Revista Brasileira de Desenvolvimento Territorial Sustentável
GUAJU, Matinhos, v. 9, 2023 Edição Especial
www.revistas.ufpr.br/guaju

PARA UMA ABORDAGEM TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL: A IMPORTÂNCIA DA TRÍADE COALIZÕES DE ATORES SOCIAIS, ATIVOS E INSTITUIÇÕES[1]

Arilson Favareto
Universidade Federal do ABC
Santo André, São Paulo, Brasil
E-mail: arilson.favareto@ufabc.edu.br
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-1825-7165

DOI: dx.doi.org/10.5380/guaju.v9i0.91740

Resumo
As páginas a seguir traduzem em texto duas apresentações feitas pelo autor em diferentes encontros científicos: durante o duplo evento IV Simpósio Brasileiro de Desenvolvimento Territorial Sustentável e IV Seminário da Rede Ibero-americana de Estudos sobre Desenvolvimento Territorial e Governança, realizado em 2022 e, antes disso, em 2021, a conferência de abertura do X Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional. Em ambas as situações, aborda-se a evolução das ideias e teorias sobre o desenvolvimento regional para enfatizar o que há de novo com a emergência da chamada abordagem territorial, na virada para este

1 Versão anterior deste artigo, à qual foram feitos aqui acréscimos e ajustes, havia sido publicada em Favareto (2022). O autor agradece a Beatriz Mioto e Valdir Roque Dallabrida pela atenta leitura do manuscrito original e pelos ricos comentários, críticas e sugestões de ajustes enviados por ambos. O agradecimento se estende aos participantes dos eventos nos quais as ideias que deram origem a esse texto foram apresentadas, o que permitiu corrigi-las e enriquecê-las. Como de praxe, fica registrado que o autor é o único responsável pelo conteúdo aqui apresentado e por eventuais erros e omissões que eventualmente ainda persistam.

Guaju, Revista Brasileira de Desenvolvimento Terrritorial Sustentável
está licenciado com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

século, e, nesta abordagem, qual é a relevância de se operar com uma tríade de dimensões explicativas fundamentais desses processos: coalizões de atores sociais, ativos ou capitais, e instituições. Junto com outros autores, temos sugerido que um quadro de análise apoiado nesses três conceitos pode sustentar uma abordagem coerente com um enfoque territorial dos processos de desenvolvimento.
Palavras-chave: Abordagem territorial do desenvolvimento; Coalizões sociais; Ativos territoriais; Instituições.

For a territorial approach to regional development: the importance of the tríade coalitions of partners, assets and institutions

Abstract
The following pages bring, in text format, two presentations made by the author at different scientific meetings: 1. during the double event IV Brazilian Symposium on Sustainable Territorial Development and IV Seminar of the Ibero-American Network of Studies on Territorial Development and Governance, held in 2022 and 2. Before that, in 2021, the opening conference of the X International Seminar on Regional Development. In both situations, the evolution of ideas and theories about regional development is used to emphasize what is new with the emergence of the so-called territorial approach, at the turn of this century, and, in this approach, what is the relevance of operating with a triad of fundamental explanatory dimensions of these processes: coalitions of social actors, assets or forms of capitals, and institutions. With other authors, we have suggested that a framework based on these three concepts can support analysis consistent with a territorial approach of development processes.
Keywords: *Territorial approach of development; Social coalitions; Territorial assets; Institutions.*

Guaju, Revista Brasileira de Desenvolvimento Terrritorial Sustentável
está licenciado com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

Introdução

O ponto de partida do que será aqui exposto é a constatação de que há certa correspondência entre desafios de contextos históricos específicos da evolução do capitalismo ao longo dos últimos cem anos, as respostas a esses desafios produzidas pelas teorias do desenvolvimento, e sua tradução para domínios específicos das teorias dedicadas às diferentes dimensões espaciais do desenvolvimento - o desenvolvimento regional, o desenvolvimento urbano, o desenvolvimento agrário. Como na imagem das tradicionais bonecas russas, que surgem cada uma de dentro de outra maior, as teorias sobre processos de desenvolvimento territorial só podem ser entendidas dentro dos marcos das teorias sobre desenvolvimento, e estas, por sua vez, situadas dentro dos desafios do capitalismo em cada uma de suas etapas históricas. Dito de outra forma, não se pode analisar as abordagens sobre o desenvolvimento regional, sem compreender seu vínculo com os outros dois domínios mencionados. Sem isso haveria uma autonomização irreal dos processos de natureza territorial e, por conseguinte, a explicação sobre tais fenômenos seriam falhas, incompletas, senão irreais ou equivocadas; sem isso os territórios seriam vistos como escalas autônomas, e não como categoria síntese de processos multiescalares. Claro que existem fenômenos espaciais que podem ser tratados sem que se recorra às teorias do desenvolvimento. Mas como as duas comunicações que deram origem a esse texto foram proferidas em eventos sobre desenvolvimento regional e sobre desenvolvimento territorial, isso justifica o recorte aqui adotado.

Admitindo esse ponto de partida, é possível organizar esquematicamente a trajetória das ideias sobre o desenvolvimento regional em quatro etapas - com todos os riscos e simplificações que qualquer esquematização implica -, mesmo considerando que talvez estejamos vivendo o prenúncio de uma quinta etapa. Demonstrar quais são esses momentos e qual o conteúdo de cada um deles é o foco da primeira parte desta exposição. Na parte seguinte há uma justificativa de porque as abordagens teóricas que se apoiam na tríade "coalizões de atores sociais-ativos-instituições" é especialmente útil para explicar fenômenos relativos à quarta destas etapas e que corresponde à virada para o século XXI, explicitando, para isso, as bases teóricas que articulam estes três conceitos em um quadro de análise. Na terceira e última parte é introduzida a interrogação a respeito do quanto essa abordagem aqui preconizada servirá para enfrentar os desafios postos pela possível nova etapa que já vem se insinuando.

Evolução das ideias e das teorias sobre a dimensão espacial do desenvolvimento

Toda periodização guarda algo de arbitrário, pois a realidade nunca corresponde exatamente a cortes esquemáticos. Mas esse tipo de exercício serve para evidenciar ênfases em cada período, deslocamentos na passagem de um momento a outro. E, por aí, se prestam a mostrar algo sobre o movimento da realidade e das ideias para explicá-la. Que fique claro, portanto, o alerta de que, ao apresentar assim a evolução das ideias sobre a dimensão espacial do desenvolvimento, isso não significa dizer que o conteúdo de uma época desaparece na seguinte. Ao contrário, as várias abordagens aqui mencionadas coexistem, como se sabe, mesmo hoje. O que ocorre é que, em cada momento, novas explicações vão surgindo e alteram o panorama geral com novas respostas e novos desafios2.

1.1 Etapa 1 – Lugares centrais, equilíbrio e localização dos investimentos privados como vetor do dinamismo

Uma primeira etapa compreende abordagens que se apoiavam, de alguma maneira, na ideia de equilíbrio ou nos determinantes da localização dos fatores de produção e da atividade empresarial. Esse tipo de explicação é coerente com a visão que predominou no pensamento econômico até o período imediatamente posterior às grandes guerras mundiais, no meio do século XX. Tendo seu fundamento mais bem acabado na teoria neoclássica, convertida em mainstream do pensamento econômico, que também se baseava na ideia de equilíbrio em longo prazo, os processos de desenvolvimento eram então entendidos como resultado da atuação das forças de mercado, conduzidas por agentes atomizados, racionais e maximizadores de utilidade, movidos pelas melhores taxas de retorno por unidade investida. Nesses termos, a convergência entre ganhos privados e sociais seriam uma mera consequência da alocação eficiente sempre buscada, de forma inata, por indivíduos e empresas. Por isso nelas é comum a expectativa de que, em longo prazo, houvesse convergência no desempenho das diferentes regiões e na relação entre os custos dos fatores ou que os investimentos fossem regidos predominantemente pela otimização dos rendimentos. Isso seria alcançado pela eficiência das economias de aglomeração ou como uma espécie de transbordamento dos investimentos e da localização da atividade econômica, de lugares centrais para seu entorno.

2 Para uma apresentação mais pormenorizada destas etapas e das respectivas categorias ver Galvanese (2021).

Com nuances é isso o que se encontra nos trabalhos clássicos de autores como Von Thunen (1966), Losch (1954), Christaller (1966) e Weber (1929). Os lugares atraem pessoas e investimentos, pois neles a concentração de mercados, infraestruturas e outros fatores, funcionam como atrativos. Mas a partir de certo ponto há uma inversão e a concentração passa a gerar o efeito inverso, com saturação de infraestruturas, encarecimento da força de trabalho. Claro que, num primeiro momento, há uma dinâmica que explica a direção desigual desse transbordamento, a partir de variáveis como custos de transporte e afins. Isto é, os investimentos se relocalizam naquele ponto ótimo no qual a distância é compensada pelos custos de acessar mercados ou de utilizar os fatores locais disponíveis em condição mais débil do que aquela que se encontraria nos lugares centrais. Mas no muito longo prazo, mesmo os lugares menos privilegiados poderiam ser engolfados por essa dinâmica de expansão crescente e contínua em um sentido convergente entre regiões, com dinâmicas sucessivas de desconcentração, recomposição de novos lugares centrais que promovem novos transbordamentos. Disso, não se depreende a necessidade de estruturar políticas ou ações que corrijam as desigualdades regionais; não é o Estado e sim a direção dos investimentos privados o que molda o espaço.

1.2 Etapa 2 – Desigualdades e a importância do Estado na correção dos desequilíbrios regionais

Após a crise de 1929 e as grandes guerras mundiais era claro que, embora logicamente se possa pensar na possibilidade de uma convergência entre regiões no muito longo prazo – vale lembrar que essa era uma ideia cara não só a liberais, mas também, em certo sentido, ao pensamento marxista, com o conceito de tendência declinante das taxas de lucro – o fato é que, até que se alcançasse esse equilíbrio, estaríamos todos mortos, como diz a máxima keynesiana. Isto é, as décadas anteriores haviam mostrado a natureza cíclica do desenvolvimento capitalista (o que rivaliza com a ideia de equilíbrio), o fato de que ela é marcada por incertezas (o que abala o pressuposto da racionalidade dos agentes econômicos) e o enorme custo econômico e social de cada um dos momentos de crise (o que introduz a necessidade de não se ater à espera da convergência em longo prazo, como simples resultado da interação livre entre agentes econômicos). O papel do pensamento econômico, segundo a maior parte dos autores da Economia do desenvolvimento, disciplina que surgia então no contexto marcado pela necessidade de reconstrução da Europa e de fazer

frente à ameaça do socialismo soviético, só poderia ser a busca por explicações e indicações de como evitar, ou pelo menos suavizar, novas crises. Hayek, mais tarde resgatado na onda neoliberal é uma exceção ao criticar a ação do Estado nisso. Keynes e Kalecky são parte da regra, ao mostrar como o Estado é necessário ao melhor funcionamento da economia e na busca pelo pleno emprego, evitando ou suavizando a tendência inexorável de crises.

Esse tipo de pensamento teve seu correspondente na explicação da questão regional. Autores como Myrdal (1955) e Hirschman (1969), também aqui com nuances, explicam como aquela suposta tendência à convergência não acontece naturalmente, ao contrário, o crescimento tende a reforçar desequilíbrios, justamente porque há bloqueios para que regiões menos favorecidas em infraestrutura e capacidades de diferentes tipos tornem-se atraentes a novas empreendimentos. Isto é, em regiões marcadas por pobreza, a debilidade das condições locais, as carências em trabalho qualificado, a fragilidade dos mercados consumidores, tudo isso concorreria para desestimular investimentos externos ou diminuir competitividade. Para parte desses autores, isso só poderia ser corrigido por meio de políticas como investimentos públicos ou incentivos que compensassem as desvantagens dessas áreas periféricas e, para tanto, a ação governamental seria crucial. A criação de polos dinâmicos que pudessem constituir-se em novos centros com capacidade de irradiar seus benefícios para o entorno foi bem teorizada por Perroux (1957).

É importante mencionar, mesmo que de passagem, que no Brasil e na América Latina essa abordagem fez eco. Um pensamento original se constituiu aqui adaptando esse mesmo tipo de leitura à especificidade desses países e sua inserção na ordem internacional. Celso Furtado (1959; 1961) e o pensamento da Cepal formularam uma teoria robusta. Sob o ângulo da inserção externa e da heterogeneidade estrutural, no caso brasileiro tratava-se de tornar o país menos dependente da exportação de bens primários. Isso seria possível por meio da substituição de importações, a ser alcançada com a alavancagem de um setor industrial nacional que endogeneizasse, ao longo do tempo, a acumulação e, em alguma medida, o progresso técnico. Tal realidade diminuiria a dependência da importação de bens industriais – cuja tendência de preços no mercado internacional é ascendente – e faria frente à necessidade de compra de bens externos financiados, majoritariamente, pelas exportações de bens primários – cuja tendência de preços é, secularmente, descendente. Sob o ângulo interno, tratava-se de enfrentar a questão regional que fraturava o Brasil setentrional do Brasil do meridional e do Sudeste, para o que seria necessário desconcentrar a atividade industrial, pari passu ao fortalecimento de um mercado interno, contribuindo para a

endogeneização de rendas e investimentos, diminuindo, também por aí, a dependência dos mercados externos e favorecendo o fortalecimento de uma classe trabalhadora apoiada em mais e melhores empregos.

1.3 Etapa 3 – Heterogeneidade em um mundo pós-industrial, as regiões que ganham (e as que perdem) e a fragmentação das abordagens explicativas

Como se sabe, aquele receituário preconizado por Furtado foi aplicado, ainda na etapa anterior tal como descrita acima, apenas parcialmente, graças à reação conservadora concretizada no golpe de 1964. Polos dinâmicos foram criados no Nordeste e Norte do Brasil, alterando a paisagem econômica daquelas regiões, mas as reformas de base que favoreceriam a irradiação dos efeitos benéficos para seu entorno, atraindo novas empresas, fortalecendo o mercado consumidor e elevando o patamar de remuneração da força de trabalho, essas, nunca foram realizadas. O resultado é conhecido: industrialização parcial, urbanização caótica, constituição de uma classe trabalhadora com salários rebaixados, desconcentração débil da atividade econômica, aprofundamento da heterogeneização territorial sem superação das grandes fraturas inter e intraregionais. Tania Bacelar, no final do século XX, já falava na necessidade de se olhar para os "vários Nordestes", criados a partir dos polos regionais então consolidados.

No caso dos países centrais do capitalismo mundial, o ciclo de políticas apoiado naquele ideário do período do pós-guerra, no auge da sociedade industrial, também arrefeceu. Contribuíram para isso, entre outros fatores, a crise dos anos 1970 e a revolução da microeletrônica, desencadeada nesse mesmo momento. Se antes a acumulação capitalista dependia da incorporação crescente de trabalhadores e consumidores aos circuitos econômicos, novas tecnologias de produção tornaram possível produzir cada vez mais, com menos gente. Isso significa várias coisas: menor concorrência pela força de trabalho e, pois, menores salários relativos; menor poder de consumo da classe trabalhadora; desincentivo a investimentos produtivos ou seu direcionamento para bens a serem adquiridos pelos setores mais endinheirados da sociedade; entre outros aspectos. Mais amplamente, o que se rompeu então foi o vínculo entre trabalho e cidadania, que havia marcado o que Robert Castel chamou de sociedade salarial.

A mesma lógica vale para as regiões: tornava-se possível produzir cada vez mais, sem necessariamente ser preciso incorporar crescentemente novas regiões aos circuitos dinâmicos

da produção capitalista. Além disso, os Estados passaram a ter restrições de financiamento. É a partir desse período que começam a se multiplicar estudos e abordagens interessados em explicar por que certas regiões escapavam à crise. Esse é o caso do seminal estudo de Bagnasco (1977), sobre a Itália, marcando a ascensão da associação entre os conceitos de desenvolvimento e território. O sociólogo italiano tentava entender por que a região que viria a ser chamada de Terceira Itália é quem vencia a crise e não o norte industrializado e competitivo, nem o sul agrário e com menores custos de investimento; sua resposta estava justamente no tecido social dos territórios. Anos depois Benko e Lipietz (1992) publicariam um outro livro emblemático, uma coletânea cujo título remetia justamente às "regiões que ganham".

Desde então a ênfase vai se deslocar para a dimensão territorial e não mais se situar nos mercados concorrenciais ou no Estado, até porque as políticas governamentais não geravam o mesmo resultado em distintos territórios, sugerindo que algo nessa escala local importa para entender sua performance. Já a explicação sobre o que nesse tecido social importa permaneceu sendo algo controverso e as abordagens concorrentes sobre isso vão se diferenciar justamente a depender de qual é sua filiação teórica mais ampla. Isto é, abordagens neoschumpeterianas vão enfatizar os fatores associados à inovação local; abordagens neomarshallianas irão destacar as economias de escopo; abordagens sociológicas darão destaque a elementos como laços de cooperação e identidade local convertidas em fatores produtivos. Distritos industriais, clusters, sistemas produtivos locais, millieux innovateurs e outras denominações irão se tornar recorrentes, cada uma delas privilegiadas pelas teorias acima mencionadas. Mas em todas há um aspecto comum: a expectativa de que estas formas de organização econômica dos territórios se fariam acompanhar da melhoria das condições de vida das pessoas que ali vivem.

Outro fator que não pode ser ignorado para entender a ascensão dessas novas abordagens diz respeito às próprias concepções a respeito do papel dos Estados nacionais. Especialmente nos países periféricos, estes encontravam-se premidos pela necessidade de reestruturação motivada pela crise da dívida acumulada durante o período marcado pelos esforços de industrialização e de modernização. Com isso, muda o receituário sobre como conceber políticas de desenvolvimento, diminuindo o peso atribuído aos investimentos estatais centralizados. Há, portanto, uma adequação entre a emergência das abordagens territoriais e novos determinantes da acumulação, tanto no centro como na periferia do capitalismo mundial.

Essa entrada em cena da retórica territorial marcou, assim, uma ruptura, mas também promoveu uma continuidade. A ruptura: a necessidade de olhar para os fatores territoriais e de progresso técnico. A continuidade: a centralidade do crescimento econômico na determinação do desenvolvimento. No entanto, é preciso atenção: não se trata mais de qualquer crescimento econômico, pois aquele gerado por meio da produção padronizada, em larga escala, típico do capitalismo industrial, não gera sinergias com os fatores territoriais que importam, tal como essas novas teorias vinham evidenciando. Trata-se, nas novas, de um crescimento que deveria estar apoiado no tecido social e econômico do território e que o fortalece, em vez de simplificá-lo ou mesmo de esterilizá-lo como no caso da produção de commodities. Ainda assim, trata-se de abordagens econômicas apoiadas na ideia de crescimento econômico.

1.4 Etapa 4 – Para além da performance econômica, a ênfase em desigualdades e a disputa entre novas abordagens do desenvolvimento e a recusa do desenvolvimento

O que denominamos aqui como quarta etapa poderia ser entendida também como uma variante da etapa anterior. Preferimos distinguir ambas porque o traço marcante das abordagens mencionadas a seguir é justamente a tentativa de colocar as desigualdades no centro das explicações, deslocando a ênfase que até então se concentrava no crescimento econômico como variável chave. É verdade que a atenção às desigualdades também foi um traço distintivo entre as abordagens neoclássicas, nas quais isso não ocupa lugar explicativo de destaque, e as abordagens heterodoxas do desenvolvimento, para as quais é preciso atenção especial a esse aspecto, constitutivo da dinâmica capitalista. A diferença que se quer destacar na emergência desta quarta etapa, descrita nas próximas linhas, está no fato de que agora se trata de enfrentar as desigualdades no plural e não somente a desigualdade econômica como estruturadora das demais formas de desigualdade; e também na ideia de que a desigualdade econômica pode mesmo não ser a mais importante na moldagem dos processos de desenvolvimento.

Essas novas abordagens sobre desenvolvimento têm como seu principal expoente o economista indiano Amartya Sen, agraciado com o Prêmio Nobel de Economia em 1998. Mas sua obra é bem anterior a essa data. Ele ficou famoso, inicialmente, por seus estudos sobre a fome, mostrando como sua ocorrência não se explicava por produção insuficiente e sim pelas restrições e desigualdades no acesso. A partir de então ele formula uma teoria

que reconecta Ética e Economia, título, aliás, de um de seus mais importantes livros (SEN, 1999). Criticando o pensamento econômico dominante que teria transformado essa ciência em uma forma de conhecimento matematizada e distante de seu objetivo mais nobre, favorecer o bem-estar humano, Sen (1998) cunha então a mais simples e bela definição de desenvolvimento, que passa a ser definido por ele como o processo e a condição para que as pessoas possam fazer o que entendem ser o melhor para si. Surgia aí a definição do Desenvolvimento como liberdade, título de outro de seus livros mais conhecidos, e uma teoria para explicá-lo: a abordagem das capacitações.

Sob esta simplicidade da definição de Desenvolvimento como liberdade há, no entanto, várias inovações e outros tantos desafios teóricos. Topicamente se poderia mencionar os seguintes: (i) para Sen, mais importante do que crescimento é a desigualdade, porque é ela que impede que os indivíduos se beneficiem do crescimento e no limite pode ser um entrave ao próprio crescimento – inverte-se, assim, a relação entre crescimento e desigualdade que imperava até então na Economia do desenvolvimento, tanto na ortodoxia liberal como, em boa medida ao menos, na heterodoxia desenvolvimentista (com a ressalva de que há uma controvérsia no que diz respeito ao tratamento desses temas na tradição cepalina e em Furtado, por exemplo, mas que não será retomada aqui por conta dos limites deste texto); (ii) a questão não é apenas promover uma igualdade basal, como reivindicam os igualitaristas com a ideia de mínimos necessários ou com as linhas de pobreza, e sim a distância que existe entre os mais pobres e os setores com mais oportunidades, pois é aí que se limita o acesso dos indivíduos e não nos pisos mínimos; (iii) entre as desigualdades, a de renda pode até não ser a mais importante - importa um conjunto de capacitações, como saber ler e interpretar o mundo, escapar da morbidade precoce, tomar parte das decisões de sua sociedade – isto posiciona o debate muito além da garantia de mínimos de renda como preconizado com as chamadas linhas de pobreza e com as políticas para superá-las; (iv) o problema não está em dizer apenas qual é a lista de desigualdades que precisam ser combatidas, porque muitas vezes a ampliação das oportunidades em um domínio pode significar restrições em outro – por exemplo, com recursos escassos, deve-se priorizar geração de empregos ou expansão de serviços públicos?; deve-se favorecer oportunidades que geram ingressos monetários porque na sociedade contemporânea esse é um bem fundamental, ou deve-se restringir a monetização das relações sociais?; (v) disso derivam duas consequências, a primeira, em termos éticos, como considerar a diversidade dos seres humanos e o que cada um considera mais importante para suas realizações, pois as desigualdades mais importantes para uns,

podem não corresponder àquelas consideradas mais significativas para outros; a segunda, em termos de políticas públicas e em contexto de recursos escassos, como escolher o que priorizar entre distintas ordens de desigualdades e, pois, de liberdades humanas.

Como se pode observar, essa abordagem é bastante convergente com outras que se tornaram mais usuais recentemente como a retórica do bem viver ou do chamado pensamento decolonial, mas a formulação de Sen apresenta uma vantagem, pois parece ser mais complexa ao chamar a atenção para distinções importantes, entre elas, a necessidade de se garantir um conjunto de liberdades substantivas e fundamentais a todos os indivíduos, mas, ao mesmo tempo, a constatação de que há conflitos entre diferentes ordens de liberdade. Enfim, trata-se de algo menos normativo e que permite compreender contradições dentro de cada unidade em questão. Por exemplo, não se pode esquecer que em muitas comunidades tidas como coesas e apoiadas em formas relativamente harmônicas de relação com a natureza, muitas vezes enaltecidas por abordagens que reivindicam o título de epistemologias do Sul, há, frequentemente, sérias assimetrias de gênero ou de geração, ou que nelas não são poucas as privações materiais que também restringem liberdades.

Outros autores da Economia do desenvolvimento, sempre com nuances, também irão abordar crescentemente o tema das desigualdades como algo central para o entendimento das várias formas de desenvolvimento no capitalismo contemporâneo: Piketty (2014, 2019), Acemoglu & Robinson (2012), North, Wallis e Weingast (2009), Stiglitz (2012). Mas como essas novas abordagens sobre o desenvolvimento são traduzidas nos estudos territoriais? Aqui a resposta não é animadora – ainda não há uma geração de pesquisas tão luminosa quanto as anteriores aplicando essas novas abordagens aos fenômenos espaciais. Há exceções, como a teoria de médio alcance formulada por Berdegué et al. (2015) e colaboradores para explicar dinâmicas territoriais na América Latina Rural. Ou os estudos de Bebbington (2010) para explicar situações de conflitos territoriais nos países andinos e como elas pressionam trajetórias de aprendizagem multiatores. Mas muito ainda pode ser feito e é por isso que a próxima seção é dedicada justamente a mostrar como e porque esse tipo de enfoque pode ser útil ao campo dos estudos territoriais.

A tríade "coalizões de atores sociais, ativos, instituições" e sua validade

Há ao menos duas críticas que se pode endereçar à abordagem do desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen. Primeiro, a dimensão política é meramente subjacente

a toda a análise empreendida por ele. A assimetria de poder é tida como uma forma de desigualdade. Segundo, e como que por extensão ao anterior, não há, em sua obra, uma abordagem forte sobre como mudam as sociedades, sobre como se pode passar de uma sociedade com graus limitados de liberdade para uma sociedade menos desigual. Isso não basta, porém, para como fazem muitos, jogar fora tudo o que ele diz sobre as tensões entre desigualdades, as formas de atuar sobre elas e as escolhas individuais e sociais. O risco seria cair no outro extremo: uma visão hiperpolitizante do tema, segundo a qual tudo se explicaria pela variável "poder". Pois aí também há um problema, afinal: como quem não tem poder passa a tê-lo? Isto é, quando alguém diz que desigualdade "é uma questão de poder", a explicação não pode parar aí; ela teria que começar justamente por aí: como então mudar ordens sociais baseadas na concentração de poder? Fica evidente que outras variáveis precisam ser interpostas para explicar como grupos menos favorecidos poderiam desarmar os bloqueios que os colocam nessa posição assimétrica desvantajosa, rompendo a lógica de reprodução da dominação.

Quem não recua diante deste tipo de interrogação é o pensamento institucionalista. No entanto, também há certa resistência entre intelectuais do campo crítico às abordagens institucionalistas sob o argumento de que elas "não criticam o capitalismo", o que é apenas meia verdade. Eles têm razão quanto ao fato de que o horizonte daquelas abordagens não é a superação do capitalismo, mas exageram brutalmente ao não enxergar ali a existência de uma sólida crítica às sociedades contemporâneas. Seria preciso também levar em conta que existe uma diversidade de enfoques dentro do amplo campo do pensamento institucionalista na economia, na ciência política e na sociologia, algo que não pode ser esmiuçado nos limites deste texto. O que se pode dizer é que a contribuição mais decisiva de algumas vertentes do institucionalismo histórico e do institucionalismo político, em especial, reside na afirmação de que as regras do jogo (as instituições, enfim), sob as ordens sociais capitalistas, sempre acabam por beneficiar a mais ou a menos parcelas da sociedade; elas podem aprofundar ou diminuir as desigualdades. Quem concorda que esta (a diminuição das desigualdades) é uma questão pertinente, teria que concordar também que tais abordagens têm sua validade. Quem pensa, por outro lado, que este tipo de problema só pode ser mais bem equacionado em uma sociedade pós capitalista, estes não verão nas abordagens institucionalistas qualquer validade; mas restarão limitados à espera de que o fim do capitalismo aconteça para que se possa então abrir espaço para transformações. E quando isso virá? Pois é por imaginar que, mesmo sabendo dos limites do capitalismo há

que se buscar a diminuição das desigualdades hoje, e não no futuro, é que nos propomos a apresentar como este tipo de enfoque ajuda a compreender as possiblidades e os bloqueios a que os territórios possam encontrar um caminho da diminuição das desigualdades. No entanto, antes convém explicitar qual é a definição de território com a qual estamos trabalhando.

Território é algo aqui entendido como uma categoria-síntese, menos do que um conceito3, portanto, uma definição operacional cuja vantagem está justamente em permitir falar de um conjunto de domínios que, nessa ordem de natureza espacial, apresentam-se condensados, concretizados. Mais ainda: trata-se de uma definição que permite abordar um conjunto de interdependências entre esses domínios. De quais domínios e de que interdependências estamos falando? Das interdependências entre sistemas sociais e sistemas naturais, porque as ciências se dividem justamente entre aquelas que se dedicam a uma ou outra dessas dimensões do real e é preciso reconectá-las; das interdependências entre processos multiescalares endógenos e exógenos, locais e extra locais, porque as abordagens predominantes se concentram em uma ou outra dessas escalas; das articulações entre diferentes aspectos da vida social e da vida econômica e política que perfazem um território – também porque há uma divisão do trabalho entre diferentes disciplinas para dar conta de cada uma dessas classes de fenômenos e é preciso superar essas dicotomias, ainda que respeitando a especificidade de tais dimensões de um mesmo fenômeno, num equilíbrio que não é fácil de alcançar em termos analíticos.

Se essa é uma definição operacional, falta uma teoria para explicar a associação entre essa definição de território e os processos de desenvolvimento. Sem teoria, não há explicação científica sobre um problema. A menção à palavra interdependências no parágrafo acima não é gratuita. Ao usá-la, estamos nos posicionando em um diálogo com o campo das chamadas abordagens sistêmicas ou da complexidade, que se caracterizam justamente pela tentativa de compreender as interações entre partes e como elas resultam em algo que é maior do que sua soma pura e simples, por justaposição. Isto é, não se reconhece um fenômeno somente pelos atributos de seus componentes, mas por meio disso e também do que há de substantivo e de qualitativo nas interações interdependentes entre eles.

3 Claro que há conceitos sobre território. Vários bons manuais sobre o tema mostram isso. Mas conceitos são sempre um componente de uma teoria, e não definições ad hoc. Dito de outra forma, não há conceitos sem teorias. Para os fins desse texto, o que importa é vincular o território como categoria empírica à explicação de processos de desenvolvimento regional, daí o diálogo com essas teorias que, por sua vez, usualmente não conceituam os territórios, tratando-o como algo dado. Isso justifica a escolha por adotar uma categoria-síntese, útil à abordagem teórica que se esboça, numa tentativa de construção de um framework.

Porém, se a unidade que resulta da interação entre as partes é maior do que a simples soma delas, o que lhes confere unidade? Isso pode variar em cada configuração, mas uma resposta está nas formas de dominação e nas disputas pelos recursos que constituem essa unidade espacial. Alguém dirá: eis que voltamos à centralidade da variável poder. Mas é bom lembrar, como Weber, que as formas de dominação sempre envolvem poder, como é frequentemente enfatizado, mas não apenas poder – há ideias, valores, estratégias e outros aspectos que contam sustentando essas estruturas e por vezes legitimando o poder. Em outros termos, não se explica a dinâmica de desenvolvimento dos territórios sem analisar assimetrias de poder, mas somente a constatação do comportamento da variável poder é insuficiente para explicar esse fenômeno e, nele, as possibilidades e condicionantes da mudança.

Ora, qual é o significado dessa definição? É que nela se procura posicionar a análise conferindo ao território um lugar substantivo; nela se chama a atenção para a relevância de traços do território como elementos explicativos. Nem sempre o analista se dá conta, mas em certas abordagens correntes como algumas daquelas que se abrigam sob denominações tão em voga como "territórios do capital" ou "territórios da financeirização", na maior parte das vezes – não sempre, é claro, pois há honrosas exceções – os territórios são vistos como mero receptáculo, repositório, espaço de manifestação de tendências ou forças mais gerais (o capital, a financeirização), que determinam, em última instância, seus contornos. São abordagens que, apesar de valer-se do vocábulo território, acabam se revelando "territorialmente cegas", expressão que temos usado muitas vezes para chamar a atenção para a necessidade de ir além da "retórica territorial" e empreender uma verdadeira "análise territorial" (FAVARETO et al., 2015; FAVARETO; LOTTA, 2022). É preciso, pois, recuperar o papel ativo das estruturas territoriais para que uma abordagem territorial seja digna desse nome. Isso não é incompatível com leituras da financeirização ou de estratégias de grandes grupos capitalistas, mas, para fazer jus a uma abordagem que não seja territorialmente cega, é preciso mobilizar variáveis que permitam explicar por que a financeirização ou o capitalismo ganham contornos diferentes em cada território, e a resposta para isso está no entendimento de como essas variáveis endógenas se combinam com as variáveis exógenas.

E por qual razão uma articulação entre abordagens institucionalistas e da sociologia relacional podem ajudar nessa empreitada, como reivindicamos aqui? Antes de mais nada é preciso dizer que não há, nisso, exclusivismo teórico. Outros marcos teóricos também poderiam ajudar a tratar substantivamente os territórios. Essa combinação entre

institucionalismo e sociologia relacional é uma, entre outras possíveis. Não é simples explicá-la. Uma maneira de fazer isso é recorrendo à imagem de "building blocks", componentes fundamentais que estruturam um quadro de análise. A seguir faço uma apresentação esquemática de como temos tratado isso em algumas pesquisas.

2.1 Componente 1: uma definição de território

Já foi dito logo acima que território aqui é considerado uma categoria-síntese, uma definição de caráter operacional cuja validade está em chamar a atenção para a unidade de três conjuntos, compostos por partes que são, em geral, analisadas separadamente por disciplinas das ciências humanas e das ciências biológicas. São eles: os sistemas sociais e os sistemas naturais dos quais dependem; os fluxos e processos endógenos e exógenos a essa unidade geográfica determinada; os aspectos econômicos, sociais, políticos e simbólicos que sustentam as formas de dominação e controle sobre esses mesmos fluxos, processos e recursos de um território.

2.2 Componente 2: as instituições políticas e econômicas funcionam como as regras do jogo que parametrizam as interações entre os agentes de um território, moldando seus contornos

O que as obras de autores consagrados como Douglass North (destacadamente em seus últimos livros) ou Daron Acemoglu (sobretudo em seu livro escrito com J. Robinson) afirmam para explicar a desigualdade entre países pode valer também no âmbito de unidades geográficas mais circunscritas como o que estamos chamando aqui de territórios-regiões. Instituições não são o mesmo que organizações. Instituições são regras do jogo, formais e informais, que estabilizam e tornam possível a interação entre agentes com valores e interesses distintos. Sem regras compartilhadas, não há interação social, não há sociedade. O problema é que essas regras sempre funcionam de forma a sedimentar, pelo menos tendencialmente, ordens sociais desiguais, relações assimétricas, realidades desiguais. Elas têm esse poder justamente porque as regras distribuem desigualmente recursos e essa distribuição desigual é usada pelos mais poderosos para manter ou atualizar essas mesmas regras, o que lhes permite reproduzir sua posição social dominante.

Outra questão relevante é que nem todos reagem da mesma maneira a um conjunto de regras, o que nos leva à sociologia relacional: regras interagem com valores, capacidades e formas de conduta de grupos específicos. É por tais razões que nada disso se faz sem atrito e é aí que a possibilidade da mudança se abre, embora ela seja rara, difícil, como todos sabemos. Àquela tendência inercial, a literatura dá o nome de "path dependence", dependência de caminho – uma vez estabelecida uma ordem, é muito difícil alterar substantivamente seus termos. Mas a possibilidade de manejar os recursos de forma a alterar essa inércia sempre existe, apesar de (quase) tudo jogar contra ela – no pensamento institucionalista e na sociologia relacional as ordens se reproduzem, mas há sempre espaço para a agência, sob a forma de adaptação da regra ou de confrontação e negação da regra.

2.3 Componente 3: instituições não caem do céu, elas são sempre sustentadas por coalizões de forças sociais

Aqui, "coalizões" é a palavra-chave. O que essa vertente do pensamento institucionalista afirma é que, em sociedades complexas, é muito difícil que apenas uma força social tenha poder suficiente para sozinha sustentar uma determinada ordem de coisas. Se tomarmos o caso do Brasil como exemplo temos que a bancada ruralista é a maior do Congresso Nacional, mas esse segmento, sozinho, mesmo com todo o poder que tem, precisa amalgamar seus interesses com outros atores, do setor financeiro ou outros, para juntos sustentarem uma agenda que combina interesses e forças sociais. No outro extremo, é por isso que soam ingênuas, também, ideias que sugerem ser possível apenas "governar com o povo" ou outros slogans simplistas. No plano dos territórios-região acontece o mesmo: se não houver uma razoável combinação de interesses, sempre haverá instabilidade e outras forças sociais poderão retomar as rédeas das regras do jogo, buscando alterar a seu favor, a distribuição dos ganhos e do acesso aos bens e serviços necessários a participar da vida social e econômica.

Nessa mesma lógica, o que nossos autores mostram é que existe uma correlação direta entre a extensão de uma coalizão e o caráter includente ou excludente das instituições. Isto é, instituições políticas e econômicas inclusivas sempre são sustentadas por coalizões mais amplas e plurais de forças sociais, ao passo que as instituições extrativas e excludentes em geral resultam de coalizões mais restritas, que sustentam seu poder extraindo ganhos dos grupos dominados, mas que por isso mesmo estão sempre sob contestação e ameaças de instabilidade.

2.4 Componente 4: para ter poder em uma coalizão, os atores precisam mobilizar ativos, trunfos, capitais

Eis outro ponto em que a abordagem institucionalista encontra a sociologia relacional. A formação de coalizões envolve vários aspectos: elas são combinação de interesses a serem atendidos, mas também envolvem a mobilização de recursos para sustentar as instituições que possam atendê-los; mais ainda envolve também estratégias que permitam a construção de um campo de interações entre atores diferentes, plasmando ideias-força e formas de expressá-las (narrativas, projetos, agendas, programas) que permitam combinar esses interesses e diferenças em uma equação coerente, que faça sentido e possa ser partilhada.

Há, portanto, aqui, algo de material e há algo de simbólico, há algo do campo dos interesses e das ideias e crenças sobre com quem vale a pena se juntar ou sobre o que vale a pena reivindicar e lutar, sobre o que se considera viável, justo, legítimo. A sociologia bourdieusiana vai recorrer à ideia de capitais e habitus para isso: capitais como ativos econômicos, sociais, políticos, culturais, simbólicos; habitus como disposições a agir de certa forma, como repertório de ações (FAVARETO; MARTINS, 2022). A história econômica de North, Wallis e Weingast (2009) vai mobilizar a ideia de crenças e interesses como base para as coalizões. O que importa, para os fins desta exposição, é que recursos e ideias importam na moldagem das coalizões.

2.5 Componente 5: O território é, então, a um só tempo estado e movimento das contradições que envolvem essa tríade formada por coalizões de atores, os ativos que elas mobilizam, e as instituições que são geradas a partir daí, estabilizando (ou mudando) as relações entre aqueles atores e aquela distribuição de ativos

Pois é preciso lembrar que recursos e ideias estão sempre desigualmente distribuídos, fechando aquele círculo vicioso (se a desigualdade for alta) ou virtuoso (se a desigualdade for pequena), em cujo movimento contraditório e conflitivo se faz a história dos territórios, regiões, países.

As representações gráficas a seguir ilustram o funcionamento destes cinco componentes. Elas podem ser lidas da esquerda para a direita e depois, inversamente, com o resultado das interações resultando em novo ponto de partida das circularidades

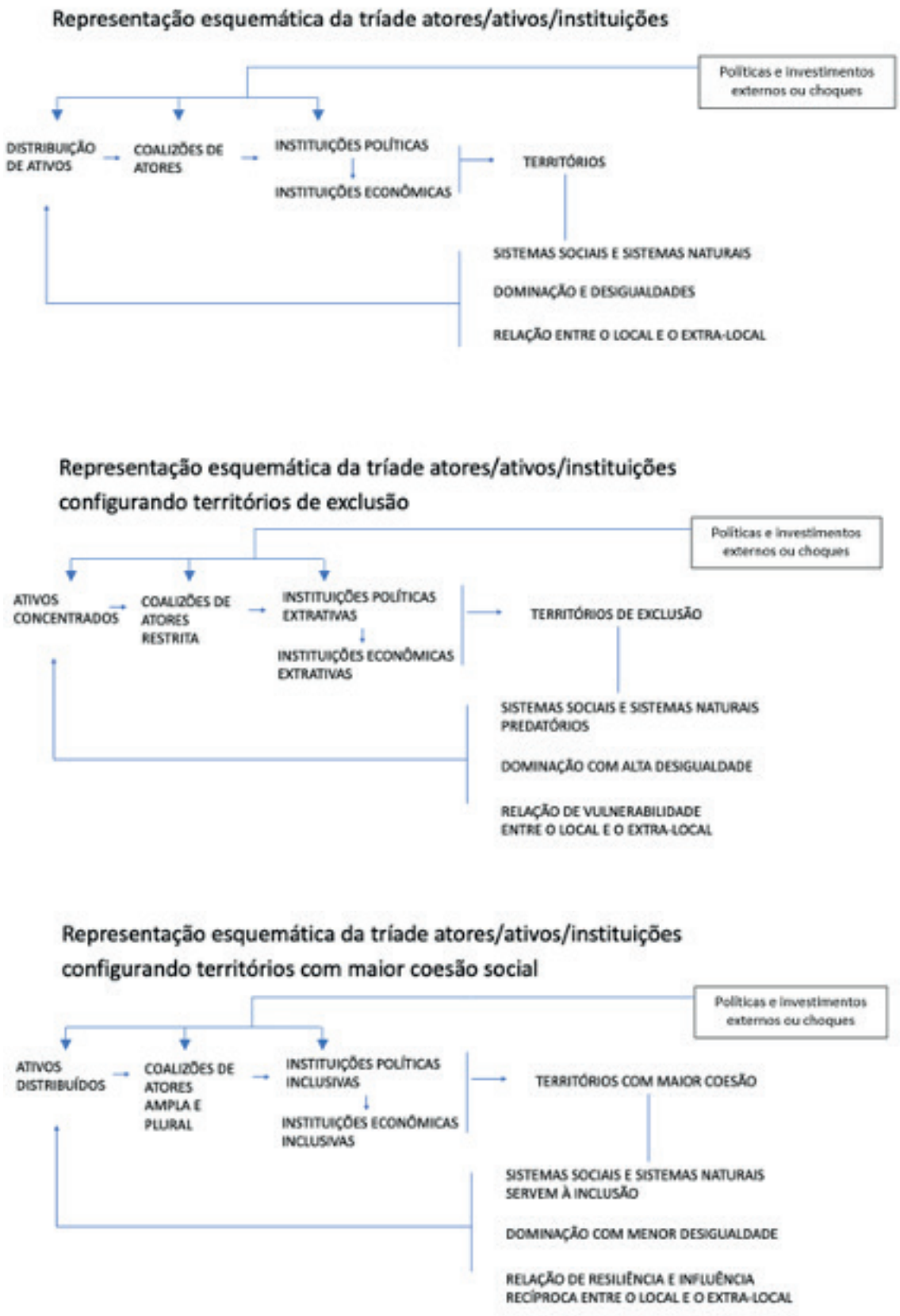
potenciais. É sempre bom reiterar, como temos feito no decorrer das páginas anteriores, que essa circularidade não é imutável, ao contrário; há sempre fricção, contradição, conflito e as instituições, coalizões e distribuição de ativos se refazem permanentemente, se reinventando, com tendência, mas nunca como fatalidade, a manter a hierarquia entre atores. Tomando emprestada da Física uma definição, trata-se de um equilíbrio dinâmico, nunca de um equilíbrio estático.

2.6 Componente 6: Políticas públicas e outros fatores exógenos a um território podem alterar algumas dessas condições do ciclo, mas também podem simplesmente reforçá-las

As políticas públicas produzidas e implementadas desde outras escalas (assim como outros fatores como crises externas ou a chegada de grandes fluxos de investimentos) incidem sobre estes fatores territoriais e podem redistribuir ativos (políticas de educação, garantia de renda, distribuição de terra) e afetar, desde fora, as interações descritas; mas elas também podem manter a distribuição desigual (como usualmente o fazem a política tributária, os privilégios a certos setores econômicos). Além disso, essa incidência da política e dos investimentos externos serão sempre filtrados, absorvidos, redirecionados pelo tecido social do território, num processo que chamei em outros textos de "percolação territorial"4. Ou seja, tão importante quanto um investimento feito num território é a maneira como ele recebe e, eventualmente, filtra ou redireciona esse novo fluxo, alterando ou mantendo a ordem anterior; há territórios mais refratários ou mais expostos a essas forças externas, tudo depende do seu tecido territorial, como temos dito.

4 Ver especialmente Favareto et al. (2015).

Figura 1 – Representação esquemática da tríade atores/ativos/instituições em diferentes conjunturas



Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Se há uma tendência à reprodução das ordens sociais, bem o sabemos, de onde então pode vir a mudança? Esse é um tema que recebe muita atenção na tradição dos estudos institucionalistas. A ideia central é que certas "conjunturas críticas" podem criar fissuras e desarrumar a estabilidade dinâmica de um sistema, como os territórios, é o que nos mostram autores como Acemoglu & Robinson (2012) ou Mahoney & Thelen (2010).

Essas conjunturas críticas podem surgir de ao menos três fontes:

1. **Choques exógenos** – Essa é a fonte mais frequente de mudanças, justamente porque se impõe de fora para dentro de um sistema-território, qualquer que seja sua escala: pode ser um cataclisma, uma crise econômica ou outro. Por exemplo: quando o Brasil, nos anos 1930, depois de quatro séculos, cria novas regras (instituições) cujo sentido era acelerar a transição para um modelo econômico urbano e industrial, que diminuísse o peso do setor agrário exportador isso se fez, em grande medida, por um desarranjo ocasionado pela grande crise internacional que bloqueava ou ao menos limitava as possibilidades de realização de lucro das velhas elites agrárias no mercado internacional. Tornava-se necessário criar condições para realizar, no plano interno, parte de seus ganhos. Para isso, setores dominantes alinhados com interesses coerentes com um mundo urbano e industrial então em formação criam essas novas regras. Mas para isso era preciso também alterar a coalizão de forças sociais que se beneficiaria e, pois, que também sustentaria essas novas regras: as velhas elites agrárias perdem um pouco, trabalhadores urbanos ganham, os trabalhadores rurais permanecem onde estavam, parte das elites convertidas em segmentos urbano-industriais comandam um arranjo que duraria até o golpe militar de 1964, quando ocorre novo rearranjo na coalizão e na agenda.
2. **Mudança incremental** – Pode ocorrer também de não haver exatamente um choque exógeno, mas sim uma mudança derivada de uma longa acumulação de condições por parte de atores dominados até que, num determinado momento, eles tenham condições de impor-se e de forçar sua entrada no jogo. Um exemplo utilizado pelos nossos autores envolve a população negra dos Estados Unidos. Durante muito tempo coexistiram duas instituições: a Constituição que previa a igualdade entre os cidadãos e regras informais que restringiam à população negra o acesso a lugares e a serviços públicos, como universidades, por exemplo, em alguns estados. Foi preciso muitas décadas até que essa população

discriminada e marginalizada acumulasse poder econômico e títulos, ocupando posições nos mercados, nos tribunais e em outros postos, para que pudessem reclamar um basta à existência da discriminação institucionalizada, como aconteceu na virada dos anos 1960 para os anos 1970. É óbvio que ainda existe desigualdade racial nos EUA, mas a situação de hoje não pode ser comparada ao meio do século passado, quando negros tinham que ceder o lugar no ônibus para brancos em certos locais, ou podiam ser presos por isso, ou quando algumas universidades se recusavam a admitir estudantes negros.

3. **Conflitos entre instituições** – O exemplo acima serve também para ilustrar a terceira fonte, marcada pelo conflito entre instituições. Um exemplo, é a legalização do divórcio. Quando isso acontece, no último quarto do século passado, o número de casais que se separavam e constituíam novas famílias já era grande o suficiente para forçar uma adequação da lei: isto é, não cabia mais a coexistência de uma instituição formal que impedia a dissolução e recomposição dos casamentos e uma informal, segundo a qual isso vinha se tornando prática corrente.

Tão importante quanto sublinhar que existem fontes de mudança que podem levar à alteração da realidade é destacar que o sentido dessas mudanças nem sempre é positivo. O já mencionado golpe militar de 1964 no Brasil é um desses casos: nele há um rearranjo da coalizão em posse do Estado e, nela, a classe trabalhadora é desalojada para dar lugar a uma recondução das elites agrárias a um posto de destaque no bloco dominante. Vários outros exemplos poderiam ser elencados. O que se quer dizer é que as fissuras e possibilidades da mudança vão ser sempre objeto de disputa entre as forças sociais, que precisarão renovar ou refazer as alianças sob a forma de coalizões.

E, por fim, é preciso ainda enfrentar uma pergunta: por que é tão difícil armar coalizões amplas e plurais, se são elas que permitem a criação de instituições inclusivas? A resposta talvez seja: porque é muito difícil definir e pactuar quem perde, para que outros possam ganhar. Isso significa dizer que há uma impossibilidade lógica, a longo prazo, na ideia de que uma coalizão possa ser ampla o suficiente para que todos ganhem. O caráter instigante da maneira como o pensamento institucionalista coloca o problema das coalizões amplas ou restritas em sua relação com as instituições inclusivas ou extrativas está justamente no fato de que há tensão e fricção permanente nessa equação.

De forma também esquemática quatro afirmações traduzem essa dinâmica conflitiva.

1. Coalizões restritas são sempre alvo de contestação de sua legitimidade porque bloqueiam o acesso da maior parte da sociedade aos ativos mais valorizados. Essas sociedades tendem a ser, portanto, violentas e autoritárias, pois só assim regras que produzem desigualdades podem ser sustentadas. Isso tende a prejudicar um crescimento econômico duradouro (porque há fragilidade nos mercados internos ou contestação diante da desigualdade gerada pelo crescimento apoiado em riquezas realizadas em mercados externos), bloqueia a partilha dos ganhos sociais (reforçando os aspectos negativos mencionados) e resulta em instabilidade econômica e política (que tornam as instituições menos eficientes em fazer convergir o comportamento dos agentes, gerando crises).
2. Coalizões amplas envolvem sempre tensões em torno de conflitos distributivos em torno do acesso aos ativos mais valorizados. Os atores de uma coalizão nunca estão contentes: sempre há luta por melhores posições em um campo, como ensina Bourdieu. E para alcançar mais será preciso desalojar frações dominadas dentre as frações que compõem uma coalizão dominante ou negociar novas alianças com quem está fora dessa coalizão dominante. Enfim, é preciso rearranjar forças e distribuição de ganhos e isso também sempre cria possibilidades de mudança, seja ela progressista ou conservadora, já que nenhum ator reage passivamente à perda de espaço.
3. Elites desempenham sempre um papel fundamental, pois elas concentram ativos fundamentais para sustentar instituições e armar coalizões. Aqui está uma constatação dolorosa: processos de mudança sempre envolvem disputas intraelites. Isso não é suficiente, pois as elites precisam de adesão de outros atores mais numerosos em uma sociedade. Mas é na combinação de interesses de frações dominadas das elites dominantes com outros atores dominados que se pode amalgamar os recursos necessários às mudanças. E é bom lembrar que elites nem sempre significa somente elites econômicas, nas sociedades contemporâneas.
4. Por tudo isso é preciso pensar sempre em quem são as forças sociais que podem dirigir e sustentar mudanças. Isso implica pensar em termos de frações e fissuras nas classes ou nos grupos sociais – as frações dominadas dos dominantes; as frações dominantes dos dominados – e em suas (re)composições; algo bem

mais complexo do que a dinâmica dada pelas grandes classes sociais (a classe trabalhadora ou a classe dos capitalistas), que no atual estágio do capitalismo internacional obviamente continuam existindo e explicam muitos processos, mas revelam-se muito heterogêneas para explicar comportamentos cotidianos. É, portanto, incontornável tomar em conta as combinações de interesses, se ficou claro o que se tentou dizer até aqui: as mudanças dificilmente podem ser conduzidas por um único ator, ou por um grupo de atores muito parecidos e dispondo de recursos similares, seja entre os dominantes, seja entre os dominados.

As vantagens desse tipo de abordagem são várias: a dimensão relacionada ao poder e aos conflitos estão presentes, mas sem resultar em uma visão hiperpolitizante do tema; há uma tentativa de integração, sob um corpo articulado de conceitos, das várias dimensões que perfazem um território; há uma maneira de olhar para as articulações entre fluxos e investimentos externos, públicos ou privados, e o tecido social dos territórios. Trata-se, enfim, de uma forma de conceituar e articular em uma explicação causal e compreensiva os elementos que permitem abordar o território de forma ativa, e não como mero cenário, escala ou repositório de tendências.

Concluindo: Uma nova fronteira? Questões epistemológicas e políticas

A abordagem aqui apresentada também tem seus limites e é fundamental reconhecê-los, tanto para que se tenha um uso consciente a respeito do que ela permite e também do que merece atenção e cuidado em sua aplicação, mas também para que se possa, sobre esses pontos, avançar mais, produzindo inovações ou até mesmo formulando novos marcos analíticos que permitam superar o que é proposto.

Um desses limites é o tratamento ainda insuficiente da variável ambiental. Ela está presente no quadro de análise apresentado, mas essa entrada é tênue – o sistema natural de um território é visto aqui como suporte para o sistema social e sobre ele incidem os efeitos da vida econômica. Seria preciso mais do que isso. A natureza tem também um papel ativo e funciona de maneira interdependente com os sistemas sociais. O antropólogo francês Philippe Descola (2005), em outra direção também Bruno Latour (2020) e toda uma literatura sobre os sistemas socioecológicos (BIGGS et al. 2022) mostraram a necessidade de olhar para essas interdependências. A integração deste enfoque ao quadro de análise apresentado é algo a ser aprimorado e aqui se concentram muitos esforços atuais de pesquisa.

Na introdução desta exposição foram mencionadas quatro etapas na história das ideias sobre desenvolvimento regional e a possibilidade de que estejamos ingressando em uma quinta. Na quarta etapa, apresentada duas seções atrás, a marca principal era a submissão da ideia de crescimento econômico à importância de se olhar para as desigualdades. E a possível marca desta emergente quinta etapa está na necessidade de se combinar o tratamento das desigualdades a um tratamento da dimensão ambiental coerente e consistente com o estatuto que o tema tem atualmente em um contexto brutalmente marcado por mudanças climáticas globais.

Esse tipo de tratamento integrado de fenômenos relativamente distintos não é simples. Não basta "falar da dimensão ambiental", nem tampouco reclamar a necessidade de "conservar a natureza" ou de "harmonizar a relação entre sociedade e natureza". Não se trata apenas de um imperativo normativo, mas de um desafio analítico. A integração positiva desta dimensão em análises que envolvem processos sociais traz um desafio teórico imenso. Basta lembrar que as ciências modernas se constituíram justamente a partir de um isolamento de cada uma destas dimensões em ramos científicos específicos, com objeto e método próprios.

Embora não sejam exatamente recentes, as abordagens sistêmica e da complexidade é que vem sendo mobilizadas nos estudos contemporâneos com essa finalidade (VEIGA, 2023). Elas, de fato, poderiam permitir esse tipo de integração, mas ainda é cedo para dizer se este tipo de esforços resultará em algo à altura do desafio posto. Bons exemplos disso são os estudos produzidos no âmbito do Stockholm Resilience Centre (ROCKSTROM, 2021), os esforços de uma rede internacional de pesquisadores dedicados ao tema da resiliência (BOUSQUET et al., 2019) ou a obra de Elinor Ostrom (2009). Em outro texto pretendo apresentar um balanço desses esforços, que se revelam até aqui promissores, mas também com muitos limites ainda.

Nesta nova etapa, há, portanto, duas ordens de desafios, cujo enfrentamento, a contento ou não, poderá determinar o futuro dos estudos territoriais e, neles, dos estudos regionais: uma ordem é dada por questões de natureza epistemológica e outra por questões de natureza política. Ao apresentá-las, encerramos esta exposição.

Sobre as questões de natureza epistemológica:

- Se o território é uma síntese de múltiplas dimensões e escalas, como operar com esse conjunto de domínios de forma a evitar somente explicações ex post? Há valor, e mais do que isso, há necessidade de combinar diversidade de

teorias, pois os corpos teóricos disponíveis referem-se a alguns desses domínios isoladamente. Que combinações em quadros de análise coerentes podem permitir ir além do que a tríade "coalizões de atores sociais, ativos ou formas de capital, instituições" aqui esboçada já consegue explicar? Entre essas dimensões há domínios cujas diferenças substantivas geraram áreas científicas distintas para explicá-los – natureza, sociedade – é possível uma abordagem unificada?

- Se os territórios podem ser analisados como sistemas (porque envolvem várias dimensões interdependentes) adaptativos (porque a interação entre essas partes sempre se dá em movimento adaptativo a contextos e constrangimentos internos e externos) complexos (porque o resultado é maior do que a soma das partes e com resultado sempre aberto, nunca linear), então as abordagens sistêmicas e da complexidade são uma nova fronteira para os estudos territoriais? Como evitar o risco da banalização que tende a existir quando muita coisa passa a ser chamada de sistema, mas sem esse tratamento substantivo das propriedades dos sistemas (multidimensionalidade, adaptabilidade, complexidade) e sem mobilizar teorias sistêmicas e da complexidade?

Sobre as questões de política:

- Essa imagem dos territórios que a teoria revela ou nos convida a considerar diz muito também sobre os limites do que vem sendo feito como políticas para os territórios. No caso das políticas de desenvolvimento territorial vários textos já foram publicados com balanços e sínteses de avaliação. Menciono aqui apenas dois: um deles em que colaboro com Julio Berdegué, e outro encabeçado por Mireya Perafán em que também contribuo junto com outros colegas5. Para além do que está dito ali sobre os limites e êxitos de uma geração de políticas experimentadas na primeira década e meia deste século, pode-se dizer que alguns dos principais problemas são: i) uma valorização da ideia de território, mas sem engendrar projetos de natureza verdadeiramente territorial (na maioria das vezes se promovem projetos setoriais em escala territorial, o que é bem diferente); ii) há um discurso que enfatiza aspectos multisetoriais, mas as políticas em geral têm enorme dificuldade em promover coordenação intersetorial; e iii) o desenvolvimento territorial vem sendo, na prática, tomado como sinônimo de desenvolvimento local, sem que projetos e investimentos estejam harmonizados com uma estratégia mais ampla de desenvolvimento

5 Ver Berdegué e Favareto (2018) e Perafán, Le Cog e Sabourin (2019).

– isto é particularmente importante porque, em um país como o Brasil é fundamental corrigir assimetrias inter-territoriais e corrigir rumos nas prioridades econômicas que produzem cada vez mais desigualdades espaciais.

- No caso das políticas de desenvolvimento regional também há desafios adicionais ao que foi dito acima, entre eles: (i) a ideia de grandes regiões não faz mais sentido, pois, como já mostrava Tania Bacelar três décadas atrás, há um conjunto de novas unidades espaciais em âmbito sub-regional, mas não se tem um arranjo de governança que permita superar os limites do pacto federativo em lidar com esta escala; (ii) há novas narrativas de desenvolvimento regional, como aquela expressa na Política Nacional elaborada na primeira década deste século, mas ela não ocupa lugar de destaque na narrativa e no projeto de desenvolvimento do país, restando como apêndice, intenção residual no rol das prioridades nacionais; (iii) apesar de certa inovação discursiva, as forças sociais mobilizadas em esforços de desenvolvimento regional seguem sendo as tradicionais, ora apostando na batida via da exportação de bens primários, ora com a esperança em um industrialismo já esvaziado de potencial inclusivo – não há a devida atenção a novas atividades e novos atores coerentes com a ideia de um desenvolvimento atinado aos desafios do século XXI, sustentável e inclusivo por excelência.

É certo que esse conjunto de desafios epistemológicos e políticos não são simples, mas seu enfrentamento é que determinará se a abordagem territorial do desenvolvimento regional pode entregar, em termos de conhecimentos e de práticas, o que ela prometia em seu surgimento ou se permanecerá apenas como inovação discursiva.

Bibliografia

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. Por que as nações fracassam: as origens do poder, prosperidade e pobreza. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2012.

BAGNASCO, A. Tre Italie: la problematica territoriale dello svilluppo italiano. Torino: Il Mulino, 1977.

BEBBINGTON, A. (ed.). Social conflict, economic development and extractive industry evidence from South America. Londres: Routledge. 2012.

BENKO, G.; LIPIETZ, A. Les régions qui gagnent. Districts et réseaux. Les nouveaux paradigmes de la géographie économique. Paris: PUF. 1992.

BERDEGUÉ, J. A. et al. Conceptualizing spatial diversity in latin american rural development: structures,

institutions, and coalitions. World Development, v. 73, p. 1-10, set. 2015.

BERDEGUÉ, J.; FAVARETO, A. Desarrollo territorial rural en America Latina y el Caribe. Serie 2030 – Alimentación, agricultura y desarrollo rural en America Latina y el Caribe. Documento 32. 2019. Disponível em: http://www.fao.org/3/ca5059es/ca5059es.pdf.

BIGGS R.; DE VOS, A.; PREISER, R.; CLEMENTS, H.; MACIEJEWSKI, K.; SCHLÜTER, M. (Orgs.). The Routledge Handbook of Research Methods for Social-Ecological Systems. London: Routledge. 2022.

BOUSQUET, F. et al. Resilience and development: mobilizing for transformation. Ecology and Society, v. 21, n. 3. 2016. DOI: https://doi.org/10.5751/ ES-08754-210340.

CHRISTALLER, W. Central Places in Southern Germany. New Jersey: Prentice-Hall, 1966.

DESCOLA, P. Par-delà nature et culture. Paris: Ed. Gallimard, 2005.

FAVARETO, A.; KLEEB, S. C.; GALVANESE, C.; CARDOSO, R. C. Territórios importam – bases conceituais para uma abordagem relacional do desenvolvimento das regiões rurais ou interioranas do Brasil. Revista Regis/UnB, n. 1, p. 14-39, 2015.

FAVARETO, A. O desenvolvimento regional em perspectiva: uma abordagem baseada na tríade atores, ativos e instituições. In: SILVEIRA, R. L.; KARNOPP, E. (Orgs.). Atores, ativos e instituições: o desenvolvimento regional em perspectiva. São Carlos: Pedro & João Editores, 2022. p. 17-43.

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, E2022292022, P. 1-29, 2022.

FURTADO, C. Desenvolvimento e Subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

FURTADO, C. Formação Econômica do Brasil. 34ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. 1ª edição: 1959.

GALVANESE, C. Paradigmas do desenvolvimento territorial em debate: contribuições críticas a um campo científico emergente. Santo André: EdUFABC, 2021.

HIRSCHMAN, A. "The Strategy of Economic Development". In: AGARWAL, A. N.; S. P. (eds). Accelerating Investment in Developing Economies. London Oxford Press: 1969.

LATOUR, B. Diante de Gaia: oito conferências sobre a Natureza diante do Antropoceno. São Paulo: Ubu Ed., 202.

LOSCH, A. The Economics of Location. New Haven: Yale University Press, 1954.

LOTTA, G. S.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. Revista de Sociologia e Política, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016.

MYRDAL, G. Economic Theory and Underdeveloped Regions. Gerald Duckworth: London, 1955

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.

OSTROM, E. Beyond marks and States: polycentric governance of coplex economic systems. Estocolmo: Nobel Prize Lecture. 2009.

PERAFÁN, M. E. V.; LE COG; J-F.; SABOURIN, E. P. Hacia una nueva generación de políticas públicas para el desarrollo territorial rural en América Latina. InfoNote DTR, 2019.

PERROUX, F. Note sur la notion de pôle de croissance. Economie Appliquée, n. 1-2, Janvier-Juin., 1957.

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

PIKETTY, T. Capital e ideologia. Barcelona: Ed. Planeta, 2019.

ROCKSTROM, J. Breaking Boundaries: The Science Behind our Planet. DK, 2021.

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

STIGLITZ, J. O preço da desigualdade. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil. 2012.

VEIGA, J. E. O antropoceno e as Humanidades. São Paulo: Ed. 34. 2023.

VON THUNEN, J. H. The isolated state. Oxford: Pergamon Press, 1966.

WEBER, A. Theory of the Location of Industries. Chicago: The University of Chicago Press. 1929.