

SÍNTESE TEÓRICA PARA A ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Vinícius Rodrigues Vieira Fernandes¹, Clesio Marcelino de Jesus²

Resumo: O enfoque territorial, ao longo das décadas, tem sido enaltecido por cientistas, governos e organismos multilaterais como uma relevante estratégia para a discussão e promoção dos processos de desenvolvimento. A partir de um conjunto de elementos teóricos presentes nas noções de multiterritorialidade, instituições, capital social e visão marxista do espaço, objetiva-se, neste artigo, realizar uma síntese teórica para a análise do desenvolvimento territorial. Considerando esses elementos, demonstra-se que um processo de reterritorialização/multiterritorialização em tempos de globalização deve ser acompanhado por uma reconstrução da escala nacional e institucionalização de uma estratégia transescalar. Chama-se a atenção para o papel das instituições (formais e informais) e das estruturas de governança como mecanismos que promovem a regularidade de comportamentos. Enfatiza-se essa importância ao destacar que determinadas características da organização social, condensadas no conceito de capital social, facilitam a coordenação de ações entre os agentes. A partir da perspectiva marxista, destaca-se que a análise do desenvolvimento territorial pressupõe a disputa pelos espaços locais, o papel do Estado e a tentativa de anular o espaço pelo tempo. No limiar das possibilidades e dos limites, conclui-se que a abordagem territorial exige que o Estado nacional desça a cada nível das distintas escalas, interligando-as em um projeto nacional de desenvolvimento. Exige, também, a construção de pactos territoriais entre Estado e sociedade civil.

Palavras-chave: Multiterritorialidade. Instituições. Perspectiva marxista. Síntese teórica. Desenvolvimento territorial.

THEORETICAL SYNTHESIS FOR THE ANALYSIS OF TERRITORIAL DEVELOPMENT

Abstract: The territorial approach, over the decades, has been praised by scientists, governments and multilateral organizations as a relevant strategy for the discussion and promotion of development processes. From a set of theoretical elements present in the notions of multiterritoriality, institutions, social capital and Marxist view of space, this article aims to perform a theoretical synthesis for the analysis of territorial development. Considering these elements, it is demonstrated that a process of reterritorialization/multiterritorialization in times of globalization must be accompanied by a reconstruction of the national scale and institutionalization

1 Doutor em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Professor Adjunto da Universidade Federal de Roraima (UFRR).

2 Doutor em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Professor Adjunto da Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

of a transscale strategy. Attention is drawn to the role of institutions (formal and informal) and governance structures as mechanisms that promote the regularity of behaviors. This importance is emphasized by highlighting that certain characteristics of social organization, condensed in the concept of social capital, facilitate the coordination of actions among agents. From the marxist perspective, it is highlighted that the analysis of territorial development presupposes the dispute for local spaces, the role of the State and the attempt to annul space for time. On the threshold of possibilities and limits, it is concluded that the territorial approach requires the national State to descend at each level of the different scales, linking them in a national development project. It also requires the construction of territorial pacts between the State and civil society.

Keywords: Multiterritoriality. Institutions. Marxist perspective. Theoretical synthesis. Territorial development.

1 Introdução

A importância do espaço, materializada neste artigo no conceito de território, no contexto do desenvolvimento econômico, tem despertado, cada vez mais, interesse da academia, das políticas públicas e dos organismos multilaterais. A concepção de território abrange um *locus* constituído de relações formais e informais entre os indivíduos, bem como de raízes históricas de uma determinada sociedade e suas identidades culturais, sociais, políticas, econômicas e ambientais (ABRAMOVAY, 2000).

O território pode ser apreendido, ainda, como o resultado da dominação e da apropriação que grupos sociais estabelecem no espaço a partir da interação entre uma dimensão mais simbólica, que envolve aspectos como cultura, pertencimento e identidade, e uma dimensão mais concreta, de caráter político-disciplinador e político-econômico (HAESBAERT, 2006). Nesse sentido, os territórios são produtos sociais e históricos formados a partir de certas singularidades, destacando-se o tecido social, a base de recursos naturais, instituições, poder e as formas de organização, produção, consumo, troca e distribuição, especificidades essas que são reproduzidas não só internamente, mas estabelecem conexões com o exterior (SEPÚLVEDA *et al.*, 2003).

Ao reunir esse conjunto de elementos, a noção de território oferece, portanto, possibilidades na discussão dos processos de desenvolvimento. Sendo uma construção histórica, marcada por identidades, concorda-se com Haesbaert (2006) no sentido de que a desterritorialização é um mito e que se torna necessário discutir as possibilidades de os territórios engendram um processo de multiterritorialização em prol do desenvolvimento em tempos de globalização.

Por ser uma construção social, mesmo com as inerentes relações de poder existentes, permite que se reflita sobre as características da organização social, condensadas na ideia de capital social (PUTNAM, 2006), que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade e que são capazes de estabelecer uma coesão territorial e espaços de concertação.

Por ser uma construção econômica, oportuniza pensar em um Projeto de desenvolvimento pactuado em torno de uma ideia guia (ABRAMOVAY, 2000), isto é, uma cadeia representativa, capaz de aglutinar interesses econômicos, sociais, ambientais e políticos, ou até mesmo que fomente uma aglomeração espacial da produção visando anular o espaço pelo tempo, acelerando o giro do capital (HARVEY, 2004).

Por ser uma construção institucional, proporciona uma perscrutação das regras formais e informais (NORTH, 1990), historicamente definidas, mas sujeitas a um

processo de mutação, que atuam como estruturas de governança e influenciam a trajetória dos territórios. Por ser uma construção política, propicia compreender a configuração da interação entre Estado e sociedade civil e qual o papel dessa relação no desenvolvimento territorial.

Dessa maneira, o território tem sido tratado como um instrumento para o alcance de objetivos das políticas públicas na América Latina e, particularmente, no Brasil, sobretudo aquelas voltadas ao desenvolvimento rural. No país, a partir dos anos 2000, esse processo foi aprofundado por meio das institucionalizações do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat) e do Programa Territórios da Cidadania (PTC), que induziram arranjos socioprodutivos intermunicipais com o objetivo de reduzir as desigualdades e promover dinamismo socioeconômico.

Essas políticas apostaram no enfoque territorial como estratégia de desenvolvimento dos espaços rurais na medida em que este referencial, além das possibilidades anteriormente apontadas, propõe a superação da dicotomia rural-urbana, concebe um rural formado por diversos segmentos para além do setor agropecuário, contempla as várias dimensões do desenvolvimento rural, destaca a importância das inovações e da competitividade territorial, valoriza a capacidade dos indivíduos e a criação de relações de cooperação entre eles, reconhece a necessidade das cadeias produtivas estarem articuladas em um projeto territorial de desenvolvimento – favorecendo, por exemplo, a criação de *clusters* e de denominações de origem – e, por fim, complementa as ações de cima para baixo (*top-down*) com as de baixo para cima (*bottom-up*), considerando a inserção dos atores públicos e privados na identificação de problemas e na formulação de alternativas mediante a descentralização das ações (SEPÚLVEDA *et al.*, 2003).

Não obstante, estudos como o de Ortega e Moyano-Estrada (2015), Nunes *et al.* (2015) e Fernandes, Ortega e Jesus (2019), que se propuseram a analisar o desenvolvimento territorial, em especial daqueles territórios rurais induzidos por políticas públicas no Brasil, reportam as dificuldades de se internalizar essas possibilidades geradas pela abordagem territorial, o que reforça a tese de que esta não pode ser tratada como uma panaceia para o desenvolvimento.

Passadas duas décadas da indução de territórios no Brasil, torna-se cada vez mais importante aprofundar a discussão das experiências territoriais rurais no País, mesmo que a política territorial tenha perdido representatividade na atual agenda governamental. Para tanto, julga-se necessário, inicialmente, revisitar a literatura com o intuito de extrair elementos que forneçam *insights* para a análise do desenvolvimento territorial. Além de contribuir com a academia ao sistematizar um conjunto de aportes teóricos, vislumbra-se que tal exercício, ainda que teórico, contribui com *policy makers* e demais atores territoriais no sentido de uma discussão mais ampla das ações desenvolvidas, evidenciando potencialidades e enclaves para o desenvolvimento territorial.

É nesse contexto que se insere o presente artigo. A partir de um conjunto de aportes teóricos, tem-se como objetivo geral realizar uma síntese teórica para a análise do desenvolvimento territorial. Para tanto, utilizam-se as contribuições de quatro aportes principais: (i) reterritorialização/multiterritorialização; (ii) teoria institucional; (iii) capital social; e (iv) perspectiva marxista do espaço.

Além desta introdução e das considerações finais do estudo, o presente trabalho está dividido em três seções. A próxima trata da abordagem territorial do desenvolvimento, apresentando alguns limites e possibilidades desse enfoque. Após essas considerações, apresentam-se os principais aspectos teóricos dos quatro aportes elegidos neste trabalho. Em seguida, procura-se extrair alguns desses elementos com o objetivo de realizar uma síntese teórica para a análise do desenvolvimento territorial.

2 A abordagem territorial do desenvolvimento: limites e possibilidades

Na América Latina e, particularmente, no Brasil, a abordagem territorial do desenvolvimento ganhou forma ao longo das décadas de 1980 e 1990. Nesse período, assiste-se a um processo de crise econômica, sobretudo em países periféricos, que passa a ser associada ao esgotamento dos pressupostos keynesianos de maior ativismo do Estado. Com isso, instituições multilaterais passaram a recomendar uma série de reformas neoliberais que buscavam modificar o papel do Estado como agente que planeja e aporta recursos para o desenvolvimento, destacando a necessidade de mudança do modelo centralizado para outro pautado na descentralização e menor intervenção do Estado.

Nessa efervescência neoliberalizante, e utilizando o componente de descentralização, essas instituições, com destaque para o Banco Mundial, passaram a sugerir aos governos nacionais a adoção do desenvolvimento local/territorial como instrumento de ação das políticas públicas. Apostando no chamado capital social e nos potenciais endógenos locais, recomendava-se a indução de arranjos socioprodutivos locais, com capacidade de desabrocharem um processo de desenvolvimento autônomo e endógeno, desmistificando a tese de necessidade de ações intervencionistas por parte do Estado (ORTEGA, 2007).

A proposta desse desenvolvimento autônomo e endógeno estava sustentada, por um lado, em uma profusão de correntes que, especialmente nas décadas de 1980 e 1990, exacerbavam a importância do local como estratégia de desenvolvimento. Conforme apresenta Brandão (2004; 2007), essas correntes chamavam a atenção para o papel da cooperação, da solidariedade, do pacto em torno de um bem comum, das vantagens competitivas derivadas da proximidade geográfica, do poder de dinamismo de aprendizagem nas regiões, da imperiosidade da cultura, identidade e confiança, da mística do capital social, do empreendedorismo, do fim das fronteiras, da perda de legitimidade do Estado-nação, entre outros.

No caso do Banco Mundial, por exemplo, o autor faz referência à difusão, por parte da instituição, da importância da boa governança – construída por elementos como previsibilidade, transparência e *accountability* – e da reprodução de casos de sucesso – que seriam aplicados em qualquer tempo/espaço.

Por outro lado, tal proposta foi ao encontro dos anseios de movimentos sociais, que, no contexto da luta pela redemocratização, reivindicavam maior protagonismo no âmbito das políticas públicas, demanda essa incorporada, no Brasil, pela Constituinte de 1988, que promoveu maior descentralização político-administrativa e orçamentária para instâncias subnacionais (ORTEGA, 2008). Nesse processo, esse último autor destaca que foram criados espaços de concertação social – os Conselhos –, nos quais os atores

sociais locais buscavam discutir e construir suas próprias estratégias de desenvolvimento, desconsiderando uma participação mais efetiva do Estado.

Portanto, pelas vias das recomendações dos organismos multilaterais, da academia e dos movimentos sociais, estabeleceu-se uma espécie de pensamento único localista (BRANDÃO, 2004; 2007), isto é, criou-se um relativo consenso em torno do desenvolvimento local/territorial autônomo e endógeno (ORTEGA, 2008), no qual a simples constituição de arranjos socioprodutivos seria suficiente para impulsionar processos de desenvolvimento. No entanto, apresentando-se dessa forma, essa proposta está sujeita a alguns limites.

Sob uma perspectiva furtadiana, pode-se tecer comentários acerca desses limites. É importante destacar, de antemão, que Celso Furtado não se debruçou mais detidamente sobre o desenvolvimento local/territorial. No entanto, se o desenvolvimento aqui analisado pressupõe o envolvimento de agentes na construção de estratégias virtuosas no tempo e espaço, concorda-se com a seguinte perspectiva adotada por Brandão (2008, p. 40):

A obra de Furtado provê elementos teóricos adequados para o estudo da dinâmica da estrutura (derivada, de forma mediada, da lógica da acumulação de capital e do funcionamento de parâmetros não-econômicos) e dos agentes e sujeitos (entranhados em interesses e conflitos de facções de classe), que em contextos históricos e territoriais concretos tomam decisões e sofrem reações a essas decisões.

Segundo Brandão (2012), Furtado herdou de Perroux as ideias de que a sociedade é estruturada com base na dominação e evolui como um sistema complexo, que as decisões privadas-individuais possuem um componente de agressividade (o que suscita sua regulação), que existem grandes agentes dominantes capazes de deterem informações privilegiadas, exercerem seu poder e modificarem as estruturas e que existem relações de forças desiguais. Já de Prebisch, Furtado herdou a centralidade na ação pública/política e as restrições enfrentadas no campo desta ação, na análise das estruturas da relação centro-periferia – também fundamentada no sistema de dominação – e na necessidade de um agente que execute a regulação e o planejamento.

Um outro aspecto que contribui para a discussão é a atenção especial destinada por Furtado (1980) às decisões, como os processos econômicos, permeados por estruturas de poder. Dessa forma, Furtado (1983) deixa claro que, ao contrário do que postulam os neoclássicos, os agentes são instáveis, procuram tirar vantagens das situações e realizam decisões pautadas em seus interesses privados, utilizando dos seus poderes para influenciar e coordenar o comportamento dos demais. Em última instância, essas micro decisões são complexas, incertas e concorrentes.

Enquanto as macro decisões, ainda de acordo com o autor, são tomadas por agentes capazes de exercer o poder sobre os demais, como o Estado e outras unidades dominantes, detendo, portanto, a capacidade de fazer frente às cadeias de decisões e de modificar ou aprofundar as estruturas então vigentes. Partindo-se desses pressupostos, percebe-se que Celso Furtado preocupa-se com o conteúdo das decisões e quem as toma, inserindo na análise desse processo, dentre outros aspectos, o poder, a dominação, as correlações de forças e as hierarquias (BRANDÃO, 2012).

No âmbito das decisões, Furtado, ao longo das suas obras, chama atenção para a ideia de centros de decisão, que, de modo geral, diz respeito ao poder que possui determinados atores, fundamentalmente localizados externamente, de institucionalizarem suas intenções, imporem suas visões de mundo, restringindo a margem de arbítrio de países periféricos em um contexto de perda de hegemonia nacional (BRANDÃO, 2004; 2007). Trata-se, na perspectiva furtadiana, de um processo de dominação institucionalizado nos países subdesenvolvidos, cuja única saída é aumentar a margem de autonomia dos governos nacionais, internalizando assim os centros de decisão.

A internalização dos centros de decisão depende, dentre outros fatores, de dois elementos que sempre nortearam o pensamento de Furtado: o planejamento e o Estado. O planejamento, na concepção de Furtado (1990), é concebido como uma etapa do combate ao subdesenvolvimento. Segundo o autor, dadas as especificidades estruturais de países como o Brasil, requeriam-se ações reformadoras para desobstruir as amarras do desenvolvimento. Essas deveriam ser conduzidas e executadas pelo Estado, o que exigiria deste um olhar global, sincrônico e diacrônico da realidade, algo que só se obtém com o planejamento.

Esse foco no planejamento e no papel do Estado no pensamento de Furtado não significa, entretanto, que ele desconsiderou a atuação de outros agentes no processo de desenvolvimento. Aproximando essa discussão da descentralização, o autor destaca que:

A descentralização regional do poder central deveria ser acompanhada de um planejamento plurianual, que permitisse compatibilizar as aspirações das distintas regiões. Só o planejamento permite corrigir a tendência das empresas privadas e públicas a ignorar os custos ecológicos e sociais da aglomeração espacial das atividades produtivas. Com efeito, somente o planejamento permite introduzir a dimensão “espaço” no cálculo econômico. (FURTADO, 1999, p. 56).

Sumariamente, sob a égide das contribuições de Celso Furtado, e inspirando-se em Brandão (2004; 2007), é importante destacar que a proposta do desenvolvimento autônomo e endógeno, ao debruçar-se sobre os aspectos microeconômicos e as micro decisões do desenvolvimento, deixa de lado o ambiente macroeconômico no qual a localidade está inserida. Ao propagar a ideia de comunidade, desconsidera a existência de classes sociais conflituosas e pautadas em interesses. Ao exacerbar a importância das vantagens locais de micro e pequenas empresas *vis-à-vis* o seu poder de cooperação, despreza a constituição de complexas estruturas de mercado em um ambiente competitivo e hostil. Ao entender que o local tudo pode, minimiza a importância da escala nacional, negligencia as hierarquias, os blocos de poder e suas relações incrustadas, além dos centros de decisão, aspectos esses quase sempre externos ao local.

Além dessas insuficiências analíticas, cabe perscrutar a capacidade que possuem territórios com características deprimidas, isto é, territórios que reúnem municípios com níveis baixos de crescimento e de desenvolvimento, marcados pela existência de baixos indicadores sociais (educação, saúde e mortalidade) e de baixa capacidade institucional (avaliada pelo grau de participação local em sua gestão, sua capacidade financeira e gerencial), de engendramos processos virtuosos de desenvolvimento (ORTEGA, 2008).

Com isso, não se pretende negar a relevância e as possibilidades que o enfoque territorial oferece na discussão do desenvolvimento. Pelo contrário, reconhece-se como válida a aposta na constituição de arranjos socioprodutivos locais, bem como no fomento à construção de espaços de concertação social, almejando, assim, que os atores locais se organizem, estabeleçam laços de cooperação, discutam problemas e elejam projetos, conformando um processo de coesão com vistas à institucionalização de um pacto territorial de desenvolvimento.

Não obstante, o desenvolvimento local/territorial não pode ser tratado como uma panaceia, que emerge apenas da vontade dos atores locais ou da existência do capital social, de modo que faz-se necessária uma participação efetiva do Estado, tanto na constituição de uma infraestrutura social e econômica, como no apoio aos problemas e projetos identificados de maneira participativa pelos atores sociais locais.

É nessa perspectiva que o enfoque territorial pode apresentar-se como uma abordagem adequada para a elaboração de políticas públicas, no sentido de permitir pensar o desenvolvimento tanto de cima para baixo como de baixo para cima, além de envolver, articular e integrar as diferentes esferas político-administrativas aos diferentes atores. Para auxiliar na discussão do desenvolvimento territorial, recorre-se, a seguir, a alguns aportes teóricos.

3 Aportes teóricos na análise do desenvolvimento territorial

Nesta seção, procura-se utilizar diferentes aportes teóricos que fornecem elementos capazes de contribuir com a análise do desenvolvimento territorial. Isso envolve abordar aspectos como desterritorialização, multiterritorialidade e multisescalas em tempos de globalização, bem como o papel das instituições e do capital social no desenvolvimento territorial e o processo de acumulação do capital a partir de uma visão marxista do espaço.

3.1 Desenvolvimento territorial em tempos de globalização

As recomendações em prol de um ajustamento macroeconômico das economias periféricas, ao longo das décadas de 1980 e 1990, faziam parte de um processo mais geral, que consistia na desregulamentação dos mercados e das economias, ou mais a rigor, na intensificação da globalização, seja ela financeira ou nas demais formas, que envolvem o avanço e a mobilidade – no espaço – da produção, tecnologia, consumo, informação e das pessoas e suas relações políticas, trabalhistas, sociais e culturais. Então, em tempos de globalização, como refletir o desenvolvimento territorial?

Uma primeira resposta para essa pergunta emerge do pensamento hegemônico de que a homogeneização provocada pela globalização resultaria no fim das escalas entre o local e o global (BRANDÃO, 2004). Nessa visão, falar em espaços singulares perderia sentido, uma vez que o mundo se tornaria glocal (global+local), decretando, em última instância, a desterritorialização, processo pelo qual se destroem as bases territoriais, deslocalizam-se as atividades econômicas, perde-se a soberania das fronteiras políticas e aprofunda-se o hibridismo cultural (HAESBAERT, 2006; ORTEGA, 2008).

Partindo-se do pressuposto do fim das escalas, defensores do global e do local passaram a acreditar em dois aspectos principais: (i) unificação do espaço global e sua necessidade histórica; e (ii) perda da capacidade do Estado de coordenar e de planejar o desenvolvimento nacional, sugerindo que esse processo fosse capitaneado pelas ações de múltiplos atores no âmbito privado ou supranacional (BONENTE; ALMEIDA FILHO, 2007).

Por outro lado, existe uma segunda resposta que diverge substancialmente dessa primeira visão, ao não acreditar nas teses de homogeneização do processo de globalização e a sua consequente desterritorialização. Para tanto, é preciso destacar, em primeiro lugar, que o avanço inerente dos aspectos ligados à globalização é notadamente distinto do ponto de vista espacial e causa heterogeneidades entre os territórios (HAESBAERT, 2006; BRANDÃO, 2004; 2007; HARVEY, 2004).

Nesses termos, e em segundo lugar, é preciso destacar, com base em Reis (2011), que o universo é formado não só pela globalização, mas também por lugares excluídos/alheios à globalização (universo da não globalização) e por aqueles que apresentam uma dinâmica própria (econômica, social, institucional), sendo capazes de se tornarem globais mesmo partindo de um contexto único e local, denominados pelo autor de trajetórias inesperadas. Além disso, deve-se mencionar, a partir do trabalho de Bourdin (2001), que, mesmo na globalização, parece haver um movimento contrário, materializado pela busca do resgate do pertencimento local e valorização das suas características. É por isso que os supostos não-lugares gerados pela globalização não se completam efetivamente e os lugares únicos, que carregam identidade, história, relações sociais, continuam a existir (AUGÉ, 2010).

É justamente por desconsiderar essas especificidades que a ideia de globalização se apresenta como uma metáfora (REIS, 2011). E, seguindo essa linha de raciocínio, a noção de desterritorialização configura um mito (HAESBAERT, 2006). Esse último autor explica que a própria definição de sociedade requer inseri-la em um determinado contexto espacial, geográfico, territorial, sendo sua apropriação determinada pelo processo de territorialização. Portanto, caso a globalização implicasse na desterritorialização do mundo, existiria a possibilidade de os territórios emergirem sobre novas bases, passando por um processo de reinvenção, de reconstrução, ou, mais a rigor, uma reterritorialização, que, no contexto pós-moderno, adquire um caráter de multiterritorialização (HAESBAERT, 2006).

A seguir, apresenta-se outro aporte considerado relevante na discussão da questão territorial, que está relacionado ao conceito de instituições nas suas diferentes vertentes.

3.2 Instituições, governança e desenvolvimento territorial

A teoria institucional ganha relevância, inicialmente, a partir dos trabalhos de Thorstein Veblen, John Commons e Wesley Mitchel. Esses autores formaram o corpo da Velha Economia Institucional (VEI), que se apresentava como uma crítica à ortodoxia econômica do final do século XIX e início do século XX. Segundo Conceição (2002), o conceito de instituições, nesta vertente, remete-se às regras, valores e à sua própria evolução. Nas palavras desse autor (2002, p. 122), “[...] tais fatores são consequências de uma situação presente que molda o futuro por meio de um processo seletivo e coercitivo, orientado pela forma como os homens veem as coisas, o que altera ou fortalece seus pontos de vista”.

A VEI passou por um declínio após a Primeira Guerra Mundial e somente no final da década de 1960 os seus pressupostos, em grande medida, foram retomados, agora sob a égide da abordagem Neoinstitucionalista. Conforme afirma Conceição (2002), essa vertente possui fortes correlações teóricas com a VEI, de modo que o conceito de instituições faz referência aos principais autores dessa escola. Para os Neoinstitucionalistas, as instituições configuram duráveis sistemas estabelecidos e regras construídas socialmente, que condicionam a interação entre os indivíduos (HODGSON, 2006).

Ainda em meados da década de 1960 e, sobretudo, entre as décadas de 1980 e 1990, uma nova abordagem institucionalista se desenvolveu. Tratava-se da Nova Economia Institucional (NEI), tendo como principais autores Ronald Coase, Oliver Williamson e Douglas North. A definição de instituições para a NEI pode ser referendada por North (1990), que a conceitua como um conjunto de regras formais (leis, estatutos, códigos legais) e regras informais (cultura, valores morais, crenças) que de alguma forma moldam as relações sociais, políticas e econômicas de uma sociedade.

Outro aspecto de fundamental interesse para esta escola diz respeito à ideia dos custos de transação, isto é, os custos que os agentes enfrentam toda vez que necessitam recorrer ao mercado, relacionados ao acesso de informações e ao processo de negociação e de consolidação de um contrato (COASE, 1937). De acordo com Williamson (1985), pode-se dividir os custos de transação a partir do momento da sua ocorrência, isto é, antes (*ex ante*) ou após (*ex post*) a transação. No primeiro caso, têm os custos prévios relacionados aos processos de negociar, de redigir e de garantir as bases de um contrato. Já os custos *ex post* consistem naqueles de execução, de monitoramento e, quando necessário, de ajustamento das condições contratuais estabelecidas.

Na determinação desses custos de transação estaria, por exemplo, a presença da racionalidade limitada e do oportunismo (WILLIAMSON, 2002; 2010). Em primeiro lugar, a noção de racionalidade limitada, derivada de Herbert Simon, pressupõe que os indivíduos sofrem restrições cognitivas, informacionais e de cálculo das consequências, o que limita suas capacidades de escolha das melhores alternativas no contexto da tomada de decisão.

Referindo-se a Simon (1957), Williamson (2010) ressalta que os atores até procuram agir racionalmente, mas apenas conseguem de forma limitada, o que pode resultar na presença de custos de transação e tornar os contratos complexos incompletos. Já o oportunismo é enxergado por Williamson (1973; 1985) como uma forma de comportamento estratégico do indivíduo para garantir seus interesses e benefícios privados, utilizando, principalmente, mecanismos (distorção, ofuscamento, confusão) que inibam a correta divulgação e transparência das informações em uma transação.

Além da racionalidade limitada e do oportunismo, outro elemento que pode ser mencionado é a incerteza, que dificulta a tomada de decisão mais adequada por parte dos agentes, obstando a transação das atividades econômicas, conforme chama atenção North (1990). Segundo o autor, dada a inerente incerteza nas atividades econômicas, os agentes podem incorrer em elevados custos de transação, como os custos de *measurement* (relacionados à incerteza gerada pela ausência de informações mais corretas do que está

sendo transacionado) e de *enforcement* (relacionados à incerteza de que a transação acordada será, de fato, executada).

Com vistas a atenuar esses aspectos e, conseqüentemente, reduzir os custos de transação, ganham relevância, na perspectiva da NEI, as estruturas de governança, concebidas por Williamson (1979) como o arcabouço institucional no qual as transações são negociadas e executadas. Nesse sentido, especifica os agentes envolvidos, o objeto da transação e as interações possíveis (FIANI, 2011).

Uma outra abordagem institucionalista que merece destaque é a neo-schumpeteriana ou evolucionária, uma vez que considera as instituições como resultados de um processo evolucionário (NELSON, 1995). Trata-se de uma abordagem que se afasta dos pressupostos neoclássicos, no que concerne à economia da mudança tecnológica – o principal enfoque neo-schumpeteriano –, e seus autores se encontram tanto em uma perspectiva mais evolucionista, como é o caso de R. Nelson e S. Winter, quanto em uma perspectiva mais voltada à análise dos paradigmas e das trajetórias tecnológicas, no papel de C. Freeman, C. Perez, K. Pavitt, L. Soete e G. Dosi (POSSAS, 1989).

De modo geral, essa vertente credita às inovações tecnológicas o papel de mutação e de elemento desencadeador de mudanças, incluindo-se, nesta discussão, as mudanças econômicas e institucionais (POSSAS, 1989; CONCEIÇÃO, 2002). É oportuno sublinhar, ainda, que essa abordagem é permeada pelo conceito de *path dependence* (CONCEIÇÃO, 2001). Partindo-se do pressuposto de que a história importa, esse conceito busca explicar o processo de constituição de uma instituição ou da sua mudança, por exemplo, por meio de uma análise dinâmica de toda sua trajetória, de modo que as ações realizadas no passado passam a condicionar o presente e o futuro (NELSON, 1995).

A seguir, destaca-se o capital social, cujo conceito, como advertem Vilpoux e Oliveira (2010), contribui para a compreensão de aspectos como desenvolvimento e cooperação, bem como apresenta conexão com a noção de instituições informais de North.

3.3 O papel do capital social no desenvolvimento territorial

A ideia de capital social refere-se às “[...] características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (PUTNAM, 2006, p. 177). A origem desse conceito, segundo Moyano-Estrada (1999), pode ser encontrada em Hume e Burke, ao ressaltarem o papel da cooperação nas transações, bem como em Adam Smith, ao chamar atenção para o fato de que o bom funcionamento do mercado dependia de certas instituições e outras atribuições de caráter moral. Portes (2000) contribui com esta análise ao destacar que a ideia de capital social remete-se tanto à Durkheim, que promulgava a vida em grupo como uma forma de combater a anomia e autodestruição, quanto a Marx, que estabeleceu diferenças entre uma classe atomizada e outra mobilizada e eficaz.

Em um estudo mais antigo, Portes e Sensenbrenner (1993) apresentam quatro visões do capital social sob a égide da economia. A primeira, *value introjection*, derivada de Durkheim (1984) e de Weber (1958), enfatiza que as transações econômicas são guiadas por elementos de caráter moral, logo, configuram aspectos não-contratuais presentes nos

contratos, sendo originados ainda nos processos de socialização, como é o caso dos valores imperativos. A segunda, *reciprocity transactions*, explicitada por Simmel (1955), destina uma atenção especial às relações de reciprocidade estabelecidas entre os grupos, nas quais as transações são permeadas por trocas de favores, de informações e de aprovações.

A terceira, *bounded solidarity*, oriunda de Marx e Engels (1947; 1948), concentra seus esforços em determinadas circunstâncias comuns que atingem os grupos, proporcionando certa coesão para que seus interesses sejam preservados. A última, *enforceable trust*, pode ser encontrada na diferença entre racionalidade formal e substantiva nas transações de mercado, tendo como base Weber (1947). A ideia é que burocratas e outros grupos particulares fazem valer certos mecanismos para alcançar a confiança e a execução das regras definidas (MOYANO-ESTRADA, 1999).

Em uma perspectiva mais contemporânea, a noção de capital social adquire relevância com os trabalhos de Loury (1977), Bourdieu (2007; 2001), Coleman (1988) e Putnam (2006). O primeiro, apesar de não ter se detido muito sobre o tema, foi um dos pioneiros na utilização do termo. Loury (1977) analisa os diferenciais de rendimentos, considerando a raça dos indivíduos, chegando à conclusão de que o acesso às oportunidades está diretamente ligado à origem social. Sendo assim, o capital social é apreendido, pelo autor, como uma forma de facilitar a absorção das características do capital humano exigidas no mercado de trabalho, o que pode contribuir com o desenvolvimento dos jovens negros e com o aumento das suas oportunidades.

Já para Bourdieu (2007, p. 67), o capital social consiste no “[...] conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento e de inter-reconhecimento ou, em outros termos, à vinculação a um grupo”. De acordo com o autor (2001), para a existência das relações de capital social, exige-se que ocorram processos de trocas materiais e/ou simbólicas. No contexto dessas trocas, o autor (2007; 2001) chama atenção para os benefícios que podem ser atingidos ao ser vinculado a um grupo, especialmente os materiais – relacionados aos vários favores que poderão ser alcançados – e os simbólicos – resultantes do pertencimento a um grupo raro e de prestígio. Na prática, o autor argumenta que a busca por esses benefícios, de forma consciente ou não, é o elemento que permite a constituição de uma solidariedade, ou, mais a rigor, do capital social necessário para a existência dos grupos.

Para compreender melhor essa relação, é preciso ressaltar que Bourdieu (1989) concebe o espaço como um campo de conflitos e poder, no qual opera um capital simbólico, relacionado ao prestígio, à reputação, à autoridade, com vistas a institucionalizar a dominação de uma classe sobre outra. Nesse sentido, para aumentar as trocas materiais e simbólicas e, conseqüentemente, a dominação, pretende-se estabelecer redes de relações. O capital social está ligado a essas redes, fomentando suas conexões. Por sua vez, o volume do capital social dependerá da quantidade de redes que o indivíduo possa estabelecer e dos níveis de capital (econômico, cultural, simbólico) dos demais agentes aos quais está vinculado, e sua reprodução – do capital social – está ligada às instituições que favorecem as trocas legítimas e excluem as demais, bem como ao trabalho de sociabilidade, no qual se depreende um esforço de afirmação, reafirmação e renovação do reconhecimento (BOURDIEU, 2007; 2001).

Influenciado pelo trabalho de Loury (1977), Coleman (1988) desenvolve uma explicação de como o capital social contribui para a criação do capital humano. O autor propõe uma teoria da ação racional, na qual os agentes possuem controle sobre recursos e interesses em determinadas circunstâncias, de maneira que o capital social se apresenta como um desses recursos disponíveis. Na sua visão, o capital social pode ser conceituado como uma função, abrangendo tanto atores sociais quanto corporativos inseridos em uma determinada estrutura, possibilitando o desenvolvimento de ações. Partindo-se desta definição, o autor chama a atenção para a intangibilidade do capital social e para sua origem, que remonta aos intercâmbios nas relações sociais, facilitando ações coordenadas.

Por fim, Putnam (2006), aliado ao pressuposto liberal de Coleman, utiliza a noção de capital social a partir de uma ideia normativa do bem (HIGGINS, 2005). É importante destacar que o trabalho de Putnam (2006) reforça os argumentos explicativos do sucesso da Terceira Itália, uma vez que busca compreender as razões que levam determinados governos democráticos a apresentarem distintas performances. Nesse sentido, o autor concentrou seus esforços nas diferenças entre o desempenho institucional de várias regiões italianas, diferenças essas que afetaram o desenvolvimento desses espaços. Na sua análise, os melhores resultados da Terceira Itália são explicados, em última instância, pela maior presença do capital social, determinando um caráter mais cívico da sua comunidade.

De acordo com o autor, em uma comunidade cívica, a cidadania se faz valer pelo envolvimento nos negócios públicos, estando caracterizada, ainda, por direitos e deveres igualitários, pela existência de laços de cooperação e pela reciprocidade – e não por relações de dependência –, solidariedade, confiança e tolerância. Nesse contexto, o conceito de capital social se torna importante por ser a fonte da qual nasce a influência mútua que se expressa nas diferentes formas de associações da comunidade cívica. Em suma, a análise de Putnam (2006) sobre capital social em relação ao conceito de comunidade cívica explica a ideia de que os estoques de confiança, as normas e a participação tendem a ser acumulados e a se reforçar mutuamente, apresentando um círculo virtuoso no processo de desenvolvimento.

Em que pesem essas considerações, é importante destacar, com base em Moyano-Estrada (1999), que o capital social apresenta algumas deficiências teóricas e conceituais. Em primeiro lugar, seu conceito é bastante amplo a partir das diferentes perspectivas teóricas que o utilizam. Uma segunda crítica está relacionada à diversidade que autores utilizam para justificar determinadas políticas de desenvolvimento. A última deficiência mencionada pelo autor refere-se à profusão de estudos que o tratam como algo que pode ser maximizado, no sentido de que quanto maior seu nível, melhor para a comunidade, algo que nem sempre é verdade.

3.4 Reflexões do desenvolvimento territorial a partir da visão marxista do espaço

No âmbito da teoria marxista, a análise da questão territorial, ou mais a rigor, do desenvolvimento das relações espaciais, estabelece uma relação direta com a explicação do processo de acumulação capitalista. Já em “O manifesto comunista” (1948), Marx e Engels incorporam a dimensão espacial ao afirmarem que a busca por novos mercados faz parte da ideologia burguesa, de modo que ela tende a expandir suas estruturas por todo o globo (HARVEY, 2004).

Para compreender essa relação, deve-se lembrar, inicialmente, que a perspectiva marxista tem como foco a acumulação de capital (HARVEY, 2005). Busca-se entender, entre outros aspectos, como esse processo, que move a dinâmica do modo de produção capitalista, é capaz de se expandir mesmo diante de alguns limitantes.

No contexto desses limitantes, o autor acima chama atenção para o fato de que a progressão da acumulação do capital exige três condições básicas, sem as quais emergem tensões no processo de acumulação, configurando importantes barreiras espaciais: (i) existência de um exército industrial de trabalhadores capaz de suprir o aumento da produção, o que exige, por sua vez, incentivos com o objetivo de elevar a oferta de trabalhadores; (ii) disponibilidade de um conjunto de meios de produção (máquinas, insumos, infraestrutura); e (iii) existência de uma demanda efetiva para as mercadorias produzidas. Na ausência de alguma dessas condições, traduzidas na teoria de Marx como contradições internas do crescimento econômico no modo de produção capitalista, as crises tendem a ocorrer.

Ressalte-se, não obstante, que as crises são, normalmente, acompanhadas por mecanismos compensatórios que criam as bases necessárias para uma renovação da acumulação do capital, ainda que tais mecanismos possuam consequências do ponto de vista social, fomentando a luta de classes. Um desses mecanismos é a criação de um novo nível de demanda efetiva capaz de consumir as mercadorias produzidas, que poderá ser alcançado, especialmente, a partir da expansão geográfica para outras regiões, atuando no sentido de fomentar o comércio exterior, exportar capital e contribuir para a formação de um mercado mundial.

Nesse contexto, Harvey (2004) alude sobre a acumulação de capital enquanto uma questão geográfica, de modo que na ausência da expansão geográfica, da reorganização espacial e do desenvolvimento geográfico desigual, o capitalismo tende a não prosperar. Em última instância, esses ajustes espaciais emergem como importantes instrumentos para dirimir as barreiras espaciais, com vistas a dar continuidade ao processo de acumulação do capital.

Ainda com base nas contribuições do autor, tem-se que, no âmbito desses ajustes espaciais, a inserção de duas categorias – comunicação e transporte – contribui positivamente no sentido de acelerar o processo, além de reduzir o tempo de giro do capital, consubstanciado por um movimento que busca anular, constantemente, o espaço mediante o tempo. Para entender melhor esta ideia, faz-se necessário partir do pressuposto de que a circulação do capital, cuja velocidade influencia a própria dinâmica da sua acumulação, possui dois aspectos (HARVEY, 2005): (i) um gerador de valor, integrante do processo produtivo, que consiste na transferência de mercadorias do *locus* produtivo para o *locus* de consumo; e (ii) outro que não produz valor, que se refere ao custo de circulação “[...] ligado ao tempo consumido e às mediações sociais (a cadeia de atacadistas, varejistas, operações bancárias etc.) necessárias para que a mercadoria produzida encontre seu usuário final” (HARVEY, 2005, p. 49).

No tocante a esse segundo aspecto, o desafio passa pela redução desse tempo, uma vez que é o capitalista o responsável por pagar o custo necessário de circulação (ORTEGA, 2008). Sendo o tempo de giro do capital igual ao tempo de produção mais o tempo de circulação (MARX, 2006), tem-se que a não redução do tempo necessário para a circulação

eleva o tempo de giro do capital, implicando em uma menor taxa de mais-valia (HARVEY, 2005). De acordo com esse último autor, em mercados mais distantes, por exemplo, que fazem parte do processo de ajustamento espacial da acumulação capitalista, existe uma propensão para que o tempo de giro do capital seja maior, exigindo, em contrapartida, melhorias na velocidade de circulação do capital para que este tempo seja reduzido e, conseqüentemente, o processo de acumulação seja sustentado.

Se o aumento na velocidade de circulação do capital permite uma redução no tempo de giro do capital, garantindo assim maiores taxas de mais-valia *vis-à-vis* intensificação do processo de acumulação, resta compreender como esse processo poderá ser alcançado. Na perspectiva marxista, as respostas convergem para o desenvolvimento tecnológico de redes de transporte e comunicação, que, no âmbito do processo produtivo, contribuem com propostas mais baratas e rápidas (HARVEY, 2005). Assim, comunicação e transporte, em especial, também reduzem barreiras espaciais, e, fundamentalmente, encurtam distâncias e possibilitam maior rapidez na mobilidade do capital, resultando na própria anulação do espaço pelo tempo. Em síntese, a ideia é que a distância espacial se reduz no tempo, pois o importante não é a distância no espaço do mercado, mas a velocidade ou o tempo em que se pode chegar a ele (MARX, 1973).

Na discussão dos ajustes espaciais como instrumentos para a acumulação do capital, alguns comentários adicionais merecem destaque. Em primeiro lugar, esse processo é permeado por mais uma contradição, à medida que a expansão geográfica e, portanto, a mobilidade do capital, requer a construção de infraestruturas fixas para a reprodução do capital (HARVEY, 2005). Nesse sentido, o Estado constitui um importante elo ao realizar investimentos com infraestrutura. Em segundo lugar, torna-se importante ter em mente que os ajustes espaciais podem resolver os problemas do capital no curto prazo, mas, no longo prazo, encontram limites que exigem a renovação do processo de expansão geográfica.

Em terceiro lugar, Harvey (2013) chama a atenção para um desenvolvimento geográfico desigual, no qual:

[...] o capitalismo não se desenvolve sobre uma superfície plana dotada de matérias-primas abundantes e oferta de trabalho homogênea com igual facilidade de transporte em todas as direções. Ele está inserido, cresce e se difunde em um ambiente geográfico variado [...] (HARVEY, 2013, p. 526).

Ou seja, os ajustes espaciais ocorrem em espaços com características econômicas, sociais, políticas e culturais distintas, de modo que existem espaços mais propícios do que outros, no que tange à penetração dos fluxos do capital (HARVEY, 2004). Essas heterogeneidades espaciais configuram outras barreiras espaciais que devem ser enfrentadas pelo processo de acumulação de capital; novamente, o Estado poderá intervir no sentido de tornar mais uniformes as condições de reprodução do capital.

Utilizando essa perspectiva, além dos outros aportes destacados durante a seção, realiza-se, a seguir, uma tentativa de síntese teórica com vistas a extrair reflexões sobre os processos de desenvolvimento territorial.

4 Síntese teórica para a análise do desenvolvimento territorial

Inicialmente, mesmo aceitando-se a ideia de que os processos de desenvolvimento territorial ocorrem em tempos de globalização, entende-se que os territórios estão longe de sofrerem uma desterritorialização, e torna-se importante investigar suas construções, apropriações e processos de desenvolvimento e que eles são capazes de se tornarem globais a partir das suas especificidades.

Com isso, não se pretende afirmar que a escala inferior – o local – seja capaz de tudo, de modo que se afaste de qualquer atenção maior por parte do Estado e, portanto, alie-se à proposta do desenvolvimento autônomo e endógeno. Nesse sentido, em concordância com Ortega (2008), enxerga-se como sendo reduzidas as possibilidades que possuem aqueles territórios rurais deprimidos de engendram um processo de desenvolvimento em um contexto globalizante de maneira autônoma e endógena. Para que esses espaços alcancem esse objetivo, torna-se importante pensar o desenvolvimento territorial a partir de multiescalas, ou mais a rigor, sob a égide de uma estratégia transescalar, que abrange uma atuação mais forte dos governos e projetos de desenvolvimento além do nível local (BONENTE; ALMEIDA FILHO, 2007). Dessa maneira, ao contrário do local ou global monoescalares, entende-se, neste caso, que todas as escalas – local, estadual, regional, nacional, global – são relevantes, sobretudo a escala nacional e seu poder de mediação.

Entretanto, para assumir seu posto de mediadora do desenvolvimento, Brandão (2004; 2007) afirma que a escala nacional, especialmente em países subdesenvolvidos, precisa ser reconstruída, o que passa, necessariamente, pelo maior controle sobre variáveis fundamentais na economia (câmbio, juros, salários), sobre os instrumentos de regulação, instituições e normas. Retomando Furtado, o autor destaca que esse processo exige uma internalização dos centros de decisão, buscando autonomia e aglutinação de interesses sociais, políticos, econômicos, culturais, etc., bem como “[...] constituir e aperfeiçoar mecanismos e instituições regulatórias à escala nacional, ramificada de forma descentralizada para as instâncias subnacionais” (BRANDÃO, 2007, p. 187).

Somente com a reconstrução da escala nacional e, portanto, a efetiva institucionalização da estratégia transescalar, pode-se discutir ações mais concretas de desenvolvimento territorial. Nesse contexto, o papel do Estado, por meio das políticas territoriais, adquire uma conotação ainda mais importante, no sentido de criar as bases para que ocorra, diante da globalização, um processo de reterritorialização/multiterritorialização.

Sobre essa reterritorialização/multiterritorialização não se pode negligenciar o papel desempenhado pelas instituições que, de um modo mais amplo, também influenciam o desenvolvimento territorial. Ressalte-se que as instituições configuram regras formais e informais com poder de persuadir, de coagir, de moldar e de coordenar as atitudes entre os agentes. Abrangem, ainda, a noção de estruturas de governança, isto é, arcabouços que atuam na maior cooperação entre os indivíduos visando à execução dos contratos, como aqueles voltados para o desenvolvimento territorial. Nesse sentido, buscam inibir ações oportunistas, oferecer padrões de regularidade nos comportamentos e fornecer incentivos, de forma a contribuir com a coesão territorial e com o alcance de objetivos comuns. Adicionalmente, as estruturas de governança possuem a capacidade de estabelecer um elo entre o ambiente institucional e os agentes, à medida que, a partir das instituições

definidas e das características e preferências dos atores envolvidos, promovem mecanismos de coordenação, concertando interesses em prol da formação de verdadeiros arranjos institucionais nos territórios voltados para o desenvolvimento (ORTEGA, 2008; FIANI, 2011).

Para melhor compreensão do papel das estruturas de governança no desenvolvimento territorial, pode-se citar o exemplo das cadeias produtivas, apresentado por Ortega (2008). Segundo o autor, nesses arranjos, existem certas especificidades, como o caráter perecível dos produtos, o custo dos fretes, necessidade da qualidade e a regularidade dos insumos e a incerteza no que diz respeito aos preços, qualidade e longo período de rotação do capital, que podem resultar em formas impuras de mercado. É nesse contexto que ganham destaque as estruturas de governança, que devem estabelecer mecanismos de coordenação para que os contratos sejam cumpridos, ou mais a rigor, para que sejam institucionalizados padrões regulares de comportamento que visem reduzir a incidência de ações oportunistas. Nesse sentido, os territórios, por meio das estruturas de governança das suas cadeias produtivas, podem beneficiar-se com a ampliação dos contratos, o que cria, portanto, um clima favorável para os negócios.

Já em uma perspectiva evolucionária, deve-se enxergar as instituições presentes em um determinado território de uma forma não-estática, isto é, como capazes de sofrerem mudanças a partir de inovações. Assim, o processo de evolução das instituições influencia as dinâmicas territoriais e dita o desempenho econômico das localidades. No âmbito dessa evolução, não se pode deixar de considerar o papel das instituições constituídas no passado, que, ao estabelecerem conexões com as instituições do período seguinte, promovem uma dependência de caminho dos territórios e condicionam, novamente, o seu desenvolvimento.

No âmbito da teoria institucional, pode-se destacar, ainda, que um dos elementos constitutivos refere-se ao capital social que, por definição, tende a inibir o oportunismo entre os agentes. No caso do desenvolvimento territorial, a noção de capital social fornece hipóteses para verificar que os indivíduos necessitam de outros para melhorarem suas atribuições (LOURY, 1977), associação essa que pode gerar benefícios materiais e/ou simbólicos *vis-à-vis* o processo de dominação (BOURDIEU, 2007; 2001), bem como contribui com a coordenação das ações (COLEMAN, 1988; PUTNAM, 2006). O capital social também estaria na raiz do surgimento da comunidade cívica, caracterizada, inicialmente, pela participação dos atores locais nos assuntos de interesse público, o que deve acontecer em espaços de concertação social – como nos Colegiados territoriais, no Brasil – e faz parte do processo de descentralização e de protagonismo da sociedade civil.

É nesse contexto que o capital social vem, ao longo dos anos, sendo utilizado por acadêmicos, por instituições multilaterais e por *policy makers* como um dos principais elementos explicativos dos processos de desenvolvimento local/territorial, servindo, ainda, como instrumento de ação das políticas públicas. De fato, em um espaço composto por estruturas de relações sociais, o capital social apresenta-se como um elemento de junção que dá sustentação, por meio dos laços de confiança, reciprocidade, costumes, participação, regras e valores, possibilitando a manutenção da coesão e a promoção do bem comum. Cabe perscrutar, no entanto, a capacidade dos territórios de criarem capital social (ORTEGA, 2008). Em realidades deprimidas, por exemplo, essa capacidade é baixa, o que suscita um

maior envolvimento do Estado no estímulo às ações voltadas para a promoção do capital social. Colocado dessa forma, o capital social apresenta-se como um conceito relevante para se refletir o desenvolvimento territorial, mas não pode ser tratado como a principal condição desse processo.

Um possível exercício para compreender a relação entre capital social e desenvolvimento territorial é a partir do modelo de Woolcock (1998), que envolve quatro dimensões do capital social: (i) integração (*integration*), relacionada aos laços estabelecidos internamente em uma comunidade (nível micro); (ii) conexões (*linkage*), que se referem às redes estabelecidas com comunidades externas (nível micro); (iii) sinergia (*sinergy*), relacionada ao grau de interação entre Estado e sociedade (nível macro); e (iv) integridade organizacional (*organizational integrity*), relacionada à coerência, à competência e à capacidade institucional (nível macro). Essas quatro dimensões, ao serem combinadas, juntamente com a interação dos seus níveis micro e macro, geram efeitos analíticos em torno das formas *bottom-up* e *top-down* e promovem diferentes lógicas de desenvolvimento. Sobre essa combinação, Moyano-Estrada (1999, p. 29) esclarece que:

[...] así, en el caso del desarrollo “bottom-up”, lazos intensivos intra-comunitarios (integration) deben estar coexistiendo con redes extra-comunitarias más extensivas, aunque más débiles (linkage); al mismo tiempo, se deben dar combinaciones “top-down” de relaciones Estado-sociedad (sinergy) que coexistan con lazos cohesionados entre los agentes sociales y económicos (integrity). Este enfoque del capital social identifica obstáculos en los procesos de desarrollo, pero también, arroja luz sobre algunas oportunidades para la acción pública y plantea interesantes cuestiones para la puesta en marcha de esas políticas.

Considerando-se o último aporte, três observações despertam um interesse maior com vistas a discutir a relação entre a perspectiva marxista do espaço e o desenvolvimento territorial. Em primeiro lugar, é preciso destacar que existem disputas pela conquista dos espaços locais, que, além de envolverem certos elementos da teoria marxista (poder, lutas de classes, interesses, relações sociais), suscitam uma análise sob a apropriação do espaço tanto por parte dos capitalistas quanto da sociedade civil. No primeiro caso, conforme se destacou anteriormente, a busca pela conquista dos espaços locais ocorre como uma forma de garantir a acumulação do capital. No segundo caso, essa luta, empreendida desde as décadas de 1980 e 1990, passa por um protagonismo dos atores locais na implementação e gestão das políticas públicas.

Em segundo lugar, o surgimento da aglomeração espacial da produção, um dos principais atributos do enfoque territorial, pode ser explicado pelo reconhecimento, por parte dos capitalistas, de que existem dificuldades para se anular o espaço pelo tempo (ORTEGA, 2008). Nesse sentido, a aglomeração espacial, ao encurtar distâncias e permitir reduzir custos e acelerar o processo produtivo a partir, por exemplo, das redes de comunicação e transporte – movimento esse que pode ser intensificado quando ocorre um aperfeiçoamento desses dois segmentos –, emerge como um importante instrumento no processo de acumulação de capital, especialmente por atenuar as barreiras espaciais uma vez que “favorece a circulação e, conseqüentemente, reduz o giro do capital”, obtendo-se, em última instância, uma compressão da relação espaço-tempo (ORTEGA, 2008, p. 72).

Em terceiro lugar, o Estado, por meio de um conjunto de políticas públicas, em especial aquelas voltadas ao desenvolvimento dos territórios, contribui para o processo de acumulação do capital. A ideia é que ao destinar, por exemplo, crédito, apoio técnico e atuar na construção de infraestruturas fixas em territórios, sobretudo naqueles que apresentam maiores heterogeneidades espaciais, o Estado propicia, em certa medida, as bases necessárias para a reprodução global do capital, conforme o autor supracitado. Essa análise pode ser estendida às demais garantias dadas pelo Estado (propriedade, justiça, liberdade etc.) no intuito de implementar os devidos ajustes espaciais e as trocas capitalistas, reforçando, assim, a própria concepção marxista de que o Estado é, historicamente, um elemento central do modo de produção capitalista (HARVEY, 2005).

Em suma, entende-se que o esforço desta síntese, cujo os principais elementos são explicitados no Quadro 1, e as reflexões aqui extraídas, sem esquecer de outros elementos dos aportes teóricos, configuram variáveis importantes que devem ser consideradas na análise do desenvolvimento territorial, com destaque para as políticas públicas que lançam mão deste enfoque no âmbito das suas ações.

Quadro 1 – Síntese teórica dos aportes utilizados para a análise do desenvolvimento territorial

| Aportes | Principais contribuições | |
|---|--|--|
| Desenvolvimento territorial em tempos de globalização | O mito da desterritorialização e os processos de multiterritorialização | Desenvolvimento territorial a partir de uma estratégia transescalar |
| Instituições, governança e desenvolvimento territorial | Regras formais e informais, ou até mesmo estruturas de governança, que atuam na coordenação das ações entre os agentes | Instituições como um processo histórico e evolutivo |
| O papel do capital social no desenvolvimento territorial | Características da organização social que contribuem ou não para a manutenção da coesão e promoção do bem comum | Modelo de woolcock (1998): integração, conexões, sinergia e integridade organizacional |
| Reflexões do desenvolvimento territorial a partir da visão marxista do espaço | A aglomeração espacial da produção enquanto estratégia para se anular o espaço pelo tempo | O papel do Estado no processo de acumulação do capital no espaço |

Fonte: Elaboração dos autores.

5 Considerações finais

É fato que o enfoque territorial do desenvolvimento se trata de uma abordagem interessante, o que pode ser evidenciado pelas possibilidades elencadas a partir das contribuições de um conjunto de aportes teóricos. Diante da discussão levantada neste artigo, não se pretende negar a capacidade de territórios emergirem autonomamente, sem um papel mais efetivo das políticas públicas, mas cabe perscrutar como essa capacidade se

apresenta em territórios com realidades deprimidas, nos quais as estruturas e o ambiente institucional tendem a se reforçar, dificultando o desenvolvimento.

Nesses casos, torna-se importante que o Estado nacional desça a cada nível das distintas escalas, interligando-as em um Projeto nacional de desenvolvimento. Faz-se necessário, ainda, a constituição de pactos territoriais de desenvolvimento, com claras delimitações definidas sobre compromissos e responsabilidades da parceria entre os atores sociais e o Estado.

Deve-se, ademais, ampliar, aperfeiçoar e criar novos mecanismos e arenas de diálogos, discussões, coordenação de interesses e conflitos, construindo assim verdadeiros espaços de concertação social com vistas a discutir estratégias de desenvolvimento. Para tanto, o Estado deve acompanhar de perto esse processo, monitorando, fiscalizando, procurando convergir os planos, dotar os territórios de infraestrutura social e econômica, destinar apoio técnico para inovação, sensibilização da população, elaboração e gestão dos projetos. Não se trata, portanto, de uma tarefa simples, demandando estratégias planejadas que conciliem interesses em prol do desenvolvimento territorial.

Referências

- ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Revista de Economia Aplicada**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 379-397, abr./jun. 2000.
- AUGÉ, M. **Não-lugares**: introdução a uma antropologia da supermodernidade. Tradução Maria Lúcia Pereira. 8. ed. Campinas: Papirus, 2010.
- BONENTE, B. I.; ALMEIDA FILHO, N. Há uma nova Economia do desenvolvimento? *In*: ORTEGA, A. C. (org.). **Território, políticas públicas e estratégias de desenvolvimento**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2007. p. 41-59.
- BOURDIEU, P. Capital social – notas provisórias. *In*: NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A. (orgs.). **Escritos de educação**. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2007. p. 65-70.
- BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Tradução Fernando Tomaz. Lisboa: DIFEL, 1989.
- BOURDIEU, P. **Poder, derecho y clases sociales**. 2. ed. Bilbao: Desclée de Brouwer, 2001.
- BOURDIN, A. **A Questão Local**. Tradução Orlando dos Santos Reis. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- BRANDÃO, C. A. **A dimensão espacial do subdesenvolvimento**: uma agenda para os estudos urbanos e regionais. 2004. Tese (Livre Docência) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

BRANDÃO, C. A. Estruturas, hierarquias e poderes: Furtado e o “Retorno à visão global de Prebisch e Perroux”. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 10, p. 305-309, jan./jun. 2012.

BRANDÃO, C. A. O compromisso com a (n)ação em Celso Furtado: notas sobre seu sistema teórico-analítico. **Economia Ensaios**, Uberlândia, v. 22, n. 2, p. 29-49, jan./jul. 2008.

BRANDÃO, C. A. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. 1. ed. São Paulo: Editora da Unicamp, 2007.

COASE, R.H. The nature of the firm. **Economica**, Londres, v. 4, n. 16, p. 386-405, nov. 1937.

COLEMAN, J. S. Social capital in the creation of human capital. **The American Journal of Sociology**, Chicago, v. 94, p. 95-120. 1988.

CONCEIÇÃO, O. A. C. **Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista**. 2001. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

CONCEIÇÃO, O. A. C. O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas. **Revista Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 119-146, jul./dez. 2002.

DURKHEIM, D. E. **The Division of Labor in Society**. Tradução W. D. Halls. New York: Free Press, 1984.

FERNANDES, V. R. V.; ORTEGA, A. C.; JESUS, C. M. de. Território Açu-Mossoró: limites e possibilidades das políticas territoriais rurais no Rio Grande do Norte. **CAMPO-TERRITÓRIO**: revista de geografia agrária, Uberlândia, v. 13, n. 31, p. 83-113, dez. 2018.

FIANI, R. **Cooperação e conflito**: instituições e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. FURTADO, C. A. Entre inconformismo e reformismo. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 4, n. 8, p. 166-187, abr. 1990.

FURTADO, C. A. **O longo amanhecer**: reflexões sobre a formação do Brasil. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

FURTADO, C. A. **Pequena introdução ao desenvolvimento**: um enfoque interdisciplinar. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1980.

FURTADO, C. A. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. 7. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

- HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. Tradução Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2005.
- HARVEY, D. **Espaços de esperança**. Tradução Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2004.
- HARVEY, D. **Limites do capital**. Tradução Magda Lopes. São Paulo: Boitempo, 2013.
- HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- HIGGINS, S. S. **Fundamentos Teóricos do Capital Social**. Chapecó: Argos, 2005.
- HODGSON, G. M. What are institutions? **Journal of Economic Issues**, v. 40, n. 1, p. 1.25, mar. 2006.
- LOURY, G. C. A dynamic theory of racial income differences. *In*: WALLACE, P. A.; LA MOND, A. M. (Orgs.). **Women, minorities, and employment discrimination**. Lexington, MA: Heath, 1977. p. 153-86.
- MARX, K. H. **Grundrisse foundations of the critique of political economy**. Tradução Martin Nicolaus. Londres: Penguin Books em associação com New Left Review, 1973.
- MARX, K. H. **O capital: crítica da Economia política**. 23. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- MARX, K. H.; ENGELS, F. **The communist manifesto**. New York: International, 1948.
- MARX, K. H.; ENGELS, F. **The german ideology**. New York: International, 1947.
- MOYANO-ESTRADA, E. El concepto de capital social y su utilidad para el análisis de las dinámicas del desarrollo. **Economia Ensaio**, Uberlândia, v. 13, n. 2, v.14, n. 1, p. 3-39. 1999.
- NELSON, R. R. Recent evolutionary theorizing about economic change. **Journal of Economic Literature**, Pittsburgh, v. 33, n. 1, p. 48-90, mar. 1995.
- NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- NUNES, E. M. *et al.* Dinamização Econômica e Agricultura Familiar: limites e desafios do apoio a Projetos de Infraestrutura (Proinf) em territórios rurais do Nordeste. **RESR**, Piracicaba, v. 53, n. 3, p. 529-554, Jul./Set. 2015.
- ORTEGA, A. C. Desenvolvimento territorial rural no Brasil: limites e potencialidades dos Consads. **RER**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 275-300, abr./jun. 2007.

ORTEGA, A. C. **Territórios deprimidos**: desafios para as políticas de desenvolvimento rural. Campinas: Editora Alínea, 2008; Uberlândia: EDUFU, 2008.

ORTEGA, A. C.; MOYANO-ESTRADA, E. Territórios rurais no Brasil e na Espanha: um balanço preliminar. *In*: ORTEGA, A. C.; MOYANO-ESTRADA, E. (orgs.).

Desenvolvimento em territórios rurais: estudos comparados de Brasil e Espanha. Campinas: Editora Alínea, 2015. p. 409-427.

PERROUX, F. **L'économie du XXème siècle**. Paris: Presses Universitaires de France, 1964.

PORTES, A. Capital social: origens e aplicações na sociologia contemporânea.

Sociologia, Problemas e Práticas, Oeiras, n. 33, p. 133-158, set. 2000.

PORTES, A.; SENSENBRENNER, J. Embeddedness and immigration: notes on the social determinants of economic action. **The American Journal of Sociology**, Chicago, v. 98, n. 6, p. 1320-1350, mai. 1993.

POSSAS, M. L. Em direção a um paradigma microdinâmico: a abordagem neo-schumpeteriana. *In*: AMADEO, E. J. **Ensaio sobre economia política moderna**: teoria e história do pensamento econômico. São Paulo: Marco Zero, 1989. p. 157-178.

PREBISCH, R. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 26, n. 103, p. 479-502, out./dez. 1986.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

REIS, J. A globalização como metáfora da perplexidade? Os processos geo-econômicos e o “simples” funcionamento dos sistemas complexos. *In*: SANTOS, B. de S. (org.) **A globalização e as ciências sociais**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 105-132.

SEPÚLVEDA, S. S. *et al.* **El enfoque territorial del desarrollo rural**. San José: IICA, 2003.

SIMMEL, G. **Conflict and the Web of Group Affiliations**. New York: Free Press, 1955.

SIMON, H. A. **Administrative Behavior**. New York: Macmillan, 1957.

VILPOUX, O. F.; OLIVEIRA, E. J. Instituições informais e governanças em arranjos produtivos locais. **Revista de Economia contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 85-111, jan./abr. 2010.

WEBER, M. **The protestant ethic and the spirit of capitalism**. New York: Charles Scribner's Sons, 1958.

WEBER, M. **The theory of social and economic organization**. New York: Free Press, 1947.

WILLIAMSON, O. E. Markets and hierarchies: some elementary considerations. **The American Economic Review**, Pittsburgh, v. 63, n. 2, p. 316-325, mai. 1973.

WILLIAMSON, O. E. **The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting**. New York: The Free Press, 1985.

WILLIAMSON, O. E. The theory of the firm as governance structure: from choice to contract. **Journal of Economic Perspectives**, Pittsburgh, v. 16, n. 3, p. 171-195, jun./ago. 2002.

WILLIAMSON, O. E. Transaction-Cost Economics: the governance of contractual relations. **Journal of Law and Economics**, Chicago, v. 22, n. 2, p. 233-261, out. 1979.

WILLIAMSON, O. E. Transaction Cost Economics: the natural progression. **Journal of Retailing**, New York, v. 86, n. 3, p. 215-226, set. 2010.

WOOLCOOK, M. Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework. **Theory and Society**, Berlim, v. 27, n. 2, p. 151-208, abr. 1998.