



# **CAPITAIS INTANGÍVEIS NO DEBATE POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: UM RECORTE BIBLIOMÉTRICO**

**Felipe Polzin Druciaki  
Christian Luiz Silva  
Marcos Junior Marini**

## **Resumo**

A literatura apresenta muitos estudos e pesquisas sobre políticas públicas como ferramentas para promoção do desenvolvimento territorial. Neste sentido, o presente artigo buscou analisar os elementos teóricos presentes no debate das políticas públicas de desenvolvimento territorial sob o enfoque dos capitais intangíveis. Para o delineamento da pesquisa, a metodologia baseou-se em uma pesquisa bibliográfica, com a análise de fontes secundárias, formadas por artigos coletados na base acadêmica *Web of Science Core Collection*. A aplicação de um quadro conceitual no universo pesquisado possibilitou a visualização de uma diversidade de abordagens para a temática das políticas públicas inseridas na discussão do desenvolvimento territorial. Adicionalmente, a pesquisa revelou que as políticas públicas influenciam e são influenciadas pelos aspectos teóricos relacionados aos capitais intangíveis dentro do processo de desenvolvimento territorial.

Palavras-Chave: Políticas Públicas. Desenvolvimento Territorial. Capitais Intangíveis.

## **1. INTRODUÇÃO**

O modo de se pensar o processo de desenvolvimento de determinado espaço vem se alterando ao longo dos anos através de um processo dinâmico e disruptivo. O debate sobre o tema ganhou força no pós-guerra, em meados dos anos de 1950, com os manuscritos de Perroux, Myrdal, Hirshman, North e outros que adicionaram os fatores locais nas análises econômicas, reinventando as bases do desenvolvimento regional.

No Brasil a desigualdade socioeconômica é fato histórico e já conhecido e vivenciado por grande parte da sociedade. As diferentes características das regiões brasileiras somadas ao modelo de colonização agroexportador sedimentaram de



forma ainda mais incisiva essas disparidades (FURTADO, 1973). Resultado disso é o processo de desenvolvimento socioeconômico que concentra ainda mais as forças econômicas em determinados espaços, em detrimento do esvaziamento e enfraquecimento de outros (SANTOS, 2008).

Estes diferentes espaços dentro de uma região caracterizam a formação de um território, que possui sua identidade e capacidade própria para crescer e desenvolver. Cada unidade espacial de análise (território) possui uma carga de características naturais, sociais e econômicas, que, se ativadas de maneira coerente podem amplificar ou atenuar sua capacidade de desenvolvimento, porém nem sempre as forças de um território são capazes de ativar seu processo de desenvolvimento, trazendo a necessidade de intervenção do Estado.

Uma das formas de indução ao processo de desenvolvimento de um determinado território é a partir de ações estatais ligadas às públicas que possam direcionar ou capitanear os recursos produtivos de um determinado local em prol de seus atores. A ferramenta utilizada neste processo é comumente conhecida como políticas públicas.

As políticas públicas são resultado de ações do governo que visam produzir efeitos específicos (LYNN, 1980). De modo geral as políticas públicas reverberam os resultados de suas ações na economia e na sociedade de modo geral, por isso está interligada ao Estado, economia, política e sociedade (SOUZA, 2006)

As políticas públicas em prol do desenvolvimento territorial vêm sendo sistematizadas principalmente a partir da segunda metade dos anos de 1990 no Brasil e no mundo (FAVARETO, 2009). Outras concepções sobre as políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento territorial também são discutidas por Pecqueur (2014), em que o autor mostra a necessidade da política interagir com atores públicos, privados e associativos, a fim de obter uma melhor aderência da política em relação ao seu contexto.

Neste sentido, identificando a ligação entre o desenvolvimento territorial e as políticas públicas, nota-se o sentido de complementariedade entre os termos, suas ações e seus objetivos.

Neste contexto, busca-se responder a seguinte problemática: quais elementos teóricos estão contidos na discussão entre políticas públicas e desenvolvimento territorial? Os elementos são coerentes ao foco dos capitais intangíveis? Assim,



buscando avançar neste campo, visa-se analisar os artigos publicados e indexados na base científica da *Web of Science* entre os anos de 2005 a 2019 que discutam a relação políticas públicas e desenvolvimento territorial.

Este trabalho está dividido em 4 partes, além desta introdução. Na segunda sessão, encontra-se uma breve síntese da literatura acerca dos objetos de estudo deste trabalho, política pública e desenvolvimento territorial. Na sessão subsequente, são evidenciados os métodos envolvidos para coleta e tratamento dos dados utilizados. A quarta seção apresenta os principais resultados encontrados com base no método de investigação empregado, e por fim, a última seção apresenta as principais conclusões relacionadas ao problema de pesquisa.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Políticas públicas

O processo de desenvolvimento econômico ou social de um determinado recorte geográfico não é um processo linear e não ocorre com a mesma intensidade e força. Algumas regiões, naturalmente, apresentam níveis de desenvolvimento mais elevados que outros. Porém, existem aquelas regiões que possuem grande dificuldade em ampliar sua diversidade produtiva e alcançar um patamar de desenvolvimento, seja por questões naturais, sociais, políticas entre outras. Dessa forma, um dos mecanismos utilizados para dar início a um processo de desenvolvimento, acaba ficando a cargo do Estado, que intervém objetivando diminuir as disparidades existentes e melhorar a qualidade de vida dos indivíduos.

Esse papel do Estado perante a sociedade pode ser realizado através de uma ferramenta moderna, conhecida como política pública. A categorização das políticas públicas é objeto dinâmico e multidimensional. Na obra seminal de Lasswell (1936) o autor introduz a ideia de *public policy* e *policy analysis* na tentativa de conciliar as ações políticas com o discurso científico da academia através de um diálogo entre os tomadores de decisões, pois para o autor “*The study of politics is the study of influence and the influential*”. (LASSWELL, p13, 1936).

O objeto de estudo das políticas públicas está relacionado à natureza das atividades do estado, buscando entender e explicar o processo de planejamento,



formulação e implementação das políticas. Outra variante do escopo das políticas públicas é a *Policy analysis*, ou seja, refere-se aos estudos de política envolvendo a geração e mobilização de conhecimento em ordem para dar suporte à política pública (DOBUZINSKIS, HOWLETT, AND LAYCOCK, 2007).

Uma definição mais enxuta sobre *public policy* pode ser encontrada no trabalho de Thomas Dye, para o autor a política pública está relacionada a “*what governments do, why they do and what difference it makes*”. Ademais, Dye (1984, p. 3) ressalta que “política pública é qualquer coisa que um governo escolhe fazer ou não fazer”. Neste sentido verifica-se que a vontade política e o poder de influência gerado pelos seus representantes passam a ser fatores preponderantes na formulação de ações que visem o bem estar social.

Conceituar e denominar a importância das políticas públicas atravessa diversos campos teóricos, porém a visão geral do tema está ligado aos governos, natureza da política pública. Para Souza (2003) as ações das políticas públicas reverberam na sociedade e na economia, e isto mostra a aderência da política pública no processo de desenvolvimento socioeconômico de uma região ou território e suas inter-relações.

As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.

## **2.1 Teorias do Desenvolvimento Territorial**

As concepções do arcabouço teórico do desenvolvimento possuem diversas vertentes distintas e complementares entre si. O Desenvolvimento Territorial é um tema que pode ser considerado novo no debate acadêmico, ao se levar em consideração que suas primeiras construções do DT ganharam forma especialmente a partir de publicações de instituições que passaram a utilizá-la como base teórica para aplicação em diversas escalas.

A noção de escala e espaço delimita o local onde o desenvolvimento se (re) produz e acaba por introduzir outra dinâmica ao processo: a de que cada *lócus* espacial é a representatividade de um “ator”, e este ator é o território (SAQUET, 2007). O território é o espaço geográfico organizado pelos seus próprios atores, com base em interesses próprios ou coletivos, através de uma representação formal ou informal,

política ou social de suas relações sociais sobre o qual exerce controle e usufrui de seus recursos naturais (RAFFESTIN, 1993; SANTOS, 1999; HAESBAERT; GONÇALVES, 2004). E este território é capaz de alterar o espaço à sua volta mediante indução própria ou governamental a partir do protagonismo de seus.

As forças que emanam do território em prol do seu processo de desenvolvimento podem ser categorizadas na literatura como “capitais intangíveis”, ou seja, o capital está relacionado a um “estoque” que poderá ser utilizado em realidade para benefícios no território ou transformação em riqueza. No Quadro 1, pode-se verificar uma síntese teórica que diversos autores tratam dessa intangibilidade através de distintas nomenclaturas, todas voltadas ao processo de desenvolvimento.

Quadro 1 - Principais teorias relacionadas ao processo de desenvolvimento territorial.

Autores	Elementos Teóricos	Síntese
Putnam (1996) Coleman (1988)	Capital Social	Construção de relações sociais de forma horizontal que pode gerar efeito produtivo sobre uma sociedade
Putnam (2000) Rocha (2010)	Capital Institucional	Capacidade de construir ligações e pontes entre atores institucionalizados permitindo maior intercâmbio entre os envolvidos.
Boisier (2000)	Capital Sinérgico	Representa a junção de diversos fatores intangíveis como uma força cooperativa em prol de um objetivo em comum.
Mincer (1958) Shultz (1961) Becker (1962)	Capital Humano	Representa o estoque de conhecimento formal e informal dos indivíduos e que podem ser transformados em atividades que geram produção.
Coase (1937) Williamson (1979)	Governança	Configuração institucional de articulação dos interesses e objetivos no sentido de coordenação das ações.
Tabellini (2005)	Capital Cívico	Conjunto de valores e crenças que geram empoderamento e pertencimento e por consequência maior participação social nas decisões da comunidade.

Fonte: Elaboração própria

Para Haddad (2009) o desenvolvimento é um processo social e cultural e posteriormente econômico, ou seja, é um processo endógeno local. Neste sentido,

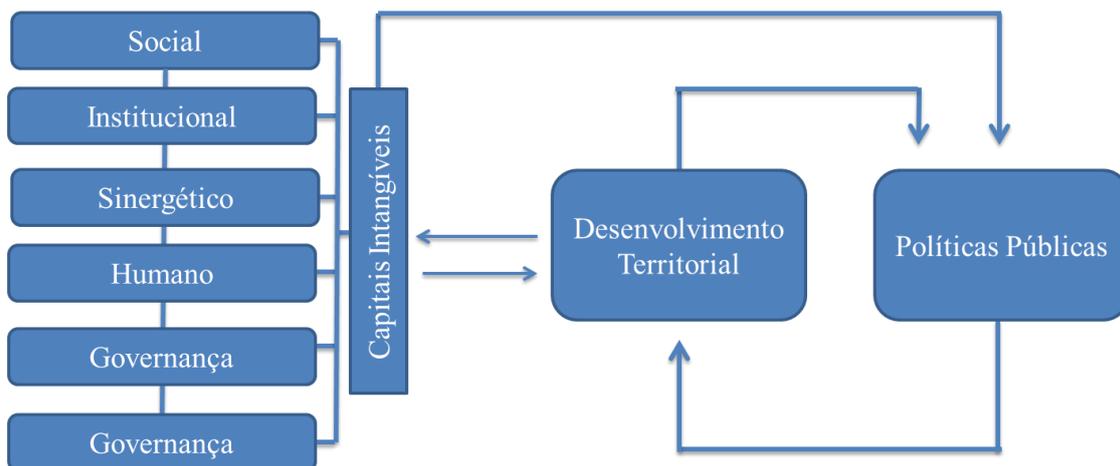
*Parece en principio razonable suponer que el capital intangible surge con más facilidad en espacios “proxémicos”, espacios sociales en los que prevalecen las relaciones de proximidad, más que en espacios “distémicos” con grandes distancias sociales (BOISIER, p.11, 2004)*

Nestas discussões, Boisier nos mostra que o senso de proximidade, relacionado ao processo de desenvolvimento endógeno aglutina formas de interação diferentes daquelas encontradas em regiões maiores ou outros centros. O território passa a carregar uma carga potencial a partir do estoque de seus capitais intangíveis, que poderão gerar benefícios para àqueles atores participantes do território. Assim,

[...] seria possível afirmar que o desenvolvimento territorial pode ser entendido como um processo de mudança estrutural empreendido por uma sociedade organizada territorialmente, sustentado na potencialização dos capitais e recursos (materiais e imateriais) existentes no local, com vistas à dinamização econômica e à melhoria da qualidade de vida de sua população (DALLABRIDA, 2007, p.51).

Cada sistema de DT é constituído por uma dinâmica interna, seu próprio modelo de desenvolvimento baseada em sua herança cultural, social, ambiental e econômica. Entender este processo perpassa pelo prisma do desenvolvimento focando em variáveis tangíveis e intangíveis que são inerentes ao território (STORPER, 1984; JEAN, 2011).

Figura 1 – Proposta de matriz teórico-conceitual



Fonte: Elaboração própria

A matriz exposta na Figura 1 é uma aproximação da interatividade das políticas públicas e dos elementos intangíveis que estão na órbita do desenvolvimento territorial. Esta proposta servirá como base para verificar os principais elementos relacionados com a literatura discutida nos resultados da investigação.



### 3. MÉTODO

Em seu delineamento metodológico esta pesquisa classifica-se como explicativa já que busca evidenciar a relação entre fenômenos ou situações (KUMAR, 2011). Em relação ao objeto de estudo, apresenta cunho bibliográfico, pois é uma pesquisa que procura explicar e discutir assuntos ou temáticas com base em referências publicadas, neste caso em periódicos eletrônicos.

A pesquisa ainda está classificada como uma análise documental, utilizando-se de dados secundários, a partir da análise e interpretação de dados já existentes na base consultada. Quanto à abordagem e discussão, utiliza-se de análise quantitativa em relação aos procedimentos de coleta e filtragem dos dados, bem como qualitativa em relação à análise dos dados, pois “*Words cannot be manipulated mathematically, so require quite different analytical techniques*” (WALLIMAN, p. 71, 2011).

Em consonância aos objetivos propostos, visa analisar comparativamente os elementos teóricos envolvidos na relação entre políticas públicas e desenvolvimento territorial, buscando focalizar os capitais intangíveis inerentes à temática. Utilizou-se um recorte temporal que compreende o interstício entre 2005 a 2019, ou seja, os últimos 25 anos de produção em âmbito internacional, na base de dados da *Web of Science Core Collection*, que atualmente é a maior base existente, incluindo 6 bases/repositórios científicos internacionais. Ressalta-se também, que foram realizados testes de aderência para identificar a viabilidade de rodar a busca com outros vocábulos similares, binômios juntos, com hífen, sem hífen, no plural e singular.

Após filtragem e teste de variações, foram utilizados como base os vocábulos na língua inglesa “*Territorial Development*” para procura no título de cada documento, e “*Public Policy*” de forma aditiva para busca como tópico, ou seja, buscado nas respectivas categorias de título, resumo e palavras-chave.

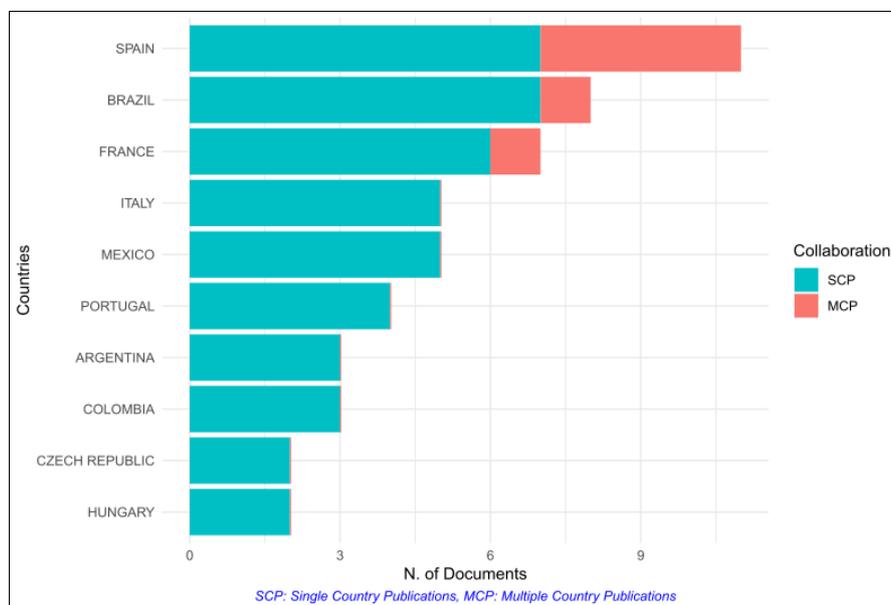
O total de documentos encontrados nesta configuração foi de 65 ocorrências. Os dados foram posteriormente exportados para o *software R*® v. 3.5.3 e tratados a partir da extensão *Bibliometrix V. 2.1.2*, permitindo a extração dos e classificação de todas as informações pertinentes aos objetivos propostos. Em seguida, procedeu-se a etapa de filtragem dos artigos para análise qualitativa do conteúdo e verificação de sua concatenação em relação aos eixos teóricos mencionados anteriormente no quadro 1.



#### 4.1 Distribuição dos artigos publicados por país

A análise dos resultados também evidenciou que dos 65 artigos selecionados na amostra, a maior parte foram produzidos na Espanha, Brasil e França, e inclusive são os únicos países que apresentaram cooperação na elaboração dos artigos, conforme exposto na Figura 3.

Figura 3. Produção científica por país em relação ao objeto de estudo



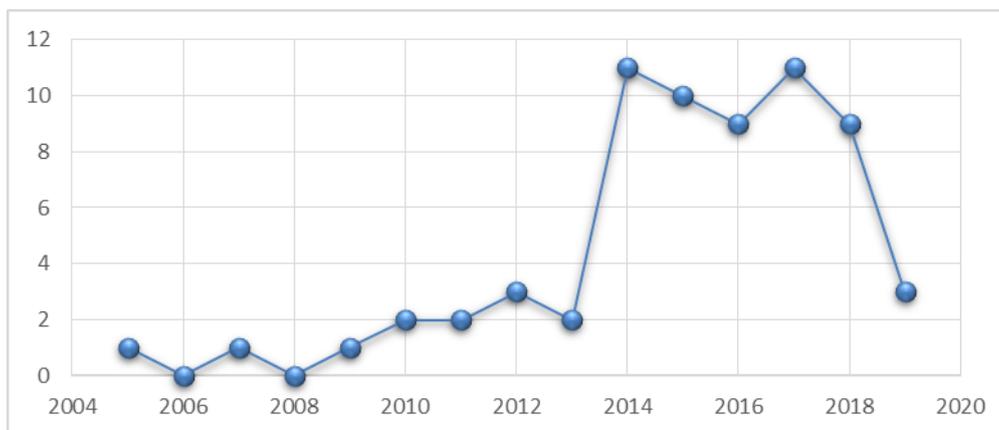
Fonte: *Web of Science Core Collection* (2019) com auxílio do *software R*.

As publicações seguem um certo padrão em concentrar-se nos países da Europa Ocidental, da América Latina e uma leve dispersão para o Leste Europeu. Chama-se atenção de não haver ocorrências de estudos Norte Americanos, Ingleses e Chineses, por exemplo, como ocorreu no teste bibliométrico para o binômio “*Regional Development and Public Policy*”. Uma das possibilidades está ligada à novidade do assunto na literatura de forma geral, já que o *maistream* do *regional science* vem sendo discutido já após a segunda guerra mundial, e o desenvolvimento territorial ganha corpo no início da década de 1990.

Verifica-se também que a produção na literatura internacional sobre o tema ganhou impulso principalmente após 2014, numa trajetória bastante recente de

publicação científica evidenciando o crescente avanço no debate teórico acerca do desenvolvimento territorial e sobre as políticas públicas para fomentar tal processo. Este fato inclusive justifica parte desta pesquisa mostrando o baixo nível de disseminação de trabalhos conforme visto no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Produção de artigos publicados por ano



Fonte: *Web of Science Core Collection* (2019) com auxílio do software R.

A partir de 2008 a produção torna-se crescente. No Brasil a data coincide com o lançamento da política pública Programa Territórios da Cidadania, que objetivava amenizar as dificuldades sociais e econômicas enfrentadas por municípios em territórios de baixo dinamismo econômico. Porém, há certa preocupação com o número de artigos publicados, chegando ao máximo de 11 por ano em 2014 e 2017. Talvez a baixa taxa evidenciada possa estar ligada ao fato da recente trajetória do debate aliada a falta de disseminação internacional das pesquisas realizadas em cada país, além da dificuldade em relação aos critérios técnicos internacionais para publicação em periódico indexado em bases científicas internacionais.

Dado o contexto geral dos resultados preliminares, faz-se necessário explicitar as etapas de filtragem e seleção dos trabalhos, objetivando ajustar a amostra de acordo com os elementos teóricos contidos nos mesmos.

## 4.2 Seleção e categorização teórica dos artigos

Como pressuposto inicial, o processo de seleção dos dados levou em consideração apenas aqueles artigos que apresentaram número de citação  $\geq 1$ , excluindo automaticamente cerca de 64% dos trabalhos encontrados, pois não foram encontrados registros de sua citação. Este critério foi levado em consideração para afunilar o tamanho da amostra com base no impacto dos trabalhos publicados. Assim, para a análise do conteúdo dos artigos encontrados, os mesmos foram filtrados por etapas, como pode ser visto na Tabela 1.

Tabela 1 – Etapas do processo de análise dos artigos encontrados.

Fase	Síntese do processo	Nº Artigos	% / Total
Etapa 1	Resultados encontrados	65	100%
	Artigos descartados ( $n^{\circ}$ citação $< 1$ )	42	64,3%
	Artigos aceitos para etapa 2 ( $n^{\circ}$ citação $\geq 1$ )	23	35,3%
Etapa 2	Artigos <u>sem</u> <i>Key Words</i> ou <i>Key Words Plus</i> * (descartados)	8	12,3%
	Artigos <u>com</u> <i>key Words</i> ou <i>Key Words Plus</i> (aceitos para etapa 3)	15	23%
Etapa 3	Classificação dos artigos por eixo teórico de análise	-	-
	Artigos com teor analítico duplicados em relação ao eixo de análise (descartados)	7	10,7%
Etapa 4	Artigos selecionados: mais citados por eixo teórico	8	12,3%

Fonte: Elaboração própria. \*KeyWords Plus® são termos de índice gerados automaticamente a partir dos títulos dos artigos citados. Os termos do KeyWords Plus devem aparecer mais de uma vez na bibliografia e são ordenados de frases de várias palavras para termos únicos

Após a realização da primeira etapa, foram pré-selecionados para análise 23 artigos, dos quais, 8 foram excluídos a posteriori, por não apresentarem *Key Words* ou *Key Words Plus*, inviabilizando a análise bibliométrica. Por fim, a partir dos 15 artigos restantes, seguiu-se uma classificação por abrangência teórica, na qual 7 artigos apresentaram conteúdo teórico semelhantes entre si. Portanto, ao excluir estes trabalhos, o produto da análise bibliométrica resume-se em 8 artigos finais, representando 12,3% do conjunto inicial, os quais foram os mais citados dentro do eixo teórico que foi classificado a partir de suas *Key Words*.

### 4.3 Análise qualitativa dos artigos selecionados

Após filtragem dos artigos via análise das palavras-chave, refinou-se a seleção dos artigos através daqueles trabalhos que se mostraram mais coerentes em relação ao objetivo do estudo, analisando o escopo dos mesmos em seu abstract. Ao todo chegou-se em 8 artigos que representam cada um dos elementos teóricos encontrados que apareceram nas palavras-chave, nos artigos mais citados. Estes artigos estão descritos no Quadro 2.

Quadro 2 – Artigos selecionados para análise

Elemento	Título	Autores	Ano	Instituição	Citações
<i>Human Capital</i>	Universities, innovation, and territorial development: a review of the evidence(1)	Smith, H. L.	2007	University of London-United Kingdom	73
<i>Civic Capital</i>	<i>From development to power relations and territorial governance: Increasing the leadership role of LEADER Local Action Groups in Spain(2)</i>	Esparcia, J; Escribano, J; Serrano, J. J.	2015	University of Valencia-Spain	16
<i>Territorial Resources</i>	<i>Inclusion of territorial resources in the product development process(3)</i>	Allais, R; Reyes, T; Roucoules, I.	2015	University of Technology of Troyes-France	12
<i>Territorial Cohesion</i>	<i>A territorial understanding of sustainability in public development(4)</i>	Péti, M.	2012	University of Szeged-Hungary	12
<i>Institutional</i>	Distributive politics and regional development: assessing the territorial distribution of Turkey's public investment(5)	Luca, D; Rodriguez-Pose, A.	2015	University of London-United Kingdom	9
<i>Governance</i>	Modelling the links between irrigation, ecosystem services and rural development in pursuit of social legitimacy: results from a territorial analysis of Hautes-Pyrenees, France(6)	Ricart, S; Clarimont, S.	2016	University of Girona-Spain	8
<i>Innovation</i>	Monitoring innovation and territorial development in Europe: emergent strategic management(7)	Kleibrink, A; Gianelle, C; Doussineau, M.	2016	European Commission, Joint Research Centre, Spain	6
<i>Social Capital</i>	Territorial rural development and cooperatives: an analysis from public policies(8)	Buendia-Martinez, I; Cote, A.	2014	University Castilla la Mancha-Spain / University of Quebec-Canada	3

Fonte: Elaboração Própria.

Os artigos selecionados, os mais citados de cada eixo teórico, evidenciam uma grande diversidade entre a origem de seus autores, e suas respectivas instituições. Percebe-se que, entre os artigos mais citados, há uma convergência geral apontando mecanismos intangíveis inerentes ao processo de desenvolvimento de um território, o que está, em grande parte, de acordo com a proposta da matriz exposta na Figura 1, porém, apresentou algumas diferenças conforme Quadro 3.

Quadro 3 – Cruzamento das matrizes teóricas

	Matriz Proposta	Matriz Encontrada	Identificação Artigo
Eixos Teóricos	Social	Social	(artigo. 8)
	Institucional	Institucional	(artigo. 5)
	Humano	Humano	(artigo. 1)
	Governança	Governança	(artigo. 6)
	Cívico	Cívico	(artigo. 2)
	Sinergético*	Inovação*	(artigo. 7)
		Recursos Territoriais*	(artigo. 3)
		Coesão Territorial*	(artigo. 4)

Fonte: Elaboração Própria

Após a análise dos 8 artigos mais citados, verificou-se que os eixos teóricos encontrados diferem, houve a ausência do Capital Sinergético e a adição da Inovação, dos Recursos Territoriais, Coesão Territorial e do Capital Cívico.

O potencial de inovação de um território segundo MacCallum (2009) não está necessariamente ligado à questões de tecnologia material ou de cunho econômico, mas além disso a inovação pode ser um processo social de forma a interagir com o território em que está envolvido. Percebe-se também neste sentido que o termo inovação social evidenciado pela autora relaciona-se aos recursos territoriais envolvidos na discussão que aparecem na Tabela 1 também como parte do processo.

Para Benko e Pecqueur (2001), os recursos territoriais são ativos tangíveis e intangíveis inerentes a um determinado território. Para Boisier (2004, p.4), *“La forma más primitiva y elemental de capital no será considerada en esta oportunidad. Me refiero al capital natural, esto es, el stock de recursos naturales de cualquier territorio.”* Esses ativos devem ser gerenciados pelos atores sociais e instituições, ou seja, por uma estrutura de organização ou coesão que tenha capacidade de promover esses recursos em prol do desenvolvimento deste território.



Neste sentido, a coesão territorial é uma competência dividida entre a união e os entes estaduais (FALUDI, 2006). A coesão territorial não é novidade, mas ganhou nova roupagem nos últimos anos ao focalizar as questões territoriais principalmente da Europa. A ideia de promover um território mais coeso e balanceado, objetiva reduzir as disparidades socioeconômicas e ambientais e também reforçar a governança territorial (MEDEIROS, 2016).

Os 3 elementos teóricos encontrados, inovação, recursos territoriais e coesão territorial, são fenômenos não excludentes, mas complementares entre si, e que na visão de Boisier (2004) estão de certa forma contidos no capital sinérgico, que segundo esse autor, reúne 9 tipos de capitais intangíveis responsáveis por engendrar o processo de desenvolvimento territorial<sup>2</sup>. A posteriori serão apreciados de forma sintética os 8 artigos encontrados mais citados, verificando quais os elementos teóricos contidos na relação entre desenvolvimento territorial e política públicas.

#### **4.3 Análise qualitativa dos artigos analisados.**

O primeiro trabalho a ser analisado é de Smith (2007), relacionado ao eixo 1, capital humano. Este foi o artigo mais citado entre os selecionados na pesquisa, e objetivou entender qual é o papel das universidades no Reino Unido em relação principalmente às políticas públicas voltadas ao fomento de inovação e ações empreendedoras atuando como um agente territorial.

Smith (2007) defende que as universidades são resultados de iniciativas públicas importantes, porém, na melhor das hipóteses, as atuais políticas públicas não dão conta dos conflitos gerados pela “triple helix” (Empresa, governo e universidade). Logo, o processo deveria levar em conta pelo menos 5 aspectos relacionados a inovação, a universidade e inovação, proximidade, empreendedorismo e governança. Desta forma haveria mais homogeneidade nas ações, pois a geração de capital humano e sua colaboração estão minada devido a alta concentração política dentro das decisões envolvendo as universidades e o processo de inovação (SMITH, 2007).

O segundo artigo corresponde ao eixo capital cívico, de autoria de Esparcia, Escribano e Serrano (2015). O foco do trabalho foi analisar a conduta do projeto

---

<sup>2</sup> Capital sinérgico uma função do capital econômico, cognitivo, simbólico, cultural, institucional, psicossocial, social, cívico e humano (BOISIER, p.5-11, 2004)



*LEADER* na Espanha, observando sua evolução e verificar quais os meios que os Grupos de Ações Locais fizeram melhoramentos na governança territorial e programaram estratégias de desenvolvimento a partir do empoderamento local (ESPARCIA; ESCRIBANO; SERRANO, 2015).

Os autores encontraram fatos que pressupõem que a estratégia *bottom up* do programa *LEADER* juntamente com o empoderamento local dos *stakeholders* e da população, ou seja, sentimento de pertencimento e identidade tem fornecido capacidade de desenhar políticas públicas e estratégias de desenvolvimento a partir das suas necessidades locais.

Logo, o empoderamento e o sentimento de pertencimento na realização de estratégias de baixo para cima (abordagem *bottom-up*) aumentam a capacidade integrativa do território, fortalecendo o desenho e a implementação das respectivas políticas públicas.

Outro artigo desta análise é de autoria de Allais; Reyes e Roucoules (2015) e compreende o eixo 3 de análise, recursos territoriais. Esta pesquisa objetivou apresentar uma proposta para integrar a cadeia produtiva entre empresas e os territórios envolvidos para criação de valor dos recursos latentes dentro do território sob uma perspectiva sustentável.

Conforme Allais; Reyes e Rocoules (2015), a proposta de vincular pequenas empresas à transformação de recursos territoriais é viável, desde que haja uma estrutura de governança e uma responsabilidade social na distribuição e venda dos produtos finais gerados no território. A política pública é o instrumento para efetivação deste modelo para que o modelo seja realizado em âmbito local.

O quarto trabalho avaliado, referente à coesão territorial, é de autoria de Péti (2012). O artigo objetiva discutir analisar a sustentabilidade sob um novo prisma territorial baseado nos conceitos de autonomia, harmonia, solidariedade, identidade e valores que seja regionalmente legítimo.

Neste sentido, as políticas públicas da união europeia têm servido de base para a análise dos territórios a partir da coesão territorial. Os resultados de Péti (2012) mostram que todos os ativos territoriais devem ser fixados em um documento ou política para que se viabilize. E ainda ressalta que é necessário envolver a



comunidade para estabelecer uma categorização de compromisso com a sustentabilidade territorial num ambiente de coesão.

Em relação ao eixo 5 da análise, relacionado ao capital institucional, o próximo trabalho analisado é de Luca e Rodriguez-Pose (2015), o qual objetivou mensurar até que ponto critérios socioeconômicos (equidade e eficiência) ou preocupações eleitorais determinaram a distribuição geográfica do investimento público nas 81 províncias da Turquia entre 2004 e 2012.

De acordo com Luca e Rodriguez-Pose (2015), os resultados da pesquisa mostraram que, embora questões eleitorais e institucionais exerçam influência sobre determinado território, estas não são suficientes para explicar a localização dos investimentos na Turquia. Os resultados também evidenciaram que ao contrário do que se prega na literatura da economia regional, o Estado turco tende a investir mais em áreas com maior nível de desenvolvimento em detrimento de outros locais. Outros fatores que Luca e Rodriguez-Pose (2015) trazem é que a política pública e o âmbito econômico nem sempre tem o mesmo objetivo, e assim, o ambiente institucional do mundo real é mais complexo do que se apresenta.

O sexto artigo analisado versa sobre o eixo governança. No artigo de Ricart e Clarimont (2016), os autores buscaram avaliar questões relativas ao uso e manejo da irrigação em propriedades rurais no sistema NESTE, no sul da França, utilizando a abordagem da governança em combinação com uma análise gráfica para entender os pontos de vistas conflitantes dentro dessa estrutura de governança.

Os principais resultados mostraram que, mesmo sob um mesmo arranjo institucional e sob uma mesma governança, há pontos de vistas heterogêneos em relação ao manejo da irrigação e práticas rurais. Porém, Ricart e Clarimont (2016) mostram que há capacidade de garantir acordos de mútuo benefício com governança participativa visando o desenvolvimento do território. Para os autores os resultados poderão auxiliar os *policy makers* em tornar as ferramentas de promoção ao desenvolvimento mais efetivas.

O penúltimo artigo analisado está relacionado à inovação, e corresponde ao artigo de Kleibrink e Doussineau (2016), o qual buscou examinar como *policy-makers* formatam o monitoramento da política de inovação territorial européia. O monitoramento das políticas públicas para inovação é um fator chave que vai além de uma simples análise, pois serve como parâmetro para *stakeholders*. Além disso,



vislumbrou-se que a confiança e proximidade territorial são fatores preponderantes no monitoramento desses processos que são vistos como fomentadores do processo de desenvolvimento de uma região ou território. Os autores defendem uma agenda integrada entre os atores territoriais e os *policy makers* para obter efetividade nas políticas inteligentes de inovação (KLEIBRINK e DOUSSINEAU, 2016).

Por fim, analisou-se o capital social, a partir do estudo de Buendia-Martinez e Cote (2014), que objetivou analisar uma cooperativa de desenvolvimento regional como promotora de políticas públicas para promoção do movimento cooperativista no Quebec, Canadá.

Os resultados demonstraram que o capital social envolvido na estrutura de uma cooperativa gera elementos propulsores do processo de desenvolvimento de um território, a partir da própria diversidade empresarial. Buendia-Martinez e Cote (2014) evidenciam também que a cooperação é fundamental para a superação de problemas, principalmente no meio rural, em que a dinâmica econômica é menos favorecida que nos grandes centros. Outra vantagem está na inclusão e participação democrática pelos envolvidos em um determinado território, que acabam fortalecendo o processo de governança e facilitando o processo de desenvolvimento (BUENDIA-MARTINEZ e COTE, 2014).

De maneira geral verificou-se nos artigos selecionados, alinhamento aos pressupostos teóricos elencados na matriz apresentada na Figura 1, com exceção dos tópicos: recursos territoriais, coesão territorial e a Inovação. Portanto, os artigos desta amostra evidenciam que a política pública quando trabalhada no contexto do desenvolvimento territorial, deve considerar ativos intangíveis em sua análise. Mesmo, em alguns casos, onde o artigo apresente outras palavras (sinônimos), a análise do seu conteúdo permitiu inferir que possui estreita correlação com um dos eixos teóricos, respondendo afirmativamente a pergunta de pesquisa. Diante do exposto, torna-se possível afirmar que existe relação de interação teórico-conceitual entre os artigos que tratam do binômio políticas públicas e desenvolvimento territorial, bem como, explicitar que a discussão dos ativos intangíveis estão presentes nas respectivas análises.



## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou evidenciar a discussão teórica entre a política pública e o desenvolvimento territorial sob o enfoque dos capitais intangíveis. Para tanto se utilizou do método bibliométrico, a partir da base de dados da *Web of Science Core Collection*, em conjunto com o *software R* e a extensão *bibliometrix*. Como resultado inicial de filtragem da amostra, foram encontrados 65 artigos publicados.

Os resultados mostraram, em um primeiro momento, o contexto geral da publicação científica no campo do desenvolvimento territorial e das políticas públicas, possibilitando verificar-se que a produtividade ocorreu a partir de vetores distintos e correlatos entre si, ou seja, os três países que mais publicaram na área foram França, Brasil e Espanha. Adicionalmente, foram os únicos que tiveram interatividade entre suas pesquisas. Os demais países também produziram de forma relevante, porém, sem interatividade acadêmica internacional captada pela base de dados pesquisada.

Notou-se também o pequeno número de publicação na área, que passou a ter maior número de artigos publicados a partir de 2008. Porém, mesmo em seu ápice, o número de artigos não ultrapassou 11 documentos publicados e indexados durante um ano. Isso demonstra a necessidade de uma maior discussão acadêmica visando preencher a lacuna do binômio políticas públicas e desenvolvimento territorial.

Os artigos selecionados para análise final foram classificados respeitando-se o número de citações, resultando em 8 eixos teóricos, ou seja, 3 eixos a mais que a matriz teórica proposta inicialmente pelos autores. Os elementos teóricos que foram encontrados adicionalmente na análise final, foram os recursos territoriais, a coesão territorial e a inovação. Ainda, a partir da matriz proposta (figura 1), não foi encontrado o elemento do capital sinérgico nos artigos analisados.

Diante do exposto, observa-se que o arcabouço teórico está incorporando outros aspectos teóricos. Mesmo assim, os três elementos encontrados nos artigos selecionados, possuem estreita relação com aspectos intangíveis do processo de desenvolvimento de um território. Em síntese, a análise de elementos intangíveis mostrou-se indispensável para orientar as políticas públicas relacionadas ao território.



## REFERÊNCIAS

- ALLAIS, R. REYES, R; ROUCOULES, L. Inclusion of territorial resources in the product development process. *JOURNAL OF CLEANER PRODUCTION*. Volume: 94 Pages: 187-197. HAL: 2015.
- BECKER, G. **Human Capital**. 2ªed. Columbia University Press, New York, 1975.
- BENKO, G., PECQUEUR, B., Os Recursos de Territórios e os Territórios de Recursos. Florianópolis, Revista GEOSUL, v.16, nº 32, jul/dez, 2001.
- BOISIER, S., El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico. Curso internacional Ciudad Futura II, Rosário. 2004.
- BUENDIA-MARTINEZ, I; COTE, A. Territorial Rural Development and Cooperatives: an Analysis from Public Policies. *CUADERNOS DE DESARROLLO RURAL*. Volume: 11. Issue: 74 Pages: 35-54. Bogotá, 2014.
- CAMPAGNE, P; PECQUEUR, B. Le développement territorial: Une réponse émergente à la mondialisation. Charles Léopold Mayer: Paris, 2014.
- COASE, R. H. The nature of the firm. **Economica New Series**, bol. 4, nº 16, p. 386-405. 1937.
- COLEMAN, S.J. **Foundations of social theory**. Cambridge: Harvard University Press, 1988.
- DLLABRIDA, V. A gestão territorial através do diálogo e da participação. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, v. 11, n. 245, 2007.
- DOBUZINSKIS, L; HOWLETT, M; LAYCOCK, D. Policy analysis in Canada: The State of art. University of Toronto Press: Toronto, 2007.
- DYE, T. D. Understanding Public Policy. Englewood Cliffs, N.J.: PrenticeHall, 1984.
- ESPARCIA, J; ESCRIBANO, J; JAVIER; S, J. From development to power relations and territorial governance: Increasing the leadership role of LEADER Local Action Groups in Spain. *JOURNAL OF RURAL STUDIES*. Volume: 42 Pages: 29-42. Elsevier: 2015.
- FALUDI, A. From European spatial development to territorial cohesion policy, *Regional Studies*, 40:6, 667-678, 2006.
- FAVARETO, A., Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil, Documento de trabalho no 26, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2009.
- FURTADO, C. **O Mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1973.



HADDAD, P. **Capitais intangíveis e desenvolvimento regional**. Revista de Economia, Curitiba, vol.3, nº 03, p.119-146, 2009.

HAESBAERT, R. GONÇALVES, C. W. P. **Desterritorialização, ultiterritorialidade e regionalização**. In: LIMONAD, E.; HAESBAERT, R.; MOREIRA, R. (Orgs.) Brasil século XXI por uma nova regionalização – agentes, processos e escalas. São Paulo: Max Limonad, 2004.

Harold D. Lasswell, Politics: Who Gets What, When, How. Clevelan: /New York 1936.

JEAN, B., Repenser le développement régional et territorial dans les zones rurale, 48è colloque de l'ASRDLF : site web asrdlf2011.com, 2011.

KLEIBRING, A; GIANELLE, C; DOUSSINEAU, M; Monitoring innovation and territorial development in Europe: emergent strategic management EUROPEAN PLANNING STUDIES. Volume: 24. Issue: 8 Special Issue: SI Pages: 1438-1458. Routledge: 2016.

KUMAR, R. RESEARCH methodology: a step-by-step guide for beginners. Sage: London, 2011.

LUCA, D; RODRÍGUEZ-POSE, A. Distributive politics and regional development: assessing the territorial distribution of Turkey's public investment. Journal of Development Studies. ISSN 0022-0388. LSE: London, 2015.

LYNN, L. E. Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980.

MACCALLUM, D. Social innovation and territorial development. Farham: Ashgate, 2009.

MEDEIROS, E. Territorial Cohesion: An EU concept. European journal of spatial development. Nº 60, v.1, 2016.

MINCER, J. Investment in human capital and personal income distribution. **The Journal of Political Economy**, vol. 46, nº. 4. August, p. 281-302, 1958.

PETI, M. A territorial understanding of sustainability in public development. ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT REVIEW. Volume: 32 Issue: 1 Pages: 61-73. Elsevier: 2012.

PUTNAM, R. D. **Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community**. New York: Simon & Schuster; 2000.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Tradução de: Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RICART, S. CLARIMONT, S. Modelling the links between irrigation, ecosystem services and rural development in pursuit of social legitimacy: Results from a territorial



analysis of the Neste System (Hautes-Pyrenees, France). *JOURNAL OF RURAL STUDIES*. Volume: 43 Pages: 1-12. Elsevier: 2016.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: Técnica e tempo, razão e emoção. 3 ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

SANTOS, M. O espaço dividido: Os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. 2ª ed. São Paulo: Editora da universidade de São Paulo, 2008.

SCHULTZ, T. W. Investment in human capital. *The American Economic Review*, Vol. 51, N. 1, p. 1-16, 1961.

SMITH, H. L. Universities, innovation, and territorial development: a review of the evidence. *Environment and planning government and policy*. Volume: 25 Issue: 1 Pages: 98-114. Sage: 2007.

SOUZA, C. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, p. 15-20, 2003.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma Revisão da Literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

STORPER, M. **Territorial development in the global learning economy**: the challenge of developing countries. *Revue Région e Development*, N.1, 1995. The web book of regional science. Regional Research Institute, West Virginia University, 1984.

TABELLINI, G. **Culture and Institutions**: Economic Development in the Regions of Europe. CESIFO, working paper N°. 1492 Category 5: Fiscal policy, macroeconomics and growth. July 2005. Disponível em: <[http://www.cesifogroup.de/portal/page/portal/DocBase\\_Content/WP/WP-CESifo\\_Working\\_Papers/wp-cesifo-2005/wp-cesifo-2005-07/cesifo1\\_wp1492.pdf](http://www.cesifogroup.de/portal/page/portal/DocBase_Content/WP/WP-CESifo_Working_Papers/wp-cesifo-2005/wp-cesifo-2005-07/cesifo1_wp1492.pdf)> Acesso em 10 de Junho de 2015.

WALLIMAN, N. *Research methods: the basics*. Taylor & Francis e-Library, 2011.

WEB OF SCIENCE. *Web of science core collection*. Clarivate, 2019.

WILLIAMSON, O. E. **The Theory of the Firm as Governance Structure**: From Choice to Contract. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16, No. 3, pp. 171-195, 2002.