



O TERRITÓRIO EM ABORDAGENS TEÓRICO-METODOLÓGICAS: DISCUSSÕES A PARTIR DE JOSÉ REIS, ARILSON FAVARETO E CARLOS BRANDÃO

Priscila Vargas Mello, Doutoranda PPGDR, Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC).

Jessica Damian, Doutoranda PPGDR, Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC).

Joana Zanon, Doutoranda PPGDR, Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC).

RESUMO: Partindo de reflexões produzidas no debate regional contemporâneo, este ensaio dedica-se à discussão conceitual de três elementos essenciais: o território, os atores que nele agem e as múltiplas escalas de análise e atuação (local, regional, global). Assim, sem nenhuma pretensão de esgotamento da temática, na primeira seção, analisa-se o território e seus atores, apresentando-se as discussões de José Reis sobre o território enquanto elemento central de uma epistemologia do território; e, em seguida, a partir das contribuições de Arilson Favareto, apresentamos as quatro etapas da abordagem espacial no desenvolvimento. Na segunda seção, sintetizamos as críticas de Carlos Brandão a abordagens sobre o localismo, bem como reflete-se sobre a necessidade de uma abordagem multiescalar do desenvolvimento, refletindo sobre seus aspectos teórico-metodológicos e práticos, assim como sobre a importância da pactuação em territórios mediante atuação do Estado em diferentes níveis, fator fundamental para pensar no desenvolvimento de forma equitativa e participativa.

Palavras-chave: Território. Localismo. Multiescalaridade. Desenvolvimento.



TERRITÓRIOS E(M) DESENVOLVIMENTO

Com vistas à promoção de equidade socioeconômica, e à luz das diferenças e das tensões estruturais entre os diferentes territórios, Reis (2005) coloca a questão de quais razões levariam determinado território a atrair ou a repelir – investimentos, pessoas, processos. Segundo o autor, a “razão de ser” do que acontece em um território poderia ser relacionada à mobilidade dos fatores de produção (pessoas, bens, capitais, tecnologias) bem como à genealogia dos processos, visto que são originários e se desenvolvem em circunstâncias concretas. Enquanto a abordagem da mobilidade considera o território mero receptáculo, a genealogia reconhece no território um papel ativo, de ação interveniente nos processos, demandando uma epistemologia do território.

[...] o que está aqui em causa não é o território enquanto conjunto físico de paisagens materiais, mas o território enquanto expressão e produto das interações que os actores protagonizam. O território, nestas circunstâncias, é proximidade, actores, interações. E é também um elemento crucial da matriz de relações que define a morfologia do poder nas sociedades contemporâneas. (REIS, 2005, p. 8)

Territórios são, portanto, construções: construções sociais, discursivas e materiais. Territórios são, também, relacionais, estruturados em três dimensões: proximidade, densidade e polimorfismo estrutural. A proximidade e a densidade compõem a rede matricial interna do território. A primeira se refere ao contexto e às relações propiciadas, enquanto a segunda consiste em interações continuadas, aprendizagens e competências. O polimorfismo estrutural, por sua vez, está relacionado às relações de poder, assinalando a tensão entre mobilidades e territorializações. “Um território (não sendo um dado, não sendo estático nem sendo garantidamente homogêneo) é, sem dúvida, um lugar em que se inscrevem relações de poder. Mas é, antes de tudo o mais, um lugar que define a morfologia das relações de poder em presença.” (REIS, 2005, p. 16).

Devemos ter muito cuidado quanto à ideia de poliformismo estrutural, porque a proposta de José Reis não busca apenas equilibrar as tensões que surgem a partir de abordagens pautadas em mobilidades ou em territorializações. Suas reflexões objetivam defender a autonomia de um campo de conhecimento, de uma teoria do conhecimento, capaz de refundar processos interpretativos, cuja centralidade está no território (REIS, 2005). Além disso, José



Reis não se posiciona favoravelmente à construção de estudos cuja base esteja em análises isoladas de escalas, enquanto simples descrições de fenômenos socioespaciais:

É por este conjunto de razões que me parece também importante que não se associe a análise territorial apenas à captação de uma determinada escala de um problema. A opção por uma visão territorial não é uma opção por uma escala de análise mais próxima da realidade, uma espécie de minúcia descritiva. Neste sentido, julgo que têm pouca pertinência os argumentos que procuram resolver as questões levantadas pelas visões territorialistas através da articulação de escalas de análise e da atenção a processos e atores que agem em escalas espaciais diferenciadas. A compreensão do território exige, desde o início, essa compreensão. O estudo do que constitui o território tem objetos de aplicação em escalas muito diversas, desde o nível local infranacional, ao regional supranacional. Mas não é isso que o diferencia e lhe dá um lugar próprio na produção de conhecimentos. (REIS, 2005, p.62-63).

E tal elemento também está presente em José Reis (2005; 2015; 2019; 2020) e já vinha sendo defendida expressamente no projeto teórico de António Lopes Simões (2001), cuja edição aqui usada, embora proveniente de quinta edição, publicada já no século XXI, apenas repete o texto original da obra, datado de outubro de 1979 do século passado. Nesse sentido, apresentamos o conceito de desenvolvimento para António Lopes Simões (2001, p.7-8), cuja essência dos argumentos também encontramos em José Reis (2005):

Considera-se que ao desenvolvimento, na grande maioria dos casos e particularmente em situações de subdesenvolvimento, interessa o crescimento; mas ter-se-á sempre presente que este apenas interessa como meio ou instrumento ao serviço daquele e não como objectivo em si.

As estruturas, os projetos e as organizações, cuja estruturação e funcionamento institucional recebem significativa atenção, devem promover acesso e oportunidades a partir de critérios de equidade, e não pelo simples *crescimento*. Ou seja, em José Reis o papel do Estado não é desconsiderado, embora inclua a presença de outros atores e fatores diversos, em diferentes escalas de análise (REIS, 2005).

Ademais, ainda que existam certos fatores produtivos e atores que não estejam *fixos* ao território, porque funcionam a partir de uma lógica (ou racionalidade) de *ótimas localizações*, para José Reis (2005) é fundamental pensar o território para muito além de tais arranjos racionais. O território, enquanto categoria de análise, precisa ser pensado para muito além do



que o resultado de escolhas promovidas por agentes sociais e econômicos que buscam maximizar finalidades econômicas. *Território* não é uma categoria acessória, mas fundamental para produção de saberes, de metodologias e de estratégias que visem processos políticos em desenvolvimento. Portanto, ao ser base fundamental para produção de saberes, a categoria território deve ser lida a partir da complexa interação de atores e de fatores de mobilidade; trata-se de ativo central, cuja consideração confere existência, formato e densidade à abordagem territorialista por ele defendida (REIS, 2005). Por isso, afirma “Não há interpelação sobre o território desligada de uma interpelação sobre a forma como funcionam, de um ponto de vista socioeconômico, os sistemas e as dinâmicas coletivas”. (REIS, 2005, p.52). Tal conclusão também está presente na análise de Tirelli (2020, p.249), quando refere:

Na maioria das vezes, o território aparece reduzido ao recorte espacial que delimita o local onde a política pública é implementada, ou seja, como o espaço sobre o qual deve incidir a política. De acordo com Reis (2015), analisar a genealogia dos processos que emergem nos territórios, sem desconsiderar os seus condicionantes externos e as particularidades decorrentes de cada formação territorial, permite compreender como se conformaram as instituições em um determinado local e de que forma elas atuaram (e atuam) condicionando as ideias e as percepções dos atores, refletindo-se na forma como eles se apropriam das políticas públicas e as implementam.

Em textos mais recentes, José Reis (2015; 2019) faz referência à sua proposta de *uma epistemologia do território* (REIS, 2005), articulando suas premissas com uma base institucionalista (1998):ⁱ

Um território é, portanto, composto por espaços materiais humanamente construídos – os lugares e as relações de proximidade com que se estabelecem modos de organização coletiva dotados de características sociais próprias –, assim como por sistemas físicos naturais, por infraestruturas de conectividade e, evidentemente, pela representação institucional de cada uma das suas componentes relevantes, além da representação política do conjunto. (REIS, 2019, p.4)

Dessa forma, a proposta de José Reis (2005) parte da ideia de que o território é uma interpretação radicalmente nova e comprometida com diferentes escalas de análise, com leituras que apostam nas mobilidades e nas territorializações e com complexas interações provenientes de tais elementos. Em síntese, trata-se de dirigir olhares para atores, fatores e



processos que se apresentam de diferentes formas nos territórios, porque esses estão constituídos e tensionados por relações de poder, não hierárquicas, mas externas, condicionantes e diretamente misturadas com elementos socioculturais das respectivas localidades.

Historicamente, porém, nem sempre foi atribuído ao território este papel ativo no processo de desenvolvimento. Para Favareto e Lotta (2022), apesar de as abordagens contemporâneas fazerem referência a categoria território, na prática, ainda predominam abordagens e propostas conferindo-lhe natureza passiva. Ou seja, ainda que o território importe, na prática, desconsidera-se o papel ativo de fatores territoriais - prevenientes de tensionamentos, disputas, ações, articulações... –, deixando-se de compreender o quanto tais dinâmicas influenciam na produção de diferentes arranjos, experiências e formas de implementação de políticas públicas, por exemplo. Em síntese, o caráter ativo do território é inerente à conformação e à atualização de suas dinâmicas. Para compreensão do protagonismo que o território vem ganhando ao longo do tempo, Favareto (2022) elabora uma periodização em quatro etapas da evolução do pensamento sobre a dimensão espacial do desenvolvimento. A primeira etapa data da virada do século XX. Neste período, há predomínio das abordagens estruturadas em torno da ideia equilíbrio, com prevalência da teoria neoclássica. O ponto central desse período é a expectativa de que, com o passar do tempo, as regiões tenderiam a uma convergência. Haveria transbordamento do dinamismo do lugar central para demais. Assim, caberia à teoria explicar os determinantes da centralidade e do transbordamento, que teria uma tendência de convergência no longo prazo (FAVARETO, 2022).

A segunda etapa corresponde ao período do pós-guerras mundiais. O paradigma anterior foi abalado pelas guerras, uma vez que não se observava na realidade a tendência ao equilíbrio e à convergência. Prevalciam a desigualdade e a tensão entre os desequilíbrios regionais. Acrescenta-se a identificação de um fator recorrente na trajetória do capitalismo: as crises cíclicas. Até que se efetive a convergência, muitas crises se desencadearão, e a sociedade sofrerá altos custos por isso. Neste sentido, se antes era o mercado o principal ator, nessa segunda etapa se destaca o Estado, com seu poder de investimento e de regulação, ocupando a abordagem keynesiana um lugar central. Trata-se do período da chamada Era de Ouro do capitalismo industrial, com predomínio de abordagens preocupadas em como corrigir desequilíbrios regionais e em identificar quais seriam os papéis do Estado nessa correção de desequilíbrios, cuja solução demanda intervenções estratégicas (FAVARETO, 2022).

Já a terceira etapa corresponde ao fim da sociedade industrial, na virada dos anos 1960-1970.

Uma das características mais marcantes deste período é o fim da ilusão de que o mundo se

XI SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL – Desenvolvimento Regional em tempos de emergência climática: desafios e oportunidades



tornaria cada vez mais homogêneo. Essa ideia estava presente nas duas etapas anteriores: na primeira seria um movimento natural, enquanto na segunda há o Estado atuando para corrigir os desequilíbrios em direção ao desenvolvimento econômico. De toda forma, haveria algum tipo de homogeneização. Esta ocorreria em duas fases. Primeira, incorporação cada vez maior de trabalhadores ao mundo do trabalho, possibilitando a exploração desse trabalho e a reprodução da acumulação capitalista. Segunda, produção de mais consumidores para completar o ciclo produtivo capitalista. Nesse contexto, o Estado garantiria condições para o investimento privado, enquanto este incorporaria os trabalhadores na vida econômica, resultando na ampliação do consumo, alimentando a arrecadação estatal e fomentando o lucro capitalista (FAVARETO, 2022).

A revolução da microeletrônica, entretanto, veio a intensificar o processo de heterogeneização, ao permitir uma maior produção com menor contingente de trabalhadores e conseqüente menor incorporação de consumidores ao mercado. Soma-se a isso o fato de não ser mais necessária a incorporação de novas regiões ao processo produtivo para que haja ampliação da produção. Nesse contexto, o autor questiona se haveriam regiões que se beneficiariam desse processo, e quais seriam tais regiões, em caso afirmativo. Importante observar que, também nessa terceira etapa, boa parte dos estudos continua entendendo o desenvolvimento regional como sinônimo de dinamismo econômico. Para estes, haveria uma relação linear entre dinamismo econômico, criação de oportunidades e conseqüente melhoria na qualidade de vida das pessoas (FAVARETO, 2022).

Por fim, a quarta etapa, no início século XXI, tem como principal expoente Amartya Sen (2010). O desenvolvimento em geral, como também em domínios específicos, deixa de ser visto como resultado da esfera econômica. Esta é apenas mais uma das esferas da vida social. O aspecto mais importante é superar (ou reduzir) desigualdades, partindo da premissa de que liberdade é o fim e o meio a partir do qual devemos problematizar desenvolvimento. Além disso, como dito, a proposta de Amartya Sen partiria do objetivo de superação de desigualdades, percebidas em diferentes domínios: regional, gênero, racial, social, renda e outros.

Na concepção proposta por Amartya Sen (2010), desigualdade de renda pode não ser a mais relevante, sendo central a eliminação de restrições que impeçam diferentes ampliações de liberdades, cuja ausência compromete a construção de trajetos de vida em plena potência de liberdade. A liberdade exige, portanto, muito mais do que uma visão instrumental negativa, responsável por proibir comportamentos que violem liberdades civis, políticas;

desenvolvimento, enquanto liberdade, depende da (re)distribuição de oportunidades, do



reconhecimento de diferentes formas e efeitos provenientes da desigualdade. (FAVARETO et al, 2015; FAVARETO, 2022). Galvanese (2018, p.27) sintetiza abordagem das capacitações de Amartya Sen, nos seguintes termos:

O aumento das liberdades substantivas supõe a presença de condições objetivas que permitam um crescente processo de aquisição de capacidades e poderes, iluminando não apenas a necessidade de estratégias de combate à pobreza e satisfação de necessidades básicas, mas a centralidade de combate às desigualdades no mundo contemporâneo, que assumem, por sua vez, uma definição mais ampla do que as visões tradicionais e seu foco nas assimetrias de renda.

Após tais reflexões, Favareto (2022) aborda a tríade atores, ativos e instituições, destacando a colocação de Douglass North, segundo a qual a performance de uma sociedade depende de como são organizadas as instituições que fazem a intermediação de relações sociais. Afinal, são as instituições que distribuem os ativos sociais (como a educação), econômicos e o poder político. São as instituições, também, que determinam quem pode fazer o quê. E acrescenta: instituições econômicas inclusivas dependem de instituições políticas inclusivas, estando estas geralmente presentes nos países mais ricos.

Quanto aos atores, Favareto (2022) evidencia o papel das coalizões de atores. Afinal, nas sociedades complexas, nenhum ator social tem força individualmente para sustentar ou modificar instituições. Coalizões envolvem, pois, disputa de interesses. Segundo o autor, coalizões amplas e plurais de forças sociais estão na base de instituições inclusivas, enquanto instituições extrativas são o resultado de coalizões restritas de forças sociais. Nesse contexto, elites sempre desempenharão um papel relevante, pois concentram ativos. O autor ressalva, porém, que não basta olhar para a classe dominante e a classe dominada: é preciso observar frações dominantes e frações dominadas das classes dominantes, bem como frações dominantes e frações dominadas das classes dominadas.

Em termos de desenvolvimento territorial, também não existe um ator ou um processo único que seja capaz de reverter o subdesenvolvimento. Necessárias, portanto, abordagens multiescalares, que atribuam lugar explicativo e um papel ativo aos territórios. Observa-se, por exemplo, a existência de territórios que negociam e que, portanto, não sofrem o mesmo tipo de influência da financeirização percebida no contexto de outros territórios. Ademais, é mister abordar aspectos multidimensionais, para além da justaposição de dimensões, bem como aspectos multiatores, para além da dicotomia entre forças e contraforças, e pensar os



territórios a partir de governanças policêntricas – um conjunto de arenas onde atores e coalizações estão sempre negociando a distribuição dos ativos. Favareto (2022) acrescenta que os territórios mal posicionados e marcados por desigualdades precisam de agendas transformadoras e inclusivas, sendo que, para que estas possam ser colocadas em prática, é preciso que se armem coalizações transformadoras e inclusivas, o que consiste em um enorme desafio em termos de quais seriam os atores e os interesses envolvidos. Para além da questão dos atores, outro aspecto fundamental de análise é a escala ou as múltiplas escalas em que tais agentes atuam, bem como as possíveis formas de pactuações entre eles, objeto da seção abaixo.

LOCALISMO, MULTIESCALARIDADE E PACTOS TERRITORIAIS

Uma das escalas de análise é a local. Diversas são as abordagens seguem o viés localista, segundo o qual as escalas intermediárias entre o local e o global, e as mediações por elas promovidas, teriam terminado. Em seu manifesto anti-localista, porém, Brandão (2003) critica a concepção que atribui à escala local um poder ilimitado, desvirtuando estudos da dimensão espacial do desenvolvimento capitalista. “Esta ‘endogenia exagerada’ das localidades crê piamente na capacidade das vontades e iniciativas dos atores de uma comunidade empreendedora e solidária, que tem auto-controle sobre seu destino, e procura promover sua *governança* virtuosa lugareira.” (BRANDÃO, 2003, p. 1, grifo original). Neste sentido, bastaria ao local demonstrar suas vantagens comparativas de competitividade e eficiência para ter assegurada sua inserção na modernidade. Os subsídios oferecidos pela cidade ou região a fim de atrair investimentos, porém, têm comprometido as finanças locais no longo prazo e negligenciando questões estruturais.

Ademais, a concepção localista subestima os limites significativos a que está sujeita a regulação local (BRANDÃO, 2003). Em outras palavras, Brandão (2003) apresenta críticas às leituras localistas, enquanto abordagens que focam em demasia no fluxo e nas redes. Tais leituras desconsideram classes sociais, conflitos; desconsideram a complexidade do que é pensar desenvolvimento e a importância dos territórios e da influência de outras escalas, para muito além das forças do território em si mesmo (endogenia exagerada). Também salienta Etges (2022, p.8), ao refletir sobre escalas territoriais, a importância de o território: “(...) ser visto como um campo de forças, como o espaço do exercício, de dialéticas e contradições entre o vertical e o horizontal, entre o estado e o mercado, entre o uso econômico e o uso social dos recursos.”



Boa parte da literatura que exalta o poder local está baseada em categorias, conceitos e noções resumidos no quadro abaixo:

"Divisão Social do Trabalho"	"Desenvolvimento Local/Endógeno"
1. Sociedade	1. Comunidade
2. Classes Sociais	2. Atores, Agentes
3. Capital (suas frações) X Trabalho	3. "Capital Social"
4. Propriedade dos Meios de Produção	4. "Agenciamento de Habilidades" e "Federar a Produção"
5. Relações Mercantis	5. Relações de Reciprocidade
6. "Mundo do Trabalho"	6. Recursos Humanos e sua empregabilidade
7. Estado	7. Mercado
8. Ação Pública	8. "Iniciativa Privada" e "Parcerias Público-Privadas"
9. Coerção da Concorrência	9. Cooperação
10. Fatores "exógenos" e macroeconômicos" são fundamentais e determinantes (câmbio, juros, fisco, regulação do mercado de trabalho, monetários, financeiros, fundos públicos, etc.)	10. Fatores Endógenos e "microeconômicos" do ambiente sinérgico são determinantes.
11. Padrões Concorrenciais comandados por Oligopólios	11. Micro e Pequenas Empresas e Empresas em Rede
12. Estruturas Produtivas	12. Economia "dos serviços", pós-industrial, pós-fordista e de acumulação flexível.
13. Poder; Hegemonia	13. Atmosfera
14. "Bloco Histórico"	14. "Espírito Empreendedor"
15. Divergência, Diversidade, Assimetrias	15. Convergência
16. Equidade	16. Eficiência
17. Pouca capacidade de Regulação Local pois o Centro de Decisão está no Centro	17. Governança Local
18. Ética	18. Estética

Fonte: Brandão, 2003, p. 3.

As abordagens localistas "[...] têm abandonado a perspectiva crítica da sociedade, retornando ao conceito de Comunidade, constituída por atores e agentes, e não classes sociais, e orientam suas ações pelo compartilhamento de valores da autoidentidade e do pertencimento [...]" (BRANDÃO, 2003, p. 3). Tais abordagens enfatizam, pois, as relações cívicas relacionadas ao capital social, ao invés da oposição entre capital e trabalho.

A partir destas passagens iniciais, é possível identificar uma crítica severa a interpretações que, apostando irresponsavelmente na suficiência dos fluxos, redes e *partilha dos lugares eleitos*, representa uma desconsideração de leituras que estejam vinculadas mais à esquerda do quadro de análise explorado pelo autor, ou seja, leituras que apostam na perspectiva crítica da sociedade e na importância do Estado, da Ação Pública, da Coerção da Concorrência e outros termos, para adoção de uma sistemática e de um *discurso*, cujo uso descontextualiza ou, quem sabe, esconde o quanto são necessários Estados, ações e organizações políticas para coesão de territórios, regiões e, por consequência, para construção de instrumentos que promovam possibilidade de desenvolvimento em equidade. Ademais, para Brandão (2003), qualquer dos elementos listados à esquerda no quadro acima é apto a desfazer os argumentos da regulação localizada.

Nesse sentido, a compreensão do sistema capitalista, passa pela análise



[...] dos determinantes maiores da lógica capitalista de acumulação do capital para se entender que o sistema, recorrentemente, aperfeiçoa seus instrumentos de ação, mobiliza a diversidade social e material em seu favor, ou seja, em benefício da valorização autônoma. Portanto, engendra processos transescalares, o tempo todo, em cada um de seus movimentos. (BRANDÃO, 2003, p.6).

Ou seja, evidencia-se que as leituras que estão à direita do quadro acima, em verdade, não pretendem apostar em uma abordagem *fluída* para todos os elementos e atores que compõem o cenário de desenvolvimento, mas apenas para aqueles que, acreditando nesta metáfora, não venham a representar entrave para os interesses do capital que, na análise do autor, volta a reinventar-se continuamente. E que jamais renuncia aos processos transescalares, explorando-os em exclusivo benefício de alguns poucos. Necessária, portanto, a reconstrução de escalas analítica e concretamente.

No entendimento do autor, “[o] poder não é disseminado, obviamente. Existe uma coesão orgânica extralocalizada, que não é abalada pelas iniciativas empreendedoras ou pela atmosfera de progresso” (BRANDÃO, 2003, p.9). Assim, questiona a capacidade da localidade de ter centros de controle e de decisão internos, que se baseiem na própria dinâmica endógena. Segundo ele argumenta, o capitalismo intensifica a mercantilização e aprofunda a divisão social do trabalho em todas as dimensões de tempo e de escala espacial. Assim, os localismos devem ser enfrentados por uma compreensão que reconheça que, tratando-se de desenvolvimento,

[...] no adequado sentido de “alargamento dos horizontes de possibilidades”, se está falando necessariamente de suas duas faces: 1) aquela (mais atraente) própria dos processos de se arranjar, montar, dar sentido, direção, coerência às transformações que uma sociedade quer armar e projetar para o futuro, dispondo de certos instrumentos eleitos para determinados fins; 2) aquela (menos sedutora) própria dos processos de se desmontar, desarranjar, importunar, constranger, frustrar expectativas e ações deletéria à construção social. (BRANDÃO, 2003, p. 8)

O desenvolvimento significa, portanto, um estado de tensão: não transborda, não se difunde, precisando ser arrancado, destruindo privilégios e importunando estruturas e coalizões tradicionais de dominação e de reprodução do poder. “É exercer em todas as esferas de poder uma pressão tão potente quanto o é a pressão das forças que perenizam o



subdesenvolvimento.” (BRANDÃO, 2003, p. 8). A literatura localista desconsidera completamente estas questões de hegemonia e de poder político.

O grande desafio da proposta transescalar é aprender a tratar dialeticamente as Heterogeneidades Estruturais (produtivas, sociais, regionais) de um País Continental, Periférico e Subdesenvolvido, como o Brasil, a fim de fazer operar essa sua imensa diversidade e criatividade no sentido do avanço social, político e produtivo. (BRANDÃO, 2003, p. 10).

Dessa forma, para Brandão, o enfoque localista é limitado e prejudicial, pois impede que façamos análises e construções que possam, realmente, a partir de uma estrutura coesa e organizada de Estado, agir enquanto ator fundamental no direcionamento do desenvolvimento. Afinal, para fazer frente ao aperfeiçoamento do capitalismo, que aprimorou sua capacidade de ser transescalar, utilizando as escalas nacional, regional e local em seu benefício, é preciso empreender ações políticas mais ágeis, potentes e sistemáticas, em várias direções escalares de forma simultânea. No caso do Brasil, essencial também regatar a potência de sua diversidade, entendida como virtude, e não como problema.

Uma das formas de se potencializar a atuação regional é através da realização de pactos territoriais. Nesse sentido, Brandão (2008) busca apresentar elementos teóricos e metodológicos para elaboração de pactos territoriais no Brasil, analisando limites e possibilidades de se “[...] institucionalizar o envolvimento e promover o diálogo e a concertação contratualizada de interesses, buscando criar elementos políticos redutores de incertezas e neutralizadores de fatores de instabilidade, oportunismos e ciclos políticos [...]” (BRANDÃO, 2008, p. 146).

A contratualização de estratégias de desenvolvimento, como forma de relacionamento entre as diversas esferas de governo, vem sendo indicada pela literatura como forma bem-sucedida de viabilização de arranjos estáveis e eficientes. Nesse contexto, Brandão (2008) questiona quais seriam as vantagens dessa formalização das articulações verticais e horizontais, bem como quais as possibilidades de arranjos informais alcançarem resultados virtuosos.

O autor cita a experiência francesa de descentralização de competências e de articulação entre diferentes instâncias e níveis administrativos, ressaltando que o Brasil não poderia nem deveria copiar modelos de outros países, mas sim buscar neles referências e aprendizados. Afinal, a Constituição Federal de 1988 transferiu aos estados e aos municípios responsabilidades significativas, descentralizando competências. Nesse sentido, processos associativos locais adquiriram importância, uma vez que permitem vantagens como ganhos



Romper com as forças desarticuladoras e os pactos de dominação interna, bem como estabelecer estímulos à identidade/diversidade/diferenciação/variedade são tarefas longas e difíceis, que devem, no percurso, ser, estruturalmente, participativas e pedagógicas. É necessária ampla repactuação de forças antagônicas, bem como contratualização dos compromissos. (BRANDÃO, 2008, p. 150).

As concertações regionais e metropolitanas são importantes instrumentos para enfrentar questões que extrapolam os limites territoriais-administrativos dos municípios. Para isso, importante pactuar a contribuição de cada parte em termos de gerenciamento, de participação da comunidade, de compartilhamento de equipamentos e pessoal, bem como questões de natureza financeira. “É indispensável, nestas ações consorciadas, a assunção, amplamente pactuada, de responsabilidades, custos e benefícios, objetivando a tão difícil e desafiadora compatibilização entre eficiência e equidade.” (BRANDÃO, 2008, p. 152). Neste sentido, essencial garantir espaços amplos de discussão do balanceamento entre os custos e os benefícios envolvidos.

A ação supralocal geralmente pode lograr grande êxito em aumentar o “poder de diálogo, pressão e negociação” vis-à-vis ações isoladas dos municípios de determinada região, contribuindo para aumentar a acessibilidade a outras escalas espaciais e a outros níveis de governo superiores. Não obstante, é necessário nessas experiências conjuntas, que haja solidariedade institucional para evitar os conflitos de competência e as sobreposições entre as distintas esferas de poder. (BRANDÃO, 2008, p. 152).

Brandão destaca, ainda, a relevância de uma lógica territorial, que supere a visão setorial da administração pública no Brasil. As políticas de desenvolvimento devem, pois, considerar o conjunto territorial como um sistema, atuando sobre a totalidade do tecido socioprodutivo. “Em suma, a agenda do desenvolvimento deve abordar devidamente a interurbanidade; a intersetorialidade produtiva e inter-regionalidade territorial.” (BRANDÃO, 2008, p. 154). Nesse contexto, o território deve ser entendido como construção social e manifestação de conflitualidades, e não mero dado de realidade, sendo também um espaço de possibilidades, indeterminação e contingência.

E quanto à escala, as políticas de desenvolvimento que apresentam melhores resultados têm sido aquelas que não discriminam uma escala, reforçando ações multi-escalares, a fim de (re)construir as escalas espaciais que melhor se adequem ao problema concreto enfrentado.



É preciso construir mesas de diálogo e levantamento de problemas e discussão da capacidade coletiva de sua resolução, buscando a articulação com os níveis de governo e as esferas de poder pertinentes àquela problemática específica; explicitar os conflitos de interesse e construir coletivamente a contratualização das políticas públicas. Esses contratos devem articular, horizontalmente, os agentes políticos de determinada escala. Devem-se, ainda, submeter circuitos mercantis, sociopolíticos à circunscrição pactual em dado território, bem como engendrar uma ação coletiva que seja pedagógica, que densifique a consciência social cidadã e a legitimação política. (BRANDÃO, 2008, p. 155)

Em suma, independente do arranjo institucional adotado, Brandão (2008) é inequívoco ao sustentar que estratégias para romper com ciclos e ocorrências sistêmicas de desigualdade e exclusão precisam da atuação estratégica e atenta do Estado, mas não de qualquer Estado, e sim deste enquanto agente estruturalmente participativo e dotado de medidas e instrumentos pedagógicos. Trata-se de crítica severa a interpretações que, apostando irresponsavelmente na suficiência dos fluxos, redes e partilha dos lugares eleitos, desconsideram a importância de uma perspectiva crítica da sociedade atenta à importância do Estado, da Ação Pública, da Coerção da Concorrência, porque descontextualizam os papéis e as ações que podem ser promovidas a partir de comandos e sinais promovidos pelo Estado, sem excluir, por certo, ações e organizações políticas que venham (em contextos de disputas e de conflitos) somar às as estratégias de coesão, organização e promoção do território.

E por que esta última observação é tão fundamental, não só para este ensaio, mas para a reflexão do campo de estudos comprometidos com diferentes propostas e objetivos de desenvolvimento? Porque desenvolvimento territorial e suas escalas de análise fazem parte de projetos de Estado em democracia. Em outras palavras, refletir sobre desenvolvimento e planejamento consiste em refletir sobre escolhas e estratégias políticas, inerentes a escolha de projetos e compromissos políticos que, de diferentes formas, precisam levar em consideração as pessoas, promovendo a superação de entraves e de restrições que impedem cidadãos de viver e de construir projetos de vida de modo equânime. Superar desigualdades regionais, portanto, consiste em pensar em modelos que não desconsiderem diferenças e circunstâncias territoriais, porque "(...) o território tem de ser visto como algo que está em processo. E ele é muito importante, ele é o quadro da vida de todos nós, na sua dimensão global, na sua dimensão nacional, nas suas dimensões intermediárias e na sua dimensão local." (ETGES, 2022, p.8).



Território não deve ser *usado* como instrumento teórico-metodológica meramente descritivo de um espaço geográfico, tampouco pode ser presumido como realidade ampla e totalmente conhecida, como se não existissem circunstâncias sociais, históricas, econômicas e políticas próprias a ela, e, ao mesmo tempo, relacionadas diferentes escalas. Territórios são construídos em (seus) diferentes processos históricos e políticos, em múltiplas escalas (ETGES, 2022). Assim, ao nosso campo de estudos regionais, cabe buscar elementos para compreendê-los criticamente, a partir “(...) [d]o significado do movimento entre o singular o particular e o universal e as repercussões decorrentes desse movimento na configuração do território”. (ETGES, 2022, p.314).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As concepções acima discutidas apontam para a complexidade dos desafios que se colocam ao pensarmos as trilhas e as estratégias de desenvolvimento, especialmente em contextos históricos que disputam narrativas e sentidos sobre melhores caminhos para escolhas e construção de realidades. Apesar dos diferentes trajetos epistemológicos, as propostas convergem quanto ao fato de o (sub) *desenvolvimento* não resultar de contextos homogêneos, idênticos ou dissociados de circunstâncias históricas e territoriais específicas. A suposta reversão da condição de subdesenvolvimento não ocorrerá automaticamente pela ação do mercado, nem será suficiente apostarmos na atuação exclusiva de apenas um ente (governo, sociedade) ou escala (como defendem os localistas, por exemplo). Essencial, portanto, partirmos de propostas epistemológicas que pensem e analisem criticamente diferentes projetos de desenvolvimento, atentando aos múltiplos atores em seus conjuntos, escalas e complexidades, envolvidos, sem dúvidas, na premissa de que os territórios possuem papel ativo para respectivas análises.

REFERÊNCIAS

- BRANDÃO, Carlos A. O Modo Trans-escalar de Análise e de Intervenção Pública – notas para um manifesto anti-localista. **X Encontro Nacional da ANPUR**. Anais... Belo Horizonte: ANPUR, 2003.
- BRANDÃO, Carlos A. Pactos em Territórios: Escalas de abordagem e ações pelo desenvolvimento. **O&S** - v.15 - n.45 - Abril/Junho – 2008.



ETGES, Virginia Elisabeta. Desenvolvimento Regional – A região importa?. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. v.18. n.1. p.313-319. Jan-abr./2022. Taubaté, SP, Brasil. Disponível em: <https://rbgdr.com.br/revista/index.php/rbgdr/article/view/6450>. Acesso em 9 dez. 2022.

ETGES, Virginia Elisabeta. O “LUGAR” E O “LOCAL” NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. **Anais do Simpósio Latino-Americano de Estudos de Desenvolvimento Regional**, v. 3, n. 1, 2023. Disponível em: <https://publicacoeseventos.unijui.edu.br/index.php/slaedr/article/view/22880>. Acesso em 15 jun. 2023.

FAVARETO, Arilson 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**, v. 1, n. 1, p. 14-46, 2015.

FAVARETO, Arilson. O Desenvolvimento Regional em Perspectiva – Uma abordagem Territorial baseada na tríade Atores, Ativos e Instituições. In: SILVEIRA, R.L.L; KARNOPP, E. (Orgs.) **Atores, ativos e instituições: o desenvolvimento regional em perspectiva**. São Carlos: Pedro & João Editores, 2022. Disponível em: <http://observadr.org.br/portal/e-books/>.

FAVARETO, Arilson; LOTTA, Gabriela. 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, 2022.

GALVANESE, Carolina S. **Paradigmas do planejamento territorial em debate: Contribuições críticas a um campo científico emergente**. 2018. Tese de Doutorado. Tese doutorado). Programa de Pós-Graduação em Gestão do Território, Universidade Federal do ABC. São Bernardo do Campo.

LOPES, António Simões. **Desenvolvimento Regional: Problemática, Teoria, Problemas**. 5.ed. Lisboa: FUNDAÇÃO CALOUSTE GULBENKIAN, 2001.

REIS, José (2015), Território e Políticas do Território: A interpretação e a ação. **Finisterra**, 2015, pp. 107-122. doi: 10.18055/finis7868. Disponível em: <https://ces.uc.pt/pt/ces/pessoas/investigadoras-es/jose-reis/publicacoes/artigos-em-revistas-cientificas>. Acesso em 8 dez. 2022.

REIS, José. **E o território? Como vamos reorganizar internamente o país?**. In: CANAL CES. 2 maio 2020. Disponível em: <https://saladeimprensa.ces.uc.pt/index.php?col=opinio&id=29344>. Acesso em 3 nov. 2022.

REIS, José. O institucionalismo económico: crónica sobre os saberes da economia. **Notas Económicas**. Dez. 1998. p.130-149. Disponível em: <https://ces.uc.pt/pt/ces/pessoas/investigadoras-es/jose-reis/publicacoes/artigos-em-revistas-cientificas>. Acesso em 8 dez. 2022.

REIS, José. Território e Desenvolvimento. **Dirigir & Formar**. n.25, 2019. p.4-8. Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/jr/pages/pt/artigos.php>. Acesso em 8 dez. 2022.



REIS, José. Uma epistemologia do território. **Estudos Sociedade e Agricultura**. Universidade do Rio de Janeiro, vol. 13, núm. 1, abril-set., 2005. P. 51-74. Disponível em: <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/258>. Acesso em 27. set. 2022.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

TIRELLI, Claudia. Conectando políticas públicas e território: a contribuição da perspectiva relacional. In: LIMA, Luciana Leite; SCHABBACH, Letícia (Orgs.). **Políticas públicas: questões teórico-metodológicas emergentes** [recurso eletrônico]. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2020. p.242-265. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1Iz051pEVEJHTjpQmi3BayPXdqJWiiTeJ/view>. Acesso em 8 dez. 2022.

ⁱ José Reis (1998) desenvolve as contribuições das diferentes vertentes do institucionalismo econômico, em texto cuja especificação escapa à proposta deste ensaio. Contudo, em tal trabalho, já apresentava elementos que seriam desenvolvidos em trabalhos futuros, isto é, elementos que estariam presentes na sua abordagem epistemológica sobre o território. Em suas palavras (REIS, 1998, p.147): "(...) há na agenda econômica contemporânea três pólos de debate que convocam quer o legado institucionalista quer a crítica à economia ortodoxa. São os seguintes: a) Os problemas da contingência e da incerteza; b) A interpretação dos comportamentos dinâmicos; c) A reconstrução das contextualidades e da genealogia dos processos. O primeiro debate assenta nos problemas da racionalidade, da decisão e da previsão e parte da crítica ao positivismo lógico e ao individualismo. Assume a economia como disciplina da dificuldade e da complexidade. O segundo, assenta nas questões da causalidade cumulativa, da coordenação, da eficiência adaptativa e da cultura e dos comportamentos tecnológicos. Assume a economia como a disciplina das instituições, da evolução e do experimentalismo. O terceiro debate é sobre o conhecimento, a informação e a formação dos processos de regulação vista através dos actores que neles intervêm. Assume a economia como a disciplina do conhecimento, da regulação e da organização."