: na direção oposta à da autonomia, muitas análises vão olhar para o território como mero espaço de manifestação de tendências externas, seja como lugar de incidência de políticas públicas, seja como local de expressão da dinâmica do capital. O risco neste tipo de olhar é esvaziar o conteúdo explicativo dos territórios: eles se tornariam, nessas abordagens, passivos, meros objetos de explicação daqueles fenômenos externos. O convite contido no bom uso da categoria territórios implica em, ao olhar para a determinação mútua entre o local e o extralocal, admitir que o tecido social local pode reorientar, rechaçar ou simplesmente absorver estas forças externas. Já é uma visão melhor, mas é igualmente limitada, aquela segundo a qual os territórios representam sempre resistência à dominação que vem de fora. Limitada porque deixa de lado a heterogeneidade de interesses, interna aos territórios, e também o fato de que as influências externas nunca são unívocas; há sempre forças sociais em disputa, dentro e fora dos territórios, cujos efeitos serão sempre contraditórios.

A estes processos, em que os territórios funcionam de maneira ativa, interagindo e refratando, ao menos em alguma medida, as forças exógenas, demos o nome, em outros trabalhos, de percolação (Favareto *et al.*, 2015), isto é, a capacidade substantiva que têm os territórios em absorver, resistir ou interagir, por meio de seu tecido local, com as demais escalas e processos que sobre eles incidem.

Interdependências entre sociedade e natureza

Territórios são unidades formadas por sistemas sociais e pelos sistemas naturais sem os quais não há atividade econômica – que transforma permanentemente materiais e energia em coisas que têm valor de uso e valor de troca –, e sem os quais tampouco há vida humana, que seria impossível sem os serviços ecossistêmicos prestados pela natureza, como a regulação térmica e do regime de chuvas, o fechamento do ciclo de determinados elementos químicos, entre outros aspectos absolutamente decisivos e insubstituíveis.

É por isso que não se pode separar como pilares ou domínios estanques o ambiental, o social e o econômico; porque os territórios são a unidade entre estes domínios, e o todo é mais que a soma das partes. A depender da escala que se está levando em conta, isso pode implicar reconciliar também unidades antes apartadas, como o rural e o urbano, pois o primeiro é a fronteira da relação entre sociedade e natureza, e o segundo representa seu mais alto grau de artificialização, mas um não existe sem o outro. As populações rurais precisam dos centros

urbanos como mercados, como oportunidades de acesso a certos bens e serviços, e o urbano depende do rural para prover matérias, energia e os serviços ecossistêmicos fundamentais à vida humana.

Interdependências entre dimensões da realidade

Sociedade e natureza, econômico e social, político e cultural; Qual dessas dimensões preside a conformação da dinâmica dos territórios se há tantos domínios que importam e se não é correto simplesmente listá-los sem desvelar a estrutura das relações entre eles? Um caminho possível consiste em compreender que sempre que se usa a expressão território está em questão a disputa entre os agentes pelo controle de seus recursos. Nesses termos, o que dá unidade ao território é justamente a forma como nele estrutura-se um determinado modo de dominação. Essa é a ideia corolário, também apresentada em Favareto *et al.* (2015). Afirmar, no entanto, que o poder explica o território ainda significa ficar na aparência do fenômeno. A questão consiste justamente em desvelar de que forma certos grupos sociais mobilizam os recursos do território – materiais e imateriais, físicos e simbólicos – para justificar e sustentar a dominação. O poder não é algo que simplesmente se impõe de um grupo a outro. É algo que se sustenta, de maneira conflitiva e em permanente disputa, em constante reinvenção, neste conjunto de interdependências entre dimensões do real.

Feitas estas advertências e considerações sobre o uso das categorias e sobre alguns cuidados a tomar, a próxima seção apresenta uma tentativa de explicar como estas interdependências funcionam em processos de desenvolvimento territorial e porque isso está na base da emergência da associação entre território e políticas públicas.

O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E SUAS REPERCUSSÕES PARA O CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Não se falava em políticas de desenvolvimento territorial ou em territorialização de políticas públicas no Brasil e na América Latina até a última década do século 20. Até a disseminação de programas de Pós-Graduação sobre gestão territorial, desenvolvimento regional ou territorial e afins, data desse período. Uma cronologia desses fenômenos mostraria claramente que a gênese está na associação entre território e desenvolvimento, e só posteriormente na sua extensão ao campo das políticas públicas (Favareto, 2007; Galvanese, 2021). Como já foi dito, a ideia de território é bastante antiga, com ramificações em diferentes disciplinas das ciências humanas e sociais. Sua incorporação ao léxico das políticas públicas, todavia, surge com o reconhecimento, na literatura sobre desenvolvimento, de que o capitalismo contemporâneo vinha produzindo crescente heterogeneidade espacial em vez da homogeneização imaginada no auge do capitalismo industrial, e, como desdobramento disso, a constatação de que as políticas públicas precisariam lidar com essa diversidade, adaptando-se a contextos distintos.

Os aportes das novas teorias do desenvolvimento

O campo das chamadas teorias do desenvolvimento firmou-se, no pós-segunda guerra mundial, em torno da preocupação sobre como reconstruir as economias destruídas com aquele brutal conflito e, ao mesmo tempo, evitar novas crises econômicas profundas que poderiam

favorecer tensões sociais como as que estiveram na base da ascensão do nazismo. Também procurava formas de dar respostas a problemas sociais imediatos, elevando o padrão de vida da classe trabalhadora de forma a fazer frente à propaganda socialista que não só se avizinhava no leste europeu, mas tinha também forte penetração no chamado Ocidente por meio dos partidos de inspiração marxista ou dos sindicatos.

De maneira um tanto esquemática, pode-se afirmar que, desde então, há, ao menos, quatro grandes tradições no campo das teorias sobre desenvolvimento. A primeira, de inspiração liberal e fortemente amparada nos marcos da teoria neoclássica em economia, é aquela que reduz tudo a como promover o crescimento econômico. Para isso, concentra toda a aposta na liberdade dos mercados. De maneira muito simples, o núcleo do argumento é que, havendo liberdade para investir, isto mobilizaria os atores privados a investir seu capital gerando riquezas, criando empregos e, por aí, melhorando a qualidade de vida das pessoas. Crises são, nesta visão, momentos de ajuste no comportamento dos agentes; nada que justifique uma forte e decisiva presença do Estado de maneira duradoura. Aplicadas ao campo da questão regional, tais teorias repetiriam O que disse o então Ministro de Estado Pedro Malan, nos anos 1990, naquela ocasião referindo-se à política industrial: dizia ele que a melhor política industrial consiste em não ter uma; o mesmo valeria, segundo tal vertente, para políticas regionais.

Por, no entanto, considerar que certas crises são, além de bastante frequentes, algo que gera um custo social severo e, ao menos em certa medida, evitável, surgiu a segunda vertente: aquela que argumenta justamente pela necessidade de que certas formas de regulação, incentivo e investimento se contraponham às crises cíclicas e permitam aproximar as taxas privadas e as taxas sociais de ganhos. Tendo nas teorias keynesianas um de seus principais pilares, estas abordagens heterodoxas também apostam na importância do crescimento econômico como algo central. Somente um certo tipo de crescimento econômico, entretanto, pode levar às convergências entre ganhos privados e sociais e à coesão desejada: aquele que se apoia em uma maior complexificação das estruturas produtivas. Por isso nestas abordagens a industrialização é tão importante: ela permite gerar mais elos nas cadeias produtivas, promovendo empregos, criando valor e distribuindo as oportunidades econômicas entre um número mais amplo de agentes. Estas abordagens sustentaram as políticas e os padrões de organização social durante a chamada era de ouro do capitalismo mundial, na qual ocorreu o fantástico salto nas condições de produção e produtividade da indústria mundial e que se fez acompanhar de uma elevação do nível de vida sem precedentes, sobretudo nos países mais ricos do mundo. Elas traduziram-se na mais bem-sucedida geração de políticas regionais aplicadas mundo afora, inclusive no Brasil, ainda que, por aqui, com limites estruturais.

Dois acontecimentos abalaram este modelo nos últimos 30 anos do século 20. A reprodução social do capital deixou de necessitar direta e imediatamente de uma constante expansão da sua base física: em um primeiro momento a revolução da microeletrônica pôs fim ao fordismo e permitiu que se produzisse cada vez mais com menos gente – e também com menos regiões –, como acrescentaria Paulo Krugman (1991), anos mais tarde; e, em um segundo momento, o deslocamento do eixo de acumulação para a esfera do capitalismo financeiro, aprofundando ainda mais essa apartação entre riqueza e expansão do bem-estar material coletivo, como bem demonstram os livros de Thomas Piketty (2014, 2019). Além disso, muitos países que haviam crescido bastante e se industrializado, mesmo que parcialmente, vinham experimentando simultaneamente a complexificação de suas estruturas produtivas, um

aumento significativo do produto bruto *per capita*, mas também uma explosão das desigualdades, limitando os efeitos do crescimento sobre o bem-estar das pessoas – novamente o caso do Brasil serve de exemplo.

Desse desencantamento com o crescimento econômico como base da expansão do bem-estar, surgiram as duas mais importantes vertentes contemporâneas do pensamento sobre desenvolvimento: as teorias que chamaremos, aqui, de novas abordagens, e o pensamento pós-desenvolvimentista.

O pensamento pós-desenvolvimentista tem uma grande vantagem e um severo limite. A vantagem consiste em trazer para o debate público temas de enorme valor ético e social, como os limites do crescimento econômico ante a crise ambiental, a necessidade de se respeitar valores e modos de vida diversos e o custo da ideologia do crescimento e dos padrões de consumo predominantes no capitalismo contemporâneo. Seu limite está em não oferecer bases teóricas para se elevar os níveis de satisfação das necessidades materiais de um mundo em crescimento demográfico na África e parte da Ásia, e com persistência da pobreza para um contingente expressivo de pessoas.

Retóricas como o decrescimento fazem todo o sentido em escala planetária ou em um grupo muito seleto de países, mas dizem pouco para o caso de países e regiões mais pobres, onde algum tipo de crescimento de suas economias seguirá sendo muito importante ainda. Também sobre os limites, há em algumas de suas vertentes certa idealização em torno de modos de vida de populações tradicionais. É preciso reconhecer que em muitas delas há privações materiais e, inclusive, opressão sobre certos segmentos, como mulheres e jovens.

Por tudo isso, é a quarta das abordagens sobre desenvolvimento aquela que mais interessa aqui. Ela tem como expoentes autores como Amartya Sen, Douglass North, Daron Acemoglu, Thomas Piketty, entre outros. Nem todos reivindicam-se como autores da economia do desenvolvimento. É disso, porém, que se trata quando todos têm como núcleo comum de seu pensamento as formas pelas quais seria possível expandir o bem-estar das pessoas por meio de transformações nos padrões de organização social.

Entre todos eles, talvez o mais conhecido e citado seja Amartya Sen e sua bela definição de desenvolvimento como expansão das liberdades. A maior parte das pessoas, no entanto, passa ao largo da parte mais complexa de sua teoria, mencionada páginas atrás: Se existe uma diversidade de seres humanos e, com isso, vários critérios que se pode adotar para considerar algo justo e desejável, como tomar decisões públicas que favoreçam as liberdades em um contexto de escassez de recursos? Ao afirmar que há um grupo de liberdades substantivas e fundamentais, como algo a que todos os indivíduos deveriam ter direito, independente da diversidade contextual, Amartya Sen dá uma parcial resposta. Outra parte de sua resposta consiste em afirmar que, mesmo nestes casos, é impossível padronizar *a priori* quais seriam os níveis mínimos de educação, de renda e outros fatores que cada indivíduo deveria ter para poder gozar tais liberdades. Indo mais longe ainda, Amartya Sen assevera que não basta ter um *quantum* destes ativos, mas que é necessário poder se mover no espaço social em condições de usá-los e convertê-los em realizações coerentes com o que as pessoas consideram o melhor para si. Logo, não é só uma questão individual se ter certos níveis de renda ou educação ou mesmo saúde, porque também importa o ambiente social: democracia e desigualdades, portanto, pesam decisivamente para que os indivíduos tenham as oportunidades necessárias

a fazer o que consideram o melhor para si. A única forma de arranjar essa complexa teia de condicionantes às liberdades individuais é, segundo ele, a construção de uma razão pública na qual as sociedades contratualizem, pactuem e partilhem um sentido no qual isso possa ocorrer.

Não é muito diferente o argumento de Piketty (2019) em seu livro *Capital et idéologie*. Se, no livro *O capital no século XXI*, ele chamava a atenção para o fato de que o capitalismo contemporâneo vinha anulando todos os ganhos conquistados no decorrer do século 20 em termos de redução das desigualdades (Piketty, 2014), na nova obra ele argumentava que não há fatalismo nisso; trata-se de algo reversível pela ação política. Após recorrer a uma longa história das desigualdades, ele chega ao período contemporâneo para afirmar que os termos atuais são insustentáveis, porque significam uma restrição crescente às possibilidades de incorporação das pessoas à vida social, e que, mais cedo ou mais tarde, este caráter excludente transformar-se-á em contestação, abalando a legitimidade das formas de justificação das desigualdades em seus termos atuais, como o individualismo meritocrático. Para ele, a única saída sólida possível, capaz de reconfigurar os termos da vida social de forma a garantir expansão do bem-estar, é um socialismo participativo, renovado, distante de qualquer forma de estatismo à moda antiga, mas impondo fortes controles sociais e contrapartidas ao capital.

É verdade que nem Sen, nem Piketty discutem o tema da mudança e de como poderia ser possível chegar a este novo padrão, mas autores como Douglass North, Daron Acemoglu e James Robinson, sim. Há, pelo menos, quatro ideias nesses autores úteis para pensar os processos de desenvolvimento contemporâneos e os caminhos da mudança.

Primeira ideia: após a derrocada do chamado socialismo real, o que se tem é uma diversidade de estilos de capitalismo. Nisso, uma distinção fundamental envolve as sociedades que se organizam a partir de regras políticas e econômicas que favorecem maior e melhor a incorporação das pessoas à vida econômica e social, e aquelas que bloqueiam os caminhos para que isso aconteça. North, Wallis e Weingast (2009) chamam o primeiro grupo de sociedades de acesso aberto, e a segunda como sociedades de acesso limitado. Acemoglu e Robinson (2012) destacam que as primeiras se baseiam em instituições econômicas e políticas inclusivas e o segundo grupo em instituições extrativas.

Segunda ideia: instituições econômicas são dependentes e derivam das instituições políticas existentes em uma dada sociedade, e não o contrário. São as instituições políticas que distribuem os direitos de propriedade de forma mais concentrada ou de forma a evitar privilégios excessivos; são elas que estimulam a mobilização do capital na direção da simples acumulação ou criam formas de recompensá-lo, preferencialmente quando é aplicado na produção de bens e oportunidades para grupos sociais mais amplos. São as instituições políticas, enfim, que definem o uso do fundo público e dos instrumentos de regulação da vida em sociedade de forma a favorecer grupos mais restritos ou grupos sociais mais amplos.

Terceira ideia: esta distribuição dos resultados econômicos afeta decisivamente a capacidade de que grupos sociais, por meio de suas formas de organização coletiva, possam exercer poder sobre o poder do Estado, controlando-o. Aqui o Estado não é, portanto, externo à sociedade, neutro; tampouco é somente o instrumento de dominação de uma classe sobre outra. Tem-se aqui uma equação mais complexa e algo desconcertante. Nas sociedades em que há maior concentração na distribuição dos ativos sociais e dos resultados dos processos econômicos (capital, mas também educação, reconhecimento entre outros), coalizões mais restritas de atores usam estes mesmos ativos para controlar o Estado e, por aí, sustentam

instituições políticas e econômicas que mantêm este padrão, esta ordem social, este círculo vicioso de extração (Acemoglu; Robinson, 2012). Nas sociedades em que há, inversamente, desconcentração na distribuição dos ativos e dos resultados, mais segmentos sociais têm os meios para influir na vida pública. Neste caso, o Estado e seu monopólio de uso e aplicação do fundo público e de elaborar e fazer cumprir regras sociais são, então, moldados de maneira a atender aos interesses destas coalizões mais amplas de atores, gerando um ciclo virtuoso.

Por que essa equação é mais complexa? Porque ela envolve uma gama mais heterogênea de forças sociais, e não somente as duas grandes classes sociais antagônicas em disputa. Importa muito a composição entre segmentos de classes nesta dinâmica. Esta composição é sempre móvel. Como ensinava Pierre Bourdieu (1996), há segmentos dominados entre os grupos dominantes e segmentos dominantes entre os dominados, e as composições entre eles são variáveis e múltiplas.

Por que isso é desconcertante? Pela dependência de caminho que há em ambos os ciclos, no desejável ciclo virtuoso e também no perverso ciclo vicioso. Por isso, é tão difícil haver mudança social, porque há um reforço permanente em cada caminho já trilhado, virtuoso ou não. Pior: se as classes menos favorecidas são destituídas de ativos, trunfos ou capitais, como elas reuniriam poder suficiente para alterar a ordem social? Para identificar as possibilidades de mudança é preciso, pois, que se interrogue sempre onde e como estão se dando as fissuras e rearticulações entre frações das classes dominantes e dominadas. Há um atrito permanente, e recomposição constante das bases da dominação nesta visão. Nessas fissuras e nas articulações entre frações, nos dois polos, operam as oportunidades políticas.

Quarta ideia: nesta dinâmica dos processos de desenvolvimento a mudança inclusiva implica quebrar o ciclo vicioso, no qual poucos ganham, algo raro, mas não impossível. Se as formas de organização social se estabilizam de acordo com as instituições existentes, mais ou menos inclusivas, se os processos sociais que sustentam estas instituições são sempre comandados pela ação humana, exercida por meio de coalizões de atores e não por fatalismos de qualquer tipo, e se a distribuição desigual dos ativos tende a reforçar sempre as coalizões dominantes, sejam elas amplas nas sociedades inclusivas ou mais restritas nas sociedades de acesso limitado, de onde vem a mudança nas ordens sociais? Segundo os mesmos autores, de três caminhos diferentes, nenhum deles com um bom desfecho garantido.

Pode haver *choques exógenos* que alteram o equilíbrio de uma ordem social, como guerras, crises econômicas de grandes proporções e crises humanitárias. Nestes contextos, alguns setores das velhas elites têm seus ganhos abalados e são obrigados a promover reacomodações, desalojando alguns dos velhos aliados e procurando novos, por exemplo entre os grupos que antes não eram tão bem posicionados. A grande depressão dos anos 1930 promoveu rearranjos nas coalizões, como no Brasil, favorecendo que parte da elite cafeeira se convertesse em atores da industrialização, necessitando, para isso, de uma classe média e de uma classe trabalhadora com outro perfil, que não cabia no Brasil agrário e escravista de outrora. Na Europa ocidental do pós-guerra as ameaças do nazismo e do socialismo forçaram as elites capitalistas industriais a ceder uma parte de seus ganhos potenciais em prol de um Estado de bem-estar social para evitar uma e outra ameaça.

Um outro caminho para a mudança é o *conflito entre instituições*, porque em toda sociedade há regras conflitantes coexistindo, mas em algum momento algumas perecem e

outras se afirmam-se. Noutro exemplo: Por que é nos EUA dos anos 1960 que eclode a luta antirracista com força suficiente para abalar certas estruturas? A instituição da escravidão já não existia há tempos, mas até aquele momento parte da numerosa população afrodescendente seguia tendo seu acesso a universidades, por exemplo, negado em certos Estados, ou não podiam frequentar alguns dos mesmos espaços usados pela população branca. Duas instituições conflitavam: a instituição formal da igualdade entre cidadãos, inscrita na Constituição, e a instituição informal da segregação racial. Ainda que não se possa falar em igualdade racial hoje, 50 anos depois é razoável afirmar que as formas de discriminação passaram a ser menos naturalizadas e mais penalizadas do que eram àquele momento.

Tem-se aí o terceiro caminho da mudança institucional: *a mudança incremental*. No mesmo exemplo foi preciso que houvesse a passagem de algumas gerações desde o fim da escravidão para que a população negra nos EUA aumentasse sua participação nos mercados, em cargos-chave no meio jurídico, na política, para, então, ter força suficiente em fazer valer, de fato, aquilo que já era um direito formal legítimo seu.

Qual é a conclusão, em síntese, dos aportes destas novas teorias do desenvolvimento?

Primeiro, desenvolvimento não é apenas crescimento econômico, é um processo multidimensional, cujo centro é, e deve ser, a expansão das liberdades humanas.

Segundo, esta expansão das liberdades humanas depende dos padrões de organização social, o que a literatura vai chamar de contratos, de instituições (como sinônimo de regras que estabilizam as interações entre os agentes, formais ou informais), definindo quem pode o quê em uma determinada sociedade.

Terceiro, contratos sociais e instituições não resultam da ação social individualizada, tampouco da simples ação formal dos partidos na arena política, nem mesmo do poder de uma classe sobre outra em um capitalismo heterogêneo e fragmentado. As instituições são delineadas a partir da composição de interesses de coalizões de atores sociais. Coalizões que amalgamam os interesses daquelas forças sociais heterogêneas e fragmentadas. Claro que aí ainda há dominantes e dominados e a oposição fundamental entre capital e trabalho. O que se destaca com a ideia de coalizões heterogêneas é que nas sociedades contemporâneas a clivagem entre dominantes e dominados, se bem existe e de maneira incontornável, não pode ser reduzida simplesmente as duas classes fundamentais de que se falava nos primórdios do marxismo. Importam, também, e muito, as tensões entre as frações dos grupos dominantes e entre as frações dos grupos dominados. Mais ainda, sem cisões nos grupos dominantes, os grupos dominados não conseguem mobilizar os ativos necessários a influir no jogo social de maneira a gerar e sustentar mudanças duradouras.

Quarto, a morfologia das coalizões dominantes ou desafiadoras e seu poder é algo que depende, inevitavelmente, de como distribuem-se os ativos necessários a participar da vida social, econômica e política, mas também da forma como estes ativos são mobilizados nas coalizões que comandam os processos sociais.

É assim, em resumo, que opera a tríade envolvendo atores, ativos e instituições nos processos de desenvolvimento. Resta observar, agora, como esta mesma lógica opera quando se trata de pôr em questão o desenvolvimento territorial.

Os aportes das novas teorias do desenvolvimento territorial

Começamos pela ideia de multiescalaridade. Ao longo do tempo as teorias do desenvolvimento, não sem razão, direcionaram-se fortemente aos Estados nacionais. As transformações da virada do século abalaram a autonomia desta unidade empírica, como se sabe, sobretudo por conta da globalização dos fluxos de pessoas, informações, bens, serviços e capital e da consequente internacionalização das economias. Vale lembrar que antes mesmo de estes termos se tornarem correntes na literatura internacional, o pensamento social latino-americano já chamava a atenção para a complicação que vinha ocorrendo com a penetração cada vez maior do capital internacional associado às burguesias nacionais nos nossos processos de industrialização, tornando obsoleto o sistema de oposições entre classes sociais presente em boa parte das análises até então, que opunham, de maneira mecânica e simplista, interesses nacionais a interesses internacionais. Apesar disso, é curioso observar como a literatura permaneceu presa a uma oposição entre a ideia de nação e a de globalização, em vez de produzir melhor entendimento sobre as distintas configurações possíveis envolvendo suas relações e interdependências.

Outro limite presente em boa parte da literatura diz respeito ao localismo, ainda que às vezes renovado, como se fosse esse o contraponto simétrico da globalização e da internacionalização comandadas pelo que alguns gostam de chamar de grande capital. Ora, em qualquer um dos extremos das escalas geográficas o jogo das coalizões sempre precisou se sustentar em arranjos territorializados. Voltando a exemplos já dados, a conversão de parte das elites cafejeiras em elites industriais no Brasil dos anos 1930, já mencionada, fez-se com base em um acordo que implicava limitar o ritmo e o alcance da industrialização e da urbanização aos novos centros, de forma a não abalar decisivamente as bases tradicionais da dominação das velhas elites agrárias em outras regiões como o Nordeste. Ou, mais adiante, a chamada modernização conservadora, conduzida pelos militares durante o período ditatorial no Brasil, precisou incorporar parte das elites nordestinas como associadas da industrialização, mas também sem abalar as estruturas da dominação, tanto no centro quanto na periferia do capitalismo brasileiro; estruturas cuja demolição era uma condição para se completar a transição do Brasil para um tipo de ordem inclusiva, como preconizado no discurso oposto – e que acabaria derrotado pelas forças autoritárias –, das reformas de base reivindicadas pelas forças populares.

Ora, as possibilidades dos territórios são, portanto, condicionadas tanto por fatores locais quanto por estas formas de composição com as escalas extralocais. Há um balanço de reforço mútuo no qual os territórios fornecem bases econômicas e políticas para a sustentação das ordens sociais nacionais (ou internacionais), na qual, inversamente, a distribuição dos investimentos e prioridades por parte do Estado central acomoda, de maneira espacialmente desigual, as oportunidades de inserção de territórios e dos grupos sociais dos territórios em cada ciclo da expansão do capitalismo em âmbito nacional. Não se pode analisar uma escala sem olhar para suas interdependências com a outra, ou com as outras escalas, se agregamos a isso os termos e condicionantes da inserção internacional do país. Isso já estava na base do pensamento de autores consagrados sobre a formação do Brasil, como Celso Furtado (2007) e, com diferenças, Francisco de Oliveira (1973).

É assim que um enfoque relacional ganha força: quando se olha para as relações entre escalas de maneira ativa e não de maneira unilateral ou por justaposição mecânica. É por isso que se precisa de muito cuidado com, ao menos, duas formas correntes de olhar para os

territórios, ambas bastante sedutoras: aquela que olha para os processos de internacionalização e financeirização da economia contemporânea apenas apontando seus efeitos sobre territórios; e, inversamente, aquela que vê nos territórios e processos sociais localizados um movimento de antagonismo e contraponto a esta internacionalização e financeirização.

No ângulo da literatura sobre a internacionalização e a financeirização, sua grande contribuição reside em situar os territórios nos marcos de um movimento mais geral da atual forma predominante de acumulação capitalista. O poder do capital financeiro e as interdependências entre seus movimentos e os interesses globais de grandes fundos de investimento, ou com relação aos requisitos de valorização futura da terra e dos recursos naturais, são elementos que obrigam o analista e os atores sociais a superar certa ingenuidade quanto ao poder local. Por outro lado, se tudo se explicasse pelos movimentos do capital ou pelos processos globais, como compreender a inegável diversidade territorial e a forma diferenciada de manifestação destas grandes tendências nos territórios? É preciso olhar para dinâmicas internas ao local para entender por que as feições da internacionalização e da financeirização não são homogêneas. É preciso levar a sério a dialética marxiana e examinar os dois polos em contradição, desvelando, desde a realidade concreta, qual é a síntese que se produz entre forças locais e entre elas e as forças extralocais. Sem isso os territórios viram meros objetos de manifestação de fenômenos que lhes são impostos. Há algo de simples reprodutivismo quando se procura apenas denunciar os males do capital para os territórios, sem essa dialética necessária.

Sob o ângulo oposto da literatura sobre os fatores locais, há um espelho invertido da perspectiva anterior. Nesta segunda vertente é comum encontrar análises por vezes um tanto mecânicas, segundo as quais os processos sociais locais representariam o contraponto àquelas formas homogeneizantes, comandadas por grandes forças alinhadas com o interesse do capital internacional. É certo que articulações entre atores e o fortalecimento de laços sociais locais podem representar um fator de resistência a interesses externos e formas de dominação impostas desde fora, mas em uma sociedade complexa é difícil imaginar que da soma deste arquipélago de resistências localizadas possa emergir um movimento forte o suficiente para alterar qualitativamente o resultado agregado do produto social. Dito de outra maneira, estas formas atualizadas de localismo esbarram em um teto baixo, determinado pelos limites do gradualismo das mudanças que elas podem ensejar. No mundo contemporâneo tem havido espaço para a coexistência dos dois modelos de atividades produtivas e de inovações: aquelas produzidas por agentes situados na escala local e apoiados em laços horizontais de solidariedade e cooperação, muitas vezes em oposição a padrões dominantes de produção e consumo, e aquelas identificadas com a escala internacional, e que se baseiam em crescente monetarização, verticalidade nas relações e impessoalidade nas trocas sociais, mas que também se sustentam em formas de enraizamento territorializado. Um problema consiste, pois, em compreender, em cada território, onde estão as bases de sustentação do modelo mais verticalizado. Outro problema, este relacionado às possibilidades de mudança, é que a soma desta coexistência até aqui tem gerado um saldo negativo, com prevalência das desigualdades e da crise ambiental.

Qual seria, então, a maneira de tratar substantivamente o território na compreensão dos processos de desenvolvimento contemporâneos? Um caminho, entre outros possíveis, talvez seja relativamente simples. Ele consiste em transformar em dois momentos da explicação aquilo que a literatura predominantemente dicotomiza, separa, opõe. Dito de outra forma, a questão não seria olhar ou pôr toda a ênfase no global ou no local, no nacional ou no internacional, e

sim em transformar os dois domínios e suas interdependências em diferentes e complementares momentos de análise, não importando por qual deles se comece. Isto é, pode-se analisar os condicionantes externos ao território e que funcionam como constrangimentos ou estímulos a determinado padrão de produção ou de organização social e, em seguida, compreender como a configuração territorial se estabelece em alinhamento, resistência ou recomposição perante estes condicionantes; ou pode-se partir do território, entendendo a dinâmica de suas forças sociais, e desde aí como isto alinha-se, se opõe, ou se combina conflitivamente com o ambiente extraterritorial. O importante é o duplo olhar para as tensões internas e para as tensões com o que aparece como externo ao território.

Na Europa uma rica tradição de estudos territoriais constituiu-se desde o último quarto do século 20, desde o seminal livro de Arnaldo Bagnasco – *Tre Italie: la problematica territoriale dello sviluppo italiano*. Na França e na Espanha vários autores deram forma e conteúdo a esse debate. Para analisar as dinâmicas territoriais a partir de um olhar como o esboçado, uma das melhores contribuições nos últimos anos vem dos estudos de Berdegué *et al.* (2015). Já dissemos que a ideia de território é especialmente importante para a compreensão das dinâmicas contemporâneas, porque ela permite olhar de forma relacional para domínios sobre os quais usualmente tem prevalecido leituras dicotômicas: sociedade e natureza, economia, política e sociedade, rural e urbano, local e extralocal. Berdegué *et al.* (2015) operam com, ao menos, três destes domínios e fazem diálogo explícito com a literatura sobre desenvolvimento, ao afirmar que os territórios inclusivos são resultado de formas de ação coletiva envolvendo coalizões amplas e diversificadas de atores que, por terem de contemplar uma pluralidade de interesses em sua agenda, moldam instituições com caráter mais inclusivo. Como se vê, leitura muito similar e inspirada por ideias formuladas pelas novas abordagens do desenvolvimento, apresentadas anteriormente. Mais que isso, aqueles autores afirmam que há maior chance de se constituírem coalizões com estas características em territórios com certa configuração na distribuição de ativos e na relação entre sociedade e natureza, que tornariam, ao longo do tempo, mais viável que surjam ali as coalizões amplas e as instituições inclusivas.

Dois pontos diferenciam esta abordagem de outras mais comuns sobre o desenvolvimento territorial: são as coalizões de atores e a capacidade em coordenar interesses plurais, e não o poder de um único ator, o que explica as dinâmicas territoriais inclusivas; e é a ação coletiva, por meio das coalizões, moldando regras do jogo (instituições), o que explica as melhores performances, e não a dotação natural de recursos, a localização de um território ou qualquer outro atributo físico.

Num exemplo, territórios com acesso e uso de recursos naturais mais abertos a distintos grupos sociais distribuem os ativos (terra, rendas, educação, por exemplo) de forma que setores mais amplos da sociedade local participem das oportunidades que vão se abrindo em sua trajetória. Estas oportunidades, porém, precisam de dois fatores para que se convertam em elemento de dinamismo: acesso a mercados (para captar rendas externas ou multiplicar ganhos derivados de trabalho e investimentos) e centros urbanos (para que se possa reinvestir essas rendas obtidas, sem que estes recursos sejam exportados para fora do território, esterilizando-o). Quando isso acontece há diversificação das estruturas produtivas e correspondente complexificação do tecido social, com mais atores participando da vida econômica e social. Com mais oportunidades locais, mais forças sociais podem influir nas decisões que, cotidianamente, vão sendo feitas a respeito do presente e do futuro do território, evitando a concentração e gerando

um ciclo virtuoso em escala local. É o que acontece, por exemplo, em territórios de economias diversificadas e com baixa concentração fundiária, como o Vale do Itajaí catarinense ou outras regiões do sul do Brasil com características similares.

No exemplo oposto, territórios com direitos de acesso e uso de recursos naturais limitados a certos grupos bloqueiam as possibilidades de que boa parte da população local disponha dos mesmos. Mesmo que se acesse mercados dinâmicos, essa renda externa capturada não se converte em expansão do bem-estar social local, porque a riqueza e as oportunidades já estão concentradas. Logo, os excedentes serão investidos fora do território, porque o mercado local é débil. Como consequência, as estruturas produtivas locais permanecerão, tendencialmente, especializadas e concentradas. Serão territórios ricos, mas desiguais, como acontece, em outro exemplo, na região do chamado Matopiba, nos cerrados do Nordeste brasileiro. Nos casos em que não há o acesso a mercados promissores será ainda pior, pois haverá uma estrutura territorial concentrada, especializada e, ainda, estagnada, como em parte do Semiárido da mesma região.

Num terceiro exemplo, se há distribuição de ativos, isto é, de direitos sobre acesso e uso dos recursos naturais locais, como a terra, mas não há mercados dinâmicos, haverá menos desigualdade, mas prevalência de pobreza, porque não há geração de riquezas que possa ser reinvestida no território, ampliando oportunidades, como acontece em certas áreas da Amazônia, onde a fronteira agropecuária ainda não avançou de forma avassaladora e predominam formas tradicionais de posse e uso da terra.

Em cada um dos exemplos os fatores estruturais favorecem uma certa forma de distribuição de ativos, e o comportamento dos atores, governando os investimentos, e os resultados do produto social local, reforça o caminho experimentado na trajetória anterior do território.

O segundo movimento explicativo, não explicitado nos trabalhos daqueles autores, deveria envolver as formas de conexão entre estas dinâmicas locais e os fatores extralocais, inclusive para compreender os processos de mudança. Ou seja, há forte interdependência entre estas características locais dos territórios e suas possibilidades de inserção externa; ou para usar os termos de Amable e Palombarini (2005), há forte coerência e consistência entre as instituições locais e extralocais. Para compreender isto é necessário trazer para a equação os movimentos mais gerais do capitalismo contemporâneo no Brasil e no mundo. Os territórios não são, então, somente espaço de valorização do capital ou de extração de *commodities*; são espaços de produção de bens e serviços variados, e, crescentemente, espaços de conservação ambiental (Dallabrida *et al.*, 2024).

É verdade que até aqui, por exemplo, no caso brasileiro, os territórios que mais se dinamizaram nas últimas décadas foram aqueles que dialogaram com uma daquelas tendências globais que é a alta demanda por *commodities* minerais e agropecuárias. Há, no entanto, forte incógnita sobre como eles vão responder à crescente valorização da dimensão ambiental; ou sobre como eles precisarão transformar-se se houver um sério debate no Brasil acerca dos limites do modelo de desenvolvimento atual e sua dificuldade em conciliar dinamismo e inclusão para as populações que neles vivem. As feições do capitalismo internacional e brasileiro, no decorrer do século 21, trarão pressões sobre os ativos dos territórios e sobre os arranjos de distribuição dos resultados econômicos e sociais do uso destes ativos, que podem ser bastante diferentes daqueles que prevaleceram no século 20 ou mesmo hoje.

A quem possa parecer estranho este tipo de argumento, vale lembrar que nem todas as regiões brasileiras responderam da mesma forma diante das mudanças econômicas ocorridas desde os anos 1990, com a abertura comercial e a concorrência com produtos importados. Em certos territórios as elites locais lograram certa recomposição de suas estratégias, enquanto em outros a destruição de atividades econômicas foi completa ou quase. Em outros, ainda, certas atividades econômicas beneficiaram-se do novo contexto. As distintas respostas da indústria têxtil ou mesmo do agronegócio são exemplos disso.

Não há ingenuidade nesse argumento, que sinaliza possibilidades de mudança de trajetória. Em outro texto (Favareto, 2019) argumentamos como vivemos um momento de paradoxos no processo civilizatório mundial e como isso pode significar tanto um aprofundamento de nossa trajetória recente de desindustrialização e maior da exportação de bens primários, ou pode levar a um novo ciclo, no qual novas formas de uso dos recursos naturais ocupe um papel importante. Ambas as possibilidades estão inscritas nas dinâmicas internacionais do capitalismo e dos nossos marcos civilizatórios.

É nestas tensões territoriais entre fatores locais e inserção extralocal, enfim, que se vislumbram potencialidades de mudança social. Relembrando os autores das teorias do desenvolvimento, isso pode se dar por pressão exógena, por conflitos entre instituições ou por mudanças graduais desde o peso relativo dos atores sociais. Em um ou outro caminho, o fator decisivo está em como irão se compor as coalizões de atores, moldando as instituições em caminhos coerentes com o primeiro ou com o segundo caminho possível.

A associação entre território e políticas públicas

Em Favareto e Lotta (2022) há uma pequena história da relação entre Estado, território e políticas públicas. Nela pode-se ver que, na sociologia e na ciência política, a categoria território está subjacente a uma longa trajetória de estudos sobre Estado: afinal, não há Estado sem território. Aí, todavia, o território é concebido como a base de atuação do Estado no exercício do monopólio do seu poder. Não há uma reflexão sobre como os territórios filtram o conteúdo da ação estatal. Já no caso da recente associação entre território e políticas públicas, especificamente, há maior abertura para fazer dos territórios uma variável importante para compreender o conteúdo mesmo da ação estatal. Nessas vertentes mais recentes é possível falar em duas gerações.

A primeira geração de políticas com referência explícita a territórios emerge quando este qualificativo passa a coexistir com iniciativas que acessam a ideia de território para se referir a interdependências entre o rural e o urbano, o ambiental e o econômico, sugerindo a necessidade de se dar atenção às articulações entre diferentes domínios que tomam forma naquelas unidades espaciais determinadas: são as políticas explicitamente territoriais, como os programas de desenvolvimento territorial ou de ordenamento territorial (Galvanese, 2021; Berdegúe; Favareto; Christian, 2019), experimentados na virada para o século 21.

Já nas últimas duas décadas há uma nova geração que começa a associar a ideia de territorialização à instituição de políticas setoriais (Dias; Seixas, 2020). Desde então vem tornando-se corriqueiro o uso de expressões como espacialização ou territorialização de políticas. Nesta vertente o aspecto central é a adaptação e a diversificação ou tipificação de investimentos e incentivos, de forma a torná-los mais adequados à diversidade espacial.

Ocorre que, muitas vezes, mesmo quando as políticas são explicitamente territoriais – trazendo esse adjetivo no nome dos programas – há um viés setorial nos investimentos e os territórios são tomados apenas como unidade de planejamento, como escala de aplicação de políticas. Quando se fala em territorialização, raramente explicitam-se quais aspectos dos territórios importam para a execução e resultados de tais políticas.

Em ambos os casos, portanto, o território é visto como espaço de realização da política pública, um elemento passivo para onde se projeta e no qual se concretiza a ação do Estado. Quando muito, há algum grau de flexibilidade para que atores territoriais indiquem prioridades aos gestores públicos, adaptando eles mesmos a política a contextos territoriais distintos, mas sem que estes fatores territoriais (como a diversidade de forças sociais existentes ou a identificação de trunfos e bloqueios nos modos de dominação local) sejam verdadeiramente incorporados no desenho dos programas. Dito de outra maneira, nessas formas muito se perdeu na passagem dos debates sobre desenvolvimento territorial para a normatização destes conteúdos no âmbito das políticas públicas.

Diferentes formas de classificação dessas iniciativas podem ser encontradas em Feio e Chorincas (2009) e Ferrão (2014), entre outros. Favareto e Lotta (2022), especificamente, categorizam as diferentes maneiras de associar políticas públicas e território em grupos, nos quais se operam usos fortes ou fracos da abordagem territorial, dando contornos à classificação a seguir.

Abordagem territorial nula ou inexistente

Nesse primeiro conjunto estão políticas territorialmente cegas. Isso envolve toda política setorial que se aplica desconsiderando fatores de natureza territorial ou que não se abrem a formas de adaptação a lógicas espaciais distintas. No caso brasileiro, por exemplo, o Proinfância é um programa destinado à construção de creches padronizadas e com contornos definidos de forma totalmente centralizada. O mesmo vale para a política de construção de Unidades Básicas de Saúde que tem o mesmo desenho. Poderia, todavia, aplicar-se também a políticas de investimentos em infraestruturas nas quais os territórios são apenas um espaço de investimento, como acontece em boa parte da carteira de investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal Brasileiro: a Ferrovia Transnordestina é desenhada para levar *commodities* das regiões produtoras para pontos de exportação, sem nenhuma estratégia para servir também a populações e municípios situados em seu traçado – como afirmou, jocosamente, uma liderança regional, “para os territórios afetados a única coisa que fica é o apito do trem...”.

Abordagem territorial fraca

Nesse grupo estão todas as políticas que, mesmo carregando o adjetivo territorial em sua formulação e tendo temas de natureza espacial em sua justificativa, são desenhadas de maneira única para os diferentes territórios, apenas com alguma abertura para que agentes locais apontem prioridades ou escolham investimentos em um leque limitado de ofertas que são, contudo, elaboradas e instituídas de maneira centralizada e padronizada.

O Programa Territórios da Cidadania, tal como introduzido no fim da primeira década deste século, apoiava-se em fóruns territoriais aos quais era apenas permitido optar por programas e recursos que compunham um cardápio organizado pelos Ministérios setoriais e por eles estabelecidos de maneira única. Havia uma valorização da ideia de desenvolvimento

territorial e de mobilização de atores locais, mas com uma padronização e uniformização dos investimentos. A diferenciação espacial reduzia-se somente à priorização de investimentos em um ou outro território a partir da escuta local.

Nesta categoria podem ser incluídas, também, todas as políticas públicas setoriais que afetam uma única dimensão da vida social ou econômica, mas que são executadas com alguma variação espacial. Por exemplo, as políticas estaduais de saúde que estabelecem prioridades distintas a depender da maior ou menor incidência de certas enfermidades e vulnerabilidades em territórios distintos, mas que continuam sendo introduzidas de maneira *top down*.

Abordagem territorial forte

Neste grupo estão as políticas territoriais ou que tomam fatores territoriais como elemento ativo em seu desenho e execução, adaptando-se às especificidades dos territórios e apoiando-se em fatores locais de maneira substantiva e ativa, e não meramente reativa ou instrumental.

Um exemplo são as políticas de gestão de bacias hidrográficas, quando operam com várias dimensões da apropriação e uso do espaço e não somente com as variáveis ambientais; ou a política de desenvolvimento territorial europeia, quando buscava diminuir assimetrias e fortalecer capacidades institucionais dos territórios, apoiando a elaboração e a criação de projetos de reestruturação produtiva baseados na valorização de ativos locais e conduzidos por agentes locais.

Várias avaliações sobre essas políticas foram produzidas ao longo das últimas duas décadas (Delgado; Leite, 2011; Silva, 2013; Berdegué; Favareto; Christian, 2019; Berdegué; Favareto, 2019 ; Perafán *et al.*, 2019, entre outros). A tônica que prevalece indica que houve uma importante inovação discursiva, empoderamento de atores locais usualmente preteridos e uma maior visibilidade para a importância de se tomar em conta a diversidade espacial do desenvolvimento e dos processos de elaboração, gestão e execução de políticas públicas. Isso pode parecer pouco, mas mudanças estruturais contidas em movimentos como esses demoram, até que se possa decantar as boas práticas daquelas ações que simplesmente representam retórica vazia. Há um aprendizado lento.

Estas mesmas avaliações mostram também que parte da dificuldade em promover inovações institucionais coerentes com a nova abordagem tem a ver com a permanência de um viés cognitivo e político fortemente setorial dos atores mobilizados dentro e fora do Estado, e a uma baixa capacidade política e institucional de engendrar projetos capazes de transformar estruturas territoriais como preconizado pela literatura. Isso vale tanto para as políticas de desenvolvimento territorial (Berdegué; Favareto, 2019) quanto para as relações entre território e políticas públicas em geral (Favareto; Lotta, 2022).

CONCLUSÃO

Territórios são sistemas sociais que dependem de sistemas naturais para seu funcionamento, o que permite ir além da dicotomia entre sociedade e natureza. Nele concretizam-se processos multiescalares e multidimensionais que, em geral, são tratados de forma separada por diferentes tradições disciplinares ou por diversos setores da burocracia governamental.

Territórios são, também, o espaço de uma permanente disputa em torno dos recursos nele contidos, o que permite trazer o conflito e as formas de dominação para o centro das explicações. Nestas unidades espaciais, com características próprias, as dinâmicas mais gerais que sobre eles incidem são filtradas, refratadas ou percoladas, o que confere a estas unidades espaciais um papel substantivo, e não meramente passivo, de receptáculo ou espaço de manifestação das tendências mais amplas do capitalismo contemporâneo.

Apesar do giro ou territorial vivido nas primeiras décadas do século 21, com a emergência da chamada abordagem territorial do desenvolvimento e com o enfoque territorial das políticas públicas, a literatura tem demonstrado que tais iniciativas ainda não lidam a contento com estes usos substantivos possíveis trazidos pela ideia de território. Valeria à pena, então, continuar insistindo na experimentação de políticas com este título?

Se o critério utilizado para chegar a essa resposta for o sucesso desses investimentos públicos em promover transformações territoriais dirigidas por certos propósitos éticos e normativos, a resposta seria negativa. Boa parte das transformações contemporâneas deve-se mais a efeitos territoriais indiretos de políticas setoriais ou a mudanças no padrão de reprodução do capitalismo contemporâneo do que, propriamente, de políticas explicitamente territoriais. A espacialização de políticas tem adaptado esses investimentos à diversidade espacial, porém sem mobilizar ativamente as estruturas territoriais.

Se, entretanto, a régua utilizada for diferente, e se admitirmos que a mudança potencial embutida no uso do adjetivo territorial tem um significado e um potencial bastante profundo, então a resposta pode ser um pouco mais generosa. O que ocorre é que com a nova retórica abre-se a possibilidade (ou a promessa) de uma verdadeira transição de paradigmas, ou seja, uma nova visão partilhada a respeito da natureza e das relações de causalidade que regem as relações entre territórios, desenvolvimento e políticas públicas. Como em toda condição de transição, novos problemas vêm sendo tratados, novos objetos ganham relevância, e há uma busca pelos aperfeiçoamentos correspondentes nos aparatos explicativos. Também, como em toda transição, trata-se de um processo lento, errático, onde o velho e o novo convivem.

Cabe à ciência e à burocracia do Estado estarem atentos aos erros e acertos, evitando o que Bourdieu (2001) chamava de amnésia da gênese, pois se forem esquecidas as razões que levaram à emergência do enfoque territorial, seu alcance ficará restrito à mera mudança discursiva, e então ter-se-á perdido uma tremenda oportunidade de aprimoramento da ação estatal.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre. Editora da UFRGS, 2006.
- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. *Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- AMABLE, B.; PALOMBARINI, S. *L'Économie politique n'est pas une science morale*. Paris: Editora Raisons d'Agir, 2005.
- BANCO MUNDIAL. *Reshaping Economic Geography. World Development Report 2009*. Washington DC: World Bank, 2009.
- BENKO, G.; LIPIETZ, A. (org.). *As regiões ganhadoras*. Distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica. Oeiras: Celta, 1994.
- BERDEGUÉ, J. *et al.* Conceptualizing spatial diversity in latinamerican rural development: structures, institutions and coalitions. *World Development*, v. 73, p. 1-10, 2015.

- BERDEGUÉ, J.; FAVARETO, A. *Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe*. Série. 2030 – Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe. Documento n. 32. Santiago de Chile: FAO, 2019.
- BERDEGUÉ, J.; FAVARETO, A.; CHRISTIAN, C. *Quince años de desarrollo territorial rural: que nos muestra la experiencia?* Buenos Aires: Teseo Editorial, 2019.
- BRENNER, N. A globalização como reterritorialização: o reescalonamento da governança urbana na União Europeia. *Cadernos Metrôpole*, v. 12, n. 24, p. 507-533, 2010.
- BOURDIEU, P. *As regras da arte – gênese e estrutura do campo literário*. São Paulo: Cia. das Letras, 1996.
- BOURDIEU, P. *Meditações pascalianas*. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2001.
- CASTELLS, M. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1983.
- DALLABRIDA, V. Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. *Análise Social*, v. L (2ª), n. 215, p. 304-328, 2015.
- DALLABRIDA, V. *et al.* Multidimensional Index of Territorial Heritage Activation – a methodological reference for territorial strategic planning. *Revista Paranaense de Desenvolvimento – RPD*, v. 44, n. 145, p. 37-49, 2024.
- DIAS, R. C.; SEIXAS, P. C. Territorialização de políticas públicas – processo ou abordagem? *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, v. 55, 2020.
- FAVARETO, A.; LOTTA, G. A longa evolução das ideias sobre Estado, políticas públicas e territórios – para além das políticas e abordagens territorialmente cegas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 24, n. 1, p. 1-29, 2022.
- FAVARETO, A. O desenvolvimento regional em perspectiva – uma abordagem baseada na tríade atores, ativos e instituições. In: SILVEIRA, R. L.; KARNOPP, E. (org.). *Atores, ativos e instituições: o desenvolvimento regional em perspectiva*. São Carlos: Pedro & João Editores, 2022. p. 17-43.
- FAVARETO, A. *et al.* Territórios importam – bases conceituais para uma abordagem relacional do desenvolvimento das regiões rurais ou interioranas no Brasil. *Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 14-46, 2015.
- FAVARETO, A. *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão*. São Paulo: Iglu, Fapesp, 2007.
- FAVARETO, A. Territórios rurais em um mundo urbanizado e globalizado – paradoxos e transição para a sustentabilidade. In: GUIBERT, M.; SABOURIN, E. (org.). *Ressources, inégalités et développement des territoires ruraux en Amérique latine, dans la Caraïbe et en Europe*. Paris: IdA/AFD/EU-LAC, 2019.
- FEIO, P. A.; CHORINCAS, J. Governança territorial e inovação de políticas públicas. *Prospetiva e Planejamento*, v. 16, p. 137- 157, 2009.
- FERRÃO, J. Ambiente e território: para uma nova geração de políticas públicas com futuro. In: SOROMENHO-MARQUES, V.; PEREIRA, P. T. (coord.). *Afirmar o futuro: políticas públicas para Portugal, desenvolvimento sustentável, economia, território e ambiente*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2014. p. 328-343.
- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- GALVANESE, C. *Paradigmas do desenvolvimento territorial em debate: contribuições críticas a um campo científico emergente*. Santo André: EdUFABC, 2021.
- JESSOP, B. Post-fordism and the State, In: MIN, A. (org.). *Post-fordism: a reader*. Oxford: Blackwell, 1994.
- KAYSER, B. *La renaissance rurale*. Paris: Editora Armand Colin, 1991.
- KOWARICK, L. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- KRUGMAN, P. Increasing returns and Economic Geography. *Journal of Political Economy*, v. 99, n. 3, 1991.
- LEFEBVRE, H. *La revolución urbana*. São Paulo: Alianza, 1972.
- MARICATO, E. *Metrôpole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.
- MARTINS, J. S. *Os sociólogos distraídos e a invasão ideológica nas ciências sociais*. Entrevista concedida ao IHU-On-Line. 2023. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/159-entrevistas/592388-os-sociologos-distraidos-e-a-invasao-ideologica-nas-ciencias-sociais-entrevista-especial-com-jose-de-souza-martins>
- MIRAFETAB, F. Insurgent planning: Situating radical planning in the global south. *Planning theory*, v. 8, n. 1, p. 32-50, 2009.
- NORTH, D.; WALLIS, J. J.; WEINGAST, B.R. *Violence and Social Orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- OLIVEIRA, F. *Crítica à razão dualista – o ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo Editorial, 1973.
- PERAFÁN, M. E. V. *et al.* Hacia una nueva generación de políticas públicas para el desarrollo territorial rural en América Latina. *Conference Paper*, InfoNote DTR, nov. 2019, p. 1-12.
- PIKETTY, T. *Capital et idéologie*. Paris: Editora Seuil. 2019.

PIKETTY, T. *O capital no século XXI*. São Paulo: Editora Intrínseca, 2014.

RANDOLPH, R. Do planejamento colaborativo ao planejamento “subversivo”: reflexões sobre limitações e potencialidades de Planos Diretores no Brasil. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía e Ciências Sociales*. Barcelona: Universidade de Barcelona, v. XI, n. 245, 2007. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24517.htm>

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

SEN, A. *Inequality reexamined*. Cambridge: Harvard University Press, 1992.

SMITH, A. Multilevel governance – what is and how it can be studied. In: PETERS, G.; JON, P. *Handbook of Public Administration*. London: Sage Pub, 1992.

VEIGA, J. E. *et al.* *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Brasília: Nead, 2001. (Série Textos para Discussão, n. 1).

WANDERLEY, M. N. B. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas – o rural como espaço singular e ator coletivo. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 15, out. 1999.

Autor Correspondente

Arilson da Silva Favareto

Universidade Federal do ABC (UFABC)

Av. dos Estados, 5001 – Bangú, Santo André/SP, Brasil. CEP 09280-560

arilson.favareto@ufabc.edu.br

Este é um artigo de acesso aberto distribuído
sob os termos da licença Creative Commons.

