

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
DOUTORADO EM ECONOMIA**

FILIPE PRADO MACEDO DA SILVA

**TERRITÓRIO, GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL:
UM ESTUDO COMPARADO ENTRE BRASIL E UNIÃO EUROPEIA**

**Uberlândia
2017**

FILIPE PRADO MACEDO DA SILVA

**TERRITÓRIO, GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL:
UM ESTUDO COMPARADO ENTRE BRASIL E UNIÃO EUROPEIA**

Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Economia,
do Programa de Pós-Graduação em Economia, do Instituto
de Economia, da Universidade Federal de Uberlândia, como
requisito parcial para obtenção do título de Doutor.

Área de Concentração: Desenvolvimento Econômico.

Orientador: Prof. Dr. Antonio César Ortega.

Coorientador: Prof. Dr. Eduardo Moyano Estrada.

**Uberlândia
2017**

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.**

S586t Silva, Filipe Prado Macedo da, 1985--
2017 Território, governança e desenvolvimento territorial: um estudo comparado
entre Brasil e União Europeia / Filipe Prado Macedo da Silva. - 2017.

268 f. : il.

Orientador: Antonio César Ortega.
Coorientador: Eduardo Moyano Estrada.
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-
Graduação em Economia.

Inclui bibliografia.

1. Economia - Teses. 2. Território - Teses. 3. Governança - Teses. 4. Brasil -
Teses. 5. União Europeia - Teses. I. Ortega, Antonio César. II. Estrada, Eduardo
Moyano. III. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação
em Economia. IV. Título.

CDU: 330

TERMO DE APROVAÇÃO

FILIPE PRADO MACEDO DA SILVA

TERRITÓRIO, GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: UM ESTUDO COMPARADO ENTRE BRASIL E UNIÃO EUROPEIA

Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor
em Economia, Universidade Federal de Uberlândia (UFU),
pela seguinte banca examinadora:

Antonio César Ortega – Orientador _____

Doutor em Economia, Sociologia e Políticas Agrárias – Universidad de Córdoba, Espanha
Universidade Federal de Uberlândia (UFU)

Marisa dos Reis Azevedo Botelho _____

Doutora em Ciências Econômicas – Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)
Universidade Federal de Uberlândia (UFU)

Niemeyer Almeida Filho _____

Doutor em Desenvolvimento Econômico – Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)
Universidade Federal de Uberlândia (UFU)

Luiz Fernando de Oriani e Paulillo _____

Doutor em Ciências Econômicas – Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)
Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)

Mireya Eugenia Valencia Perafán _____

Doutora em Ciências Sociais – Universidade de Brasília (UnB)
Universidade de Brasília (UnB)

Uberlândia, 21 de fevereiro de 2017.

Vivere est Vincere

AGRADECIMENTOS

Meus mais profundos agradecimentos à minha família, ao meu orientador *Prof. Dr. Antonio César Ortega*, e ao meu coorientador *Prof. Dr. Eduardo Moyano Estrada*.

Destaco ainda a valiosa atenção pessoal e contribuição profissional do *Sr. Luis Planas Puchades*, atual Secretário-Geral do Comitê Econômico e Social Europeu.

Na Universidade Federal de Uberlândia, gostaria de agradecer a todos os Professores do Programa de Pós-Graduação de Economia (PPGE), em especial, o *Prof. Dr. Carlos Alves do Nascimento*, que foi membro da Banca de Qualificação, o *Prof. Dr. Humberto Eduardo de Paula Martins*, que também foi membro da Banca de Qualificação, e a *Profa. Dra. Marisa dos Reis Azevedo Botelho*, com quem tive a honra de realizar um Estágio em Docência. Na parte operacional, agradeço ao atual coordenador do PPGE, o *Prof. Dr. Cleomar Gomes da Silva*, ao ex-coordenador do PPGE, o *Prof. Dr. Aderbal Oliveira Damasceno*, e a sempre disposta e eficiente secretária *Sra. Camila Lima Bazani*. Além disso, agradeço a colaboração de todos os servidores da Biblioteca da Universidade Federal de Uberlândia, *Campus Santa Mônica*.

Ainda, na Universidade Federal de Uberlândia, gostaria de agradecer a todos os ex-colegas com quem tive o prazer de conviver e debater sobre economia, em especial: *Alzemar José Delfino, Antônio Marcos de Queiroz, Clésio Marcelino de Jesus, Cristiane Aparecida de Cerqueira, Daniel Lemos Jeziorny, Josiane Souza de Paula, Juliene Barbosa Ferreira, Maria Inês Cunha Miranda, e Vinícius Rodrigues Vieira Fernandes*.

No *Instituto de Estudios Sociales Avanzados*, na Espanha, agradeço de coração a ajuda do *Dr. Fernando E. Garrido Fernández*, atual Vice-Diretor Técnico, e da servidora *Sra. Cristina Castillo Morcillo*, responsável pelo acervo bibliográfico.

Também, na Espanha, gostaria de agradecer a todos os ex-colegas com quem tive o prazer de conviver e debater sobre desenvolvimento territorial, especialmente, dois ex-colegas latinos: a costarriquenha *Eva Gabriela Calderón Fallas* e o mexicano *Joel Maximiliano Martínez*. Destaco ainda o valioso ambiente de trabalho proporcionado pela *Universidad de Córdoba* e pela *Red de Bibliotecas Públicas de Andalucía*.

No Comitê Econômico e Social Europeu, na Bélgica, gostaria de agradecer de coração ao Sr. *Gilbert Marchlewitz*, atual *Head of Unit* da *ECO Section (Economic and Monetary Union and Economic and Social Cohesion)*, e a Sra. *Raffaella Zaccheddu*, uma gentil e simpática italiana, que cedeu um espaço de trabalho em seu escritório, e com quem convivi e me ensinou tantas coisas sobre a União Europeia. Além do mais, agradeço a todos os demais funcionários públicos da União Europeia, com quem tive o prazer de conviver em um ambiente multicultural e multilingüístico, sobretudo, aqueles que formam a *ECO Section*: Sr. *Alexander Alexandrov*, Sra. *Elzbieta Ciolek*, Sr. *Gerald Klec*, Sra. *Helena Polomik*, Sr. *Siegfried Jantscher* e Sra. *Zuzana Bokorova*.

Ainda, na Bélgica, destaco a valiosa convivência com a polonesa *Sylwia Zdziech*, com quem pude debater sobre economia, relações internacionais e Europa.

Por fim, registro meus agradecimentos à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais, pela bolsa de doutorado, e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, pela bolsa de doutorado sanduíche.

“O que não está em nenhum lugar não existe.”
– Aristóteles

“Politics is made with the head, but not with the head alone.”
– Max Weber

“A evolução jamais termina. O fato acabado é pura ilusão.”
– Milton Santos

“Siempre parece imposible hasta que se hace.”
– Nelson Mandela

“Mi patria es el mundo. Mis compatriotas son la Humanidad.”
– William Lloyd Garrison

RESUMO

Este trabalho tem como objetos de estudo o Brasil e a União Europeia. Neste sentido, busca-se comparar três temáticas/características: (1) os territórios (subnacionais) no Brasil e na União Europeia; (2) a governança no Brasil e na União Europeia; e (3) as políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil e na União Europeia. Nos últimos 20 anos, essas três temáticas/características ganharam importância política, econômica e/ou social no Brasil e na União Europeia, e se consolidaram em torno das recomendações internacionais. Contudo, apesar do sucesso das políticas públicas territoriais no Brasil e na União Europeia, inúmeros obstáculos e diferentes controvérsias ainda permeiam as delimitações e as estruturas de governança dos territórios, revelando a complexidade das três temáticas/características em questão. É, neste contexto, que surge a *problemática* deste trabalho: quais são as principais diferenças, semelhanças e singularidades entre os territórios, a governança e as políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil e na União Europeia? Para responder a tal pergunta, este trabalho tem como *objetivo geral*, identificar e analisar as principais diferenças, semelhanças e singularidades entre: (1) os territórios no Brasil e na União Europeia; (2) a governança no Brasil e na União Europeia; e (3) as políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil e na União Europeia. Para executar este trabalho, adotamos o estudo qualitativo-comparativo de experiências (ou *cases*) internacionais – em busca tanto de dados primários como secundários. O resultado é que, tanto no Brasil como na União Europeia, apesar das diferenças, das semelhanças e das singularidades, os territórios tornaram-se os principais objetos de intervenção das políticas públicas de desenvolvimento territorial, e as estruturas de governança os principais processos dinâmicos a partir do qual se forjam as políticas públicas de desenvolvimento territorial.

Palavras-chave: Território; Governança; Desenvolvimento Territorial; Brasil; União Europeia.

ABSTRACT

This work uses Brazil and the European Union as objects of study. In this sense, we seek to compare three themes/characteristics: (1) the (subnational) territories in Brazil and in the European Union; (2) governance in Brazil and in the European Union; and (3) public policies for territorial development in Brazil and in the European Union. Over the last 20 years, these three themes/characteristics have gained political, economic, and/or social importance in Brazil and in the European Union, and they have consolidated around international recommendations. However, despite the success of territorial public policies in Brazil and in the European Union, numerous obstacles and different controversies still permeate the delimitations and governance structures of the territories, revealing the complexity of the three themes/characteristics in question. It is in this context that the problem of this work arises: What are the main differences, similarities, and singularities between territories, governance, and public policies for territorial development in Brazil and in the European Union? To answer this question, the main objective of this work is to identify and analyze the main differences, similarities, and singularities between: (1) the territories in Brazil and in the European Union; (2) governance in Brazil and in the European Union; and (3) public policies for territorial development in Brazil and in the European Union. To perform this work, we adopted a qualitative-comparative study of international experiences (or cases) in search of both primary and secondary data. The result was that in Brazil and in the European Union, despite the differences, similarities, and singularities, territories have become the main objects of intervention regarding public policies for territorial development, and the governance structures have become the main dynamic processes from which the public policies of territorial development are forged.

Keywords: Territory; Governance; Territorial Development; Brazil; European Union.

RESUMEN

Este trabajo tiene como objeto de estudio el Brasil y la Unión Europea. En este sentido, buscase comparar tres temas/rasgos: (1) los territorios (subnacionales) en Brasil y en la Unión Europea; (2) la gobernanza en Brasil y en la Unión Europea; y (3) las políticas públicas de desarrollo territorial en Brasil y en la Unión Europea. En los últimos 20 años, estos tres temas/rasgos ganaron importancia política, económica y/o social en Brasil y en la Unión Europea, con el respaldo de las recomendaciones internacionales. Sin embargo, a pesar del éxito de las políticas públicas territoriales en Brasil y en la Unión Europea, numerosos obstáculos y diferentes controversias aún alcanzan las delimitaciones y las estructuras de gobernanza de los territorios, revelando la complejidad de los tres temas/rasgos en cuestión. Es en este contexto que surge la *problemática* de esto trabajo: ¿Cuáles son las principales diferencias, semejanzas y particularidades entre los territorios, la gobernanza y las políticas públicas en Brasil y en la Unión Europea? Para contestar esta pregunta, este trabajo tiene como *objetivo general*, identificar y/o analizar las principales diferencias, semejanzas y particularidades entre: (1) los territorios en Brasil y en la Unión Europea; (2) la gobernanza en Brasil y en la Unión Europea; y (3) las políticas públicas de desarrollo territorial en Brasil y en la Unión Europea. Para llevar a cabo este trabajo, adoptamos el estudio cualitativo-comparativo de experiencias (*o cases*) internacionales – en búsqueda de datos primarios y secundarios. El resultado es que, tanto en Brasil como en la Unión Europea, a pesar de las diferencias, semejanzas y particularidades, los territorios se han convertido en los principales objetos de intervención de las políticas públicas de desarrollo territorial, y las estructuras de gobernanza en los principales procesos dinámicos en los cuales se basan las políticas públicas de desarrollo territorial.

Palabras Clave: Territorio; Gobernanza; Desarrollo Territorial; Brasil; Unión Europea.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	A Estrutura Geral do Trabalho e a Organização dos Capítulos	26
Figura 2	A Delimitação dos Territórios “mais rígidos” e dos Territórios “mais flexíveis”	32
Figura 3	O <i>Macroambiente</i> da “Nova” Governança	55
Figura 4	O <i>Microambiente</i> da “Nova” Governança	57
Figura 5	Objetos de Estudo Territorial na Pesquisa Qualitativa e na Pesquisa Quantitativa	89
Figura 6	A Temática de Abordagem do(s) Objeto(s) de Estudo na Pesquisa Qualitativa	91
Figura 7	<i>Corpus</i> de Materiais/Artefatos Empíricos na Pesquisa Qualitativa	97
Figura 8	Objetos de Estudos na Pesquisa Comparativa em Condições Sincrônicas e Diacrônicas	102
Figura 9	Temáticas, Características, Variáveis ou Tópicos na Pesquisa Comparativa	106
Figura 10	A Estrutura de Governança Multinível do Brasil	119
Figura 11	As Estruturas Estaduais e as Grandes Regiões do Brasil	128
Figura 12	Os Comitês Interestaduais de Bacia Hidrográfica no Brasil	134
Figura 13	Territórios Indígenas no Brasil (em 2010)	135
Figura 14	O Programa Territórios Rurais e o Programa Territórios da Cidadania no estado do Piauí	137
Figura 15	O Programa Territórios de Identidade na Bahia e os COREDEs no Rio Grande do Sul	138
Figura 16	O Território do Cerrado Mineiro (em Minas Gerais) e o Território Vale dos Vinhedos (no Rio Grande do Sul)	139
Figura 17	CONSADs: Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Social	149
Figura 18	Territórios Rurais e Territórios da Cidadania na Região Norte do Brasil (em 2016)	156

Figura 19	Territórios Rurais e Territórios da Cidadania na Região Nordeste do Brasil (em 2016)	157
Figura 20	Territórios Rurais e Territórios da Cidadania na Região Centro-Oeste do Brasil (em 2016)	158
Figura 21	Territórios Rurais e Territórios da Cidadania na Região Sudeste do Brasil (em 2016)	159
Figura 22	Territórios Rurais e Territórios da Cidadania na Região Sul do Brasil (em 2016)	159
Figura 23	A Estrutura de Governança Multinível da União Europeia	172
Figura 24	Zonas Dentro dos Objetivos Prioritários 1 e 5b para a Iniciativa <i>Leader</i> (1991-1993)	191
Figura 25	Zonas Dentro dos Objetivos Prioritários 1, 5b e 6 para a Iniciativa <i>Leader II</i> (1994-1999)	197
Figura 26	Grupos de Ação Local (GALs) por País-Membro na Iniciativa <i>Leader Plus</i> (2000-2006)	201
Figura 27	Grupos de Ação Local (GALs) por País-Membro na “abordagem Leader” do 2º pilar da PAC (2007-2013)	216
Figura 28	Novo Quadro Operacional do 2º pilar da PAC para o Período de Programação 2014-2020	217
Figura 29	Grupos de Ação Local para a Pesca (FGALs) por País-Membro na “abordagem Leader/DLBC” do 2º pilar da PAC (2014-2020)	220

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Os Tipos e Subtipos de Instituições Territoriais	46
Quadro 2	Os Seis Princípios da “Boa” Governança na Visão do Banco Mundial	63
Quadro 3	Alguns Métodos de Coleta de Dados na Pesquisa Qualitativa	98
Quadro 4	Objetivos Prioritários dos Fundos Estruturais Europeus (em 1988)	190
Quadro 5	Objetivos Prioritários dos Fundos Estruturais Europeus (em 1993)	195
Quadro 6	Resumo das Iniciativas <i>Leader</i> , <i>Leader II</i> e <i>Leader Plus</i>	204
Quadro 7	Marcos Históricos da Política Agrícola Comum (PAC)	206
Quadro 8	<i>Menu</i> de Medidas para o 2º pilar da PAC (2000-2006)	207
Quadro 9	Objetivos Prioritários dos Fundos Estruturais Europeus (em 1999)	208
Quadro 10	<i>Menu</i> de Medidas para o 2º pilar da PAC (2007-2013)	211
Quadro 11	Principais Parâmetros do Território no Brasil e na União Europeia	225

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Investimentos por Eixos de Ação, no Programa Territórios da Cidadania, em R\$ bilhões (2008-2013)	163
Tabela 2	Ações Orientadoras e Assistência Técnica na iniciativa <i>Leader Plus</i> (2000-2006)	201
Tabela 3	Orçamento da Política Agrícola Comum (PAC) para o Período de Programação 2000-2006	209
Tabela 4	Orçamento da Política Agrícola Comum (PAC) para o Período de Programação 2007-2013	213
Tabela 5	Orçamento da Política Agrícola Comum (PAC) para o Período de Programação 2014-2020	221
Tabela 6	Análise Comparativa dos Territórios no Brasil e na União Europeia	223

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Aprovale	Associação dos Produtores de Vinhos Finos do Vale dos Vinhedos
BEI	Banco Europeu de Investimento
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CIDE	Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico
CMDRS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
CODES Sisal	Conselho Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável da Região Sisaleira do Estado da Bahia
CODETER	Colegiados de Desenvolvimento Territorial
COGECA	Confederação Geral das Cooperativas Agrícolas da União Europeia
CONSADs	Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Social
COPA	Comitê das Organizações Profissionais Agrárias da União Europeia
COREDEs	Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul
CPE/ECVC	Coordenação Europeia Via Campesina
DLBC	Desenvolvimento Local de Base Comunitária
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
EUA	Estados Unidos da América
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i>
FC	Fundo de Coesão
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEAGA	Fundo Europeu Agrícola de Garantia

FEAMP	Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas
FEOGA	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FGAL	Grupo de Ação Local para a Pesca
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FOTECE	Conselho Territorial de Desenvolvimento dos Cerrados Piauienses
FSE	Fundo Social Europeu
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
GAL	Grupo de Ação Local
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IESA	<i>Instituto de Estudios Sociales Avanzados</i>
IFOP	Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IOF	Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos e Valores Mobiliários
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPNU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
ISS	Imposto sobre Serviços
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Inter-Vivos
ITCD	Imposto sobre Transmissão <i>Causa Mortis</i> e Doação de

	Quaisquer Bens ou Direitos
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
Leader	<i>Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale</i>
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
NEI	Nova Economia Institucional
NSE	Nova Sociologia Econômica
NUTS	Unidades Territoriais Estatísticas
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONGs	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Política Agrícola Comum
PFZ	Programa Fome Zero
PMEs	Pequenas e Médias Empresas
PMDRS	Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
PNDRS	Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
PPA	Plano Plurianual
PRODER	Programa de Desenvolvimento Rural
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
Pronaf-M	Pronaf "Infraestrutura e Serviços"
PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios
PTDRS	Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SME	Sistema Monetário Europeu
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STM	Superior Tribunal Militar
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

TICs	Tecnologias de Informação e Comunicação
TRAMAS	<i>Territorios, Agricultura, Medio Ambiente y Sostenibilidad</i>
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
TST	Tribunal Superior do Trabalho

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	23
2	UMA SÍNTESE TEÓRICA SOBRE O TERRITÓRIO	28
2.1	Questões Fronteiriças: a Delimitação do Território	28
2.2	O “Conteúdo” Territorial: uma Visão Multidimensional	33
2.2.1	Cidadania Ativa e Capital Social: Culturalismo e Simbolismo no Território	36
2.2.2	Ideia-Guia: as Aglomerações Produtivas Territoriais	39
2.2.3	Instituições Territoriais: a Formalização da Participação Comunitária	43
2.3	Questões Além das Fronteiras: as Influências Externas no Território	47
3	UMA SÍNTESE TEÓRICA SOBRE A GOVERNANÇA	51
3.1	A Diferença entre Governação, Governança e Governabilidade	51
3.2	Uma Síntese da “Nova” Governança	53
3.3	Os Principais Elementos da Governança	58
3.3.1	O Papel do Estado na Governança	58
3.3.2	O Papel das Redes de Atores Sociais na Governança	59
3.4	Os Princípios da “Boa” Governança	60
3.5	Um Balanço da “Nova” Governança	64
4	UMA SÍNTESE TEÓRICA SOBRE O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL	66
4.1	O Complexo Debate do Desenvolvimento	66
4.1.1	O Método de Investigação Científica	67
4.1.2	A Concepção do Desenvolvimento	70
4.1.3	As Condições Indispensáveis para o Desenvolvimento	72
4.2	Uma Breve Evolução das Ideias de Desenvolvimento	76
5	REFERENCIAL METODOLÓGICO DA PESQUISA QUALITATIVA NOS ESTUDOS TERRITORIAIS	85
5.1	A Pesquisa Qualitativa como Projeto de Investigação	85

5.2	Objeto de Estudo: o Território no Núcleo da Pesquisa	87
5.3	A Temática de Abordagem do Território	90
5.4	Temporalidade: Passado, Presente e/ou Futuro	92
5.5	Níveis de Análise: “Micro-Sociológica” e “Macro-Sociológica”	93
5.6	<i>Corpus</i> de Materiais/Artefatos Empíricos	95
6	REFERENCIAL METODOLÓGICO DA PESQUISA COMPARATIVA	
	NOS ESTUDOS TERRITORIAIS	100
6.1	A Pesquisa Comparativa como Método de Investigação	100
6.2	Níveis Territoriais de Comparaçāo: Subnacional, Nacional ou Internacional	103
6.3	Características, Variáveis ou Tópicos: O Que Comparar?	104
6.4	As Três Estratégias da Pesquisa Comparativa: Como Comparar?	106
6.5	As Três Interpretações da Pesquisa Comparativa: Por Que Comparar?	108
6.5.1	Análise das Diferenças (ou Contrastes)	109
6.5.2	Análise das Concordâncias (ou Semelhanças)	110
6.5.3	Análise das Singularidades (ou Particularidades)	110
7	TERRITÓRIO, GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO	
	TERRITORIAL NO BRASIL	112
7.1	Território, Territorialidade e Territorialização no Brasil	112
7.2	Governança Multinível: de Brasília até os Municípios	118
7.2.1	Estrutura Nacional: o Governo Federal (ou a União)	123
7.2.2	Estruturas Estaduais: os Estados Federados e o Distrito Federal	127
7.2.3	Estruturas Intermunicipais: Comitês, Conselhos e Consórcios	132
7.2.4	Estruturas Locais: os Municípios	139
7.3	As Políticas Brasileiras de Desenvolvimento Territorial	143
7.3.1	CONSADs: Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Social	148
7.3.2	Territórios Rurais	150
7.3.3	Territórios da Cidadania	160
8	TERRITÓRIO, GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO	
	TERRITORIAL NA UNIÃO EUROPEIA	165

8.1	Território, Territorialidade e Territorialização na União Europeia	165
8.2	Governança Multinível: de Bruxelas até as Municipalidades	171
8.2.1	Estrutura Supranacional: a União Europeia	175
8.2.2	Estruturas Nacionais: os Países-Membros	180
8.2.3	Estruturas Regionais: as Regiões, ou Estados, ou Comunidades	181
8.2.4	Estruturas Territoriais: os Grupos de Ação Local (GALs)	181
8.2.5	Estruturas Locais: as Municipalidades	182
8.3	As Políticas Europeias de Desenvolvimento Territorial	183
8.3.1	Iniciativa <i>Leader</i>, <i>Leader II</i> e <i>Leader Plus</i>	189
8.3.2	O Desenvolvimento Territorial como 2º Pilar da PAC	205
9	UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE BRASIL E UNIÃO EUROPEIA	222
9.1	Diferenças, Semelhanças e Singularidades entre o Território no Brasil e na União Europeia	222
9.2	Diferenças, Semelhanças e Singularidades entre a Governança Multinível no Brasil e na União Europeia	227
9.3	Diferenças, Semelhanças e Singularidades entre as Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial no Brasil e na União Europeia	230
10	CONSIDERAÇÕES FINAIS	235
	REFERÊNCIAS	240

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetos de estudo o Brasil e a União Europeia¹. Neste sentido, o foco está na comparação de três temáticas/características: (1) os territórios (subnacionais) no Brasil e na União Europeia; (2) a governança no Brasil e na União Europeia; e (3) as políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil e na União Europeia. Na prática, essas três temáticas/características se mesclam, já que o território é o principal objeto de intervenção das políticas públicas territoriais, e a governança é o principal processo dinâmico a partir do qual se viabilizam as políticas públicas territoriais. Nos últimos 20 anos, tanto no Brasil como na União Europeia, essas três temáticas/características ganharam importância política, econômica e/ou social, e se consolidaram em torno das recomendações internacionais².

Entretanto, apesar do sucesso das políticas públicas territoriais no Brasil e na União Europeia, inúmeros obstáculos e diferentes controvérsias ainda permeiam as delimitações territoriais e as estruturas de governança dos territórios – revelando a complexidade das três temáticas/características em questão. É, neste contexto, que surge a *problemática* deste trabalho: quais são as principais diferenças, semelhanças e singularidades entre o território, a governança e as políticas de desenvolvimento territorial no Brasil e na União Europeia? Ou, essa *problemática* pode ser desdobrada, didaticamente, em três perguntas/problemas:

- a) Quais são as principais diferenças, semelhanças e singularidades entre o território no Brasil e na União Europeia?
- b) Quais são as principais diferenças, semelhanças e singularidades entre a governança no Brasil e na União Europeia?
- c) Quais são as principais diferenças, semelhanças e singularidades entre as políticas de desenvolvimento territorial no Brasil e na União Europeia?

Para responder a tal *problemática* (ou, aos três problemas), este trabalho tem como *objetivo geral*, a partir do estudo qualitativo-comparativo, identificar e analisar

¹ Atualmente, a União Europeia é formada por 28 países-membros, a saber: Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Itália, Irlanda, Hungria, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Reino Unido, República Checa, Polônia, Portugal, Romênia e Suécia.

² Exemplos como o: Banco Mundial, FMI, BID, FIDA, IICA, FAO, CEPAL, etc.

as principais diferenças, semelhanças e singularidades entre: (1) os territórios no Brasil e na União Europeia; (2) a governança no Brasil e na União Europeia; e (3) as políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil e na União Europeia. Para alcançar tal *objetivo geral*, traçamos alguns *objetivos específicos*:

- a) Delinear as principais características do que é o território no Brasil e na União Europeia;
- b) Analisar as principais estratégias de territorialidade – do poder público e da sociedade civil – que viabilizam o processo de territorialização no Brasil e na União Europeia;
- c) Identificar os principais níveis de governança verticais e horizontais no Brasil e na União Europeia;
- d) Verificar como operam as estruturas de governança dos territórios no Brasil e na União Europeia; e suas relações com as demais estruturas;
- e) Revisar as principais políticas de desenvolvimento territorial implementadas, nos últimos 20 anos, no Brasil e na União Europeia;
- f) Comparar as principais características do território brasileiro e do território europeu – buscando diferenças, semelhanças e singularidades;
- g) Comparar as principais características da governança multinível no Brasil e na União Europeu;
- h) Comparar as políticas públicas brasileiras de desenvolvimento territorial com as políticas públicas europeias de desenvolvimento territorial.

Para executar este trabalho, adotamos as ferramentas da pesquisa qualitativa e da pesquisa comparativa aplicadas aos estudos territoriais. Resumindo, trata-se de um trabalho qualitativo-comparativo de experiências/*cases* internacionais (Rihoux e Ragin, 2009). Neste contexto, aplicamos um *mix* de métodos ou técnicas qualitativas e comparativas de coleta de dados, primários e secundários, a saber: notas de campo, viagens exploratórias³, entrevistas, estágios *in loco*, documentos, anotações pessoais, conversas informais, apresentações públicas, fotografias, gravações, etc.⁴ (Angrosino,

³ Foram realizadas várias viagens exploratórias nas zonas rurais da Espanha, Bélgica, Países Baixos, Luxemburgo e Dinamarca. Além disso, utilizamos as anotações das viagens exploratórias realizadas no Território do Sisal, entre 2010-2012.

⁴ Isso mostra que a pesquisa qualitativa é desenvolvida entre o campo da tensão e da criatividade, já que é um método “aberto” para usar novas técnicas, para explorar novos campos, para assumir novas

2009; Banks, 2009; Barbour, 2009; Flick, 2009a, 2009b; Gibbs, 2009). Cabe destacar que uma parte do trabalho foi executada no Brasil (análise do *case* brasileiro), e outra na Espanha e na Bélgica (análise do *case* europeu, ou da União Europeia).

No Brasil, este trabalho foi elaborado no âmbito do Grupo de Estudos Rurais do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (Minas Gerais). Os dados primários foram obtidos através de notas de campo⁵, entrevistas⁶, anotações pessoais e conversas informais em instituições governamentais e em instituições da sociedade civil. Em relação aos dados secundários, consultamos um amplo acervo de documentos e informações oficiais do governo federal, dos governos estaduais, dos governos municipais, do IBGE, entre outros. Isso quer dizer que consideramos o *case* brasileiro – e as três temáticas – com base em critérios/dados oficiais. Além do mais, utilizamos os dados e as análises dos demais pesquisadores vinculados ao Grupo de Estudos Rurais.

Na Europa, este trabalho foi elaborado a partir de um *doutorado sanduíche* na Espanha – no *Instituto de Estudios Sociales Avanzados* – e um *short-term traineeship* na Bélgica – no Comitê Econômico e Social Europeu. Os dados primários foram obtidos através de notas de campo, entrevistas, apresentações públicas⁷, anotações pessoais, estágio *in loco* (em Bruxelas, a capital da União Europeia) e viagens exploratórias na Espanha, Bélgica, Itália, Suíça, Países Baixos, Luxemburgo e Dinamarca. Em relação aos dados secundários, consultamos um amplo acervo de documentos e informações oficiais das instituições europeias, dos governos nacionais, dos governos regionais, e dos territórios. Além disso, usamos os dados e as análises dos demais pesquisadores vinculados ao *Instituto de Estudios Sociales Avanzados*⁸.

Para facilitar a leitura, dividimos o trabalho em quatro partes, envolvendo oito capítulos (ver Figura 1). Na primeira parte, realizamos uma análise histórico-teórica das três temáticas em questão: (1) território; (2) governança; e (3) desenvolvimento

ideais e perspectivas, e para adaptar os métodos e os planos aquilo que se aplica ao campo de estudo (Flick, 2009a, p. 90-91).

⁵ Em especial, as notas de campo obtidas no Território do Sisal, entre 2010-2012 (Silva, 2012a).

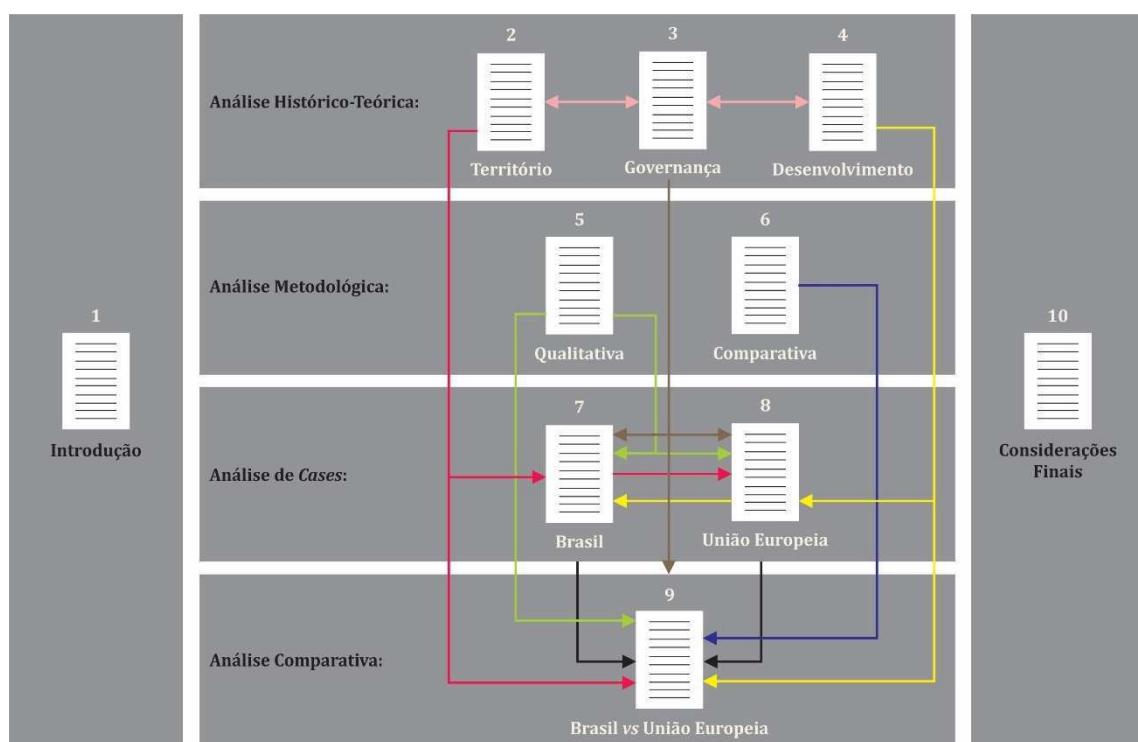
⁶ Inclui 56 entrevistas no Território do Sisal (Silva, 2012a), e mais duas entrevistas inéditas, feitas em 2015, com autoridades territoriais do Governo da Bahia. Em ambos os casos, utilizamos a perspectiva do *neocorporativismo*, em que se reconhece que as cúpulas dirigentes detêm o “monopólio do poder organizativo” e a “legitimidade junto à base social” para representar e/ou intermediar seus interesses (Ortega, 2005; Pérez Yruela e Giner, 1985; Schmitter, 1985).

⁷ Isso incluiu a participação em mais de 20 eventos internacionais promovidos pela União Europeia.

⁸ Em especial, do Grupo TRAMAS (*Territorios, Agricultura, Medio Ambiente y Sostenibilidad*).

territorial. Na segunda parte, apresentamos as delimitações metodológicas acerca da pesquisa qualitativa e da pesquisa comparativa nos estudos territoriais. Na terceira parte, analisamos os dois *cases* – objetos de estudo – em questão: (1) o Brasil; e (2) a União Europeia. Na quarta e última parte, realizamos a análise comparativa entre o Brasil e a União Europeia. Na Figura 1, é possível observar, ilustrativamente, como este trabalho está organizado em quatro partes – além da estrutura sequencial dos oito capítulos (mais esta introdução e as considerações finais).

Figura 1 – A Estrutura Geral do Trabalho e a Organização dos Capítulos



Fonte: Elaboração Própria.

Assim, após esta introdução, o próximo capítulo analisa as questões teóricas sobre o território, descrevendo as principais questões da delimitação, o “conteúdo” multidimensional, e as principais questões além das fronteiras. No terceiro capítulo, fazemos uma síntese teórica sobre a governança, focando na “nova” governança a partir dos anos 1990, e nos princípios para se alcançar a “boa” governança. No quarto capítulo, organizamos uma breve síntese histórico-teórica sobre o desenvolvimento territorial. Já, no quinto capítulo, analisamos as ferramentas da pesquisa qualitativa

nos estudos territoriais. No sexto capítulo, bosquejamos as ferramentas da pesquisa comparativa nos estudos territoriais, destacando a análises das diferenças, a análise das concordâncias e a análise das singularidades.

No sétimo capítulo, analisamos as principais características do território, da estrutura de governança e das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. No oitavo capítulo, analisamos as principais características do território, da estrutura de governança e das políticas de desenvolvimento territorial na União Europeia. Já, no nono capítulo, realizamos uma análise comparativa entre o Brasil e a União Europeia, delineando as principais diferenças, semelhanças e singularidades entre o território, a governança e as políticas de desenvolvimento territorial. Por fim, apresentamos algumas *considerações*, frisando que, apesar do sucesso das políticas territoriais no Brasil e na União Europeia, inúmeros obstáculos e diferentes controvérsias ainda permeiam as delimitações territoriais e as estruturas de governança.

2 UMA SÍNTESE TEÓRICA SOBRE O TERRITÓRIO⁹

Neste capítulo, realizamos uma síntese teórica sobre o território. Na primeira seção, apresentamos as principais questões fronteiriças do território. Já, na segunda seção, descrevemos o “conteúdo” multidimensional que dá *substância* ao território, destacando três elementos: (1) a cidadania ativa e o capital social – como aspectos simbólicos do território; (2) as aglomerações produtivas territoriais – como aspectos econômico-materiais do território; e (3) as instituições territoriais – formalizando e organizando os aspectos simbólicos e econômico-materiais do território. Por fim, na terceira seção, delineamos as principais questões além das fronteiras, apresentando algumas influências externas/exógenas sob as fronteiras e os “conteúdos” territoriais dos territórios ditos “mais flexíveis”.

2.1 Questões Fronteiriças: a Delimitação do Território

As últimas décadas do século XX foram marcadas por uma nova reestruturação das escalas espaciais no planeta (Benko, 2001, p. 7). Para muitos, a recomposição dos espaços – ancorados no fenômeno da globalização contemporânea – representaria “um mundo sem fronteiras, com livre mobilidade de bens e serviços, intensificação dos fluxos de capital financeiro e humano, de conhecimento e de informação, e de investimentos diretos estrangeiros nos países e alianças estratégicas internacionais” (Bervejillo, 1995, p. 2-37; Ortega e Silva, 2011, p. 33; Reis, 2002, p. 105-132). Neste contexto, foi estabelecido para alguns o fim da história (Fukuyama, 1992), o fim da geografia (O'Brien, 1992), o fim do trabalho (Rifkin, 1995), o fim dos territórios (Badie, 1997) e o fim dos Estados-nação (Ohmae, 1999).

Esse “processo de recomposição dos espaços”, e consequente “deslizamento das escalas” para cima e para baixo, era (e continua sendo) parte da perspectiva do *mainstream* neoliberal. Assim, os vários “fins (da história, da geografia, etc.)”, de uma maneira geral, deixariam o mundo substancialmente encolhido e homogêneo (Benko, 2001, p. 7-8). Por exemplo, acreditava-se que as gestões cotidianas das economias nacionais mais abertas e mais interdependentes produziriam benefícios para todos

⁹ Este capítulo tem o objetivo de abordar o território a partir de uma visão teórica ampliada, mesclando conceitos multidimensionais e multidisciplinares.

os envolvidos nos processos *globalizantes* (Cardoso, 1995, p. 148-155; Reis, 2002, p. 105-132). Em outras palavras, acreditava-se, nos anos 1990, que o fenômeno da globalização seria absoluto, alcançando todos os países, em todos os continentes. No entanto, a realidade revelou outros resultados¹⁰ (Piketty, 2014, p. 265-295).

Neste sentido, alguns observadores¹¹ discordantes chamaram a atenção para a heterogeneidade do mundo atual, em divergência com a proclamada convergência homogeneizadora da visão do *mainstream* neoliberal. Três distintas visões críticas, de Reis (2002, p. 105-107), Bourdin (2001) e Augé (1994, p. 73-74), ilustram que o fenômeno da globalização não foi (e não é) absoluto e irrestrito – sendo, em grande parte, uma “metáfora” (Reis, 2002, p. 105-132). Na prática, os efeitos da globalização contemporânea ficaram reduzidos a poucos exemplos concretos¹², revelando que tal processo não atingiu igualmente todos os países, em todos os continentes. Mas, ao contrário, os efeitos da globalização foram gerar mais diferenciação e especialização (Benko, 2001, p. 8), e segundo Veltz (1999), uma “economia de arquipélagos”.

Por exemplo, para Reis (2002, p. 105-107), “o ‘universo-completo’ é composto pelo ‘universo-da-globalização’, pelo da ‘não-globalização’ [os ‘espaços alheios’ ao ‘universo global’] e pelo das ‘trajectórias inesperadas’ [os ‘espaços’ que surgem de contextos próprios mesmo que nem todos prosperem]. Já para Bourdin (2001, p. 9-24), paradoxalmente, na globalização, “o mundo se torna local, com reivindicação de identidade local, busca por ‘raízes’ e aberto interesse pelo patrimônio local”. Para Augé (2010, p. 73-74), apesar de a globalização (ou “supermodernidade”) gerar os não-lugares (ou opostos ao lar, à residência, etc.), os lugares prosseguem existindo, sendo “identitário, relacional e histórico”. O lugar nunca é totalmente apagado, e o não-lugar nunca se realiza totalmente¹³.

Segundo Haesbaert (2006, p. 19-34), é nesta circunstância, de contestação dos efeitos da globalização contemporânea, que reaparecem as discussões acerca dos aspectos territoriais, com destaque especial para as novas questões fronteiriças. Assim, o entendimento é de que a globalização é somente uma parte da “complexa

¹⁰ Ver também Bermejillo (1995, p. 2-37), Diniz (2009, p. 91-98) e Piketty (2015, p. 13-34).

¹¹ Economistas, geógrafos, sociólogos e cientistas políticos (Benko, 2001, p. 7).

¹² Ou seja, Europa, América do Norte, e Japão e economias industrializadas do Pacífico. Somente essas três regiões do planeta – juntas formam a “tríade” – foram bem-sucedidas com a globalização (Ohmae, 1989, p. 121-142; Reis, 2002, p. 111).

¹³ Sobre as características dos “não-lugares”, ver Augé (2010).

dinâmica universal” do capitalismo, que vai mais além das fronteiras políticas e da organização das relações econômicas, compreendendo aspectos multidimensionais, como, por exemplo, a cultura, a sociedade, a religião, as instituições, etc. É importante destacar que a redescoberta do território “contemporâneo”, não constituiu o fim dos territórios e das fronteiras “clássicas”, em geral, ligadas ao Estado-nação¹⁴. Na prática, esses novos territórios “mais flexíveis” ocorrem nos espaços subnacionais.

Como destacam Benko (2001, p. 7-8) e Mann (2000, p. 327-330), os Estados-nação não se diluíram, nem morreram, nem se aposentaram, somente mudaram de funções; e dentro deles (dos Estados-nação) brotaram novas formas de organização do território nacional, para além do poder central, e para além da mera organização econômica. Vale lembrar que, nas últimas décadas do século XX, as novas políticas de descentralização delegaram às coletividades sociais (ou à cidadania) o papel de organizar os espaços subnacionais (Benko, 2001, p. 9-11; Wassenhoven, 2008, p. 57). Logo, afloraram também diferentes tipos de concepções de territórios – abalizados em várias perspectivas multidimensionais – transformando o mundo em um *mosaico* de territórios diferenciados (Haesbaert, 2006, p. 37-41).

Ou seja, as fronteiras dos territórios “mais flexíveis” podem ser erguidas, destruídas e reerguidas a partir de diversas relações multidimensionais, enfatizando as diferentes “fundamentações filosóficas” das coletividades sociais¹⁵. Por exemplo, Haesbaert (2006, p. 37) destaca, pelo menos, quatro vertentes pelas quais o território pode ser delimitado: (1) a naturalista – fundamentada na interação da sociedade com a natureza; (2) a jurídico-política – abalizada nas relações de poder e na dominação política (e/ou dominação estatal) do território; (3) a idealista-simbólica – inspirada na identidade, pertencimento, afeto e amor ao espaço territorial; e (4) a econômica – baseada na reprodução material e no uso dos recursos territoriais (Haesbaert, 2006, p. 35-98, 171-234; Ortega e Silva, 2011, p. 35).

Além disso, os territórios “mais flexíveis” podem ser delimitados a partir de uma “perspectiva integradora” – mesclando diferentes dimensões materiais e/ou simbólicas (Haesbaert, 2006, p. 74-79). Ou seja, não existe uma única concepção de território, sendo que a territorialização, a desterritorialização e a reterritorialização

¹⁴ Ver Mann (2000, p. 311-332) e Soja (1971, p. 3-18).

¹⁵ Fundamentalmente, destacam-se duas conotações filosóficas: uma materialista (ligada às questões mais concretas/materiais); e outra simbólica (ligada às questões mais subjetivas/imateriais).

podem assumir distintos sentidos na delimitação e na ocupação do espaço geográfico. É importante frisar que as fronteiras territoriais dependem do “conteúdo” territorial (ver seção 2.2) e de suas articulações de interesses; e são essas fronteiras territoriais que simultaneamente garantem a perpetuação e a coesão do “conteúdo” territorial. Em suma, as fronteiras territoriais e os “conteúdos” territoriais se retroalimentam em uma relação dialética, ora “fechada”, ora “aberta”.

Assim, todos os espaços geográficos, mediante estratégias de territorialidade, podem constituir fronteiras territoriais, solidificando o processo de territorialização (Raffestin, 2011, p. 142-146). É a territorialização que possibilita o domínio (político-econômico) e a apropriação (simbólico-cultural) do espaço geográfico pelos grupos humanos (Haesbaert, 2006, p. 118-127; Saquet e Sposito, 2008, p. 16-19). Contudo, todos os territórios (e suas fronteiras) podem sofrer uma desterritorialização¹⁶ e, por conseguinte, uma reterritorialização, só que em novas bases. Isso significa que a desterritorialização destrói os territórios (e suas fronteiras), e a reterritorialização reconstrói os territórios (e suas fronteiras), mas sob novas características, ou uma nova territorialidade (Ortega e Silva, 2011, p. 35).

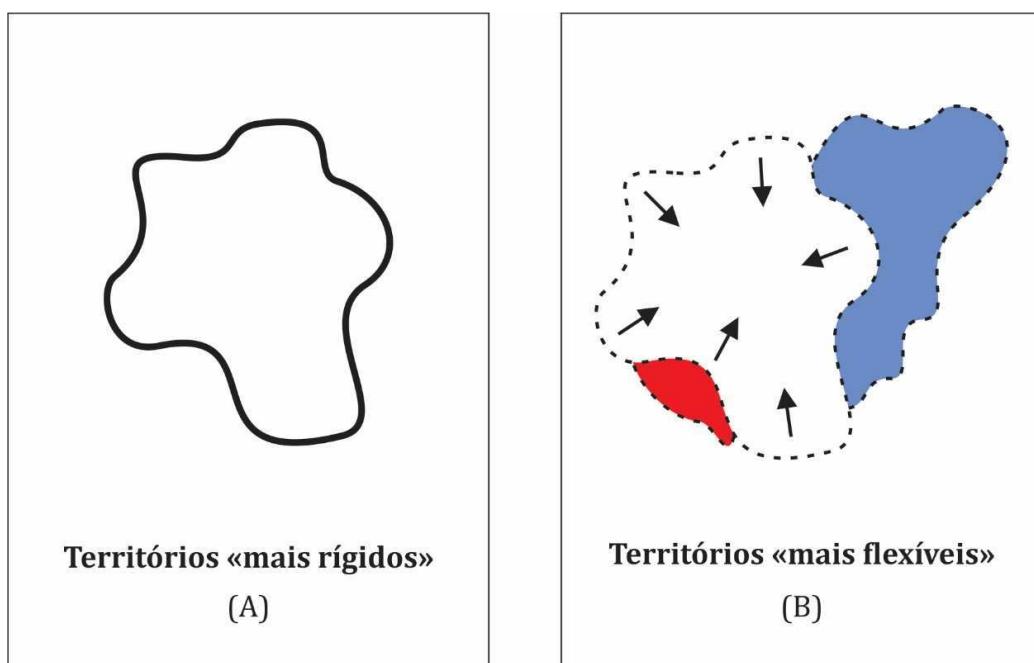
Na prática, essa dinâmica de “des-re-territorialização” ocorre inúmeras vezes, com diferentes velocidades, com variados formatos, e com distintos artefatos de um ou de diversos territórios (Benko, 2001, p. 9; Haesbaert, 2006, p. 35-98; Ortega e Silva, 2011, p. 34-35). Isso revela que as fronteiras dos territórios “mais flexíveis” são flexíveis, não-estáticas e ajustáveis em função das diferentes realidades concretas. Mais uma vez, cabe destacar que os territórios “mais flexíveis” não têm fronteiras estáticas como os territórios “mais rígidos”, em geral, ligados ao Estado-nação (ver Figura 2). Assim sendo, os territórios “mais flexíveis” são fluídos, com fronteiras e “conteúdos” voláteis ou volúveis – conforme a Figura 2 (B) – podendo ao longo do tempo territorializar, desterritorializar e reterritorializar.

Na Figura 2, é possível observar a diferença entre os territórios “mais rígidos” e os territórios “mais flexíveis”. Enquanto os territórios “mais rígidos” têm fronteiras fixas (mais estáveis ou duradouras) – predominantemente políticas – os territórios “mais flexíveis” apresentam fronteiras móveis – fundamentadas em várias relações

¹⁶ Vale lembrar que ainda que o termo desterritorialização seja novo, não se trata de uma questão inédita. Karl Marx, no século XIX, já havia revelado a desterritorialização de camponeses e burgueses. A desterritorialização é uma das características fundamentais do capitalismo.

multidimensionais. Na Figura 2 (B), por exemplo, o espaço *territorializado* (branco) pode ao longo do tempo se desterritorializar (vermelho) – total ou parcialmente – e se reterritorializar (vermelho) – total ou parcialmente – só que em novas bases. Além do mais, os territórios “mais flexíveis” podem territorializar – mesclando diversas dimensões materiais e simbólicas – espaços geográficos outrora *desterritorializados* (azul). Ou seja, os territórios “mais flexíveis” podem assumir várias delimitações.

Figura 2 – A Delimitação dos Territórios “mais rígidos” e dos Territórios “mais flexíveis”



Fonte: Elaboração Própria.

Neste contexto, é importante frisar que os territórios “mais flexíveis” ocorrem nos espaços subnacionais – dentro dos territórios “mais rígidos” nacionais. Os territórios “mais flexíveis” subnacionais funcionam também em conjunto com os territórios “mais rígidos” subnacionais, como, por exemplo, as municipalidades. Vários países – sobretudo, na América Latina e na Europa – estão empregando esses parâmetros fronteiriços para conduzir suas políticas de desenvolvimento territorial (Brasil, 2005a, p. 7-8; Champetier, 2012, p. 11; De Los Ríos-Carmenado, Díaz-Puente e Cadena-Iñiguez, 2011, p. 609-624; European Union, 2006, p. 8-15; Proulx, 2001, p. 1-3; Rinne, 2013, p. 11; Sumpsi, 2007, p. 63-91). Em suma, a delimitação territorial permite compreender a dinâmica do “conteúdo” territorial.

2.2 O “Conteúdo” Territorial: uma Visão Multidimensional

O “conteúdo” territorial é o núcleo duro do território – sendo o responsável pela dinâmica de delimitação territorial (ver seção 2.1). É a relação dialética entre o “conteúdo” territorial e a delimitação territorial (ou seja, as fronteiras territoriais) que garantem a perpetuação e a coesão do “DNA territorial”. Na prática, cada território tem um “DNA específico” de interesses materiais e/ou simbólicos (Gurisatti, 1999, p. 81), revelando que as relações sociais dentro das fronteiras podem adquirir inúmeras orientações, gerando um “complexo modelo plural da ação social” (Marques, 2003, p. 1-66). Assim, o “conteúdo” territorial é uma “identidade específica” do território, de caráter peculiar e singular, e que não pode ser codificado e/ou *transplantado* para outros espaços geográficos (Sforzi, 2006, p. 37-42).

Essa visão multidimensional do “conteúdo” territorial traspassa a perspectiva economicista – abalizada nos modelos de equilíbrio, racionalidade e maximização (Vinha, 2001, p. 213)¹⁷. Neste contexto, a visão multidimensional do “conteúdo” territorial abarca os aspectos econômicos, históricos, socioculturais e institucionais. Em outras palavras, os territórios “mais flexíveis” baseiam-se não só nas relações econômicas, mas também em um conjunto variado de relações sociais, políticas, culturais e institucionais que se *incrustam* nas sociedades locais e nas suas redes de relações *inter* e *intraterritório* (Cocco, Galvão e Silva, 1999, p. 13-32)¹⁸. Em síntese, os territórios “mais flexíveis” estão *enraizados* em conceitos e fenômenos multidimensionais (Marques, 2003, p. 1-66; Swedberg, 2004, p. 229-253).

Neste sentido, a Nova Sociologia Econômica (NSE)¹⁹ auxilia na interpretação do complexo e multidimensional “conteúdo” territorial, ao resgatar a importância das relações sociais, políticas, culturais e institucionais nos fenômenos econômicos, mostrando que a economia e a sociedade estão mutuamente *enraizadas*. É, por isso, que o mercado é uma *trama* de relações sociais; e são essas (relações sociais) que

¹⁷ Ver também Marques (2003, p. 1-66) e Raud (2007, p. 203-232).

¹⁸ Ver também Ortega e Silva (2011, p. 42-45) e Schneider e Tartaruga (2004, p. 99-117).

¹⁹ A Nova Sociologia Econômica (NSE) nasceu, no início dos anos 1980, de uma evidente insatisfação dos jovens sociólogos (especialmente, os norte-americanos) com o conceito estabilizado e rígido do projeto sociológico do “estruturo-funcionalismo”, sobretudo, na aparência *parsoniana*, criticando não apenas a sociologia econômica dos anos 1950, mas também a economia neoclássica e a Nova Economia Institucional (NEI) (Ortega e Silva, 2011, p. 42-45).

estão na base da construção de contratos, firmas, organizações, grupos e instituições econômicas²⁰ (Pessoa, 2009, p. 71-81; Polanyi, 1954, p. 61-80). Ou seja, os mercados não são nem “claros”, nem evidentes; e, suas dinâmicas são produtos de relações ou redes de relações sociais complexas, permanentemente trabalhadas e, muitas vezes, redefinidas ao longo do tempo (Granovetter, 1985, p. 481-510).

Dessa forma, a NSE fez despertar diversas questões relativas à ação humana, antes ignorada pela economia, como, por exemplo: os benefícios da confiança²¹, os riscos da má-fé, a hierarquização dos mercados, os valores culturais, as redes sociais e as relações políticas intrínsecas aos mercados (Swedberg, 2004, p. 229-253)²². Em termos práticos, todas essas questões robustecem a perspectiva da NSE de que “os mercados são construções sociais”, ou seja, o lugar de encontro entre a demanda e a oferta, ambas socialmente construídas, sendo mais *opaco*²³ do que o apresentado pela economia neoclássica, já que as informações estão *assimetricamente* distribuídas pelas diversas redes sociais. Essa assimetria revela que no campo econômico se afrontam agentes socioeconômicos dotados de diferentes recursos²⁴.

Isto mostra que os territórios “mais flexíveis” são espaços de conflitos, em que a manipulação e os jogos de poder estão presentes, sempre correspondentes às memórias ou às histórias das suas origens (Marques, 2003, p. 1-66). Paralelamente, isto confirma que o “conteúdo” territorial se encontra *incrustado* não apenas em uma dimensão – mas em múltiplas dimensões. Por exemplo, o “conteúdo” territorial está

²⁰ Como destaca Polanyi (1954, p. 61-62), a economia do homem como regra, está submersa em suas relações sociais. Ele não age desta forma para salvaguardar seu interesse individual na posse de bens materiais; ele age assim para salvaguardar sua situação social, suas exigências sociais, seu patrimônio social. Ele valoriza os bens materiais na medida em que eles servem a propósitos. Nem o processo de produção, nem o de distribuição está ligado a interesses econômicos específicos relativos à posse de bens. Cada passo desse processo está atrelado a um certo número de interesses sociais, e são estes que asseguram a necessidade daquele passo.

²¹ É a confiança que garante as formas mínimas de organização da vida econômica e social. A confiança é um facilitador das trocas; um aglomerador e acelerador das relações sociais; um “apaziguador” dos medos; e o responsável pelo sucesso de determinados Estados-nação. Nenhuma sociedade pode viver sem elevadas doses de confiança entre seus membros, seja ela tácita e implícita, ou formalizada e contratual (Marques, 2003, p. 1-66; McKnight e Chervany, 2001, p. 27-54).

²² Alguns interpretam as influências sociais como um processo por meio dos quais os atores adquirem costumes, hábitos e normas que seguem automaticamente, em detrimento dos princípios da escolha racional, mesmo que uma racionalidade limitada (Swedberg, 2004, p. 229-253).

²³ Logo, os mercados não são “puros”, ou incontaminados, refutando a ideia clássica da transparência e do equilíbrio do mecanismo da “mão invisível” (Ortega e Silva, 2011, p. 42-45). A NSE prefere falar das “mãos visíveis” dos atores, das organizações, e das instituições, que, em conjunto, têm valores e traços culturais que marcam as suas operações e dinâmicas (Marques, 2003, p. 1-66).

²⁴ Ver Bourdieu (2005, p. 15-57), Granovetter (1985, p. 481-510) e Pires (2007, p. 155-163).

incrustado culturalmente, politicamente e socialmente. Na prática, numa perspectiva territorial, as teses da *incrustação* social, cultural e política ganham caráter decisivo na explicação dos movimentos assimétricos de desenvolvimento, já que as relações sociais, numa escala menor (subnacional), são mais densas e definitivas da própria dinâmica econômica (DiMaggio, 2003, p. 167-194; Fligstein, 2003, p. 195-227).²⁵

Sendo assim, o “conteúdo” territorial é influenciado por articulações sociais, memórias históricas, valores culturais, valores morais, éticos e/ou religiosos, acordos tácitos (informais), acordos formais (institucionalizados), crenças e sentimentos de pertencimento, relações de poder, lutas políticas²⁶, entre outros (Dasgupta, 2000, p. 49-72; DiMaggio, 2003, p. 167-194; Fligstein, 2003, p. 195-227; Granovetter, 1985, p. 481-510; Marques, 2003, p. 1-66; Swedberg, 2004, p. 229-253; Zelizer, 1983). Em suma, as estruturas sociais, culturais e políticas importam, e são determinantes nas dinâmicas do “conteúdo” dos territórios “mais flexíveis”. É, por isso, que a poucos quilômetros de distância é comum encontrar territórios e “conteúdos” territoriais tão diversos (Moyano Estrada, 1999, p. 3; Soja, 1971, p. 3-18).

Neste sentido, podemos destacar, pelo menos, três elementos que formam o “conteúdo” territorial, a saber: (1) a cidadania ativa e o capital social, como aspectos simbólicos do território “contemporâneo” (ver seção 2.2.1); (2) as aglomerações produtivas territoriais, como aspectos econômico-materiais (ver seção 2.2.2); e (3) as instituições territoriais, como *organizadores* dos aspectos simbólicos e econômico-materiais (ver seção 2.2.3). Juntos, esses três elementos possibilitam compreender a essência e as especificidades dos territórios “mais flexíveis”, determinando, em última instância, por que alguns são mais desenvolvidos socioeconomicamente do que outros²⁷ (Moyano Estrada, 1999, p. 3). Além disso, esses três elementos fornecem uma visão multidimensional dos territórios “mais flexíveis”.

²⁵ Ver também Schneider e Tartaruga (2004, p. 99-117) e Swedberg (2004, p. 229-253).

²⁶ As lutas políticas ocorrem *inter* e *intra-empresas*, e ao lado do Estado. Destas lutas, aparecem as diversas soluções sociais para o mercado, como: cartéis, barreiras à entrada, patentes, licenças, controles de preços, e limites para a produção. Além do mais, surgem soluções para os problemas relativos aos direitos de propriedade, estruturas de governança, concepções de controle, e normas de troca. O fato é que tais soluções sociais sempre apontam para a sobrevivência das empresas, e não apenas para a maximização dos lucros (Ortega e Matos, 2012, p. 137-156).

²⁷ É cada vez mais frequente encontrar diferenças entre territórios que pertencem a um mesmo contexto geográfico e são dotadas de recursos econômicos similares, mas que os aproveitam de modo distinto. Os contrastes nos resultados do desenvolvimento têm originado vários estudos que tentam

2.2.1 Cidadania Ativa e Capital Social: Culturalismo e Simbolismo no Território

Não há dúvidas de que os territórios “mais flexíveis” estão *enraizados* em inúmeros elementos culturais, éticos e simbólicos. Na prática, a ideia *globalizante* do “modelo único” – utilitarista, estático, determinista e *monocultural* – não foi capaz de eliminar as diversidades das sociedades locais. Ao contrário, a globalização produziu mais desigualdades e mais diversidades entre as sociedades locais (Zaoual, 2006, p. 35-36). Em outras palavras, os territórios “mais flexíveis” passaram a ser cada vez mais diferentes, revelando a importância dos fatores “não econômicos”. Mas, de que fatores “não econômicos” estamos falando? (Ortega e Silva, 2011, p. 48-51; Zaoual, 2006, p. 35-36). Para alguns autores, como Putnam (1996), trata-se do capital social²⁸ e, para outros, como Bourdieu (2010), do campo simbólico.

Desta forma, os elementos imateriais – como crenças, mitos, valores, ritos, rotinas, hábitos, conhecimentos empíricos e informais, e experiências – ganharam protagonismo no “conteúdo” dos territórios “mais flexíveis” e, por conseguinte, passaram a influenciar os processos de desenvolvimento territorial. Assim sendo, os processos de desenvolvimento territorial passaram a decorrer de uma combinação de múltiplas dimensões da vida social – em diferentes situações, formas, texturas e contextos (Zaoual, 2006, p. 173-198). Essa visão multidimensional do “conteúdo” territorial *acoplou* aos fenômenos econômicos uma série de elementos pluralistas: como a cooperação, a confiança, a reciprocidade, a solidariedade, a generosidade, a parceria, o “sentido compartilhado” e as participações em redes sociais.²⁹

Neste sentido, Bourdieu (2010) trata os elementos imateriais/pluralistas em torno do conceito do campo simbólico. Logo, Bourdieu (2010, p. 11) identifica que os diferentes campos simbólicos geram lutas pelo poder, revelando que os elementos imateriais/pluralistas são instrumentos de dominação e legitimação da dominação,

elucidar os motivos de tantas assimetrias. Para Moyano Estrada (1999, p. 4), “más recientemente se han venido realizando algunos trabajos que han enfatizado la importancia de [...] la confianza, los flujos de información o las normas de reciprocidad existentes en una comunidad [...].” Ou seja, os estudos (sobretudo, de agências multilaterais, como o Banco Mundial) explanam a importância dos fatores não econômicos no processo de desenvolvimento (Ortega e Silva, 2011, p. 48-51).

²⁸ Ver também Saiz e Jiménez (2008, p. 250-263).

²⁹ Surge, então, um tipo novo de economia, a “economia do cotidiano na medida em que dá privilégio aos ambientes vividos dos atores” (Zaoual, 2006, p. 35-54, 173-198).

de uma classe social sobre a outra. Assim, os sistemas simbólicos desempenham uma função política, cujo poder é simbólico, invisível, “quase mágico”, e equivalente ao que é obtido pela força física ou econômica. Tal poder “só poderá ser exercido com a conivência daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem” (Bourdieu, 2010, p. 11). É esse poder simbólico que produz uma cidadania ativa³⁰ nos territórios “mais flexíveis” (Abramovay e Favareto, 2008, p. 1-12).

Enquanto isso, alguns autores, como Bagnasco *et al* (2003), Fukuyama (2001), Putnam (1996), e Woolcock (1998)³¹, agrupam os elementos imateriais/pluralistas em torno do conceito do capital social. Nesta perspectiva, o capital social representa um recurso/ativo, como o capital econômico, que pode ser acumulado, estando ligado à posse de uma rede durável de relações, mais ou menos institucionalizadas, que se materializam, sobretudo, por meio da confiança³², de redes de reciprocidade, e das regras de participação cívica (Putnam, 1996, p. 173-194). Na prática, o capital social favorece a cooperação, e a superação dos dilemas da ação coletiva e do oportunismo nos territórios “mais flexíveis”. Neste sentido, o capital social é tratado como um “bem público”³³ (Bagnasco *et al*, 2003, p. 123-152; Putnam, 1996, p. 173-194).

No contexto do desenvolvimento territorial, tanto o campo simbólico como o capital social, não se situam nem nos indivíduos, nem nos meios de produção, mas, nas redes sociais densas, que garantem a confiança nas estruturas sociais e admitem a geração de solidariedade³⁴. A cidadania ativa e o capital social podem ser vistos em, pelo menos, quatro dimensões: integração (laços intracomunitários); *linkage* ou conexões (laços extracomunitários); sinergia (laços entre as redes institucionais); e integridade organizacional (credibilidade e eficácia institucional) (Moyano Estrada, 1999, p. 3-39). Da combinação dessas quatro dimensões aparecem dois importantes efeitos analíticos e seus dilemas: o processo *top-down* (de cima para baixo) e *bottom-up* (de baixo para cima) (Woolcock e Narayan, 2000, p. 239).

Quanto mais intensa for a cidadania ativa, e quanto maior for o capital social: mais elevado será o nível de confiança na sociedade local, maior será a cooperação

³⁰ As distintas classes e frações de classes estão envolvidas em uma luta simbólica para imporem a definição do mundo social, mas conforme os seus interesses (Bourdieu, 2010, p. 11).

³¹ Ver também Woolcock e Narayan (2000, p. 225-249).

³² Ver Guinnane (2005, p. 1-35) e Herreros Vázquez (2004, p. 605-626).

³³ É importante lembrar que, por ser um “bem público”, os investimentos em capital social, em geral, não são assumidos por investidores particulares, mas por agentes públicos (Adelman, 1972).

³⁴ Ver também Belik, Paulillo e Vian (2012, p. 9-32).

entre os atores socioeconômicos, e assim, melhor será o desempenho do governo e, consequentemente, da economia (Putnam, 1996, p. 173-194). Em outras palavras, a cidadania ativa e o capital social beneficiam a formação de uma sociedade forte, com economia forte, e com Estado forte³⁵ (Putnam, 1996, p.173-194; Wassenhoven, 2008, p. 57; Woolcock, 1998, p. 151-208). Por exemplo, a experiência italiana corrobora o contexto de que a cidadania ativa e o capital social foram responsáveis pelos círculos virtuosos do desenvolvimento³⁶ nos anos 1980/1990 (Bagnasco *et al*, 2003, p. 123-152; Putnam, 1996, p. 186-187; Zak e Knack, 1998, p. 32-33).

Assim, os territórios “mais flexíveis” com “conteúdos” coesos – cidadania ativa e capital social *sedimentado* – tendem a construir um círculo virtuoso; enquanto que territórios “mais flexíveis” com “conteúdos” fragmentados tendem a construir um círculo vicioso³⁷. No mundo real, tanto o círculo virtuoso quanto o círculo vicioso podem ser “arrebentados” pelos “dilemas dinâmicos do desenvolvimento” (Moyano Estrada, 1999, p. 19; Myrdal, 1972, p. 32-34). Neste sentido, as fragmentações sociais, culturais, religiosas, linguísticas, étnicas, políticas e econômicas podem ser herdadas (historicamente) ou criadas, minimizadas ou maximizadas pela sociedade local, e/ou *enraizadas* ou intercambiáveis³⁸ segundo a natureza (Labart, 2010, p. 1-28; Murphy, 1989, p. 410-421; Uslaner e Brown, 2005, p. 868-894).³⁹

Além disso, é importante destacar que criar cidadania ativa e formar capital social não são tarefas fáceis, pois não dependem apenas do contexto social imediato, mas ainda do contexto histórico que condiciona a sociedade local. Putnam (1996, p. 173-194) frisa que “a história pode ter consequências duradouras, subordinando a trajetória presente e, consequentemente, a trajetória futura. Assim, o lugar a que se pode chegar depende do lugar de onde se veio, e, simplesmente, é impossível chegar a certos lugares a partir de onde se está”. Neste contexto, em que a história importa,

³⁵ Isto significa dizer que a cidadania ativa e o capital social são elementos básicos do dinamismo econômico, e dependem do bom desempenho e da legitimidade governamental, em estabelecer uma adequada cooperação entre o legislativo, o executivo e o judiciário, entre os partidos políticos, entre o governo e a iniciativa privada, e assim por diante (Ortega e Silva, 2011, p. 48-51).

³⁶ Ver também Myrdal (1972) Pires (2007, p. 155-163).

³⁷ Woolcock e Narayan (2000, p. 232-237) realizam uma análise – por exemplo - entre o capital social e a transição da pobreza, avaliando os seus impactos sobre o bem-estar social.

³⁸ Ou seja, que podem ser trocados, ou compartilhados, ou ensinados (Zaoual, 2006, p. 35).

³⁹ Ver as experiências africanas sobre as fragmentações no desenvolvimento (Easterly e Levine, 1997, p. 1-40; Posner, 2004, p. 849-863). Neste contexto, em última instância, as fragmentações produzem exclusões sociais, justamente o contrário do capital social (Daly e Silver, 2008, p. 537-566).

o desafio dos territórios “mais flexíveis” é encontrar, no “conteúdo” territorial, a combinação ótima entre os seus elementos imateriais/pluralistas, constituindo uma visão multidimensional e favorável para o processo de desenvolvimento⁴⁰.

Em suma, na visão territorial, o culturalismo e o simbolismo são “conteúdos” importantes no desenvolvimento da “massa crítica” endógena, e na manutenção das fronteiras. Essa “massa crítica” territorial está *incrustada* de culturas, de trajetórias, de historicidades, de experiências de vida individuais e coletivas, etc., revelando que as sociedades locais e os seus espaços territoriais de domínio são feitos não apenas de trocas calculáveis e não calculáveis, mas também de enraizamentos e de valores não intercambiáveis (Zaoual, 2006, p. 35). Na realidade concreta, todos os elementos imateriais/pluralistas se *misturam* com os elementos materiais, e juntos influenciam as estruturas institucionais, numa relação dialética complexa, intensa e permanente (Carter, 2010, p. 969-987; Ortega e Silva, 2011, p. 48-51).

2.2.2 Ideia-Guia: as Aglomerações Produtivas Territoriais

Os territórios “mais flexíveis” são formados ainda por elementos materiais, em geral, ligados às atividades econômicas. No final dos anos 1970, com a decadência do modelo de acumulação *fordista*⁴¹ e a ascensão do modelo de acumulação flexível, as aglomerações produtivas territoriais ganharam protagonismo nas estratégias de desenvolvimento socioeconômico, resgatando os antigos conceitos *marshallianos*⁴². Rapidamente, surgiram várias abordagens das aglomerações produtivas territoriais como, por exemplo: distrito industrial, manufatura flexível, arranjo produtivo local, *milieu* inovativo, parque tecnológico, etc. Independentemente da abordagem, o novo modelo/regime de acumulação flexível induziu “uma reestruturação da sociedade inteira” (Benko, 2002, p. 29; Ortega e Silva, 2011, p. 45-48; Sforzi, 2006, p. 37-42).

No entanto, o que é o modelo/regime de acumulação flexível? Qual o objetivo das aglomerações produtivas territoriais? Inicialmente, cabe destacar que o regime

⁴⁰ Para Moyano Estrada (1999, p. 3-39), a procura pela combinação ótima pode apresentar diversas formas, e, assim variadas condições de viabilidade e sustentabilidade do desenvolvimento.

⁴¹ O *fordismo* se caracterizava por ser um sistema de produção monopolista industrial estandardizada, apoiada num consumo de massa, numa grande indústria, numa divisão *taylorista* do trabalho, e numa participação do Estado, por meio da legislação social, das convenções coletivas e das regulações de redistribuição dos ganhos, de modo a garantir o crescimento da demanda efetiva (Benko, 2002, p. 28-29; Coriat, 1985; Sforzi, 2006). Em relação à crise do *fordismo*, ver Lipietz (1987, p. 41-45).

⁴² Ver Marshall (1920).

flexível surgiu com o desígnio de substituir a rigidez do modelo *fordista*. Sendo assim, a proposta era adotar uma *mobilidade otimizada* ou, em outras palavras, a “produção flexível” (Benko, 2002, p. 29). Mas, não podiam ser adaptações superficiais. Por isso, a flexibilidade e a *mobilidade otimizada* tornaram-se os elementos-chave deste novo período pós-*fordista*, ou de acumulação flexível. Para Benko (2002) e Coriat (1985), a flexibilidade e a mobilidade estabelecem uma forma organizacional e produtiva “maleável” – integrada às oportunidades geográficas e tecnológicas – atingindo não apenas o nível econômico, mas igualmente o nível político e social.

Na prática, o modelo de acumulação flexível envolve o processo produtivo, o mercado de trabalho (interno e externo) e o Estado, com o objetivo de minimizar os custos e os riscos de mercado. Em outras palavras, a flexibilidade ocorre no interior e no exterior das empresas. Neste sentido, pela primeira vez, no capitalismo, tornou-se possível a combinação do trabalho de alto nível tecnológico com a diversificação dos produtos e dos processos. Isto representou uma desintegração vertical, e uma entrada irreversível da eletrônica nos métodos produtivos, fragmentando o sistema organizacional produtivo em uma dimensão mundial – dando origem a um *mosaico* de territórios diferenciados (Dicken e Malmberg, 2001, p. 345-363; Haesbaert, 2006, p. 37-41; Hermida, 2016, p. 46; Ortega e Silva, 2011, p. 45-48).

Para Benko (2002, p. 28-29), é diante destas “evoluções globais” que se impõe a noção do “sistema global como um *mosaico* de economias locais”⁴³. O fato é que tais elementos materiais “contemporâneos” reacenderam a teoria do desenvolvimento endógeno, e, junto com ela, as questões referentes às pequenas e médias empresas (PMEs) (Dicken e Malmberg, 2001, p. 345-363). Desta maneira, as PMEs renasceram não apenas nos novos distritos industriais tecnológicos, mas igualmente nos centros tradicionais da grande indústria, nos espaços metropolitanos, e nos espaços rurais (Bagnasco, 1999, p. 33-43; Becattini, 1999, p. 45-58; 2002, p. 9-32). Em suma, o novo modelo/regime de acumulação flexível se *acoplou* às novas aglomerações produtivas territoriais (Matos e Ortega, 2014, p. 1-22; Ortega e Silva, 2011, p. 45-48).

⁴³ Nestes novos movimentos espaciais, nascem (ou renascem) os debates acerca da articulação entre o nacional e o mundial, entre o local e o global. Essa lógica entre o local e o global expõe a presença de especificidades regionais, e reforça a lógica de que os territórios são heterogêneos – explicando, assim, por que alguns territórios se industrializaram e outros não, e por que alguns se desarticularam e outros não (Bagnasco *et al*, 2003; Benko, 2002; Brandão, 2007).

Essas novas aglomerações produtivas territoriais surgiram não somente do espírito empreendedor das PMEs, mas igualmente dos inúmeros *particularismos* das regiões, como: fatores culturais; radicalização das relações capital-trabalho; reflexo de uma cultura de diferenciação e não de *estandardização*; processos tecnológicos que permitem produções em pequena escala; política econômica do governo para estimular pequenas empresas; entre outros (Bagnasco, 1999, p. 33-43). Ou seja, o regime de acumulação flexível eliminou a ideia de que as vias da industrialização, ou da urbanização, ou da modernização, são as mesmas para todos os países, e dentro de cada um, para todos os territórios (Becattini, 1999, p. 45-58; 2002, p. 9-32; Matos e Ortega, 2014, p. 1-22; Ortega e Silva, 2011, p. 45-48).

Atualmente, para muitos, o sucesso dos territórios “mais flexíveis” depende da *simbiose* entre as instituições econômicas locais e os valores sociais comunitários; ou seja, depende da harmonia entre o individualismo (interesse pelo lucro) e o sentimento de pertencimento comunitário (interesse coletivo) (Becattini, 1999, p. 45-58; 2002, p. 9-32). Desta maneira, conforme Benko (2002, p. 60), surgem os “efeitos positivos de aglomeração”, como: as “economias internas ao ramo” e os “efeitos de proximidade externas ao ramo”. Tudo isso possibilita a aparição do que se convencionou chamar de “atmosfera *marshalliana*” (Becattini, 1999, p. 45-58; Marshall, 1920). Logo, as “atmosferas” cumprem um papel importante no sucesso ou no fracasso das aglomerações produtivas territoriais (Veiga, 2002, p. 8-12).

Seja no distrito industrial tecnológico, ou no centro tradicional, ou no espaço metropolitano, ou no espaço rural, a “atmosfera” promove um “espírito coletivo” de cooperação, favorecendo o “tecido social” promotor do desenvolvimento endógeno (Becattini, 2002, p. 9-32; Benko, 2002, p. 28-29). Outros autores, como Abramovay (2000, p. 379-397) e Silva (2012a, p. 214-222), destacam que a “atmosfera” promove a partir das *externalidades* a formação de uma ideia que guia a sociedade local, ou seja, uma ideia-guia que leva a sociedade local para a mesma direção. É a ideia-guia que garante a coesão socioprodutiva das aglomerações territoriais⁴⁴. Por exemplo, em determinado território, a sociedade local pode ter como ideia-guia: o turismo, ou a cafeicultura, ou a confecção de roupas, ou a pesca marítima⁴⁵.

⁴⁴ Essa “atmosfera” viabiliza a busca de um “somatório diferente de zero” – onde os conflitos sociais intra e inter-classes existem, mas permanecem “fechados”. Ou seja, por exemplo, a ideia-guia possibilita forjar projetos coletivos, em que todos ganham, ainda que não tudo o que gostariam.

⁴⁵ Como destaca Jouen (2001, p. 2), “o solo e o subsolo – planícies, clima ártico, regiões montanhosas, mares e rios – imprimem também as suas marcas no desenvolvimento econômico”.

Apesar da flexibilidade, as novas aglomerações produtivas territoriais nem sempre reúnem condições favoráveis, revelando que o regime de acumulação flexível é complexo e, algumas vezes, “espontâneo” (Bagnasco, 1999, p. 33-43). Isso significa que nem sempre é fácil criar uma “atmosfera” favorável, e/ou copiar ou carregar de um lado para o outro as virtudes propagadas pelos bons exemplos. Por exemplo, as PMEs dependem da evolução das tecnologias de produção que permitem aplicações rentáveis, mesmo para produções em pequena escala, ou com trabalhadores pouco qualificados⁴⁶. Além do mais, as aglomerações produtivas territoriais dependem dos modos de governança adotados, o que significa dizer que as escolhas políticas (tanto no âmbito privado, como no público) influenciam os rumos do desenvolvimento.

Em termos práticos, as aglomerações produtivas territoriais são *frutos* de fatores econômicos e organizacionais gerais (que valem para o mundo) e específicos (que valem apenas para o lugar) (Bagnasco, 1999, p. 33-43; Becattini, 2002, p. 9-32). Em outras palavras, as aglomerações produtivas territoriais não dependem apenas de condições locais favoráveis, mas também de condições globais favoráveis, e, por isso, seu sucesso pode levar anos para ser *tramado* (Gurisatti, 1999, p. 81). Assim, os territórios “mais flexíveis” não são iguais, mas são marcados por uma pluralidade inesgotável de singularidades e especificidades – “[...] no habría sido posible realizar generalización teórica alguna [...]” (Becattini, 2006, p. 150). Em suma, cada território “contemporâneo” tem um DNA socioprodutivo específico.

O exemplo da *Terceira Itália*⁴⁷ ilustra muito bem a dinâmica das aglomerações produtivas territoriais. Foi, indubitavelmente, a Itália que deu o principal impulso aos novos modelos de acumulação flexível ainda nos anos 1970 (Garofoli, 1993, p. 49-75; Sforzi, 2006, p. 37-42). Nos anos 1990, os casos italianos já despontavam como exemplos a serem seguidos – fundamentados em uma “miríade” de PMEs, um “bom funcionamento do tecido urbano” (equipamentos educacionais e de lazer, serviços públicos, infraestrutura viária, administração local, etc.), uma forte intervenção do poder público, e um elevado aproveitamento das vantagens do mercado internacional

⁴⁶ De acordo com Sforzi (2006, p. 37-42), a nova realidade transformou a “produção em série” em uma “fabricação neo-artesanal”, com trabalhadores especializados e máquinas versáteis, que permitiam competir com as grandes firmas. Ver também Ortega e Silva (2011, p. 45-48).

⁴⁷ Sobre a *Terceira Itália*, ver Bagnasco (1999, p. 33-43), Becattini (1999) e Sforzi (2006).

(benefícios cambiais)⁴⁸. O fato é que a *Terceira Itália* oferecia uma “particularidade”, ou um tipo de “mistura balanceada” de “concorrência-emulação-cooperação”⁴⁹.

Em suma, cada território “contemporâneo” tem elementos materiais próprios, que se consolidam nas aglomerações produtivas territoriais (Sforzi, 2006, p. 37-42). Em geral, as aglomerações produtivas territoriais têm uma “atmosfera” que, quando favorável/positiva, produz um “tecido social” e uma “ideia-guia”. É importante frisar que alguns territórios “mais flexíveis” podem até ter uma aglomeração produtiva territorial, porém, isso não significa ter um “tecido social” e uma “ideia-guia” coesa (Benko, 2002, p. 60; Ortega e Silva, 2011, p. 45-48; Sforzi, 2006, p. 37-42). Talvez, isso explique por que existem tantas assimetrias socioeconômicas entre as aglomerações produtivas territoriais. Ou seja, os elementos materiais precisam estar em *simbiose* com os elementos imateriais/pluralistas e com as estruturas institucionais.

2.2.3 Instituições Territoriais: a Formalização da Participação Comunitária

São as instituições territoriais que organizam o funcionamento dos elementos imateriais/pluralistas e dos elementos materiais. Ou seja, as instituições territoriais formalizam e regulam: a cidadania ativa, o capital social e as aglomerações produtivas territoriais (ver seções 2.2.1 e 2.2.2). Assim, no “conteúdo” territorial, as instituições territoriais operam como “um *hub* conectável” a todos os demais elementos. Porém, o que são as instituições territoriais? Ou, o que são as instituições? Desde a década de 1910, vários economistas têm buscado compreender o institucionalismo, as suas modificações organizacionais, e as suas rupturas tecnológicas⁵⁰. Para Pondé (2005, p. 121), o resultado é um amplo leque de matrizes teóricas em torno das instituições, cada uma assentada em diferentes interpretações do institucionalismo.

Apesar do *emaranhado* de variações conceituais e pressupostos teóricos em torno das instituições, as inúmeras matrizes teóricas enriquecem o pensamento e o debate institucionalista, favorecendo a diversidade teórica (Conceição, 2001, p. 25-45; Pondé, 2005, p. 119-160). Neste sentido, podemos destacar, pelo menos, quatro abordagens teóricas institucionalistas, a saber: (1) o institucionalismo “original”; (2)

⁴⁸ Ver Becattini (1999, p. 45-58; 2002, p. 9-32) e Veiga (2002, p. 8-12).

⁴⁹ Ver também Garofoli (1993, p. 49-75) e Sforzi (2006, p. 37-42).

⁵⁰ A origem do debate institucionalista está na obra de Veblen (1912).

o neo-institucionalismo; (3) a Nova Economia Institucional (sigla NEI); e (4) o neo-schumpeterianismo (Conceição, 2001, p. 25-45; North, 1991; Pondé, 2005, p. 119-160; Reis, 2002, p. 105-132; Simon, 1962, p. 467-482). Essa variedade de abordagens teóricas institucionalistas favorecem a “interpretação ampliada” das instituições⁵¹ e, por conseguinte, das instituições que compõem o “conteúdo” territorial.

Basicamente, “[...] as instituições são regularidades de comportamento, social e historicamente construídos, que moldam as interações entre indivíduos e grupos de indivíduos [...]”, produzindo padrões (ou seja, códigos de conduta) relativamente estáveis (Pondé, 2005, p. 126). Assim sendo, uma instituição é uma regularidade de comportamento, ou uma regra formal ou informal, que tem aceitação unânime pelos membros de um grupo social, acarretando em padrões consensuais de organização econômica e social, mediante a operação de hábitos, normas, convenções sociais, rationalidades, conhecimento, atores sociais e processos de vida, *experimentalismo* e evolução. Na prática, o institucionalismo está *incrustado* na própria dinâmica do mercado, do Estado, das empresas, das associações, etc. (Reis, 2002, p. 105-132).

Por isso, as instituições devem ser críveis e estáveis, pois sua maior função é aumentar a previsibilidade da conduta humana, reduzindo os conflitos “fechados” e “abertos” e as assimetrias sistêmicas (Ortega e Silva, 2011, p. 37-41; Pondé, 2005, p. 119-160). Entretanto, isso não quer dizer que o ambiente institucional seja sempre harmonioso. Num mundo complexo, volátil e hierarquizado, as instituições são cada vez mais peculiares/específicas, sendo *fruto* de escolhas, deliberações, consensos e conflitos sociais, que geram as regras formais e informais do “jogo da vida”. Por isso, as instituições não podem ser repetidas em outras localidades, já que são complexas e alteráveis, pois estão *enraizadas* em “mundos concretos mutáveis”⁵² (Ortega e Silva, 2011, p. 37-41; Pondé, 2005, p. 119-160; Reis, 2002, p. 105-132).

Já, nos territórios “mais flexíveis”, as instituições territoriais não somente canalizam e coordenam as interações entre os agentes socioeconômicos, mas ainda delimitam o conjunto de ações disponíveis para os indivíduos. Concomitantemente,

⁵¹ Isso inclui autores como: (1) Veblen, Commons e Mitchel; (2) Galbraith, Gruchy, Hodgson e Samuels; (3) Coase, Williamson e North; e (4) Nelson, Winter e Dosi (Ortega e Silva, 2011, p. 37-41).

⁵² Por exemplo, é fundamental apreender as mudanças e transformações da economia, em vez de ficar em busca dos fundamentos que determinam o equilíbrio, a “otimalidade” e rationalidade substantiva (Pondé, 2005, p. 119-160; Reis, 2002, p. 105-132; Simon, 1962, p. 467-482).

os indivíduos moldam as instituições, mostrando que as restrições concebidas pelos homens é que dão forma a sua interação, ou forma a sua instituição (North, 1991). Ou seja, as instituições territoriais são *transportadas* por múltiplos portadores sociais, diferentes culturas, variadas estruturas e inúmeras rotinas, e estes operam em vários níveis hierárquicos⁵³ (Scott, 1995). De acordo com Reis (2007, p. 12), as instituições revelam que os territórios “mais flexíveis” não são *planos*, mas possuem “relevos, arquipélagos, descontinuidades e passagens estreitas e, [...] turbulência”.

Assim, as dinâmicas das instituições territoriais estão *incrustadas* na própria estrutura da sociedade (cidadania ativa e capital social) e da economia (aglomerações produtivas territoriais), sendo um “espelho” do comportamento dos indivíduos e dos atores coletivos, estando diretamente vinculada às culturas, valores, hábitos, rotinas e regras locais (Reis, 2002, p. 105-132; 2007). Em outras palavras, as configurações institucionais territoriais são não-estáticas e não-replicáveis, no espaço e no tempo, proporcionando uma diversidade incalculável de sistemas institucionais, políticos, econômicos e sociais, que transcendem, e muito, a ideia da *universalidade* do mundo, vinculada à lógica da globalização (Brandão, 2007, p. 35-56; Conceição, 2001, p. 25-45; Pondé, 2005, p. 119-160; Reis, 2002, p. 105-132; Simon, 1962, p. 467-482).

Por exemplo, cada território “contemporâneo” pode ter um conjunto variado e heterogêneo (ou seja, uma mescla diferenciada) de instituições no seu “conteúdo” territorial. Neste sentido, conforme Moyano Estrada (2009, p. 23-34), as instituições territoriais podem ser de natureza “associativa” ou “institucional”. As instituições de natureza “associativa” são aquelas formadas a partir de interesses e/ou preferências comunitárias, de base social. Já as instituições territoriais de natureza “institucional” são aquelas criadas a partir dos *instrumentalismos* públicos e/ou privados, sem base social, ou aderência comunitária (Moyano Estrada, 2009, p. 28). Em termos práticos, o *balanceamento* entre os tipos institucionais dependerá da força da cidadania ativa, do nível de capital social, e da importância dos aglomerados produtivos.

Além disso, os tipos institucionais estão divididos em subtipos, conforme os diferentes âmbitos de atividades (ver Quadro 1). De acordo com Moyano Estrada (2009, p. 6), as instituições de natureza “associativa” podem ser divididas em quatro

⁵³ Sobre a hierarquia institucional, ver Pondé (2005, p. 119-160).

subtipos: (1) de representação e/ou reivindicação; (2) de caráter econômico; (3) de caráter não-econômico; e (4) de gestão e promoção do desenvolvimento. Enquanto isso, as instituições de natureza “institucional” podem ser divididas em três subtipos: (1) de gestão das políticas locais; (2) de representação das administrações regionais, estaduais e nacionais; e (3) de caráter privado (ver Quadro 1) (Moyano Estrada, 2009, p. 11). Dentro de cada subtipo existe um amplo leque de desenhos jurídicos e operacionais, conforme os âmbitos de atividades das instituições⁵⁴.

Quadro 1 – Os Tipos e Subtipos de Instituições Territoriais

Natureza “Associativa”	
Subtipos	Exemplos
Representação, Defesa e Reivindicações de Interesses	Sindicatos de Trabalhadores, Organizações Profissionais, Redes de Desenvolvimento Rural, Associações Ambientais, etc.
Atividade Econômica (<i>de caráter instrumental</i>)	Cooperativas, Sociedades Comerciais, Associações/Organizações de Produtores, Consórcios Empresariais, etc.
Atividade Cultural, Religiosa, Recreativa, etc.	Associações Culturais, Cívicas e Esportivas, Associações Religiosas, Associação Recreativas, etc.
Gestão e Promoção do Desenvolvimento	Grupos de Ação Local, Comitês de Bacias Hidrográficas, Conselhos Territoriais, etc.
Natureza “Institucional”	
Subtipos	Exemplos
Gestão das Políticas Locais (<i>das municipalidades</i>)	Organismos Municipais, Serviços Municipais, Entes de Cooperação Intermunicipal, etc.
Representação Periférica das Administrações Públicas	Centros de Saúde, Centros de Educação, Centros de Serviço Social, Serviços Ambientais, etc.
Instituições Privadas	Instituições Financeiras, Meios de Comunicação, Empresas, Redes de Serviços, Serviços Educacionais, etc.

Fonte: Moyano Estrada (2009, p. 6, 11).

⁵⁴ Ver também Ortega (2005), Pérez Yruela e Giner (1985) e Schmitter (1985).

2.3 Questões Além das Fronteiras: as Influências Externas no Território

Apesar dos territórios “mais flexíveis” possuírem fronteiras e “conteúdos” próprios, as influências externas/exógenas prosseguem afetando os processos e as dinâmicas internas/endógenas. É importante frisar que as fronteiras dos territórios “mais flexíveis” são *porosas*, permeáveis e maleáveis (ver Figura 2) (Ortega e Silva, 2011, p. 51; Silva, 2012a, p. 40). A própria dinâmica da “des-re-territorialização” revela que os “conteúdos” dos territórios “mais flexíveis” não estão apenas sob a influência das lógicas internas, mas igualmente sob a influência das lógicas externas, que adaptam, distinguem e revelam combinações dialéticas, ora com características mais endógenas, ora com traços mais exógenos (Benko, 2001, p. 9; Brandão, 2011, p. 305; Haesbaert, 2006, p. 35-98; Ortega e Silva, 2011, p. 34-35).

Neste contexto, as questões além das fronteiras ganharam importância nas mediações entre o local e as múltiplas escalas superiores (Brandão, 2007, p. 35-56). Com os fenômenos da globalização, as estruturas dos territórios “mais flexíveis” ficaram mais vulneráveis aos processos interterritoriais – como a *intersectorialidade*, a *interregionalidade*, a *interurbanidade*, etc. – e, por conseguinte, mais *plurais* desde “dentro” e desde “fora” (Bourdin, 2001, p. 9-24; Brandão, 2011, p. 306-310). Porém, cada território “contemporâneo” absorverá de modo distinto, no espaço e no tempo, as influências externas/exógenas, produzindo variados resultados de acordo com o alcance, a temática, a importância relativa, as redes *inter* e *intraterritório*, etc. (Harvey, 2004, p. 79-134; Ortega e Silva, 2011, p. 51).

Assim sendo, as influências externas/exógenas podem alcançar os territórios “mais flexíveis” parcialmente ou por completo, em uma ou mais temáticas (sociais, econômicas, políticas, culturais, etc.), e conforme a dinâmica e a *anatomia* das redes *inter* e *intraterritório* envolvidas (Harvey, 2004, p. 79-134; 2005, p. 115; Silva, 2012, p. 66-72; Strogatz, 2001, p. 268-276). Por exemplo, os efeitos positivos e negativos da globalização variam “de lugar para lugar” (Harvey, 2005, p. 115), e de acordo com as *conectividades* e as complexidades das redes locais, regionais, nacionais e globais envolvidas. Neste sentido, as redes *inter* e *intraterritório* não-lineares e mais densas são mais difíceis de “romper” e de serem afetadas por influências exógenas (Méndez, 2003, p. 177-198; Schrank e Whitford, 2011, p. 151-177; Strogatz, 2001, p. 271).

Economicamente, os territórios “mais flexíveis” estão sujeitos às pressões da acumulação capitalista⁵⁵, isto é, a escala territorial está subordinada a acumulação global, tornando os limites geográficos *porosos* e instáveis. Conforme Harvey (2004, p. 49), a acumulação de capital está intrinsecamente ligada aos “ajustes espaciais”, já que a manutenção da própria dinâmica de acumulação de capital depende da criação de “novos espaços para a acumulação”⁵⁶. Os espaços capitalistas “buscam absorver os espaços e os modos não-capitalistas de produção, criando novas relações espaciais, novas estruturas territoriais, e novos sistemas de lugares ligados por meio de uma divisão ‘global’ do trabalho e de funções” (Harvey, 2004, p. 86-87). Dessa maneira, o capitalismo consegue *fugir* temporariamente de suas contradições⁵⁷.

Logo, o aperfeiçoamento dos transportes e das comunicações, e a criação de um “ambiente fixo a serviço do capitalismo”, são movimentos estruturais inevitáveis e necessários para a dinâmica capitalista (Harvey, 2004, 2005). As formas baratas e rápidas de comunicação e transporte permitem que o capital circule “em mercados distantes e em grandes quantidades”, reduzindo o “tempo de giro do capital”⁵⁸. Além disso, a acumulação de capital obriga que os “novos espaços para a acumulação” criem um *espaço fixo* não apenas para os transportes e as comunicações, mas igualmente para o “capital circulante e fixo” (Harvey, 2005, p. 50-51). Na prática, isso significa o investimento em infraestruturas *fixas e imóveis* – adequadas para “o livre movimento dos capitais” endógenos e/ou exógenos (Harvey, 2005, p. 146-150).

Os territórios “mais flexíveis” são pressionados – mais ou menos – a criar uma infraestrutura de “coerência estruturada em relação à produção e ao consumo”, em

⁵⁵ No modo de produção capitalista, a acumulação de capital se situa no centro da dinâmica econômica (Harvey, 2005). A acumulação de capital se realiza, no processo produtivo, por meio da criação da mais-valia absoluta e relativa, ou, em outras palavras, por meio da “criação de valor”. No entanto a criação de valor depende da “capacidade dinâmica e fatalmente expansível” da “esfera da circulação”, que definirá o sucesso ou o insucesso do processo de acumulação de capital. Logo, “[...] o capital é um processo de circulação entre produção e realização [...]”. Esse processo deve se expandir, acumular, reformar e mudar constantemente as relações na produção, as dimensões e as formas de circulação Ver Marx (1996a, 1996b).

⁵⁶ De acordo com Harvey (2004, p. 40), “[...] sem as possibilidades inerentes à expansão geográfica [...], o capitalismo há muito teria cessado de funcionar como sistema econômico-político”. Por quê? Porque o capitalismo não pode sobreviver sem seus “ajustes espaciais”. Harvey (2004, p. 49) acredita que o capitalismo sobreviveu ao século XX graças a um único recurso, “[...] a ocupação de espaço e a produção de espaço [...]”. Os “ajustes espaciais” permitem que os capitalistas, em última instância, possam manter seus rendimentos (lucros) positivos.

⁵⁷ Ver Harvey (2005, p. 44-45).

⁵⁸ Ou seja, o “tempo de produção” mais o “tempo de circulação” (Marx, 1996a, 1996b).

que cada espaço geográfico abarca “[...] as formas e as tecnologias de produção, as tecnologias, as quantidades e qualidades de consumo, os padrões de demanda e oferta de mão-de-obra, e as infraestruturas físicas e sociais” (Harvey, 2005, p. 146). É essa “coerência estruturada” que possibilita o capital circular pelos territórios sem os “limites do lucro” – e com o “tempo de rotação” socialmente necessário para a sua reprodução (Harvey, 2005, p. 146-150). Portanto, são as infraestruturas adequadas, desde “dentro” e desde “fora” (Bourdin, 2001, p. 9-24), que permitem os territórios “mais flexíveis” participarem da competição global.

Tudo isso se relaciona com a capacidade do território “contemporâneo” de gerar *endogenamente* acumulação para o capital – alguns territórios podem suscitar mais valorização do que outros. No geral, os territórios não são “nivelados”, mesmo com o fim dos obstáculos espaciais, revelando que os fluxos de mercadorias, capital e trabalho podem encontrar “alguns terrenos mais fáceis de ocupar do que outros”. Isso dá origem a um *mosaico* de configurações territoriais, e a um conjunto complexo de alianças e pressões locais, regionais, nacionais e globais⁵⁹ – que se multiplicam a fim de proporcionar a acumulação de capital (Harvey, 2004, p. 49-51; Ortega e Silva, 2011, p. 51). Em síntese, fica evidente que as influências externas contribuem para uma *superfície* territorial mais variegada e distinta⁶⁰.

Por exemplo, os riscos da mobilidade agressiva do capital podem não apenas territorializar os territórios “mais flexíveis”, colocando-os na rota do crescimento econômico – como podem também reterritorializar ou reduzir a *escombros* os espaços territoriais. Isso significa que as fronteiras e os “conteúdos” territoriais estão sempre vulneráveis às influências externas/exógenas, numa dinâmica dialética do espaço, que produz concomitantemente riqueza e pobreza, investimento e desinvestimento, emprego e desemprego, e ordem e desordem (Harvey, 2004, p. 39, 83-87)⁶¹. Logo, a viabilidade da “coerência estruturada” fica constantemente em perigo – vulnerável

⁵⁹ As alianças e pressões locais, regionais, nacionais e globais são também instáveis, e estão sempre vulneráveis a grandes tensões desencadeadoras de crises, nas quais cada aliança e pressão procura capturar e reter benefícios na competição com outros.

⁶⁰ A uniformização da *superfície* territorial, caso ocorra, é apenas no sentido de propiciar as condições para a reprodução global do capital (Bourdin, 2001, p. 9-24; Brandão, 2011, p. 306-310).

⁶¹ Quando o capital não encontra mais espaços para realizar acumulações adicionais, busca outras maneiras de ampliar a acumulação, como: o crescimento populacional e a criação de novos desejos e necessidades (Harvey, 2005, p. 64).

ao *solapamento*, revelando que os territórios “mais flexíveis” não são fixos⁶², mas perpetuamente redefinidos e reestruturados, desde “dentro” e desde “fora”.

⁶² A instabilidade espacial é um processo crônico e incessante. Ver Harvey (2005).

3 UMA SÍNTESE TEÓRICA SOBRE A GOVERNANÇA⁶³

Neste capítulo, fazemos uma síntese teórica sobre a governança. Na primeira seção, apresentamos as principais diferenças entre a governação, a governança e a governabilidade. Já, na segunda seção, realizamos uma síntese da “nova” governança praticada a partir dos anos 1990, com a emergência das relações entre o Estado e a sociedade civil. Na terceira seção, analisamos os principais elementos da governança, destacando o papel do Estado e das redes de atores sociais na sua consolidação. Na quarta seção, descrevemos quais são os princípios da chamada “boa” governança, em especial, os princípios adotados pela União Europeia (em seu *livro branco* sobre a governança) e pelo Banco Mundial (em seu *The Worldwide Governance Indicators*). Por fim, na quinta seção, apresentamos um balanço da “nova” governança.

3.1 A Diferença entre Governação, Governança e Governabilidade

De acordo com Prats Català (2005, p. 162), o conceito de governação é o mais clássico dos três – abrangendo tanto as instituições do governo como as suas ações e atividades dirigidas ao interesse público (como, por exemplo, a direção política, as políticas públicas, a legislação e a administração política). Ou seja, as instituições de governação são as instituições do Estado, incluindo seus mais diferentes órgãos, em todos os níveis. Neste conceito, “[...] la tarea de gobernar y la responsabilidad por la gobernación correspondían en exclusiva a las organizaciones del Estado” (Prats Català, 2005, p. 163). Logo, não há qualquer participação de atores e instituições privadas na governação, já que são considerados portadores exclusivos de interesses privados – e não interesses públicos.

Assim sendo, na governação, a sociedade civil e o setor privado não são atores ativos dos interesses públicos, somente são atores governados. Em outras palavras, na governação, a sociedade civil e o setor privado participam apenas dos processos formais de representação democrática (ou seja, as eleições). Paralelamente, nos anos 1990, se introduziu a perspectiva da governança (do inglês, *governance*), em torno das novas reformas da gestão do setor público⁶⁴, promovidas pela “nova agenda” de

⁶³ Este capítulo tem o objetivo de abordar a governança a partir de uma perspectiva mais instrumental, reconhecendo a recente complexidade do debate em questão.

⁶⁴ Do inglês, *Public Sector Management Reform* (Prats Català, 2005, p. 163).

políticas públicas do chamado “Consenso de Washington” (Diniz, 2009, p. 91-98). O conceito de governança – ao longo da década de 1990 – foi rapidamente incorporado ao vocabulário do desenvolvimento⁶⁵. Isso significou ainda uma rápida evolução do conceito de governança (United Nations, 2001, p. 8).

No começo, o conceito de governança esteve associado unicamente ao manejo racional e instrumental dos recursos e/ou assuntos que interessavam ao processo de desenvolvimento (Prats Català, 2005, p. 163; Stoker, 1998, p. 17-28; United Nations, 2001). Naquela ocasião, a governança se confundia com a “gestão do setor público” (*public sector management*) e com a assistência técnica ao desenvolvimento. Ou seja, a governança tinha o intuito de melhorar a eficácia e a eficiência das instituições do governo na formulação e na gestão das políticas públicas. Atualmente, a comunidade internacional – de acadêmicos, de políticos e de instituições multilaterais – emprega um conceito de governança completamente diferente. Neste momento, a governança tem “um conceito de marco institucional da ação coletiva”⁶⁶.

Isso quer dizer que a governança – hoje – significa “um marco de regras, instituições e práticas que constituem os limites e incentivos para o comportamento dos indivíduos, grupos de indivíduos e instituições” (United Nations, 2001, p. 8). Essa visão de governança já não se refere exclusivamente às instituições governamentais, mas abrange igualmente os governos, os atores da sociedade civil e o setor privado, tanto em nível local como em nível regional, nacional e global (ver Figura 3 e 4)⁶⁷. Ainda, segundo Prats Català (2005, p. 165), a governança,

“[...] se refiere a la ‘metapolítica’ y concierne a la estructura institucional de la acción política tanto del gobierno como de los actores de la sociedad civil. Una aproximación del tipo ‘governance’ debe explorar el potencial creativo de estos actores, y especialmente la habilidad de los líderes de superar la estructura existente, de cambiar las reglas del juego, y de inspirar a otros para comprometerse en el esfuerzo de hacer avanzar la sociedad hacia nuevos y productivos caminos. La ‘governance’ concierne a la institucionalización de los valores normativos que pueden motivar y proveer cohesión a los miembros de una sociedad. Esto implica que es improbable que puedaemerger un Estado fuerte en ausencia de una sociedad civil vibrante” (Prats Català, 2005, p. 165).

Na prática, o conceito de governança se encontra fortemente vinculado ao de governação (do inglês, *governing*) (Kooiman, 2005, p. 57-82). Em outras palavras, a governança é a governação acrescentada da sociedade civil e do setor privado. Além

⁶⁵ Um exemplo é o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (Prats Català, 2005, p. 145-172; United Nations, 2001).

⁶⁶ Ver Fukuyama (2013, p. 3-5), Martínez (2005, p. 11-36) e Pierre (2000, p. 1-12).

⁶⁷ Ou seja, uma governança híbrida (Belik, Paulillo e Vian, 2012, p. 12-14).

disso, a governança opera em duas dimensões diferentes: (1) na dimensão estrutural, que se refere aos arranjos institucionais da sociedade e a gestão dos mesmos pelos atores públicos e privados; e (2) na dimensão dinâmica ou de processo, que se refere às ações dos atores públicos e privados que podem afetar a dimensão estrutural. Por isso, a governança indica algo muito mais amplo do que a governação, sendo inclusive parte importante dos processos de desenvolvimento (Prats Català, 2005, p. 167-168; Sending e Neumann, 2006, p. 651-672; United Nations, 2001).

Por fim, o conceito de governabilidade, ainda que às vezes seja utilizado como sinônimo de governança, tem uma significação claramente diferente. Neste sentido, “a governabilidade é a preservação da ordem e da estabilidade política” (Fiori, 1997, p. 143). Logo, quanto maior a governabilidade, maior é a qualidade conjunta para se governar (Kooiman, 2005, p. 57-82), e logo, maior é a capacidade governamental de atender certas demandas (Fiori, 1997, p. 143). Portanto, a governabilidade (do inglês, *governability*) de um sistema sociopolítico está visivelmente conectada aos processos de governação e governança (Prats Català, 2005, p. 168), sendo que as necessidades e as capacidades são construídas socialmente, e o resultado final da governabilidade depende das estruturas institucionais e da maturidade dos atores sociais.

Segundo Prats Català (2005, p. 168), nem todas as estruturas de governação e governança são capazes de produzir governabilidade; e, nem toda governabilidade é capaz de garantir o processo de desenvolvimento. Assim sendo, a governabilidade depende das estruturas de governança e dos atores políticos da governação (Sending e Neumann, 2006, p. 651-672). Enquanto isso, a governança e a governação dependem da governabilidade para perpetuar as suas “expectativas, conflitos, estruturas e/ou processos de interação” (Fiori, 1997, p. 143; Kooiman, 2005, p. 57-82; Prats Català, 2005, p. 168-169). Em suma, a governabilidade garante que os custos de transação sejam positivos, e não negativos (Martínez, 2005, p. 17-19; Mayntz, 2001, p. 1-8; Reis, 2007, p. 37-40; United Nations, 2001).

3.2 Uma Síntese da “Nova” Governança

Desde os anos 1990, os estudos sobre governança vêm ganhando espaço em diversos campos científicos e contextos político, como uma nova maneira de pensar

sobre as capacidades estatais e as relações entre o Estado e a sociedade⁶⁸. Segundo Peters e Pierre (2005, p. 37-56), a demanda por uma nova maneira de governar surgiu no bojo das transformações sociais, econômicas e políticas do final dos anos 1980⁶⁹, a saber: o avanço da globalização; a crise financeira nos Estados Nacionais; as novas ideologias orientadas para o mercado (o neoliberalismo)⁷⁰; e a emergência de novas formas de governo e de gestão pública. Em suma, “o mundo pós-1980 se anunciaava, como inevitavelmente, muito mais complexo, dinâmico e plural do que o mundo dos anos 1960 e 1970” (Martínez, 2005, p. 11-36; Pierre, 2000, p. 1-12).

Nesta circunstância, as ações dos governos foram cada vez mais reduzidas, colocando em dúvida a credibilidade e a legitimidade dos sistemas governamentais tradicionais, baseados nas hierarquias, na unilateralidade e nos modelos *cênicos* de representação democrática (Martínez, 2005, p. 11). Por exemplo, as privatizações e as desregulamentações dos mercados afetaram abertamente as relações entre o Estado e a sociedade – modificando a formulação das políticas sociais outrora tão importantes na estrutura do Estado intervencionista do bem-estar social⁷¹. Em outras palavras, observou-se um declínio nas formas de governar “desde cima, estatizadas e centralizadas” (Benko, 2001, p. 9), e uma ascensão nas formas de governar “desde baixo, cooperativas e descentralizadas” (Peters e Pierre, 2005, p. 38).

É, por isso, que a temática da governança ganhou tanta importância entre os acadêmicos, os políticos e as instituições multilaterais – como, por exemplo, o Banco Mundial⁷², o FMI, a ONU⁷³ e a OCDE⁷⁴ – sendo “[...] como guía de la interacción entre actores interdependientes [...], permitiendo hacer frente a los numerosos intereses, recursos y visiones que los diferentes actores ostentan [...]” (Martínez, 2005, p. 11-12). Assim, em nível global, iniciou-se uma grande campanha para mobilizar “os recursos políticos dispersos entre os atores públicos e privados”, e para promover as práticas da “boa governança” como um novo objetivo dos poderes públicos (Harrison, 2008, p. 169-189; Martínez, 2005, p. 11-12; Sending e Neumann, 2006, p. 651-672; Stoker, 1998, p. 17-28; Thomas, 2010, p. 31-54).

⁶⁸ Ver Martínez (2005, p. 11-36), Stoker (1998, p. 17-28) e Thomas (2010, p. 31-54).

⁶⁹ Em especial, nas sociedades ocidentais (Martínez, 2005, p. 11).

⁷⁰ Ver Harvey (2012, p. 19-39).

⁷¹ Ver também Hobsbawm (1994, p. 223-390).

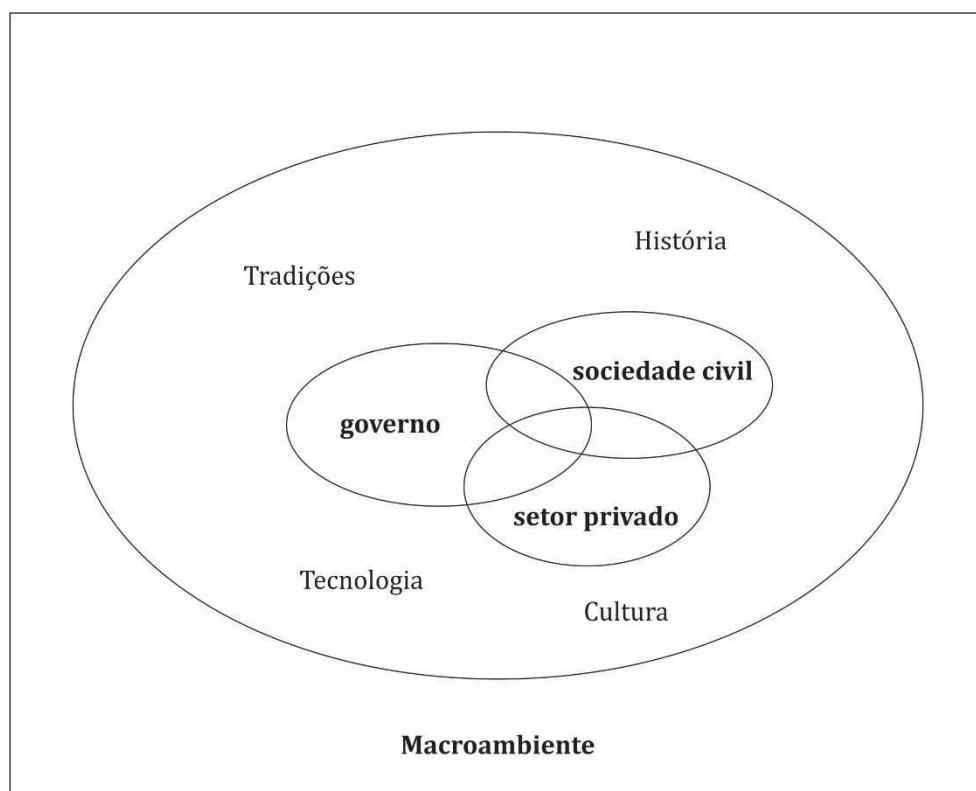
⁷² Ver Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2010, p. 1-31).

⁷³ Ver United Nations (2007, p. 1-61).

⁷⁴ Ver Rodrigo, Allio e Andres-Amo (2009, p. 1-48).

Entretanto, de que governança estamos falando? Segundo Mayntz (2001, p. 1) e Rhodes (1997, p. 53), a “nova” governança ou a “governança moderna” significa uma maneira de governar mais cooperativa, em que as instituições públicas e não-públicas, e os atores públicos/estatais e privados/não-estatais, participam e/ou cooperam na formulação e na aplicação das políticas públicas. Logo, as estruturas da “nova” governança não se caracterizam pelas hierarquias sociopolíticas, mas pelas “redes mistas público-privadas”, com atores autônomos (ou, organizações formais e informais) e com redes organizacionais. Ou seja, a “nova” governança se caracteriza por adotar uma perspectiva mais cooperativa e consensual, abalizada na negociação e na coordenação coletiva (Martínez, 2005, p. 12; Reis, 2007, p. 37-40).

Figura 3 – O Macroambiente da “Nova” Governança



Fonte: United Nations (2007, p. 3).

Portanto, a “nova” governança implica uma forma de governar caracterizada: pela interação entre uma pluralidade de atores sociais; pelas relações horizontais; pela busca do equilíbrio entre o poder público e a sociedade civil; e pela participação da sociedade em geral, e não de um único setor da sociedade (Martínez, 2005, p. 13).

Assim, a “nova” governança engloba os processos governamentais, os processos da sociedade civil e os processos do setor privado (ver Figura 3) (United Nations, 2007, p. 4). Isso significa que a sociedade civil e o setor privado participam não apenas do processo formal de representação democrática (ou seja, as eleições), mas igualmente da formulação e da aplicação das políticas/serviços públicos (Martínez, 2005, p. 13; Mayntz, 2001, p. 1-8; Pierre, 2000, p. 1-12).

No nível micro, conforme Williamson (2005, p. 77-107), a “nova” governança está entre o ambiente institucional e o indivíduo, em uma relação de influência mútua entre os três níveis (ver Figura 4). Em outras palavras, as estruturas de governança se desenvolvem dentro dos limites estabelecidos pelas estruturas institucionais (com seus parâmetros de deslocamentos) e pelas estruturas individuais (com seus atributos comportamentais), contrapondo – concomitantemente – estratégias institucionais e preferências endógenas (ver Figura 4) (Williamson, 2005, p. 77-107). Na prática, esse *microambiente* se repete nas instituições governamentais, na sociedade civil e no setor privado (ou seja, nos espaços do *macroambiente*) (Harrison, 2008, p. 169-189; Mayntz, 2001, p. 1-8; Pierre, 2000, p. 1-12; Thomas, 2010, p. 31-54).

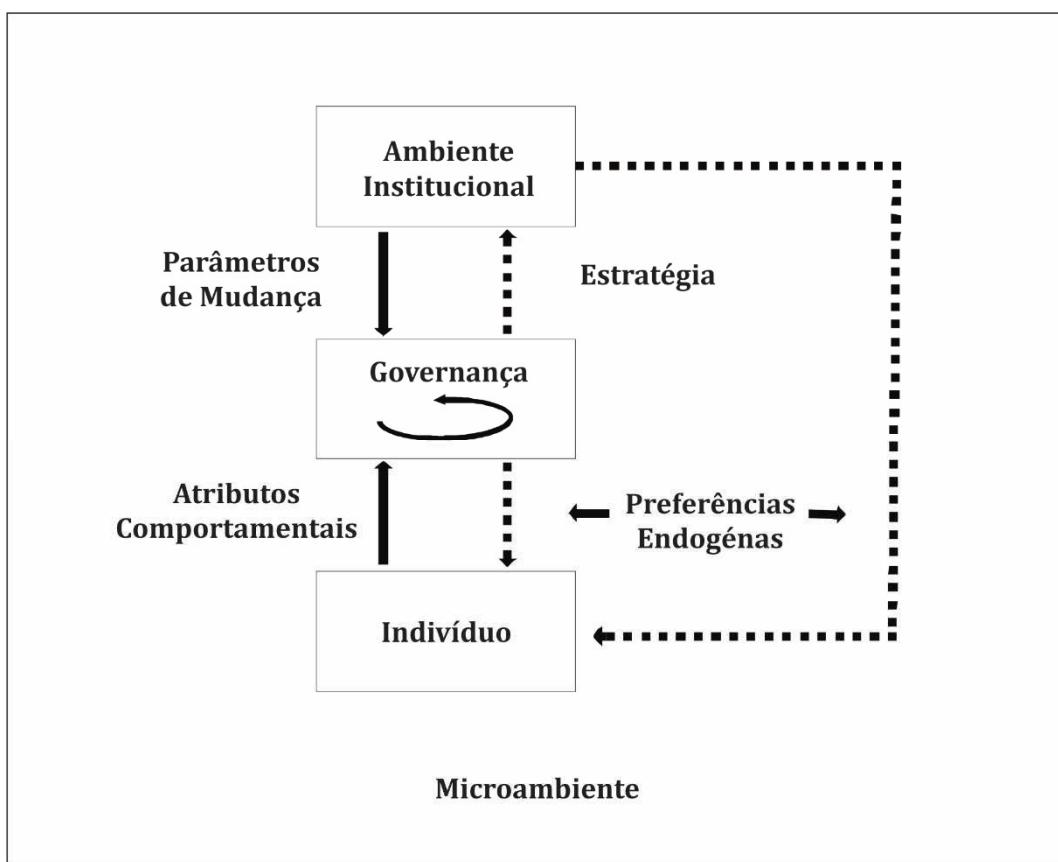
Além disso, o *macroambiente* e o *microambiente* da “nova” governança (ver Figura 3 e 4) ocorrem em diferentes âmbitos territoriais (como, por exemplo, a governança europeia), setoriais (como, por exemplo, a governança corporativa dos mercados de capitais) ou metodológicos (como, por exemplo, a governança eletrônica ou virtual), revelando que a “*gobernanza es multifacética y plural, busca la eficiencia adaptativa y exige flexibilidad, experimentación y aprendizaje por prueba y error [...]*” (Prats Català, 2005, p. 145-172). Apesar da diversidade e da pluralidade da “nova” governança, é importante frisar a indispensável presença das relações entre o Estado e a sociedade em todas as aproximações conceituais e instrumentais (Martínez, 2005, p. 13; Prats Català, 2005, p. 145-172; Rhodes, 2005, p. 99-122).

Por exemplo – no âmbito territorial – a “nova” governança opera em todos os níveis – da governança local até a governança global (United Nations, 2007, p. 1). Essa governança multinível ocorre dentro dos níveis – horizontalmente – e/ou entre os níveis – verticalmente – produzindo um complexo e dinâmico intercâmbio público-privado⁷⁵ (Peters e Pierre, 2005, p. 37). Segundo Pereira (2014, p. 4-20), a governança

⁷⁵ Como uma Parceria PÚBLICO-PRIVADA (PPP). Ver também Healey (2006, p. 299-320), Hooghe e Marks (2001, p. 1-24), Lust e Ndegwa (2010, p. 113-123) e Rodrigo, Allio e Andres-Amo (2009, p. 1-48).

territorial multinível é integradora, combinando ações de coordenação, colaboração e cooperação, em torno das inúmeras redes de governança. Neste contexto, um bom exemplo da governança territorial multinível é o caso da União Europeia, que agrupa atores e instituições locais, regionais, nacionais e supranacionais (European Union, 2001c, p. 1-29; Peters e Pierre, 2005, p. 37; Scharpf, 2005, p. 173-201).

Figura 4 – O Microambiente da “Nova” Governança



Fonte: Williamson (2005, p. 80). Ver também Rodrigo, Allio e Andres-Amo (2009, p. 14).

Do ponto de vista analítico, a governança é um conjunto de normas, princípios e valores que pautam a interação entre os atores públicos e privados, que participam no desenvolvimento de uma determinada política pública (Martínez, 2005, p. 14). Na prática, as estruturas de governança se materializam através das instituições, sendo essas responsáveis pelas regularidades e previsibilidades dos comportamentos, que moldam as interações entre indivíduos e grupos de indivíduos (Pondé, 2005, p. 126; Prats Català, 2005, p. 145-172; Reis, 2007, p. 37-40). Sendo assim, as estruturas de

governança – dentro das instituições e entre as instituições – reduzem as incertezas derivadas das complexidades sociais, econômicas e políticas, e mediam os conflitos de interesses entre os atores públicos e privados (Mayntz, 2001, p. 1-8).

Logo, as estruturas de governança têm como função “a redução dos custos de transação”, ou seja, a redução dos riscos, dos oportunismos e das incertezas (Reis, 2007, p. 37-40). A consequência, segundo Martínez (2005, p. 14) e Prats Català (2005, p. 145-172), é de que a governança é determinante para a governabilidade, e para a legitimidade das instituições públicas e privadas. Em outras palavras, a governança é “[...] un medio para conseguir una variedad de objetivos que son escogidos [...] por los actores implicados y afectados” (Martínez, 2005, p. 14). Neste sentido, a qualidade da governança e, consequentemente, da governabilidade dependem diretamente do grau de maturidade ou desenvolvimento das instituições públicas e privadas (Prats Català, 2005, p. 145-172; Reis, 2007, p. 37-40; Stoker, 1998, p. 17-28).

3.3 Os Principais Elementos da Governança

Na governança democrática, é fundamental compreender o papel do Estado (ver seção 3.2.1), e o papel das redes de atores sociais, ou seja, o papel da sociedade civil e do setor privado (ver seção 3.2.2). São esses os dois principais elementos da governança que garantem a legitimidade do sistema sociopolítico participativo. Vale notar que, na governança democrática, o Estado, a sociedade civil e o setor privado se complementam – e, não se substituem (Martínez, 2005, p. 18). Assim, o importante é encontrar o equilíbrio entre a *performance* do Estado e a participação das redes de atores sociais – beneficiando a governabilidade das estruturas de governança e dos atores políticos da governação (Kooiman, 2005, p. 57-82; Martínez, 2005, p. 11-36; Pierre, 2000, p. 1-12; Rhodes, 1997).

3.3.1 O Papel do Estado na Governança

Na governança, o Estado tem atribuições diferentes e, ademais, se relaciona de maneira diferente com a sociedade civil e o setor privado (Martínez, 2005, p. 15). Em termos práticos, na governança, o Estado torna-se menos poderoso⁷⁶ e opera – em

⁷⁶ Independentemente da orientação ideológica do Estado – mais ou menos neoliberal – e do tipo de Estado – por exemplo, se é uma monarquia ou uma república.

uma rede coletiva conformada também por atores privados – como mais um elemento, acoplando-se, de maneira flexível, às relações entre o Estado e a sociedade em geral. Neste sentido, vários autores analisam o papel do Estado na governança de maneira diferente, refletindo as diversas composições e reequilíbrios dos inúmeros sistemas político-institucionais que se *arraigam* em cada país⁷⁷ (ou território) (Kooiman, 2005, p. 57-82; Martínez, 2005, p. 11-36; Mayntz, 2001, p. 1-8; Pierre, 2000, p. 1-12; Rhodes, 2005, p. 99-122; Scharpf, 2005, p. 173-201; United Nations, 2001).

Isso não significa negar o papel do Estado – até porque o Estado segue sendo um elemento relevante e dominante na definição dos objetivos da sociedade (Peters e Pierre, 2005, p. 37-56). De acordo com Pierre (2000, p. 1-12), “[...] *a pesar de que la gobernanza se relaciona con las relaciones cambiantes entre el Estado y la sociedad y con el incremento de la confianza en los instrumentos políticos menos coercitivos, el Estado sigue siendo el centro de un considerable poder político [...]*”. Na governança, o Estado assume a perspectiva da cogestão, ou da codireção (Martínez, 2005, p. 16-17). Não há dúvidas de que o papel do Estado na governança é mais descentralizado e/ou desconcentrado – tendo na coordenação, colaboração e cooperação, a possibilidade de *afiançar* alguma governabilidade.

3.3.2 O Papel das Redes de Atores Sociais na Governança

Na governança, a sociedade civil e o setor privado participam a partir de redes institucionais. Isso significa dizer que – em geral – a sociedade civil e o setor privado não participam individualmente ou isoladamente na governança. As interações entre os diversos atores sociais, e entre os atores sociais e o Estado, acontecem a partir das elites institucionais⁷⁸ organizadas em redes institucionais de governança (Martínez, 2005, p. 23-39; Rhodes, 2005, p. 99-122). Logo, as redes institucionais operam como um mecanismo para superar as disfuncionalidades⁷⁹ dos numerosos atores sociais, e para minimizar as pluralidades e as complexidades do tecido social. Por exemplo,

⁷⁷ Ver Martínez (2005, p. 11-36), O'Neill (2006, p. 57-72) e Pierre (2000, p. 1-12).

⁷⁸ Essa é a perspectiva do neocorporativismo, em que se reconhece que as cúpulas dirigentes detêm o “monopólio do poder organizativo” e/ou a “legitimidade junto à base social” para representar e/ou intermediar seus interesses (Ortega, 2005, p. 29-32).

⁷⁹ Ou seja, as distorções produzidas pelos numerosos atores sociais, que com seus interesses próprios podem distorcer as normas sociais em questão.

no desenvolvimento, as redes institucionais de governança agregam os interesses dos atores sociais em torno de determinada política pública.

Assim, as redes de atores sociais buscam dar uma relativamente estabilidade às relações de interdependência⁸⁰ que vinculam uma diversidade de setores sociais e econômicos em torno de interesses em comum, ou objetivos coletivos (Börzel, 1998, p. 254-255). Na governança, os interesses da sociedade civil e do setor privado se organizam em “grupos de interesses” que, dentro das redes institucionais, fazem frente e se mesclam aos interesses públicos do Estado. Essa organização em “grupos de interesses” possibilita – de maneira democrática – levar em conta uma ampla gama de interesses e valores sociais, econômicos, culturais, ambientais, políticos, etc. São as redes de atores sociais que facilitam e intermedeiam a legitimidade e a aceitação social (Börzel, 1998, p. 254-255; Martínez, 2005, p. 26).

Finalmente, cabe destacar que as redes de atores sociais são mais do que um mecanismo de intermediação de interesses e/ou de influência nos interesses públicos por parte dos interesses privados e sociais (Martínez, 2005, p. 23-39; Rhodes, 2005, p. 99-122). Assim sendo, as redes de atores sociais implicam também a coordenação, a colaboração e a cooperação dos atores sociais nas estruturas institucionais. Logo, no contexto da governança, as redes de atores sociais são instrumentos analíticos e estruturais, que formalizam as interações que se repetem com frequência dentro do sistema e entre os subsistemas de governança (Martínez, 2005, p. 23-39). Na prática, quanto mais formalizadas forem as redes de atores sociais, menor serão os custos de transação, e melhor será a governabilidade.⁸¹

3.4 Os Princípios da “Boa” Governança

Do ponto de vista normativo, o conceito de governança deve incluir princípios que permitam garantir uma maior governabilidade e, consequentemente, a execução de seus próprios objetivos (Martínez, 2005, p. 19). Porém, para que esses princípios sejam efetivos e cumpram com suas funções, as estruturas de governança precisam adotar novos instrumentos analíticos e estruturais, que *plasmem* as novas realidades das capacidades estatais e das relações entre o Estado e a sociedade. Neste contexto, cabe perguntar: quais são os princípios da “boa” governança? Ou seja, quais são os

⁸⁰ Ver Martínez (2005, p. 27-28).

⁸¹ Ver também Martínez (2005, p. 26), Pierre (2000, p. 1-12) e Thomas (2010, p. 31-54).

princípios que maximizam a governabilidade da governança? Diferentes instituições multilaterais – como, por exemplo, o Banco Mundial⁸² e a OCDE – e agências públicas têm desenvolvido formas de mensurar a “boa” governança.⁸³

Em termos gerais, os princípios da “boa” governança são aqueles que ajudam no bom funcionamento das estruturas de governança – e que possibilitam os atores públicos e privados alcançarem os seus objetivos. De acordo com Fukuyama (2013, p. 3-5) e Martínez (2005, p. 19), os princípios da “boa” governança precisam garantir, pelo menos, três características: (1) a participação dos atores públicos e privados de maior relevância (ou, com representatividade); (2) a participação dos atores públicos e privados, ou seja, as elites institucionais, com condições necessárias e suficientes para tomar decisões (ou, com legitimidade); e (3) capacidade de tomar decisões (ou, capacidade de mediação, negociação e deliberação). Em síntese, a “boa” governança tem poderes reais – não é uma mera instância consultiva e/ou simbólica.

É importante frisar que não existe uma relação unânime sobre os princípios da “boa” governança. Por exemplo, Martínez (2005, p. 19-20) observa que, em alguns casos, os princípios da “boa” governança são,

“[...] el de subsidiariedad (que hace referencia a la elección del mejor nivel que ha de actuar), el de complementariedad (también conocido como subsidiariedad horizontal, mediante el que se define qué actores, públicos o privados, actuarán), el de proporcionalidad (que implica que se utilice el mejor instrumento para conseguir los objetivos propuestos), el de flexibilidad (que permite la adaptación a las circunstancias concretas a que se ha de hacer frente en cada momento) y el de objetividad (que impone un deber de ponderación de las circunstancias del caso, impidiendo la toma de decisiones desconectadas del surpuesto concreto).” (Martínez, 2005, p. 20).

Já a União Europeia, em seu *livro branco* sobre a governança, destaca que são cinco os princípios da “boa” governança, a saber: (1) a abertura/transparência; (2) a participação; (3) a responsabilização/accountability; (4) a eficácia; e (5) a coerência (European Union, 2001c, p. 1-29; Martínez, 2005, p. 20-23). Neste sentido, podemos destacar os seguintes aspectos:

- a) Princípio da Abertura/Transparência – Em geral, existe a impressão de que as estruturas de governança são impenetráveis (fechadas e não-transparentes),

⁸² Por exemplo, o Banco Mundial mantém o projeto *The Worldwide Governance Indicators (WGI)*. Ver <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/>>.

⁸³ Ver Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2010, p. 1-31), Rodrigo, Allio e Andres-Amo (2009, p. 1-48) e United Nations (2007, p. 1-61).

e uma ameaça para a eficácia e a legitimação democrática do setor público. Logo, a transparência tem importantes consequências para a governança: por um lado, permite incrementar a legitimidade democrática do poder público; e, por outro, ajuda a sociedade em geral a se converter em “atores ativos” dos assuntos públicos. Além disso, a abertura/transparência se constitui em um mecanismo através do qual se manifesta o princípio da responsabilização (ou do *accountability*) dos poderes públicos (Martínez, 2005, p. 20-23);

- b) Princípio de Participação - A governança pode ser também definida como um sistema de administração em rede, em que atores públicos e privados dividem a responsabilidade de definir políticas públicas, e regular e fornecer serviços coletivos. Assim, uma variedade de atores não-governamentais, organizações não-governamentais, empresas privadas e associações diversas (ambientais, culturais, sociais, etc.) se incorporam – de diferentes maneiras – ao processo de tomada de decisões públicas. Nesta perspectiva, todos os atores públicos e privados que tenham interesses e/ou recursos devem participar das redes e das decisões (European Union, 2001c, p. 1-29; Martínez, 2005, p. 20-21);
- c) Princípio da Responsabilização/*Accountability* – Em geral, a responsabilização sempre esteve ligada aos processos formais de representação democrática (ou seja, as eleições). Esse é o mecanismo de responsabilização vertical (Martínez, 2005, p. 21). Na governança, a responsabilização/*accountability* envolve não apenas os mecanismos tradicionais verticais – mas ainda novos mecanismos mais flexíveis e horizontais. Neste sentido, a responsabilização/*accountability* horizontal envolve, por exemplo, as estruturas de poder descentralizadas, a participação da cidadania ativa, o acesso a informações, etc. (European Union, 2001c, p. 1-29);
- d) Princípio da Eficácia – A eficácia é a realização de resultados que correspondem aos objetivos pré-estabelecidos pela governança. Ou seja, isso significa que as estruturas de governança devem atuar de forma eficiente e econômica – com metas realizáveis (European Union, 2001c, p. 1-29);
- e) Princípio da Coerência – A coerência refere-se à consistência e à coordenação dos objetivos pré-estabelecidos pela governança. Por isso, a governança deve garantir a participação dos atores públicos e privados de maior relevância, e com liderança e poder decisório (European Union, 2001c, p. 1-29).

Enquanto isso, o Banco Mundial, em seu *The Worldwide Governance Indicators* (WGI), trabalha com seis princípios da “boa” governança: (1) voz e responsabilização (ou *accountability*); (2) estabilidade política e violência; (3) eficácia governamental; (4) qualidade regulatória; (5) estado de direito; e (6) controle da corrupção. Esses seis princípios se aplicam tanto para instituições públicas e não-públicas como para atores públicos/estatais e privados/não-estatais. Em suma, o Banco Mundial revela a importância de se construir estruturas de governança em que os envolvidos sejam ativos e transparentes, com tomadas de decisões abertas, coesas e coerentes, e ações dentro das regras definidas (estabilidade legal) (ver Quadro 2) (Kaufmann, Kraay e Mastruzzi, 2010, p. 1-31; O’Neill, 2006, p. 61; Thomas, 2010, p. 31-54).

Quadro 2 – Os Seis Princípios da “Boa” Governança na Visão do Banco Mundial

Princípio	Descrição
Voz e Responsabilidade (ou <i>Accountability</i>)	Percepção da medida em que os cidadãos podem participar na escolha do governo, bem como a liberdade de expressão e de associação, e a livre imprensa.
Estabilidade Política e Ausência de Violência	Percepção da governança ser desestabilizada ou derrubada por meios inconstitucionais ou violentos, incluindo violência política, como golpes de Estado e terrorismo.
Eficácia Governamental (Governação)	A qualidade dos serviços públicos, a qualidade da função pública e o grau de independência em relação às pressões políticas, a qualidade da formulação e implementação das políticas públicas e a credibilidade do compromisso do governo com tais políticas.
Qualidade Regulatória	Percepção da capacidade da governança de formular e/ou implementar políticas públicas e regulamentações sólidas que permitam e promovam o desenvolvimento socioeconômico.
Estado de Direito	Percepção da medida em que os atores confiam e respeitam as regras da sociedade e, em particular, a qualidade da execução dos contratos, a polícia e os tribunais, bem como a probabilidade de crime e violência.
Controle da Corrupção	Percepção do grau em que o poder público é <i>cooptado</i> pelo poder privado, incluindo as pequenas e grandes formas de corrupção, bem como a “captura” do Estado pelas elites e pelos interesses privados.

Fonte: Fukuyama (2013, p. 7), O’Neill (2006, p. 61) e Thomas (2010, p. 31-54).

Independentemente dos princípios de “boa” governança adotados, cabe frisar que, em todos os casos, é essencial que as estruturas de governança sejam legítimas, representativas, participativas, transparentes, mediadoras de conflitos e interesses,

eficientes e coerentes, colaborativas e decisórias (Martínez, 2005, p. 23-39). Esses princípios de “boa” governança são aplicáveis a todos os níveis de governança – das estruturas supranacionais, passando pelas nacionais, regionais e territoriais, até as estruturas locais (European Union, 2001c, p. 1-29; Pereira, 2014, p. 4-20; Peters e Pierre, 2005, p. 37; Scharpf, 2005, p. 173-201; United Nations, 2007, p. 1). Ou seja, os princípios de “boa” governança precisam maximizar a governabilidade de todos os níveis (ou, da governança multinível).

3.5 Um Balanço da “Nova” Governança

Essas “novas” estruturas de governança são relevantes em todos os tipos de Estado – por exemplo, em uma monarquia ou uma república – e nas mais variadas orientações ideológicas – mais ou menos neoliberal. É importante destacar que essa “nova” governança faz também parte das reivindicações “desde baixo”, dos diferentes grupos sociais, que ambicionam participar dos processos decisórios para além dos tradicionais processos de representação democrática (ou seja, as eleições) (Bardhan, 2002, p. 190-196; Favareto, 2010, p. 300). Ou seja, a sociedade civil e o setor privado passam a participar diretamente e indiretamente dos processos decisórios em todos os níveis da governança – da esfera superior (supranacional e nacional) até a esfera inferior (subnacional e local).

Por exemplo, tanto no Brasil como na União Europeia, as “novas” estruturas de governança permeiam todos os níveis verticais (ou seja, multiníveis), e todas as estruturas horizontais. Em outras palavras, na “nova” governança, o diálogo entre o Estado, a sociedade civil e o setor privado acontecem dentro e entre os níveis. Logo, essa arquitetura busca mesclar as competências e os recursos dos diversos níveis e das várias estruturas que compõem os níveis. Neste contexto, os princípios da “boa” governança são adotados e/ou aplicados de maneira diferente, já que as estruturas verticais e horizontais são diferentes – gerando relações entre o Estado, a sociedade civil e o setor privado mais ou menos complexas. A complexidade dependerá do grau de maturidade das instituições públicas e privadas envolvidas.

Na prática, as “novas” estruturas de governança legitimam os “pactos sociais” dentro e entre os níveis. Por exemplo, os “pactos territoriais” – que orientam as ações

públicas e privadas dentro de um determinado território – são forjados no seio das “novas” estruturas de governança. Isso não significa o fim dos conflitos sociais; mas que, de maneira temporária ou arbitrária, o Estado, a sociedade civil e o setor privado forjaram um “pacto social coletivo”, em que todos ganham, ainda que não tudo o que gostariam. Esses “pactos territoriais” são mais complexos em realidades econômicas mais deprimidas, exigindo uma participação mais efetiva do Estado (e dos recursos públicos) (Ortega, 2008, p. 21-34). Já, em realidades econômicas mais dinâmicas, a sociedade civil e o setor privado são os protagonistas da governança.

4 UMA SÍNTESE TEÓRICA SOBRE O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Neste capítulo, proporcionamos uma síntese teórica sobre o desenvolvimento territorial. Na primeira seção, abordamos as complexidades em torno do debate do desenvolvimento, delimitando três questões básicas: (1) o método de investigação científica adotado; (2) a concepção do que é desenvolvimento (e os seus múltiplos adjetivos); e (3) as condições indispensáveis para que o desenvolvimento aconteça. Finalmente, na segunda seção, organizamos uma breve evolução das concepções de desenvolvimento – da noção ligada à “evolução biológica”, passando pelas ideias de progresso e crescimento econômico, até as várias perspectivas de desenvolvimento polissêmicas e *adjetivadas*, como o desenvolvimento territorial, e de grande denodo ético, social e ambiental, como a retórica do desenvolvimento sustentável.

4.1 O Complexo Debate do Desenvolvimento

A busca do “desenvolvimento” é um problema central nos países modernos (Alba Tercedor, 2001, p. 21-23; Cardoso, 1995, p. 149-150). Independentemente da fragmentação e ampliação conceitual de desenvolvimento⁸⁴, é visível nos noticiários internos de cada país, na competição eleitoral e em fóruns internacionais, que boa parte dos esforços dos governantes está na promoção do desenvolvimento de seus países (Bresser-Pereira, 2006, p. 7-8)⁸⁵. Contudo, nem sempre foi assim, e há os que discordem das proclamadas virtudes do desenvolvimento, revelando que o debate atual – principalmente, quando “couracado” de forte apelo ético, político, social e ambiental – torna o “processo de desenvolvimento” ao mesmo tempo desejado e não desejado (Favareto, 2006, p. 33-35; Nogueira, 2009, p. 48).

Por exemplo, após a crise de 2008, os países que compõem a União Europeia vêm buscando, de maneira explícita, um desenvolvimento inteligente, sustentável e inclusivo (European Union, 2010a, p. 1-39). Neste sentido, o desenvolvimento é um

⁸⁴ Nas últimas três décadas, o “tema do desenvolvimento” tornou-se mais amplo, incorporando uma série de novas temáticas e dimensões, que tornaram o “campo do desenvolvimento” mais complexo e difícil de ser compreendido em sua plenitude. Ao substantivo desenvolvimento são apensados inúmeros adjetivos, como: desenvolvimento sustentável, desenvolvimento social, desenvolvimento territorial, etc. (Bonente e Almeida Filho, 2007, p. 41-44).

⁸⁵ Por exemplo – internacionalmente, em 2015 – cerca de 193 países-membros das Nações Unidas adotaram a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (United Nations, 2015, p. 1-41).

processo decisivamente abrangente e difícil, sendo o *produto* de um capitalismo que, nos últimos trinta anos, se tornou muito mais complexo (Cardoso, 1995, p. 148-155). Por isso, o debate do desenvolvimento é bastante rico, suscitando múltiplos aportes teóricos, conceitos e métodos de investigação (Oliveira, 2002, p. 38). Assim sendo, o resultado é de que não existe propriamente um consenso integralmente aceito de desenvolvimento entre os economistas, políticos e acadêmicos. Poucos são os temas nas ciências sociais aplicadas que se têm prestado a tanta controvérsia.⁸⁶

Diante de tanta polêmica semântica, conceitual e metodológica em torno do desenvolvimento faz-se indispensável delimitar o tema para que a abordagem a ser tratada neste trabalho – nos Capítulos VI e VII – possa ser explicitada de forma clara e concisa, refletindo ao mesmo tempo o desenho dos modelos de desenvolvimento⁸⁷. Em última instância, as delimitações teóricas aqui explanadas servem de base para compreender as políticas de desenvolvimento territorial adotadas pelo Brasil e pela União Europeia. Neste sentido, cabe destacar três aspectos fundamentais do debate do desenvolvimento: (1) o método de investigação científica; (2) a concepção do que é desenvolvimento (e os seus múltiplos adjetivos); e, (3) as condições indispensáveis para que o processo de desenvolvimento ocorra.

4.1.1 O Método de Investigação Científica

A primeira delimitação refere-se ao método de investigação científica. Neste trabalho, adotaremos o desenvolvimento como um processo histórico, social, e ainda político. Assim, o desenvolvimento precisa ser estudado empiricamente, mediante a análise de uma realidade complexa e em mudança. Ou seja, o estudo do sistema social, numa visão econômica, sugere uma realidade que está historicamente mudando, e é intrinsecamente contraditória⁸⁸. Neste contexto, o método científico mais adequado para abordar a temática do desenvolvimento é o método histórico-dedutivo, que é

⁸⁶ Provavelmente, isto seja o reflexo do desenvolvimento ser “o mais político dos temas econômicos”. Ver Cardoso (1995, p. 148-155), Nogueira (2009, p. 47-55) e Scatolin (1989, p. 6-7).

⁸⁷ Se o desenvolvimento é um tema político, como sugere Cardoso (1995, p. 148-155), isto revela que o desenvolvimento é também um tema eminentemente ideológico, já que o discurso político, e suas propriedades, estão repletos de expressões ideológicas em todos os níveis. Ou seja, os argumentos do desenvolvimento estão revestidos de crenças e/ou ideologias tendenciosas, que não se expressam de forma limpa e explícita (Van Dijk, 2002, p. 15-34).

⁸⁸ O objetivo da teoria econômica é o estudo dos sistemas econômicos, ou seja, é compreender como os sistemas sociais produzem e distribuem riqueza (Bresser-Pereira, 2005, p. 7-8).

ao mesmo tempo analítico e dialético. Logo, o método histórico-dedutivo permite a elaboração de modelos intrinsecamente transitórios, abertos, incompletos, parciais, modificáveis ou provisórios (Chick, 2004, p. 1-14).

Esses modelos transitórios ou abertos interagem com o mundo real, onde não é possível ter certeza de nada, já que a complexidade e a mutabilidade permeiam as variáveis (endógenas e exógenas), as estruturas e as conexões do sistema social. De acordo com Chick (2004, p. 14-15), os “modelos abertos” não estão isolados, mas evoluindo e gerando uma grande variedade de tipos de sistemas – em que cada evento é único, porém está suficientemente relacionado a outros eventos econômicos – de tal forma que é plausível buscar regularidades, ou pelo menos tendências⁸⁹. Deste modo, os “modelos abertos” contrastam com os “modelos abstratos, reducionistas e fechados”, abalizados em expressões matemáticas⁹⁰, que pouco ou nada esclarecem sobre a realidade concreta (Blaug, 1993, p. 15-34; Chick, 2004, p. 1-14).

Conforme Chick (2004, p. 14-15), os “modelos fechados” são considerados completos, essencialmente inalteráveis, e isolados do mundo real, ou seja, existem independentemente de seus agentes, em um “mundo sem surpresas”. Neste modelo, as variáveis (endógenas e exógenas), as estruturas e as conexões são identificáveis e fixas – sugerindo que sua “natureza ou massa total permanece constante”. Em geral, no debate do desenvolvimento, os “modelos fechados” focalizam nos movimentos e nos resultados visíveis; enquanto que os “modelos abertos” focalizam nos processos que originam, conduzem e/ou modificam o desenvolvimento. Em outras palavras, o primeiro modelo analisa as magnitudes agregadas das transações; enquanto que o segundo modelo considera as relações e os seus desdobramentos⁹¹.

Economistas clássicos – como Smith, Malthus e Marx⁹² – apenas para citar os nomes mais importantes, empregaram o método histórico-dedutivo, e não o método hipotético-dedutivo, como fazem – por exemplo – os economistas do pensamento

⁸⁹ Para Chick (2004, p. 14-15), “open systems are psychologically hazardous. They offer few certainties”. Além disso, o “thinking in terms of open systems entails a recognition of complexity and its unintended consequences, uncertainty, and incompleteness – in other words of one’s own fallibility [...]”.

⁹⁰ Blaug (1993, p. 31-33) fala em “pirotecnia matemática, por vezes completada por uma econometria elegante”. Nos anos 1980, Wassily Leontief já havia sinalizado isso, ao revelar que muitas análises da economia (mais de 50%) se baseavam em modelos matemáticos sem quaisquer dados empíricos. Ver Leontief (1982, p. 331-336).

⁹¹ Ver também Dow (2002) e Pedrão (2009).

⁹² Ver Blaug (1973, p. 64-97, 98-126, 312-406).

neoclássico (Bresser-Pereira, 2009, p. 166-171). Isso significa dizer que a análise do desenvolvimento não está restrita aos chamados modelos de crescimento⁹³, ou aos modelos abstratos fundamentados em funções matemáticas de produção, já que o desenvolvimento é muito mais amplo e complexo do que um conjunto restrito de esquemas ou demonstrações matemáticas. Neste contexto, as funções matemáticas devem estar reservadas a uma simples ferramenta de investigação – auxiliando as análises científicas, e não sendo “um fim em si mesmas” (Chick, 2004, p. 1-14).

Na prática, as recentes políticas de desenvolvimento territorial têm adotado o método histórico-dedutivo, desenvolvendo “modelos abertos” a partir das várias realidades concretas. Documentos oficiais de vários países na América Latina⁹⁴ e na Europa⁹⁵ recomendam – por exemplo – que os territórios se constituam a partir dos processos históricos, sociais, políticos e/ou culturais – e não a partir dos “modelos fechados”, fundamentados em funções matemáticas que processam dados estatísticos diversos em busca de um padrão numérico confiável. Além do mais, esses “modelos abertos” do desenvolvimento territorial são igualmente recomendados pelos órgãos multilaterais – como a CEPAL e o Banco Mundial⁹⁶ – reconhecendo a complexidade e a mutabilidade da realidade concreta.

Neste contexto, o método histórico-dedutivo (via “modelos abertos”) permite compreender o desenvolvimento territorial a partir de inúmeras variáveis tangíveis e intangíveis, dinâmicas e estáticas – revelando um conjunto amplo e complexo de atributos multiescalares (local, regional e mundial), multidimensionais (dimensão econômica, sociocultural, política e ambiental), multiformes (civil, governamental, estrutural e cultural) e multidisciplinares (economia, geografia, sociologia, história, política e antropologia, etc.) (Ortega e Silva, 2011, p. 51). Em suma, esse método de investigação científica utiliza uma “outra” economia para interpretar o processo de desenvolvimento – e não a economia explanada pelo que se convencionou chamar de neoclassicismo econômico (principal representante dos “modelos fechados”)⁹⁷.

⁹³ Em especial, o modelo de crescimento de Solow. Para Ellery Jr. e Gomes (2003), o modelo de Solow é o grande inspirador da teoria neoclássica do crescimento econômico – nascendo de uma crítica ao modelo de Harrod-Domar. Sobre o modelo de Solow, ver Solow (1956).

⁹⁴ Ver Baquero, Beduschi Filho e Falconi (2007, p. 15-44), Berdegué, Bebbington e Escobal (2015, p. 1-10), Nardi (2007, p. 1-21) e Sepúlveda, Rodríguez e Echeverri (2003, p. 3-51).

⁹⁵ Ver European Union (2013b, 2016, 2016a, 2016b).

⁹⁶ Ver The World Bank (2013, p. 1).

⁹⁷ Ver também Ortega e Matos (2012, p. 137-156).

4.1.2 A Concepção do Desenvolvimento

A segunda delimitação refere-se à concepção do que é desenvolvimento (e os seus múltiplos adjetivos). Já que existe tanta controvérsia conceitual em torno do desenvolvimento, cabe se perguntar: “de que desenvolvimento estamos falando?” (Nogueira, 2009, p. 47). Em concordância com o método histórico-dedutivo, não é possível considerar “uma visão rigorosa, economicista e unidimensional” acerca do conceito de desenvolvimento. Além disso, não se pode confundir o desenvolvimento com o crescimento econômico, como fizeram economistas, políticos e acadêmicos nas primeiras décadas do século XX (Favareto, 2006, p. 41-46). Vale lembrar, que o crescimento econômico é o simples incremento do produto⁹⁸ e da renda *per capita* (Diniz, 2009, p. 91-98; Khair, 2009, p. 59-70; Sen, 1999).

Sendo assim, o crescimento econômico se restringe às variáveis econômicas⁹⁹. Logo, o crescimento econômico refuta as variáveis “não-econômicas” e, assim, “não pode ser sinônimo de desenvolvimento” (Sen, 1988, p. 10-26). Por quê? Entende-se que o desenvolvimento é um processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política, humana, ambiental e social (Diniz, 2009, p. 91-98; Furtado, 2004, p. 483-486; Sen, 1988, p. 10-26). Isso significa dizer que o desenvolvimento deve “englobar” não só os aspectos concernentes ao crescimento econômico, mas deve ser seguido igualmente de avanço tecnológico-produtivo, de uma sociedade democrática e mais justa¹⁰⁰, de distribuição de riqueza e de renda, de melhoria da qualidade de vida, etc. (Khair, 2009, p. 59-70; Sicsú, 2009, p. 19-27).

Neste sentido, o conceito de desenvolvimento (com ou sem “adjetivos”) tem um forte componente qualitativo, revelando que tal perspectiva não se reduz apenas à “vida econômica” (Nogueira, 2009, p. 48-49), mas possui elementos de inúmeras dimensões da “vida social”, ou, em outras palavras, tem “um teor multidimensional”. Essa visão crítica¹⁰¹ e multidimensional do desenvolvimento foi advertida por vários

⁹⁸ Ou seja, o Produto Interno Bruto (PIB) ou o Produto Nacional Bruto (PNB).

⁹⁹ Sobre o crescimento econômico, ver Diniz (2009, p. 91-98) e Sen (1999).

¹⁰⁰ Não podemos ser ingênuos de acreditar que o desenvolvimento é um processo de mudança que beneficiará igualmente todos os envolvidos. O desenvolvimento poderá ser, em alguns momentos, um processo extraordinariamente injusto – já que podem existir dificuldades na negociação, entre as classes sociais ou entre os diversos grupos da sociedade, para decidir como distribuir os frutos do desenvolvimento (Sen, 1988, p. 10-26).

¹⁰¹ Sobre a visão crítica da corrente clássica e neoclássica, ver Oliveira (2002, p. 37-48).

pensadores clássicos, entre eles, Marx e Schumpeter, e mais recentemente (nos anos 1940-1960), por Prebisch e Furtado¹⁰². Entretanto, foram os economistas Mahbud ul Haq e Amartya Sen que difundiram a visão multidimensional do desenvolvimento em escala mundial, ao organizarem para as Nações Unidas – em 1993 – o Índice de Desenvolvimento Humano¹⁰³ (ou IDH) (United Nations, 2011).

Podemos dizer que o IDH deu origem a uma nova etapa de medição do “grau de avanço alcançado pelos países do mundo”, deixando para trás os tradicionais e economicistas *rankings* de desenvolvimento fundamentado no PIB ou no PNB (Diniz, 2009, p. 95-96). Recentemente, outras instituições multilaterais também passaram a adotar uma visão mais “sofisticada” do desenvolvimento – caso do Banco Mundial, que em junho de 2008, publicou um relatório reconhecendo que o desenvolvimento é “[...] um conjunto de metas que não se reduzem à ‘vida econômica’, e são bem mais abrangentes do que ela [...]”. Ao mesmo tempo, se reconheceu “que não existe uma única ‘receita’ para o desenvolvimento” (Nogueira, 2009, p. 48-49). As estratégias de desenvolvimento podem até ter elementos em comum, mas não são iguais.

Assim, a concepção de desenvolvimento mais adequada – em consenso com o método histórico-dedutivo – é a de que o desenvolvimento é *fruto* da sistemática acumulação de capital associada à incorporação de conhecimento e/ou progresso técnico¹⁰⁴, de distribuição de riqueza e de renda, de melhoria na qualidade de vida (ou seja, melhoria na educação, na saúde, no lazer, na infraestrutura básica, entre outros), de avanços na justiça e democracia, e de aumento na liberdade individual¹⁰⁵. Logo, temos de concordar com Sicsú (2009, p. 19-27) de que “o Estado do bem-estar social é o que melhor sintetiza esse conjunto de objetivos”. No entanto, temos de concordar ainda com Chang (2004) e Wade (2003), de que os países ricos (ou regiões ricas) impedem o desenvolvimento dos países pobres (ou regiões pobres)¹⁰⁶.

¹⁰² Para Marx, o desenvolvimento era um processo que integrava a esfera econômica, social e política. Para Schumpeter, envolvia transformações estruturais da economia e da sociedade. Para Prebisch ou Furtado, o desenvolvimento se caracterizava pelo “projeto social” subjacente. Em outras palavras, o desenvolvimento implicava mudanças de ordem estrutural, cultural e institucional (Furtado, 2004, p. 483-486).

¹⁰³ O IDH é publicado anualmente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), como parte do Relatório do Desenvolvimento Humano (RDH). Desde os anos 1990, o RDH é publicado com base no conceito do desenvolvimento humano estruturando questões, tendências, progressos e políticas do desenvolvimento. É importante notar que o RDH é elaborado ainda em âmbito regional, contando com equipes editoriais em 140 países (United Nations, 2011).

¹⁰⁴ Sobre a incorporação de progresso técnico à produção, ver Schumpeter (1982).

¹⁰⁵ Sobre o desenvolvimento como liberdade, ver Sen (1999).

¹⁰⁶ O desenvolvimento pode ser também visto como ilusão, mito e/ou manipulação ideológica.

Fundamentalmente, é essa a concepção de desenvolvimento que as recentes políticas de desenvolvimento territorial têm adotado em vários países do mundo. O desenvolvimento territorial, em geral, é visto como um processo além do crescimento econômico, e além do simples desenvolvimento agrícola. Por exemplo, no Brasil, os documentos oficiais explicitam um “desenvolvimento territorial sustentável” focado no progresso econômico, na redução das desigualdades socioeconômicas, na coesão social, na articulação político-institucional, no fortalecimento do *empoderamento* social (democratização e liberdade de participação social), na melhoria da qualidade de vida, na preservação do meio ambiente, e na promoção de novas infraestruturas coletivas (Brasil, 2005a, p. 12-13).

4.1.3 As Condições Indispensáveis para o Desenvolvimento

Por fim, a terceira delimitação refere-se às condições indispensáveis para que o processo de desenvolvimento ocorra. Ou seja, o desenvolvimento não ocorre, de qualquer maneira, e em qualquer lugar, pois exige condições históricas, estruturais e institucionais mínimas – que somente fazem sentido a partir da estabilização do capitalismo, para que se solidifique o que chamamos de desenvolvimento. Por isso, apesar dos impérios egípcio, romano e chinês conhecerem períodos de prosperidade, – nada tinha a ver com a ideia de progresso e de desenvolvimento – porque, “[...] o progresso era *frouxo*, de forma que não acontecia uma racionalização econômica [...]”, nem uma democratização da política [...], como ocorreu nos países que originaram a revolução industrial [...]” (Bresser-Pereira, 2006, p. 3-8).

Assim, o desenvolvimento é um processo ligado a dois importantes fenômenos: a organização dos Estados-nação e a revolução capitalista. Isto sugere, portanto, “[...] que a própria noção de desenvolvimento é uma invenção ocidental” (Landes, 1998, p. 34), já que ambos os fenômenos ocorreram primitivamente na Europa Ocidental. Existem relatos, em 1676, do Sir William Petty¹⁰⁷, de que o desenvolvimento já era uma preocupação, tanto dos franceses quanto dos ingleses. Logo, a combinação de Estados-nação e de revolução capitalista lançou a Europa Ocidental no caminho do desenvolvimento. Isto só foi plausível porque a construção de “fronteiras seguras”

¹⁰⁷ Sir William Petty é considerado “[...] um dos fundadores da economia do desenvolvimento [...]”, já que registrou uma das primeiras discussões sistemáticas sobre o tema (Sen, 1988, p. 10-26).

possibilitou a geração de oportunidades de riqueza e sua respectiva “segurança” (ou apropriação) (Landes, 1998, p. 206-256).

Neste sentido, os Estados-nação são unidades político-territoriais específicas do capitalismo – sendo constituídos por uma nação ou sociedade civil, por um Estado, e por um território. Dentro de cada Estado-nação, o Estado é a organização soberana, e que a nação ou sociedade civil utiliza “para promover e perpetuar seus objetivos políticos, sociais e econômicos, sendo o instrumento por excelência da ação/atuação coletiva”. Isto mostra que a nação ou sociedade civil está politicamente organizada, e compartilha ou tenta compartilhar um destino em comum. Alguns relatos sugerem que a formação dos Estados-nação começa com o surgimento da burguesia, no século XII, mas é somente, no século XVI, que se concretizam (Bresser-Pereira, 2006, p. 3-8; Fukuyama, 2005, p. 15-64; Landes, 1998, p. 244-279).

É através do Estado que a nação ou sociedade civil valida o desenvolvimento, mediante uma estratégia nacional, que tem o próprio Estado como a instituição maior e a “matriz” das demais instituições. O Estado tem, assim, a função organizacional¹⁰⁸ e a função normativa¹⁰⁹ da sociedade, garantindo, assim, sua capacidade de prover ordem, leis, segurança e direitos de propriedade. Para que o desenvolvimento ocorra é imprescindível que o Estado seja “forte”, e capaz de legitimar suas políticas, cobrar impostos e impor leis. O fortalecimento destes Estados tornou possível a ascensão do mundo econômico moderno (Fukuyama, 2005, p. 15-64), já que o Estado admite “a possibilidade de produção ‘permanente’ de excedentes econômicos” (Fukuyama, 2005, p. 15-64; Landes, 1998, p. 244-279).

Provavelmente, a centralidade do Estado no desenvolvimento seja uma das poucas certezas históricas, e que esclarecem porque aconteceu tanta assimetria no desenvolvimento dos Estados-nação, e porque o Reino Unido foi o berço da Revolução Industrial¹¹⁰. Observando a história, é possível notar a importância da legitimidade do Estado (Fukuyama, 2005, p. 15-64). Por exemplo, enquanto o Reino Unido tinha desde muito cedo a vantagem de ser uma nação, com uma “unidade autoconsciente

¹⁰⁸ Enquanto organização garante o sistema constitucional-legal. Os Estados têm uma “variedade de funções” para o bem e para o mal (Fukuyama, 2005, p. 15-64).

¹⁰⁹ Enquanto sistema normativo com poder “coercitivo”, o Estado é a ordem jurídica, e igualmente, o sistema político nacional (Fukuyama, 2005, p. 15-64).

¹¹⁰ Ver também Hobsbawm (1979).

caracterizada por identidade e lealdade comuns” (Landes, 1988, p. 244), a Espanha, a Itália e Portugal foram seriamente afetados pela intolerância religiosa e intelectual, e flagelados pela instabilidade política. Logo, a fraqueza da autoridade central, com revoluções e guerras civis intermitentes, retardou o desenvolvimento¹¹¹.

Atualmente, a presença do Estado no desenvolvimento é uma das questões mais importantes para a comunidade mundial, e que separam o “mundo rico” do “mundo pobre”. Segundo Fukuyama (2005, p. 9), “[...] Estados fracos ou fracassados constituem fonte dos problemas mais graves do mundo, da pobreza a AIDS, drogas e terrorismo”. A falta de capacidade e legitimidade dos Estados, sobretudo, nos países mais pobres, explica (em parte) porque existe tanta assimetria no desenvolvimento. Esse argumento é admitido, tanto pelos que defendem um Estado mínimo quanto pelos que defendem um Estado do bem-estar social (ou keynesiano). Independente, do Estado ser grande ou pequeno, rico ou pobre, ele precisa ser fundamentalmente legítimo (Frischtak, 2009, p. 99).

Assim, a intervenção do Estado é central para o desenvolvimento, podendo assumir múltiplas estratégias de intervenção¹¹². Entre elas, podemos destacar cinco intervenções imperativas: as leis de propriedades¹¹³, o controle macroeconômico¹¹⁴, a formação de fronteiras seguras¹¹⁵, a organização dos mercados nacionais¹¹⁶, e a

¹¹¹ Ver Landes (1998, p. 278-279).

¹¹² O debate em torno das estratégias de intervenção é amplo, envolve inúmeras subáreas da economia, e é fruto das mais diferentes contestações no campo político e/ou acadêmico.

¹¹³ Desde o século XVI, a propriedade privada é um elemento basilar para o desenvolvimento. Adam Smith (2003) notou que “[...] a aquisição de uma valiosa e extensa propriedade [...]” (para a produção) exige necessariamente a presença de um “governo civil”, ou seja, a propriedade privada precisa de um “guardião legal” – o Estado – que seja capaz de legislar sobre sua posse, seus direitos, e sua proteção. Contudo, o que isto tem a ver com o processo de desenvolvimento (e logo, o progresso econômico)? Nas palavras de Landes (1998, p. 32-33), “[...] por que iria alguém investir capital e trabalho na produção, ou aquisição de riqueza que não lhe seria permitido conservar em seu poder? [...]”. A lei da propriedade é uma lei para a indústria, e logo, para o desenvolvimento.

¹¹⁴ Isso inclui a organização e o controle monetário da economia nacional. Ver Bresser-Pereira (1995, p. 5-40; 2006, p. 1-24) e Fukuyama (2005, p. 15-64).

¹¹⁵ É essencial que os Estados definam suas fronteiras seguras ou o espaço territorial nacional. É neste espaço que são forjadas as condições necessárias para que a sociedade concretize os investimentos, as inovações, e as sistemáticas inserções de trabalho aos meios de produção. Foi com o fim das fronteiras inseguras, que a burguesia industrial originária da burguesia comercial se desenvolveu – passando do (simples) comércio de longa distância e das limitadas manufaturas, para “os elevados investimentos em atividades industriais”. Daí “o interesse das burguesias em se unir aos monarcas absolutos para a constituição dos primeiros Estados-nação modernos” (Landes, 1998, p. 244-279).

¹¹⁶ Com a definição das fronteiras seguras foi possível o aparecimento dos mercados nacionais – fruto das Revoluções Nacionais – permitindo a mudança “[...] dos mercados que antes eram locais, para os mercados amplos e seguros [...]”, e que agora ofereciam condições para os investimentos industriais.

organização do sistema educacional¹¹⁷. É importante frisar que o papel estratégico do Estado é, em linhas gerais, permitir que as instituições sejam efetivas, eficientes e protegidas – desviando sempre que necessário “[...] os recursos para os setores da economia que são capazes de realizar uma exploração sistemática e uma acumulação de capital crescente, bem como inovações tecnológicas [...]” (Adelman, 1972, p. 144; Frischtak, 2009, p. 99-109; Fukuyama, 2005, p. 15-64).

Em resumo, o desenvolvimento é “[...] um processo politicamente induzido, conduzido, comandado ou ao menos regulado pelo Estado” (Nogueira, 2009, p. 47). Independente da estratégia de intervenção seguida, o desenvolvimento é produto da concretização de um projeto nacional ou “expressão da vontade política” (Frischtak, 2009, p. 99-109; Furtado, 2004, p. 483-486). A partir disso, é possível materializar o segundo fenômeno indispensável ao processo de desenvolvimento – a revolução capitalista. Na realidade, é difícil afirmar qual dos dois fenômenos – o aparecimento dos Estados-nação, ou a revolução capitalista – aconteceu primeiro. O fato é que ambos estão ligados. O Estado-nação é a principal consequência política da revolução capitalista, e a revolução capitalista o principal *fruto* econômico do Estado-nação¹¹⁸.

Assim, a revolução capitalista inicia-se no século XI, com avanços relativos à produção agrícola, e se consolida, no século XVIII, com a revolução industrial. Deste modo, a revolução capitalista é constituída, de acordo com Landes (1998), por três revoluções: revolução agrícola¹¹⁹; revolução comercial¹²⁰; e revolução industrial¹²¹. Da “energia animal ao arado com rodas”, das terras inférteis aos campos de lavoura, dos códigos comerciais ao telégrafo, das máquinas *a vapor* às máquinas têxteis, da divisão do trabalho às ferrovias (Blainey, 2011), tudo tinha o objetivo de gerar uma

Assim sendo, o desenvolvimento só acontece em um mercado nacional capitalista definido e regulado pela intervenção do Estado. Ou seja, a formação dos grandes mercados nacionais foi resultado de estratégias políticas nacionais. Sobre isto, Polanyi (1954, p. 47) comenta “não houve nada de natural na passagem dos mercados locais para nacionais: essa transição ocorreu como o resultado de uma estratégia política e econômica que resultou na formação dos modernos Estados-nação”.

¹¹⁷ A organização do sistema educacional pelo Estado proporciona a “[...] produção de seres humanos socialmente aceitáveis e economicamente operacionais [...]”, transformando assim, a “[...] matéria-prima biológica num produto cultural aceitável e útil” (Gellner, 2000, p. 119-120). Neste contexto, o Estado é a única instituição apropriada para executar, controlar e proteger o sistema educacional, que tem o fim de homogeneizar a sociedade (Gellner, 2000, p. 152-153).

¹¹⁸ Ver Furtado (2004) e Polanyi (1954).

¹¹⁹ Sobre a revolução agrícola, ver Landes (1998, p. 43-44).

¹²⁰ Sobre a revolução comercial, ver Landes (1998, p. 47-49).

¹²¹ Sobre a revolução industrial, ver Landes (1998, p. 206-216).

rápida elevação da produtividade e, simultaneamente, da renda *per capita*¹²². Com isso, a revolução capitalista ocasionou as condições necessárias para que a sociedade constituísse um novo nível, jamais atingido, de riqueza e progresso econômico.

Enfim, com a revolução capitalista, a sociedade saiu do estágio de crescimento *malthusiano* para o que conhecemos por desenvolvimento. Vale lembrar ainda, que a revolução capitalista não ocorreu de forma homogênea entre os Estados-nação. Talvez, isto esclareça, em parte, porque existem vários níveis de desenvolvimento, já que alguns Estados-nação ainda não completaram a revolução capitalista. Logo, surgiu uma importante distinção entre aqueles Estados-nação que completaram a revolução capitalista, e os que vêm realizando com *atraso*. Para Furtado e Prebisch, é daí que deriva uma importante diferença entre “o desenvolvimento do centro e da periferia” (Lopez e Carvalho, 2009). Na prática, isso gera uma série de contradições, resultando em um desenvolvimento desigual e combinado¹²³.

Neste contexto, é importante frisar que as atuais políticas de desenvolvimento territorial dependem da “força” do Estado para seguir adiante – principalmente, da “força” e da organização das estruturas subnacionais. Além do mais, apesar do forte apelo ético, político, social e ambiental, o desenvolvimento territorial não “corta seus laços” com o “capitalismo neoliberal”, mas corrobora a descentralização política dos Estados-nação. Em outras palavras, ao propor o “controle social” dos territórios, o desenvolvimento territorial (contradicoratoriamente) sanciona o Estado mínimo¹²⁴, tão importante na lógica do “capitalismo neoliberal” (Harvey, 2012, p. 19-39). Na União Europeia, por exemplo, desde a década de 1990, o desenvolvimento territorial vem devolvendo à sociedade civil responsabilidades outrora concentradas no Estado.

4.2 Uma Breve Evolução das Ideias de Desenvolvimento

Até o final do século XIX, a noção de desenvolvimento estava atrelada aos modelos teóricos a respeito da reprodução e formação de seres vivos. Em outras

¹²² Ver também Hobsbawm (1979) e Landes (1998).

¹²³ Trotsky – no começo do século XX – já havia chamado a atenção para o fato de que as sociedades avançadas apresentam um desenvolvimento “normal” e/ou “orgânico”, enquanto que as sociedades menos desenvolvidas têm a possibilidade, ou mais exatamente, são “obrigadas a adotar certos traços avançados saltando as etapas intermediárias do desenvolvimento”, resultando em um processo mais irregular, mais complexo, e mais contraditório (Löwy, 1995, p. 73-80; Smith, 2013, p. 1-11).

¹²⁴ Falar em Estado mínimo não é falar no fim do Estado, mas é notar a partir dos fenômenos atuais que o Estado, longe de desaparecer, adquire novas funções e meios de persistir (Rapoport, 2008).

palavras, a noção de desenvolvimento tinha raízes mais profundas na biologia do século XVII e XVIII (Ribeiro, 2003, p. 157-204). Assim, as palavras “desenvolvimento” e “evolução” remetiam ao mesmo significado, “[...] presos a ideia de algo direcional, de algo relativo a uma atividade em certa medida com um sentido pré-destinado [...]” (Favareto, 2006, p. 36). Neste sentido, tanto a palavra “desenvolvimento” como a palavra “evolução” derivam, etimologicamente, do mesmo verbo em latim *volvere*, apontando ainda para outras duas noções¹²⁵, que se materializam por movimentos progressivos e regressivos.

Essa noção de desenvolvimento como “evolução biológica” baseava-se em modelos teóricos de Spencer, Darwin, Meckel e Comte, cujo significado estava ligado ao movimento que vai do mais simples ao mais complexo, conectando o processo pelo “qual passa um ser vivo” (desde o seu estado embrionário ao seu estado adulto) ao processo incessante de transformação do sistema capitalista (Ribeiro, 2003, p. 163). Assim sendo, a noção de evolução biológica passa a ser aplicada às sociedades, explicando por que a formação capitalista não se mantém se não se transformar permanentemente, ou se não buscar a sua própria expansão. Isto significa dizer que o desenvolvimento passa a ser visto com base nas fases cronológicas e ordenadas da evolução, ou seja, um desenvolvimento realizado em etapas.

De acordo com Favareto (2006, p. 41-46), com a consolidação da revolução industrial, a noção de evolução se converteu naturalmente ao progresso, alçado pelo “conhecimento e domínio das forças da natureza”. Ou seja, o desenvolvimento não estava mais ligado aos fenômenos da natureza, mas, à ascensão e firmação do campo científico. Isso se confirma quando o racionalismo e empirismo se tornam as formas de pensamento sistemático predominantes (Favareto, 2006, p. 39). Desta maneira, a ideia de progresso passou a ser associada aos padrões de consumo, aos modos de produção e aos estilos de vida dos países mais avançados (e centrais do capitalismo). Conforme Ortega (2008, p. 23), “[...] a industrialização e a urbanização [...] passaram a ser símbolos do progresso” e de desenvolvimento.

A virada para o século XX assinalou o fim da trajetória em que a ideia de desenvolvimento esteve, predominantemente, associada à noção de evolução e de

¹²⁵ As palavras “desenvolvimento” e “evolução” resultam também dos verbos em latim *evolvere* e *revolvere* (Favareto, 2006, p. 39).

progresso (Favareto, 2006, p. 41-46). Esta transformação esteve associada a dois fenômenos históricos: a crescente institucionalização do campo científico; e o fim dos cem anos da chamada *Pax Britânica*. No primeiro, adveio a ascensão crescente de diversas disciplinas científicas, como, por exemplo, a economia, que entrou no *rol* das modernas disciplinas científicas (Favareto, 2006, p. 41-46). Ao mesmo tempo, o segundo fenômeno é o resultado de uma crise política, que culminou, em 1914, na Primeira Guerra Mundial, levando os países centrais a uma crise econômica, que se agravou com a Grande Depressão, em 1929 (Hobsbawm, 1994, p. 178-197).

Assim, foi na década de 1930 que a noção de crescimento se sobrepôs à ideia de progresso. Para Ortega (2008, p. 24), “naquele momento, ganhava centralidade a necessidade [...] de reformas econômicas que viabilizassem as taxas de crescimento mais elevadas”. Em termos práticos, a guerra e as crises haviam destruído quase toda a riqueza do mundo ocidental europeu, arruinando os empregos e os padrões de consumo das populações. Desta forma, as elevadas taxas de crescimento seriam a única saída para a melhoria das condições humanas e a reconstrução do mundo material ocidental. Naquele momento, o objetivo era alcançar o pleno emprego e a melhor distribuição da riqueza gerada, reduzindo a exclusão social que assolava os países centrais do capitalismo (Hobsbawm, 1994, p. 178-197).

Foi, neste contexto, que o crescimento econômico passou a ser sinônimo de desenvolvimento, tendo no PIB ou no PNB a unidade de medida do sucesso ou do fracasso das políticas governamentais. Não podemos esquecer que, neste período, o Estado adquiriu protagonismo na promoção do crescimento econômico. Ou seja, o Estado passou a ser fundamental na superação dos problemas das nações, tanto no modelo capitalista quanto no modelo comunista. No primeiro, surgiram os Estados do bem-estar social, como foi o exemplo das políticas do governo Roosevelt nos EUA, com o *New Deal* (1933-1936). No segundo, o recém-estabelecido mundo comunista, principalmente na Rússia¹²⁶, conseguiu em poucas décadas, com a centralização do Estado reduzir espantosamente a pobreza.

Com o protagonismo do Estado, o prestígio do liberalismo econômico, que viu seu apogeu na década de 1920, foi abalado, e contundentemente trocado pelo

¹²⁶ Com a Revolução Comunista, em 1917, a Rússia deixou para trás a pobreza e a miséria, e já, em 1945, figurava como uma das mais importantes nações do mundo, tanto do ponto de vista econômico, como político e militar (Hobsbawm, 1994, p. 447-482)

planejamento centralizado (Polanyi, 1954, p. 39-49). No mundo capitalista, as ideias intervencionistas de Keynes ganharam destaque, particularmente, nas crises, em que a ação do Estado foi essencial para que a economia saísse da depressão. Mas, Keynes alertou para as consequências econômicas da paz, e que, inevitavelmente, provocariam um novo confronto entre as nações, já que os acordos instituídos pelos vencedores denotariam um alto ônus para as nações vencidas, especialmente, para a Alemanha. A previsão de Keynes se materializou, e rapidamente teve início a Segunda Guerra Mundial.

Por conseguinte, os debates acerca do crescimento econômico ficaram ainda mais acirrados após a Segunda Guerra Mundial. Terminado o conflito bélico, o tema do crescimento econômico como desenvolvimento foi encarado por todos os países, que visavam livrar o mundo, e obviamente seus próprios territórios, “dos problemas que os perseguiam (e ainda perseguem) nos períodos anteriores: guerra, desemprego, miséria, discriminação racial, desigualdades políticas, econômicas e sociais”. Essa preocupação revelou os anseios de progresso e a melhoria das condições de vida das nações [...] (Oliveira, 2002, p. 38-39). Nesse cenário, os líderes mundiais foram à mesa de negociações, em especial, os países aliados liderados pelos EUA e pela União Soviética, com o objetivo de instituir uma governança mundial.

Essa governança mundial teria a função de criar um ambiente favorável à superação das crises econômicas, sociais e políticas. Logo, o temor de novos conflitos e de suas implicações levou os países a formar a Organização das Nações Unidas¹²⁷ (ONU), para zelar pela paz entre as nações, promover o crescimento e a melhoria da qualidade de vida (Oliveira, 2002, p. 40). Na ONU, foi criada uma série de programas e de organismos especiais para ajudar os países a tratar de questões econômicas e sociais de modo a manter um (relativo) equilíbrio mundial. Isto resultou em vários organismos e agências multilaterais¹²⁸. A ideia era de que com a relativa paz mundial, o mundo pós-1945 estava pronto para um novo período de *boom* econômico.

Entre 1950 e 1970, o mundo viveu a chamada “Era de Ouro”. Não era mais possível fazer uma distinção – tanto no capitalismo como no comunismo – entre

¹²⁷ A ONU foi criada, em 1945, na Conferência de São Francisco, na cidade de São Francisco (EUA), sendo composta inicialmente por 51 países-membros. Hoje, a ONU possui 193 países-membros e 17 organismos ou agências multilaterais. Ver <<http://www.un.org>>.

¹²⁸ Exemplos desses organismos são: Banco Mundial, CEPAL, FAO, OIT, FMI, etc.

desenvolvimento e crescimento econômico (Favareto, 2006, p. 41-46). Neste período, o desenvolvimento se identificava basicamente com o crescimento material, e para alguns, o crescimento material levaria, espontaneamente, à melhoria dos padrões sociais. Ou seja, admitia-se que o crescimento material “era o centro do processo social” (Cardoso, 1995, p. 148-155). Porém, essa prosperidade atingiu seu limite, em meados dos anos 1980, quando o mundo foi abalado por três choques inflacionistas: escassez de emprego, escassez de cereais e aumento do preço do petróleo em 1973 e 1979 (Benko, 2002, p. 34).

Com os três choques inflacionistas e a queda no ritmo de acumulação, o mundo entrou abertamente numa crise produtiva global, tanto no mundo capitalista como no mundo comunista, produzindo paralelamente uma grave crise fiscal nos Estados Nacionais da época. Em outras palavras, as bases estruturais do modelo capitalista e do modelo comunista estavam abaladas, não conseguindo mais sustentar o mesmo ritmo de crescimento. Em suma, esgotou-se a ideia desenvolvimentista que fez a glória dos “países centrais e periféricos” nos anos 1950, 1960 e 1970. O modelo de crescimento induzido sistematicamente pelo Estado, como desenvolvimento, entrou abertamente em colapso (Benko, 2002, p. 34; Nogueira, 2009, p. 47-55). Essa crise se agravou ainda mais com o desmantelamento da União Soviética¹²⁹.

Naquela ocasião, ficou evidente a percepção de que o crescimento econômico não era capaz de levar riqueza a toda à sociedade, mas de acirrar, em alguns casos, as desigualdades entre ricos e pobres. Ou seja, o crescimento pode até ter causado prosperidade, mas os problemas sociais persistiram (Cardoso, 1995, p. 148-155). Por exemplo, isto ficou bem evidente na América Latina e, especialmente, no Brasil, onde não houve correspondência entre crescimento econômico e desenvolvimento, ou seja, onde crescimento não se converteu em equidade e/ou distribuição de renda (Furtado, 2004, p. 483-486). Na prática, naquele período, o desenvolvimento esteve associado, exclusivamente, à industrialização (Furtado, 2004, p. 483-486; Oliveira, 2002, p. 37-48).

Daí em diante, o Estado passou a ser visto como obstáculo e como principal responsável pela crise dos anos 1980. Com o fim do modelo comunista (ou a queda da União Soviética a partir dos anos 1990), ressurgiram os argumentos do antigo

¹²⁹ Ver Hobsbawm (1994, p. 447-482).

liberalismo econômico, mas, agora, sob a égide do que se convencionou chamar de “neoliberalismo” (Harvey, 2012, p. 19-39). Deste modo, estava decretada a crise do planejamento centralizado e a emergência do planejamento descentralizado (Ortega, 2008, p. 28). O Estado passou a ser o “vilão” da história, cujo papel, na economia globalizada, deveria constituir-se somente no dever de garantir a consistência e/ou a solidez dos denominados fundamentos macroeconômicos, como condição para o funcionamento do mercado (Magalhães, 2009, p. 239-248).

Além da diminuição do papel intervencionista do Estado, o “neoliberalismo” propôs a adoção de políticas de desregulamentação, a privatização e a limitação das ações sindicais para reduzir a resistência à flexibilização da legislação trabalhista e, também, à conversão da “ação social” em mercadoria (Benko, 2002, p. 19-25; Senra, 2010, p. 18). Esta “nova agenda” de políticas públicas foi sintetizada pelo chamado “Consenso de Washington”, que a partir da década de 1990, ganhou vulto, dando uma “ideia da convergência das agendas e das instituições adequadas ao novo contexto mundial marcado pela globalização” (Diniz, 2009, p. 91-98). A ideia era de que uma vez alcançadas as metas do “receituário de mercado”, criar-se-iam todas as condições necessárias para o desenvolvimento (Alcañiz Moscardó, 2008, p. 290).

Neste período, ganhou espaço as propostas de descentralização das instâncias político-administrativas – desobrigando os governos centrais da provisão de bens públicos para o processo de desenvolvimento. Essas propostas de descentralização adquiriram extensão global, ocupando mais espaço nos “discursos programáticos dos políticos”, e sendo, para muitos, a opção necessária para a superação da crise (Ortega, 2008, p. 21-34). Contudo, o “modelo neoliberal” não foi capaz de solucionar os graves problemas do mundo, sendo objeto de inúmeras críticas, principalmente, ao continuar insistindo na assimilação do desenvolvimento como crescimento. Essa “ortodoxia” econômica – sustentada por várias potências mundiais e por instituições multilaterais – *asfixiou*, ao invés de estimular, o desenvolvimento.¹³⁰

Assim, predominou no modelo neoliberal do desenvolvimento a rigidez das explicações economicistas, unidimensionais e deterministas. Na prática, o resultado foi a ampliação das desigualdades e dos desequilíbrios socioeconômicos, que, por fim, inviabilizavam a continuidade do processo de crescimento econômico (Diniz,

¹³⁰ Ver Diniz (2009, p. 94), Furtado (2004, p. 483-486) e Perafán (2007, p. 40-53).

2009, p. 91-98; Piketty, 2015, p. 13-34). A implicação destes avanços foi um crescente *hiato* entre os países ricos e pobres, que não conseguiam equacionar a distribuição de renda (Piketty, 2015, p. 13-34). Para o historiador Landes (1998), a diferença de renda entre a Europa Ocidental e a Europa Oriental, por exemplo, saltou de 15%, em meados de 1750, para cerca de 80% na década de 1990. Ou seja, o crescimento não alcançou todos os países, e todas as classes sociais.

Simultaneamente ao agravamento das desigualdades, afloraram as discussões em torno do desenvolvimento territorial, com várias tentativas para a superação das desigualdades das nações. Além do aparente consenso em torno da descentralização do planejamento público, começou a ganhar força a avaliação de que o crescimento econômico seria insuficiente para levar riqueza a toda a sociedade, e, portanto, seria necessário um processo de desenvolvimento mais inclusivo (Guimarães, 2010, p. 47-80). Assim sendo, as nações passaram a se preocupar com os impactos do processo de crescimento na vida da população, já que a “solução neoliberal” não era capaz de solucionar as crises sociais e econômicas (Guimarães, 2010, p. 57-62; Nogueira, 2009, p. 47-55; Oliveira, 2002, p. 37-48; Perafán, 2007, p. 90-94; Veiga, 2002, p. 5-19).

Em suma, a década de 1990 foi marcada por uma série de debates em torno da descentralização e do desenvolvimento territorial. Tanto no âmbito acadêmico, como no político, ganharam relevância as novas abordagens e as novas estratégias de planejamento do desenvolvimento que adotassem o enfoque territorial, com base numa gestão descentralizada e compartilhada entre o poder público e a sociedade civil. Segundo Ortega (2007), a descentralização era não apenas uma recomendação “desde cima” pelos organismos multilaterais (Banco Mundial, FMI, BID, FIDA, IICA, FAO, CEPAL, etc.)¹³¹, mas também uma reivindicação “desde baixo” pelos diferentes segmentos sociais que ansiavam participar dos processos decisórios, tomando em suas mãos os seus destinos (Bardhan, 2002, p. 190-196; Favareto, 2010, p. 300).

Logo, o enfoque territorial ganha destaque no mundo, e, particularmente, nos países latino-americanos. Por exemplo, na Europa, a temática ganha importância, a partir de 1991, com a criação de uma iniciativa para os territórios deprimidos, por parte da União Europeia. No Brasil, a temática ganha alguma importância, dentre as

¹³¹ Por exemplo, em 1994, a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) criou uma divisão de desenvolvimento territorial (Abramovay, 2006, p. 1).

inúmeras políticas públicas, especialmente a partir de 2003, quando o governo Lula adotou medidas que buscavam resgatar os territórios rurais deprimidos. Desta forma, as estratégias de desenvolvimento (autônomo e endógeno) passariam a vigorar num ambiente econômico sustentável, e em que ao governo central caberia a criação de um ambiente macroeconômico favorável para a governabilidade e para os negócios (Guimarães, 2010, p. 57-62; Pérez Yruela *et al*, 2016, p. 25-74).

Esse debate ficou ainda mais acalorado no final do século XX, à medida que se ampliavam os esforços em distinguir o desenvolvimento (com ou sem “adjetivos”) do crescimento econômico. Um marco notório é a noção de desenvolvimento humano, adotada pela ONU e divulgada, simultaneamente, com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)¹³². O IDH reformulou os índices de mensuração do desenvolvimento, passando a medir os indicadores sociais (educação, saúde, longevidade, etc.), e não somente os indicadores econômicos (United Nations, 2011). Deste modo, à medida que se recomendava a descentralização, surgia uma multiplicidade de formulações teóricas acerca do desenvolvimento, “[...] ora provando aspectos *secundarizados*, ora enaltecedo aspectos antes desprezados [...]” (Favareto, 2006, p. 49).

Foi nesse cenário que aconteceu uma explosão de significações sobre a ideia de desenvolvimento, “[...] onde a crise e a crítica social que se fizeram em torno dela, se seguiram tanto uma enorme polissemia, quanto tentativas de reconceituação [...]” (Favareto, 2006, p. 46-50). Deste modo, ganhou ênfase a constatação de que o que se observou não foi a convergência, e, sim, uma enorme diversidade de resultados da execução das reformas orientadas para o mercado (Diniz, 2009, p. 91-98; Ortega, 2008, p. 21-34). Em termos práticos, isto resultou em várias adjetivações, que deram procedência a teorias inovadoras, como do desenvolvimento como liberdade (Sen, 1999), ou a utopias de grande denodo ético, social e ambiental, como a retórica do desenvolvimento sustentável (Favareto, 2006, p. 46-50; 2010, p. 299-319).

Em outras palavras, ao substantivo desenvolvimento foram apensados vários adjetivos, como: desenvolvimento social, desenvolvimento local, desenvolvimento regional, desenvolvimento sustentável, desenvolvimento humano, desenvolvimento territorial, entre outros (Bonente e Almeida Filho, 2007, p. 41-44). O que marca esse

¹³² Ver também Alcañiz Moscardó (2008, p. 301) e Pérez Yruela *et al* (2016, p. 25-74).

novo período – concretizando o declínio do planejamento macrorregional – são dois aspectos relevantes: (1) a ideia de desenvolvimento perde a adesão total e natural à ideia de crescimento econômico; e (2) mudam os portadores sociais das ideias sobre o desenvolvimento, ou seja, “ele deixa de ser um monopólio da ciência e da burocracia estatal, e vai passar a frequentar os discursos de militantes de movimentos sociais, de ONGs, de grupamentos políticos diversos, etc.¹³³” (Favareto, 2006, p. 49).

¹³³ Ver, por exemplo, o caso dos portadores sociais do Território do Sisal no Brasil (Silva, 2012a).

5 REFERENCIAL METODOLÓGICO DA PESQUISA QUALITATIVA NOS ESTUDOS TERRITORIAIS

Neste capítulo, analisamos as ferramentas da pesquisa qualitativa nos estudos territoriais. Na primeira seção, bosquejamos a pesquisa qualitativa como projeto de investigação científica. Na segunda seção, apresentamos o território como objeto de estudo na pesquisa qualitativa. Já, na terceira seção, delineamos as condições para a delimitação temática do estudo territorial qualitativo. Na quarta seção, apresentamos as três temporalidades da pesquisa qualitativa – passado, presente e/ou futuro. Na quinta seção, esboçamos os níveis de análise da pesquisa qualitativa, descrevendo as principais características do nível “micro-sociológico” e do nível “macro-sociológico”. Enfim, na sexta seção, detalhamos o *corpus* de materiais/artefatos empíricos que se aplicam ao estudo territorial qualitativo.

5.1 A Pesquisa Qualitativa como Projeto de Investigação

Basicamente, os estudos territoriais podem adotar três opções de projetos de investigação: (1) pesquisa qualitativa; (2) pesquisa quantitativa; e (3) pesquisa com *mix* metodológico (pesquisa “quali-*quanti*”) (Flick, 2009a, p. 22). Em todas as opções, a estatística descritiva pode ser utilizada para apoiar a análise científica. Na prática, a escolha do projeto de investigação depende dos propósitos do(s) pesquisador(es). Neste cenário, a pesquisa qualitativa é mais “aberta” e mais adequada para entender os “meios”, enquanto que a pesquisa quantitativa é mais “fechada” e mais apropriada para entender os “fins”. Já a pesquisa com *mix* metodológico (pesquisa “quali-*quanti*”) busca mesclar os métodos “abertos” e “fechados”, interpretando os “meios” e os “fins” da dinâmica da sociedade (Flick, 2009a, p. 16-39; Merlino e Martínez, 2007)¹³⁴.

Enquanto a pesquisa qualitativa está baseada em texto e escrita, a pesquisa quantitativa tem como material empírico os números (Flick, 2009a, p. 9, 16). Essas diferentes práticas interpretativas e metodológicas permitem que os pesquisadores analisem o objeto de estudo de variadas maneiras: da visão mais histórica/social até a visão mais marginalista/positivista. Por exemplo, um pesquisador pode optar por

¹³⁴ Sobre a triangulação “quali-*quanti*”, ver Flick (2009b, p. 120-151).

estudar o território “A” a partir dos movimentos (dinâmicos) de relacionamentos da sociedade local, explorando métodos “abertos” e os “meios” como a sociedade local forja os seus projetos coletivos (visão qualitativa). Ou, o pesquisador pode optar por estudar o mesmo território “A” a partir de dados estatísticos agregados e “fechados”, e de uma análise “recortada” e “estática” da sociedade (visão quantitativa).

Na pesquisa quantitativa, a análise científica começa nos números (em bases de dados), passa por um conjunto de modelos estatísticos e/ou econométricos, e por fim, produz novos resultados numéricos. Em outras palavras, os números “fechados” (de uma base de dados) são combinados com outros números “fechados” (de outras bases de dados), produzindo novos resultados numéricos igualmente “fechados”. Por exemplo, Garrido Fernández, Gómez Limón e Vera Toscano (2015, p. 103-133) usam o método quantitativo para analisar o capital social e o desenvolvimento territorial na Espanha. A partir de entrevistas primárias, os autores produzem bases de dados, que, em seguida, são agrupadas em modelos econométricos, e por fim, delineiam os resultados numéricos em questão.

Na pesquisa qualitativa, a análise científica começa com o envolvimento do(s) pesquisador(es) com o objeto de estudo, passa por um *corpus* de materiais/artefatos empíricos, e por fim, produz um relatório/texto. Na prática, a pesquisa qualitativa é uma pesquisa social¹³⁵, que converte a realidade concreta em texto/escrita analítica¹³⁶ (Flick, 2009a; Gibbs, 2009). Por exemplo, Putnam (1996, p. 19-31) utilizou o método qualitativo para analisar o capital social e o desenvolvimento territorial na Itália. A análise qualitativa de Putnam (1996, p. 29-30) foi construída a partir de uma viagem exploratória na Itália (de Norte a Sul), de uma criteriosa observação de campo, de um conjunto de entrevistas pessoais, de um amplo estudo de casos concretos, e de um exame minucioso de inúmeros indicadores estatísticos.

Neste contexto, a qualidade da pesquisa qualitativa é o resultado de esforços de planejamento (projeto de pesquisa), realização (pesquisa de campo) e relatório de pesquisa (Flick, 2009b). Assim, a qualidade do estudo (credibilidade), os critérios de relevância (ressonância e utilidade) e os critérios de inovação (originalidade) são igualmente importantes na pesquisa qualitativa (Flick, 2009b, p. 35-38). Na prática,

¹³⁵ Ou seja, lida com realidades múltiplas e socialmente construídas (Gibbs, 2009, p. 22).

¹³⁶ Em geral, a pesquisa qualitativa trabalha com um grande volume de dados subjetivos (Gibbs, 2009, p. 18). Além do volume, esses dados qualitativos são densos e complexos (Gibbs, 2009, p. 27-64).

a ideia é evitar “pontos cegos” no desenho da pesquisa e no projeto de investigação. Por isso, a qualidade da pesquisa qualitativa depende, em muitos aspectos, da seleção adequada do objeto de estudo, do domínio da temática, da temporalidade e dos níveis de análise, e do acesso ao *corpus* de materiais/artefatos empíricos (Angrosino, 2009; Banks, 2009; Barbour, 2009; Flick, 2009a, 2009b; Gibbs, 2009).

Além disso, o propósito da pesquisa qualitativa não é responder a perguntas de generalização, e sim, desenvolver um entendimento mais sistemático do material que se analisa. De acordo com Flick (2009a, p. 63), “a única generalização é: não há generalização”. Em alguns estudos territoriais, é admissível – com ressalvas – fazer algumas generalizações “internas”, ou seja, uma conclusão dentro de um contexto ou grupo estudado. As generalizações “externas” – para além do contexto (ou grupo estudado) – é mais abstruso na pesquisa qualitativa. Em suma, a pesquisa qualitativa trabalha com realidades concretas muito específicas – já que se ocupa dos “meios” (dos processos), e não somente dos “fins” (Angrosino, 2009; Banks, 2009; Barbour, 2009; Flick, 2009a, 2009b; Gibbs, 2009)¹³⁷.

5.2 Objeto de Estudo: o Território no Núcleo da Pesquisa

Qualquer estudo de natureza territorial inicia seu desenho de pesquisa com a seleção do território, ou seja, com a seleção do objeto “geográfico” de estudo. Esse objeto “geográfico” de estudo pode adquirir diferentes dimensões – supranacional, nacional, regional ou subnacional – segundo as várias demandas dos pesquisadores. Diferentemente da pesquisa quantitativa orientada pela seleção formal¹³⁸, os estudos territoriais qualitativos são concebidos a partir de uma seleção deliberada, ou uma amostragem intencional, ou uma amostragem por julgamento. Em outras palavras, são os pesquisadores qualitativos que avaliam, ao longo do projeto de pesquisa, suas reais capacidades técnico-científicas de seleção do território, bem como a viabilidade financeira e temporal de pesquisar determinado objeto “geográfico”.

Por exemplo, quando os autores Ortega e Jeziorny (2011) resolvem pesquisar o Território Vale dos Vinhedos (no Rio Grande do Sul), ou os autores Ortega e Jesus

¹³⁷ Por exemplo, dois territórios (“A” e “B”) podem atingir um elevado nível de desenvolvimento social (IDH) ou econômico (PIB) de maneiras distintas ou a partir de lógicas socioeconômicas variadas.

¹³⁸ Por exemplo, a amostragem aleatória ou probabilística, a amostragem por cotas, ou a amostragem sistemática (Flick, 2009a, p. 46-47; Neder, 2008, p. 11-14).

(2012) decidem estudar o Território do Cerrado Mineiro (em Minas Gerais), nos dois casos, a seleção do território (objeto) foi intencional¹³⁹, baseada em circunstâncias de “conveniência” e de facilidade para acessar pessoas, situações (a serem notadas) e/ou lugares (Flick, 2009a, p. 47). Isso explica – em parte – porque alguns territórios são estudados e outros não, ou porque alguns estudos territoriais adquirem mais profundidade do que outros. Ou seja, os estudos territoriais de natureza qualitativa necessitam que os pesquisadores estejam diretamente envolvidos e/ou *incrustados* no objeto de estudo.

Na pesquisa qualitativa, o envolvimento do(s) pesquisador(es) com o objeto de estudo possibilita entender, descrever e explicar os fenômenos socioeconômicos “desde dentro”. Quando o autor espanhol Moyano Estrada (2015a) analisa o caso de *Andalucía* (na Espanha), ele está “imerso” culturalmente e socialmente no objeto de estudo. Isso não significa que os pesquisadores “de fora” estão proibidos de analisar experiências territoriais externas ou longínquas a sua terra natal. Neste contexto, os pesquisadores qualitativos “de fora” precisam fazer um intercâmbio (uma “imersão” temporária) no território, e/ou trabalhar em parceria com pesquisadores locais. Foi isso o que fizeram os brasileiros Anjos e Silva ao realizarem um intercâmbio¹⁴⁰ para estudarem experiências territoriais (também) na *Andalucía* (na Espanha).

Portanto, a pesquisa qualitativa opera muito mais “fora” do que “dentro” de laboratórios, exigindo acesso direto a experiências, interações e documentos em seu contexto natural (ou seja, no mundo “lá fora”) (Flick, 2009a, p. 9). Em termos práticos, ao escolher o território “A”, e não os territórios “B”, “C” ou “D” (ver Figura 5), o pesquisador qualitativo leva em conta – no projeto de pesquisa – sua capacidade de envolvimento na realidade concreta. Se o território “D” estiver na Polônia, como um pesquisador qualitativo brasileiro poderá estudar tal objeto? Existe possibilidade de um intercâmbio, ou um pesquisador local para cooperar? Existe orçamento e tempo para realizar uma “imersão” temporária? Na pesquisa quantitativa, não existem tais dilemas, podendo assim, examinar qualquer território (ver Figura 5).

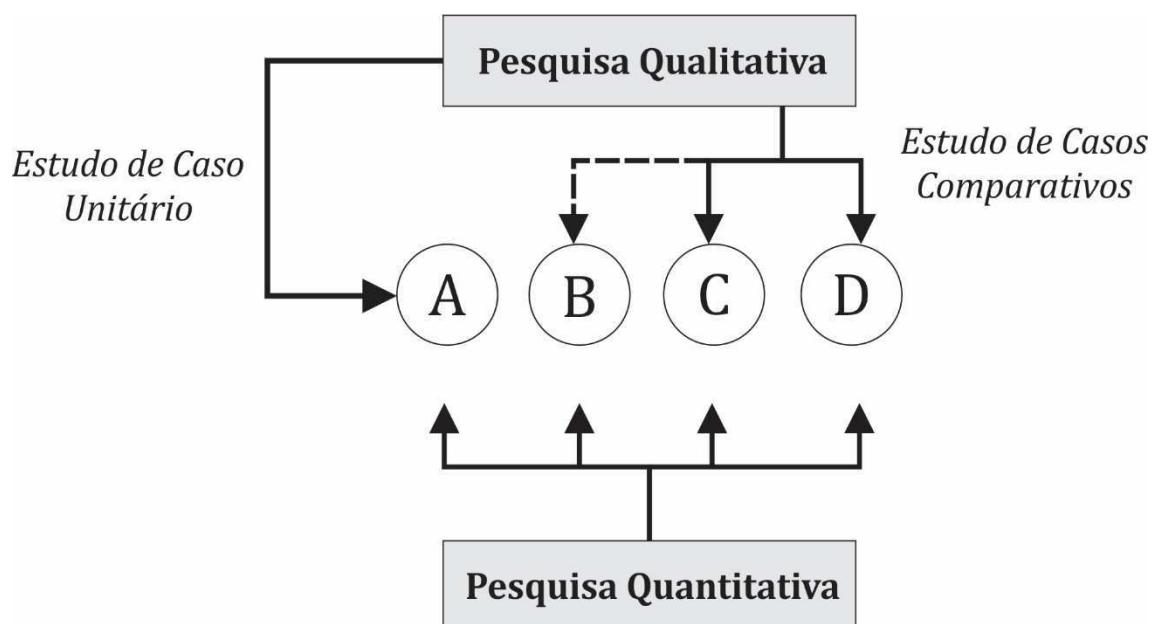
Isso não quer dizer que os estudos qualitativos sejam menos rigorosos que os estudos quantitativos – somente revelam que o material empírico (em estudo) é

¹³⁹ Para Flick (2009a, p. 47), isso pode incluir: casos extremos ou desviantes, casos particularmente típicos, casos distintos e casos sensíveis. Tudo dependerá dos objetivos do pesquisador.

¹⁴⁰ Ver Anjos, Silva e Ruiz (2015, p. 343).

diferente (Flick, 2009a, 2009b, Gibbs, 2009). Por exemplo, tanto Lopes e Hora (2010) como Cerqueira (2015) estudaram o Território do Sisal (na Bahia) a partir de métodos quantitativos, sendo que Lopes e Hora (2010, p. 280) estavam próximos do objeto de estudo, enquanto que Cerqueira (2015, p. 1-9) estava distante do objeto de estudo. Em ambos os casos, a proximidade ou a distância do objetivo de estudo não possui qualquer relevância, já que para os estudos quantitativos é mais importante – por exemplo – a qualidade e a acessibilidade dos bancos de dados, e a disponibilidade de softwares estatísticos e de análise de dados.

Figura 5 – Objetos de Estudo Territorial na Pesquisa Qualitativa e na Pesquisa Quantitativa



Fonte: Elaboração Própria. Ver também Flick (2009a, p. 62).

Enquanto nos estudos quantitativos o material empírico são os números e as bases de dados, nos estudos qualitativos o material são as realidades concretas (em estudo). Assim sendo, as pesquisas qualitativas estão interessadas nas perspectivas dos participantes, em suas práticas e rotinas do dia-a-dia, e em seus conhecimentos cotidianos (Flick, 2009a, p. 16). Neste contexto, a proximidade era muito relevante para Silva (2012a) ao realizar uma pesquisa qualitativa também sobre o Território do Sisal (na Bahia). A proximidade do objeto de estudo na pesquisa qualitativa pode ser ininterrupta – quando os pesquisadores estão permanentemente “dentro” do

objeto de estudo – ou descontinuada – quando os pesquisadores estão “fora” do objeto de estudo, mas realizam incursões temporárias e/ou específicas.

Por isso, na pesquisa qualitativa, a seleção do território a ser estudado deve levar em conta os recursos disponíveis ou necessários (como tempo, pessoal, apoio técnico, competências, experiências, financiamento, etc.). Na prática, os trabalhos de campo dos estudos qualitativos – as pesquisas nas realidades concretas – são muito mais complexos e/ou instáveis do que os números e as bases de dados dos estudos quantitativos. Na pesquisa qualitativa, os pesquisadores não têm qualquer controle sobre o objeto de estudo, pois estão mais “fora” do que “dentro” de laboratórios. O fato é que os recursos disponíveis ou necessários são limitados¹⁴¹, demandando dos pesquisadores um maior rigor na seleção dos territórios, já que obstáculos práticos podem comprometer a qualidade do relatório/texto final (Flick, 2009a, 2009b).

Após a seleção do território, os pesquisadores qualitativos precisam escolher se o estudo será um “estudo de caso unitário” ou um “estudo de casos comparativos”.¹⁴² Em um “estudo de caso unitário” basta selecionar apenas um território (ver Figura 5). Porém, se for um “estudo de casos comparativos”, os pesquisadores necessitam eleger dois ou mais territórios, o que torna a pesquisa qualitativa mais complexa, e logo, exige um desenho de investigação mais amplo e/ou flexível (ver Figura 5)¹⁴³. Por exemplo, Silva (2015) optou por estudar apenas o Território do Sisal (na Bahia), enquanto que Jeziorny (2015) optou por comparar o Território Vale dos Vinhedos (no Brasil) com o Território *Montilla-Moriles* (na Espanha). No primeiro, um “estudo de caso unitário”, e no segundo, um “estudo de casos comparativos”.

5.3 A Temática de Abordagem do Território

A próxima etapa é determinar o tema com que se abordará o(s) território(s) em estudo. É importante frisar que, nos estudos de casos comparativos, a temática de abordagem dos territórios (dois ou mais) deverá ser a mesma, possibilitando, em um segundo momento, a aplicação dos métodos da pesquisa comparativa. Na Figura

¹⁴¹ Por exemplo, o tempo de execução das pesquisas depende dos prazos de financiamento. Em suma, o bom desenho de pesquisa qualitativa é administrável em termos de recursos e tempo.

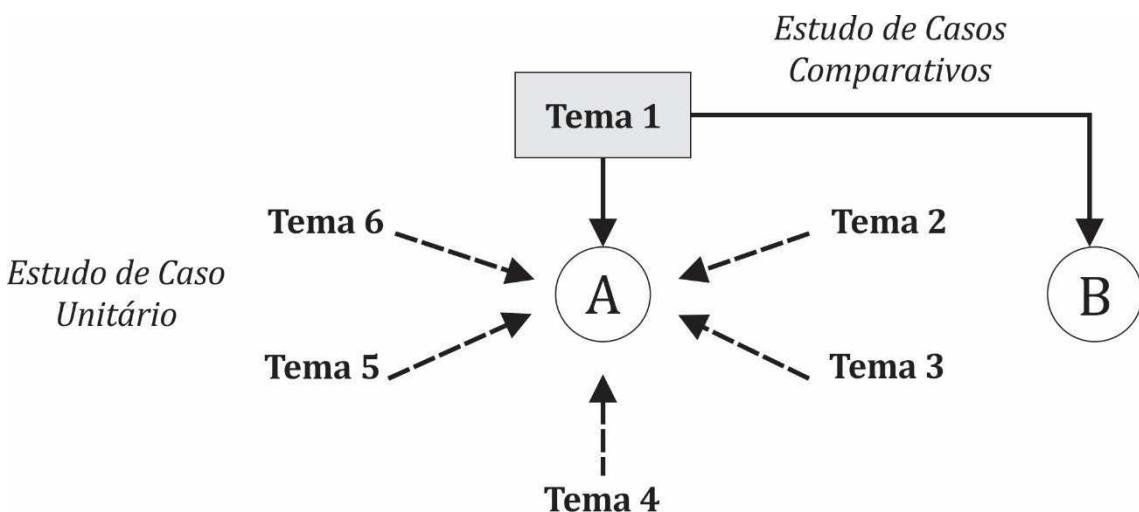
¹⁴² Ver Gibbs (2009, p. 20).

¹⁴³ A flexibilidade é o produto das necessidades que aparecerão durante a realização da pesquisa. Uma maior flexibilidade exige também pesquisadores mais experientes (Flick, 2009a, p. 44-45).

5, por exemplo, ao comparar o território “C” e “D”, o pesquisador qualitativo deverá fazer a partir da mesma temática – jamais a partir de temáticas diferentes. Alguns pesquisadores qualitativos mais experientes podem também mesclar duas ou mais temáticas em suas análises territoriais – seja em torno do “estudo de caso unitário”, seja em torno do “estudo de casos comparativos”. Em todos os casos, é a temática que determinará o foco de observação do objeto de estudo¹⁴⁴.

Por exemplo, ao escolher o território “A”, os pesquisadores podem estudar o sistema educacional, ou os aspectos geomorfológicos do território, ou as mudanças climáticas, ou a governança política territorial, ou as políticas públicas territoriais, entre outros (ver Figura 6). Além disso, os pesquisadores podem mesclar duas ou mais temáticas como, por exemplo, estudar o sistema educacional e os seus efeitos no capital humano e social do território, ou estudar as políticas públicas territoriais e os seus efeitos no rendimento não-agrícola territorial (ver Figura 6). Portanto, ao determinar o(s) tema(s), é possível desenhar os enfoques teóricos, epistemológicos e metodológicos a serem utilizados na pesquisa qualitativa (Flick, 2009a, p. 9). Em suma, cada tema pode ter uma forma de abordagem diferente.

Figura 6 – A Temática de Abordagem do(s) Objeto(s) de Estudo na Pesquisa Qualitativa



Fonte: Elaboração Própria. Ver também Flick (2009a, p. 73-120).

¹⁴⁴ Ou seja, o mesmo objeto de estudo pode ser observado de ângulos ou perspectivas diferentes, sendo possível produzir variadas análises do mesmo objeto de estudo (ver Figura 6).

Em outras palavras, com a delimitação do tema/assunto, é possível eleger as posições teóricas mais adequadas para o estudo, e em seguida, os métodos de coleta de dados e de interpretação mais adequados ao programa teórico em questão. É importante destacar que as escolhas teóricas, epistemológicas e metodológicas não devem sofrer “juízos de valor”, já que (as escolhas) devem levar em conta o “produto científico” (artigos, livros, relatórios, etc.) ou o “produto prático” (políticas públicas, mudanças administrativas, etc.) desejado. Ao delimitar o(s) tema(s), o(s) autor(es) pôde(m) traçar os enfoques teóricos, epistemológicos e metodológicos do estudo, levando em conta o público-alvo da pesquisa, o rigor científico do relatório/texto final, e os objetivos gerais e específicos traçados no projeto de pesquisa.

Segundo Flick (2009a, p. 9), “[...] a pesquisa qualitativa parte da ideia de que os métodos e a teoria devem ser adequados àquilo que se estuda [...]. Em termos práticos, isso significa que a pesquisa qualitativa é um “guarda-chuva” que abrange uma série de enfoques teóricos, epistemológicos e metodológicos das ciências sociais (Angrosino, 2009; Banks, 2009; Barbour, 2009; Flick, 2009a, 2009b; Gibbs, 2009). Quanto mais sensíveis, mais flexíveis, e mais ajustáveis forem os enfoques, melhor será o desenho do estudo qualitativo. Isso porque toda pesquisa qualitativa é uma atividade prática que requer o exercício do julgamento em contexto e o princípio da adequação – e não somente uma questão de simplesmente seguir normas teóricas, epistemológicas e metodológicas (Flick, 2009a, p. 73-120).

5.4 Temporalidade: Passado, Presente e/ou Futuro

Os pesquisadores qualitativos precisam também definir a temporalidade do estudo territorial, ou seja, precisam definir se vão analisar eventos passados (análise retrospectiva), eventos presentes (análise conjuntural) e/ou eventos futuros (análise prospectiva) (Flick, 2009a, p. 68). Quando o estudo territorial abrange apenas um período temporal é um estudo predominantemente transversal, e quando abrange mais de um período temporal é um estudo predominantemente longitudinal¹⁴⁵. Assim sendo, a seleção do(s) período(s) temporal(is) depende dos objetivos científicos dos

¹⁴⁵ O estudo predominantemente longitudinal pode prever múltiplas coletas ao longo do tempo. Um pesquisador pode passar décadas “debruçado” sobre o mesmo território – realizando múltiplos e sucessivos trabalhos de campo para capturar a evolução dos fenômenos no tempo (Angrosino, 2009; Barbour, 2009; Flick, 2009a, 2009b).

pesquisadores, e também, dos recursos disponíveis ou necessários para realizar a pesquisa. É importante frisar que o estudo predominantemente longitudinal é mais complexo do que o estudo predominantemente transversal.

Na pesquisa qualitativa, a análise retrospectiva requer que os pesquisadores acessem dados, documentos ou materiais históricos¹⁴⁶. Já, na análise conjuntural, os pesquisadores necessitam acessar os contextos, as situações e os eventos (em curso) que representam a relevância dos fenômenos em análise (Flick, 2009a, p. 46-48). Na análise prospectiva, os pesquisadores precisam acumular experiências em torno do objeto de estudo e da temática para serem capazes de produzirem previsões e/ou tendências para o futuro. O fato é que, independentemente da temporalidade adotada na pesquisa, os pesquisadores qualitativos devem se *conectar* com as realidades em estudo – as pessoas, as instituições, os documentos e as interações sociais enredadas na produção das realidades concretas passadas, presentes e/ou futuras.

5.5 Níveis de Análise: “Micro-Sociológica” e “Macro-Sociológica”

Outro aspecto importante que os pesquisadores qualitativos precisam definir é em qual nível sociológico (em razão da pesquisa qualitativa estudar o mundo social) (Flick, 2009a, p. 8) executarão o estudo territorial. Neste contexto, o nível “micro” se refere aos estudos centrados nos indivíduos, enquanto que o nível “macro” se refere aos estudos centrados nas instituições (Giddens e Sutton, 2013, p. 50-51). Assim, ao determinar o nível sociológico do estudo, é possível organizar um plano para coletar e analisar as evidências que permitirão aos pesquisadores qualitativos responder aos problemas do estudo. Compreender a diferença, entre o nível “micro” e “macro”, é fundamental para executar a pesquisa de campo, já que analisar experiências de indivíduos é muito diferente de analisar experiências institucionais.

No caso do nível “micro”, em geral, o estudo territorial qualitativo centrará os métodos de pesquisa em experiências de indivíduos (estudos biográficos¹⁴⁷) ou em grupos de indivíduos (grupos focais¹⁴⁸). A ideia é examinar as interações e convívios

¹⁴⁶ Isso inclui ainda o acesso a entrevistas com pessoas que participaram dos eventos passados e/ou a materiais visuais históricos que permitam uma análise retrospectiva (Angrosino, 2009; Banks, 2009; Barbour, 2009; Flick, 2009a, 2009b; Gibbs, 2009).

¹⁴⁷ Sobre a análise biográfica, ver Gibbs (2009, p. 79-103).

¹⁴⁸ Segundo Barbour (2009, p. 21), é estudar a interação em um grupo, em relação a um tema específico. São indispensáveis a participação e a interação dos pesquisadores com os grupos focais.

(formais e informais) que se desenvolveram ou que estejam se desenvolvendo no objeto “geográfico” de estudo. Por exemplo, pode-se estudar o território “B” a partir da experiência de vida de um líder social, ou um líder político, ou um agricultor, ou um empresário (o foco é individual). Ou pode-se estudar o território “C” a partir das experiências de vida em conjunto – mediante o uso do grupo focal, em que o líder social, o líder político, o agricultor e o empresário estariam envolvidos de forma conjunta ou conflituosa durante a pesquisa de campo (o foco é grupal).

No caso do nível “macro”, em geral, o estudo territorial qualitativo centrará os métodos de pesquisa em experiências institucionais. Isso significa que a coleta de dados e a interpretação acontecerão a partir de interações e convívios (formais e informais) dentro das instituições e entre as instituições. O foco não são os indivíduos (ou grupos de indivíduos), mas como os indivíduos (ou grupos de indivíduos) agem em nome das instituições, e como as instituições se organizam para interagir e/ou interatuar com outras instituições. Neste sentido, os pesquisadores podem coletar dados qualitativos tanto junto às bases socioinstitucionais das instituições como nas cúpulas dirigentes destas instituições (sendo que as cúpulas detêm o “monopólio do poder organizativo” e a “legitimidade junto à base social”)¹⁴⁹.

Além disso, os pesquisadores qualitativos podem operar as suas análises em um nível intermediário: chamado de “meso-sociológica” (Giddens e Sutton, 2013, p. 50-51). O nível “meso” está entre os fenômenos “micro” e os fenômenos “macro”. Ou seja, é uma mescla entre as experiências de indivíduos ou de grupos de indivíduos, e as experiências institucionais. Por exemplo, pode-se analisar o território “B” a partir da experiência de vida de um líder social que foi protagonista na organização de uma cooperativa local, e como essa instituição contribuiu para o desenvolvimento local. Neste caso, combina-se o estudo individual (ou estudo biográfico) com o estudo das interações e dos convívios (formais e informais) institucionais, e vice-versa (Flick, 2009a, 2009b; Gibbs, 2009).

Independentemente do nível “micro”, “meso” ou “macro”, as amostragens dos casos devem ser capazes de representar a relevância do fenômeno a ser estudado em termos de experiências e de envolvimentos dos participantes com o fenômeno.

¹⁴⁹ Essa é a perspectiva da abordagem do *neocorporativismo*, em que se reconhece que as lideranças manifestam, em suas opiniões/ações (institucionalizadas ou não), os conflitos abertos/explícitos e fechados/implícitos, e as concertações dos grupos que representam. Ver Schmitter (1985).

Neste contexto, as amostragens de indivíduos (nível “micro”) ou instituições (nível “macro”) também não seguem a noção clássica de amostragem – podendo assumir outros métodos de amostragem intencional – como, os casos extremos ou desviantes, os casos particularmente típicos, os casos distintos, os casos sensíveis, etc. Em suma, as amostragens dos casos devem ser suficientemente relevantes para construir um *corpus* de materiais/artefatos sociais capazes de descrever os sistemas de valores, ideias e práticas do(s) objeto(s) “geográfico(s)” em estudo.

5.6 *Corpus de Materiais/Artefatos Empíricos*

A pesquisa qualitativa obtém dados e materiais/artefatos empíricos em várias fontes, e a partir de diferentes métodos de coleta de dados. Na prática, a pesquisa qualitativa é desenvolvida no campo de tensão entre a criatividade¹⁵⁰ (metodológica, teórica, conceitual e prática) e o rigor (metodológico) no estudo dos fenômenos, dos processos, das pessoas e das instituições (Flick, 2009a, p. 91). As várias fontes e os diferentes métodos de coleta de dados devem ser aplicados conforme o princípio da adequação, levando em conta, em algumas situações, as estratégias de “atalho” (ou seja, métodos adequados ao tempo disponível) (Flick, 2009a; Gibbs, 2009). A ideia é, através da coleta de dados, construir um *corpus* de materiais/artefatos empíricos sobre o(s) território(s) em estudo (Atkinson, 2005).

Para coletar os dados das experiências de indivíduos, grupos de indivíduos e/ou instituições (ou seja, indivíduos e/ou grupos de indivíduos que agem em nome das instituições) recomenda-se o uso de entrevistas e/ou grupos focais. Ambos os métodos podem ser combinados com o intuito de produzir uma “fala privada” e uma “fala pública” em conjunto (Barbour, 2009, p. 74). Em geral, as entrevistas produzem uma “visão privada”, sendo um dos métodos de coleta de dados mais predominantes na pesquisa qualitativa. Neste contexto, as entrevistas podem ser: entrevistas únicas baseadas em um roteiro estruturado ou semiestruturado¹⁵¹; entrevistas repetidas ou

¹⁵⁰ Em outras palavras, criatividade para usar os métodos, para explorar os campos, para assumir novas ideias e perspectivas e para adaptar os métodos e/ou planos (Flick, 2009a, p. 90-91).

¹⁵¹ O roteiro estruturado é mais rígido e sistemático que o roteiro semiestruturado. No caso do roteiro semiestruturado, os pesquisadores têm maior flexibilidade para se ajustarem às dinâmicas concretas e às necessidades metodológicas da pesquisa (Angrosino, 2009, p. 61-67).

contínuas (estudos longitudinais); entrevistas em grupo¹⁵²; ou entrevistas narrativas (estudos biográficos)¹⁵³ (Flick, 2009a, p. 106-107; Merton e Kendall, 1946)¹⁵⁴.

Já os grupos focais produzem uma “visão pública”, derivada da discussão e da interação entre o(s) grupo(s) e o(s) pesquisador(es). Assim, os dados gerados pelos grupos focais refletem a dinâmica deste, em vez de proporcionarem um registro fiel das visões dos participantes individuais (Barbour, 2009, p. 116). Ou seja, o propósito é obter materiais/artefatos empíricos a partir dos “discursos compartilhados”, e não dos “comentários privados” (como fazem as entrevistas). Neste sentido, o desenho da pesquisa qualitativa deve refletir nos grupos focais a diversidade da amostragem, e não a representatividade da amostragem¹⁵⁵. Para isso, os pesquisadores precisam ser observadores, ouvintes e participantes dos contextos em estudo, captando assim as diversidades, as nuances e as sensibilidades sociais (Barbour, 2009, p. 21-87).

Para coletar os dados dos lugares e/ou eventos específicos recomenda-se o uso da etnografia¹⁵⁶ ou observação¹⁵⁷ (Angrosino, 2009). Ambos os métodos podem também ser usados para coletar dados em instituições (ver Figura 7) (Flick, 2009a, p. 121-122). A ideia da etnografia e/ou da observação é descrever “as dinâmicas dos grupos organizados em comunidades ou sociedades” – analisando “suas instituições, seus comportamentos, suas produções materiais e suas crenças” (Angrosino, 2009, p. 16-31). A diferença em relação aos grupos focais, é que a etnografia e a observação produzem uma “visão pública” *in loco*, a partir de comportamentos vividos e de uma “imersão” total no objeto de estudo¹⁵⁸ (Angrosino, 2009, p. 16-17). É importante frisar que os grupos focais ocorrem em ambientes relativamente controlados.

¹⁵² São entrevistas individuais em conjunto, e não uma discussão em grupo como no grupo focal. Ver também Flick (2009a, 2009b), Gibbs (2009) e Merton e Kendall (1946).

¹⁵³ As histórias narrativas podem ser contadas de modo realístico, de modo confessional, e de modo impressionista (*flashback* ou *flashforward*) (Flick, 2009a, p. 32). Sobre a análise narrativa, ver Gibbs (2009, p. 79-103).

¹⁵⁴ Para entrevistas, “[...] a amostragem é orientada para encontrar as pessoas certas [...]. Geralmente, se utiliza a amostragem intencional – a amostragem aleatória ou formal costuma ser exceção (Flick, 2009a, p. 50, 108-112).

¹⁵⁵ A questão não é o número de indivíduos na população como um todo (representatividade), mas sim os *insights* que podem ser obtidos a partir da amostragem (diversidade) (Barbour, 2009, p. 86).

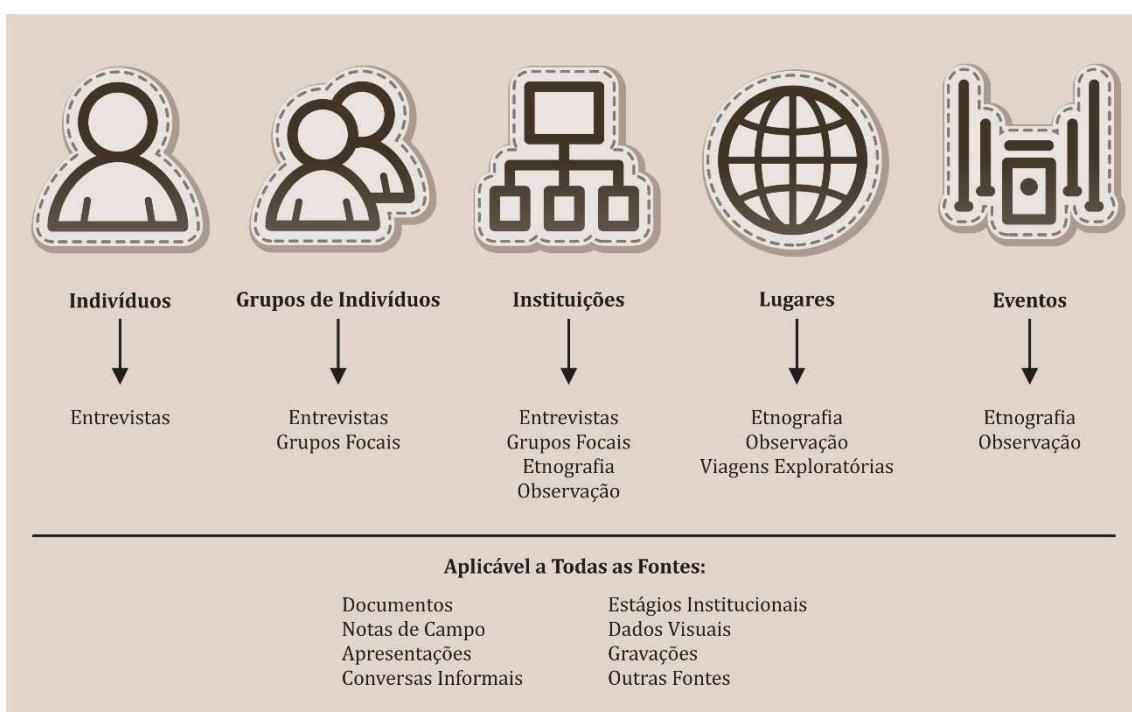
¹⁵⁶ A etnografia significa literalmente a descrição de um povo (Angrosino, 2009; Knoblauch, 2005).

¹⁵⁷ A observação pode ser, por exemplo, descritiva (do campo em estudo), direcionada ou seletiva. Ver Flick (2009b, p. 109-110).

¹⁵⁸ Isso significa “[...] analisar a formação de situações sociais participando dos processos relevantes e observando como eles se desdobram [...]” (Flick, 2009a, p. 120).

A etnografia e a observação podem incluir lugares e/ou eventos formais e/ou informais, e em estudos de casos comparativos podem incluir *multissítios*. Além do mais, a etnografia e a observação podem ser “participantes” ou “não-participantes”. Segundo Angrosino (2009, p. 73-76), o pesquisador pode assumir, pelo menos, quatro posturas/papéis diante do objeto de estudo: (1) observador invisível; (2) observador como participante; (3) participante como observador; e (4) participante totalmente envolvido. Em geral, as posturas/papéis “não-participantes” são mais aconselhadas nos estudos científicos – evitando “juízos de valor”, e julgamentos parciais acerca do objeto de estudo (Angrosino, 2009, p. 33-34). Ou seja, os pesquisadores devem evitar que suas emoções e opiniões pessoais permeiem a pesquisa qualitativa¹⁵⁹.

Figura 7 – Corpus de Materiais/Artefatos Empíricos na Pesquisa Qualitativa



Fonte: Elaboração Própria.

Além disso, os estudos qualitativos podem ser completados com documentos, notas de campo, apresentações, conversas informais, estágios institucionais, dados visuais (pinturas, fotografias, filmes, vídeos, desenhos, diagramas e outras imagens),

¹⁵⁹ Como destaca Flick (2009a, p. 135), o ideal é uma “análise justa”, sem constrangimentos e magoas. Já Gibbs (2009, p. 119) confirma que a boa pesquisa qualitativa é objetiva, precisa e não-tendenciosa. Ver também Flick (2009b, p. 31-35).

viagens exploratórias, gravações, entre outros (ver Quadro 3) (Banks, 2009, p. 17; Gibbs, 2009, p. 17). Esses diversos métodos de coleta de dados podem ser mesclados com as entrevistas, os grupos focais, a etnografia e a observação – transformando qualquer forma (escrita, auditiva e/ou visual) de comunicação humana em dados qualitativos (ver Figura 7) (Flick, 2009a, p. 106; Gibbs, 2009, p. 17). Neste sentido, quanto mais métodos de coleta de dados forem utilizados maior será a “densidade” do estudo, e mais complexa será a análise dos dados qualitativos.

Quadro 3 – Alguns Métodos de Coleta de Dados na Pesquisa Qualitativa

Método	Descrição
Documentos	Livros, artigos científicos, manuais, atas de reuniões, projetos, relatórios, etc. Podem incluir também resumos, esquemas, memorandos e publicidade.
Notas de Campo	Fichamentos e anotações realizadas durante a “imersão” temporária ou total no objeto de estudo.
Apresentações	Material utilizado por indivíduos, grupos de indivíduos, instituições, lugares ou eventos para apresentar algo formalmente ou informalmente.
Conversas Informais	São dados e materiais/artefatos empíricos obtidos em conversas informais ou de bastidores. Podem incluir igualmente informações restritas, sigilosas e/ou privilegiadas.
Estágios Institucionais	É a “imersão” temporária e cotidiana com indivíduos ou grupos de indivíduos, e/ou em instituições. É a convivência do(s) pesquisador(es) com o objeto de estudo e seus principais atores sociais, econômicos e políticos.
Dados Visuais	Pinturas, fotografias, filmes, vídeos, desenhos, diagramas e outras imagens. Os dados visuais podem ser: formais ou informais; criados pelos pesquisadores qualitativos ou obtidos de terceiros; e, fixos (visão “congelada”) ou dinâmicos (visão “em movimento”).
Viagens Exploratórias	São viagens dentro do objeto de estudo com o propósito de aguçar as intuições e obter <i>insights</i> acerca da realidade concreta e do ambiente local em estudo.
Gravações	Áudios obtidos com os indivíduos e os grupos de indivíduos, em instituições, em lugares e em eventos. Podem ser áudios formais ou informais.

Fonte: Atkinson (2005, p. 8-12), Banks (2009, p. 18), Gibbs (2009, p. 44-53), Pimentel (2001, p. 180-184) Putnam (1996, p. 19-31) e Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009).

Nos estudos territoriais, quanto mais *holística* for a pesquisa qualitativa maior será a sua capacidade de compreender o objeto de estudo. Por exemplo, Silva (2012a)

percorreu mais de 4 mil quilômetros nos 20 municípios que compõem o Território do Sisal (na Bahia) realizando viagens exploratórias, observação etnográfica, e mais de 50 entrevistas com indivíduos, grupos de indivíduos e instituições (ver Figura 7). Além disso, Silva (2012a) participou como observador de dois eventos territoriais – duas Plenárias realizadas pelo CODES Sisal – e reuniu um amplo conjunto de atas de reuniões, documentos institucionais, notas de campo, conversas informais, etc. Esse *corpus* de materiais/artefatos empíricos possibilitou que Silva (2012a) realizasse uma análise “densa” do Território do Sisal (na Bahia).

Essa triangulação de metodologias (de coleta de dados) permite a triangulação de teorias, de perspectivas, de dados, e de trabalhos entre diferentes pesquisadores (Flick, 2009b, p. 65-73). Ou seja, a triangulação na pesquisa qualitativa possibilita a utilização de uma matriz científica *multifacetada*, que vai “além de uma abordagem”, concertando múltiplos pontos de referências para situar a posição de um objeto de estudo (Flick, 2009b, p. 61-62). Nos estudos territoriais, a triangulação abre espaço para a diversidade, evitando visões e explicações rápidas e prematuras. É importante verificar tudo o que for possível, para que as evidências não dependam de uma única voz. Na prática, essa perspectiva *multifacetada* deve ser aplicada em paralelo, e não ser uma juntada de partes arbitrárias do processo de pesquisa¹⁶⁰.

¹⁶⁰ Ver Atkinson (2005), Flick (2009b, p. 104-106) e Mays e Pope (1995).

6 REFERENCIAL METODOLÓGICO DA PESQUISA COMPARATIVA NOS ESTUDOS TERRITORIAIS

Neste capítulo, apresentamos as ferramentas da pesquisa comparativa nos estudos territoriais. Na primeira seção, explanamos sobre a pesquisa comparativa como método de investigação. Na segunda seção, descrevemos os níveis territoriais de comparação: subnacional, nacional ou internacional. Na terceira seção, tracejamos as questões relacionadas ao que comparar, frisando as características, variáveis ou tópicos de comparação. Na quarta seção, esboçamos as questões relacionadas a como comparar, destacando as três principais estratégias da pesquisa comparativa. Enfim, na quinta seção, delineamos as questões relacionadas a porque comparar, analisando as três principais interpretações da pesquisa comparativa: a análise das diferenças, a análise das concordâncias e a análise das singularidades.

6.1 A Pesquisa Comparativa como Método de Investigação

A comparação é uma importante ferramenta de análise científica. Assim sendo, o propósito da pesquisa comparativa é confrontar dois ou mais estudos de casos, e uma ou mais características/variáveis/tópicos dos estudos de casos (Berg-Schlosser, 2012, p. 32-33; Collier, 1993, p. 105). Segundo Ghorra-Gobin (1998, p. 1-2), o método comparativo de investigação sempre existiu no campo científico, especialmente, nas ciências sociais. Por exemplo, desde o século XVIII, inúmeros estudos históricos¹⁶¹, sociológicos¹⁶², políticos¹⁶³ e econômicos¹⁶⁴ empregam a pesquisa comparativa como método de investigação (Ghorra-Gobin, 1998, p. 2; Schneider e Schmitt, 1998, p. 50). Porém, foi no início dos anos 1970, que ocorreu um *boom* na escrita sobre o método comparativo (Collier, 1993, p. 105).

¹⁶¹ Cabe destacar os trabalhos de Bloch (1928, p. 15-50) e de Hobsbawm (1973). Ver também Barros (2007, p. 7-21) e Targa (1991, p. 265-271).

¹⁶² No campo sociológico, por exemplo, utilizaram o método comparativo, os autores Comte (1988), Durkheim (2007) e Weber (1992). Ver as diferenças entre Comte, Durkheim e Weber, em Schneider e Schmitt (1998, p. 50-78), e em Ragin e Zaret (1983, p. 731-754).

¹⁶³ Por exemplo, Moore Jr. (1983) compara as origens sociais da ditadura e da democracia, enquanto que Skocpol (1979) compara os Estados e as revoluções sociais da França, Rússia e China.

¹⁶⁴ Por exemplo, Marx (1996a, 1996b), ao longo de sua obra *O Capital*, trabalhou sistematicamente com o confronto entre as “formações pré-capitalistas” e as “formações capitalistas”.

Neste sentido, vários estudiosos buscaram formular uma síntese das questões básicas de comparação e da relação entre o método comparativo e os outros ramos da metodologia científica (Collier, 1993, p. 105). Destacam-se – na elaboração de um “quadro útil” para desenvolver a pesquisa comparativa – os autores Lijphart (1971) e Ragin (1987)¹⁶⁵. Ambos – Lijphart (1971) e Ragin (1987) – tinham a finalidade de sistematizar as ferramentas e as técnicas do método comparativo, estabelecendo um conjunto de estratégias de pesquisa e formas de interpretações dos dados. Na prática, a pesquisa comparativa passou a contar com: princípios, tipologias, categorizações, lógicas e configurações/desenhos (Berg-Schlosser, 2012, p. 32-40; Collier, 1993, p. 105-113; Lijphart, 1971, p. 682-693; Ragin, 1987, p. 13-16).

Mas, o que é a pesquisa comparativa? É um método científico de investigação que através do raciocínio comparativo busca encontrar semelhanças e/ou diferenças, entender deslocamentos e/ou mutações, captar regularidades e/ou singularidades, identificar continuidades e/ou descontinuidades, entre outros (Collier, 1993, p. 105; Schneider e Schmitt, 1998, p. 49-50; Targa, 1991, p. 267). É a pesquisa comparativa que permite romper com a “*endogenia cognitiva*”, ao colocar paralelamente dois ou mais estudos de casos previamente selecionados. Ou seja, o método comparativo estabelece “associações válidas de causas potenciais com os fenômenos específicos que se procura explicar” (Skocpol, 1979, p. 48-49). Logo, a “demonstração paralela” possibilita compreender os contextos gerais dos campos em estudo.¹⁶⁶

Enquanto a pesquisa de caso “unitário” está focalizada em um único objeto de estudo, a pesquisa comparativa trabalha com dois ou mais objetos de estudos. Para Lijphart (1971, p. 687), o ideal é que a pesquisa comparativa focalize poucos casos e poucas variáveis/tópicos (ou seja “*small N*”). Quanto maior a quantidade de casos e variáveis/tópicos, mais complexo será o desenho da pesquisa comparativa, e mais dispersos podem ser os resultados finais (Collier, 1993, p. 108-111; Lijphart, 1971, p. 687-690). Por exemplo, não há dúvidas de que o estudo comparativo de Skocpol (1979) – que analisa *comparativamente* as revoluções sociais da França, Rússia e

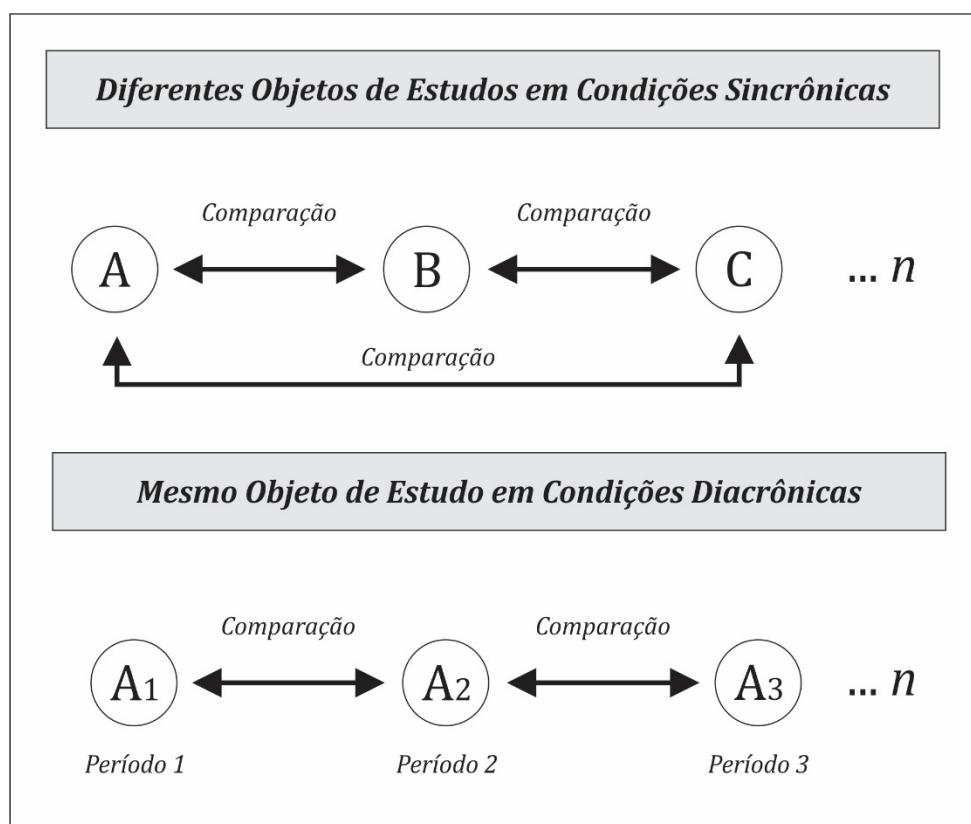
¹⁶⁵ Collier (1993, p. 105) destaca também outros autores, como: “Merritt e Rokkan, 1966; Kalleberg, 1966; Verba, 1967; Smelser, 1968; Lasswell, 1968; Przeworski e Teune, 1970; Sartori, 1970; Merritt, 1970; Etzioni e Dubow, 1970; Vallier, 1971; Zelditch, 1971; Armer e Grimshaw, 1973”. Ver também Berg-Schlosser (2012) e Rihoux e Ragin (2009).

¹⁶⁶ Ver Bloch (1928, p. 15-50), Schneider e Schmitt (1998, p. 50-78) e Targa (1991, p. 267-271).

China – é mais complexo do que o estudo de caso “unitário” de Hobsbawm (1992) – que analisa a revolução social da França.

Nos estudos territoriais, a pesquisa comparativa envolve a seleção de dois ou mais territórios (ver Figura 8)¹⁶⁷. Por exemplo, Cerqueira (2015, p. 1-9) comparou o Território Litoral Sul com o Território do Sisal (ambos na Bahia); enquanto que Jeziorny (2015, p. 231-254) optou por comparar o Território Vale dos Vinhedos (no Brasil) com o Território *Montilla-Moriles* (na Espanha). Já Jesus (2013, p. 29) resolveu comparar cinco territórios: o Território do Cerrado Mineiro (no Brasil), o Território Noroeste de Minas (no Brasil), o Território *Los Pedroches* (na Espanha), o Território *Medio Guadalquivir* (na Espanha), e o Território *Guadajoz e Campiña Este de Córdoba* (na Espanha). Nestes três exemplos, os pesquisadores realizaram comparações entre objetos de estudos diferentes, porém sincrônicos¹⁶⁸ (ver Figura 8).

Figura 8 – Objetos de Estudos na Pesquisa Comparativa em Condições Sincrônicas e Diacrônicas



Fonte: Elaboração Própria. Ver também Rihoux e Ragin (2009).

¹⁶⁷ Ver Gibbs (2009, p. 20).

¹⁶⁸ Ou seja, que ocorre, existe ou se apresenta precisamente ao mesmo tempo; ou simultâneo.

Além disso, os pesquisadores comparativos podem realizar comparações entre o mesmo objeto de estudo, mas em períodos diferentes. Isso significa que o mesmo objeto de estudo será analisado duas ou mais vezes, em momentos diacrônicos¹⁶⁹, com a finalidade de identificar variações no tempo. Neste contexto, os pesquisadores comparativos podem seguir dois caminhos: (1) realizar uma pesquisa “unitária” no período 1, e outra pesquisa “unitária” no período 2; e, por fim, realizar uma pesquisa comparativa entre o período 1 e 2; e (2) realizar uma pesquisa comparativa entre o período 1 (usando dados históricos) e o período 2 (o presente em curso). Em ambos os casos, é a temporalidade (passado, presente e/ou futuro) que transforma o mesmo objeto de estudo em vários objetos de estudos ao longo do tempo (ver Figura 8).

Na Figura 8, é possível observar a comparação em condições sincrônicas e diacrônicas (Rihoux e Ragin, 2009). Por exemplo, um pesquisador comparativo pode estudar três territórios distintos, “A”, “B” e “C”, comparando-os dentro de um mesmo intervalo de tempo (ver Figura 8). Enquanto isso, outro pesquisador comparativo pode estudar o território A em três períodos diferentes, “A1”, “A2” e “A3”, analisando e comparando a sua evolução no tempo (ver Figura 8). Assim, é importante destacar que, em ambas as condições – sincrônicas ou diacrônicas – quanto maior o número de territórios ou de períodos temporais – respectivamente – mais complexo será o desenho dos estudos territoriais comparativos, exigindo mais tempo, pessoal, apoio técnico, competências, experiências, financiamento, etc.¹⁷⁰

6.2 Níveis Territoriais de Comparação: Subnacional, Nacional ou Internacional

Na pesquisa comparativa, ao selecionar os territórios para a comparação, os pesquisadores comparativos determinam *intrinsecamente* qual será o nível da análise territorial: subnacional, nacional ou internacional. Por exemplo, Cerqueira (2015, p. 1-9) realizou uma comparação territorial subnacional; enquanto que Jesus (2013) e Jeziorny (2015) realizaram comparações territoriais internacionais. Neste sentido, quanto mais distantes forem as realidades dos objetos em comparação, maior será a necessidade de estabelecer mediações mínimas necessárias para proporcionar os resultados finais mais confiáveis. Em tese, isso significa que as comparações regionais

¹⁶⁹ Ou seja, a compreensão de um fato ou de um conjunto de fatos em sua evolução no tempo.

¹⁷⁰ Ver também Flick (2009a, 2009b) e Lijphart (1971, p. 691-693).

tendem a ser menos complexas do que as comparações nacionais; e as comparações nacionais tendem a ser menos complexas do que as comparações internacionais.

Na prática, os níveis territoriais de comparação – subnacional, nacional ou internacional – revelam que as análises territoriais comparativas podem ficar mais ou menos expostas a “erros operacionais”¹⁷¹, exigindo assim, que os pesquisadores comparativos se cerquem das mediações mínimas necessárias para a compreensão dos objetos em estudo. Por exemplo, na análise de Jesus (2013) e Jeziorny (2015), é importante lembrar que os territórios no Brasil realizam suas políticas territoriais em *reais* (uma moeda emergente), enquanto que os territórios na Espanha realizam suas políticas territoriais em *euro* (uma moeda de reserva internacional). Logo, essa mediação evita que se cometam erros de análise econômica em ambos os estudos, garantindo que os resultados finais sejam mais confiáveis.

Assim sendo, as mediações mínimas necessárias dentro dos níveis territoriais de comparação podem ser de diferentes naturezas, a saber: econômicas, geográficas, sociais, históricas, culturais, políticas, institucionais, etc. Ou seja, o problema não é comparar territórios muito diferentes, mas é desconsiderar as *bases* que produzem tais diferenças. Por exemplo, apesar de Cerqueira (2015) comparar dois territórios na Bahia – no mesmo nível subnacional – é preciso levar em conta os vários efeitos climáticos que atingem o Território Litoral Sul e o Território do Sisal. É importante destacar que o Território do Sisal está no semiárido baiano, e sofre historicamente com a seca; enquanto que o Território Litoral Sul está na costa litorânea da Bahia. O resultado é uma enorme diferença, por exemplo, no desenvolvimento agrário¹⁷².

6.3 Características, Variáveis ou Tópicos: O Que Comparar?

Após selecionar os objetos de estudos para a comparação, surge a pergunta: o que comparar? Neste momento, os pesquisadores comparativos precisam definir uma ou mais características/variáveis/tópicos dos estudos de casos (Ragin, 1987, p. 13-16). Na prática, isso significa que os pesquisadores comparativos precisam definir a temática ou as temáticas que serão comparadas entre os objetos de estudos. Quanto maior o número de características/variáveis/tópicos, mais complexo será o desenho

¹⁷¹ Ver Ragin (1987) e Ragin e Zaret (1983).

¹⁷² Ver também Silva (2012a, 2015).

da pesquisa comparativa, exigindo mais tempo, pessoal, apoio técnico, competências, experiências, financiamento, etc.¹⁷³ Em suma, isso revela que os objetos de estudos podem ser observados de ângulos ou perspectivas diferentes, sendo plausível fazer variadas análises do mesmo objeto de estudo, e entre os objetos de estudos.

Nos estudos territoriais, por exemplo, os pesquisadores comparativos podem comparar dois ou mais territórios, combinando diferentes temáticas, de preferência correlatas. Na Figura 9, é possível notar a comparação dos territórios “A”, “B” e “C”, em três temáticas: políticas territoriais, agricultura familiar e mudanças climáticas. Fundamentalmente, esse exemplo revela a matriz de combinações comparativas que os pesquisadores comparativos têm à disposição do estudo em questão. Por exemplo, é possível analisar as três temáticas separadamente por território, ou analisar as três temáticas em conjunto por território, e em seguida, é possível comparar as temáticas separadamente entre os três territórios, ou comparar as temáticas em conjunto entre os três territórios (ver Figura 9).

Logo, os exercícios das combinações comparativas dependerão dos objetivos científicos de cada estudo em questão. Portanto, os pesquisadores comparativos são livres para manejar os objetos de estudos e as características/variáveis/tópicos em função dos objetivos – gerais e específicos – da pesquisa comparativa. A flexibilidade metodológica permite que os resultados finais sejam mais confiáveis, mais densos e de melhor qualidade (Berg-Schlosser, 2012, p. 32-40). Como destaca a Figura 9, a flexibilidade metodológica pode ser, maior ou menor, conforme a complexidade das características/variáveis/tópicos dos estudos de casos. É importante lembrar que os estudos comparativos podem ter mais ou menos variáveis (ou seja, n), aumentando ou diminuindo o número de linhas e colunas na matriz de combinações.

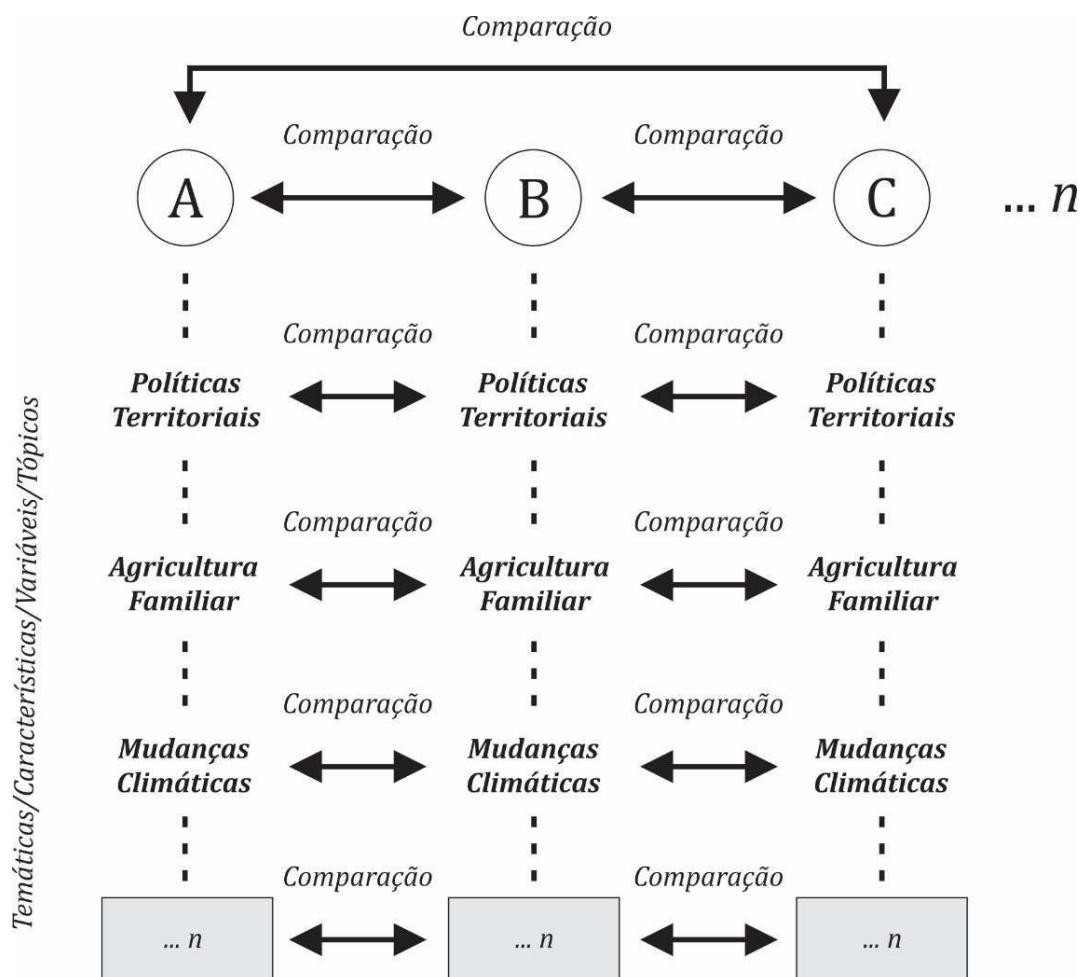
Por exemplo, Jesus (2013, p. 232-259) comparou cinco territórios¹⁷⁴, em uma matriz de 12 temáticas/características/variáveis/tópicos. Enquanto isso, Cerqueira (2015) comparou dois territórios – Território Litoral Sul e o Território do Sisal – em uma matriz de duas temáticas/características/variáveis/tópicos. Não há dúvidas de que – do ponto de vista comparativo – o estudo de Jesus (2013) é mais complexo do

¹⁷³ Ver Flick (2009a, 2009b).

¹⁷⁴ Território do Cerrado Mineiro (no Brasil), Território Noroeste de Minas (no Brasil), Território *Los Pedroches* (na Espanha), Território *Medio Guadalquivir* (na Espanha), e Território *Guadajoz e Campiña Este de Córdoba* (na Espanha). Ver Jesus (2013).

que o estudo de Cerqueira (2015). Paralelamente, isso revela que o trabalho de Jesus (2013) exigiu uma maior flexibilidade metodológica e, por conseguinte, correu maior risco de dispersão dos resultados finais. Cabe novamente frisar que, quanto maior for a matriz de combinações comparativas, mais complexo será o desenho da pesquisa comparativa, e mais dispersos podem ser os resultados finais.

Figura 9 – Temáticas, Características, Variáveis ou Tópicos na Pesquisa Comparativa



Fonte: Elaboração Própria. Ver também Flick (2009a, p. 62).

6.4 As Três Estratégias da Pesquisa Comparativa: Como Comparar?

Basicamente, a pesquisa comparativa pode adotar três estratégias de análise dos dados: (1) qualitativa (ou experimental); (2) quantitativa (ou estatística); e (3) mix “quali-quantitativo” (Collier, 1993, p. 109; Flick, 2009a, p. 22; Lijphart, 1971, p. 682-

693). Em todas as opções, a estatística descritiva pode ser utilizada para apoiar a comparação. Na prática, a escolha da estratégia de análise dos dados depende dos propósitos do(s) pesquisador(es). Neste cenário, a análise qualitativa é mais “aberta” e mais adequada para entender os “meios” (ver Capítulo 5), enquanto que a análise quantitativa é mais “fechada” e mais apropriada para entender os “fins”. Já a análise mix “quali-quanti” busca mesclar os métodos “abertos” e “fechados”, interpretando os “meios” e os “fins” da dinâmica da sociedade¹⁷⁵ (Merlino e Martínez, 2007).

Enquanto a análise qualitativa está baseada em texto e/ou escrita, a análise quantitativa tem como material empírico os números (Flick, 2009a, p. 9, 16). Essas diferentes práticas interpretativas e metodológicas permitem que os pesquisadores analisem os objetos de estudos de variadas maneiras: da visão mais histórica/social (*via experimental*) até a visão mais marginalista/positivista (*via estatística*). Neste sentido, por exemplo, os pesquisadores comparativos podem comparar os territórios “A” e “B” a partir dos movimentos dinâmicos da sociedade local, explorando métodos “abertos” e os “meios” como as sociedades locais tramam os seus projetos coletivos; ou, podem comparar os territórios “A” e “B” a partir de dados estatísticos agregados e “fechados”, e de uma análise “recortada” e “estática” da sociedade.

A análise comparativa quantitativa começa nos números (em múltiplas bases de dados), passa por um conjunto de modelos estatísticos e/ou econométricos, e por fim, produz novos resultados numéricos. Em outras palavras, os números “fechados” (de uma base de dados) são comparados com outros números “fechados” (de outras bases de dados), gerando novos resultados numéricos igualmente “fechados”. Nesta estratégia de análise dos dados, os pesquisadores comparativos podem operar com matrizes de combinações comparativas maiores e mais complexas – já que o *corpus* de dados estatísticos é manipulável em laboratórios, ou ambientes controlados. Na análise comparativa quantitativa, o mais importante é o acesso às bases de dados, e a qualidade dos números tabulados pelas bases de dados.

Enquanto isso, a análise comparativa qualitativa começa com o envolvimento dos pesquisadores comparativos com os objetos de estudos, passa por um *corpus* de materiais/artefatos empíricos, e por fim, resulta em um relatório/texto. Em termos

¹⁷⁵ Sobre a triangulação “quali-quanti”, ver Flick (2009b, p. 120-151).

práticos, a análise qualitativa é uma análise social¹⁷⁶, que converte a realidade concreta em texto/escrita analítica (Flick, 2009a). Em geral, a análise qualitativa trabalha com um grande volume de dados subjetivos, densos e complexos (Gibbs, 2009, p. 18, 27-64). Por isso, o ideal nesta estratégia de análise dos dados é operar com matrizes de combinações comparativas menores e menos complexas – já que o *corpus* de dados empíricos é “aberto”, difuso e diversificado (documentos, notas de campo, conversas informais, apresentações, dados visuais, etc.) (ver Capítulo 5)¹⁷⁷.

Por fim, a análise *mix “quali-quantí”* mescla o *corpus* de dados empíricos com o *corpus* de dados estatísticos (Angrosino, 2009; Banks, 2009; Barbour, 2009; Flick, 2009a, 2009b; Gibbs, 2009). Nesta estratégia de análise dos dados, os pesquisadores comparativos podem operar variados tamanhos de matrizes de combinações. Neste sentido, cabe destacar que a qualidade da análise *mix “quali-quantí”* dependerá – em muitos aspectos – da capacidade e da experiência do(s) pesquisador(es) em mesclar *dinamicamente* os aspectos positivos dos dados empíricos com os aspectos positivos dos dados estatísticos, minimizando paralelamente os aspectos negativos de ambos os dados (Angrosino, 2009; Banks, 2009; Barbour, 2009; Flick, 2009a, 2009b; Gibbs, 2009; Ragin, 1987; Ragin e Zaret, 1983; Rihoux e Ragin, 2009).

6.5 As Três Interpretações da Pesquisa Comparativa: Por Que Comparar?

Depois de selecionar os objetos de estudos, determinar o nível de comparação, estabelecer o que comparar, e confirmar como comparar, surge a pergunta: por que comparar? Basicamente, a pesquisa comparativa conta com três interpretações dos dados: (1) análise das diferenças (ou contrastes); (2) análise das concordâncias (ou semelhanças); e (3) análise das singularidades (ou particularidades). Assim sendo, os objetivos da pesquisa comparativa são: encontrar semelhanças e/ou diferenças, entender deslocamentos e/ou mutações, captar regularidades e/ou singularidades, identificar continuidades e/ou descontinuidades, entre outros (Collier, 1993, p. 105; Mill, 1974, p. 193-208; Skocpol, 1979, p. 48-49). Na prática, essas três interpretações acabam se mesclando e se complementando na dinâmica da pesquisa.

¹⁷⁶ Ou seja, lida com realidades múltiplas e socialmente construídas (Gibbs, 2009, p. 22).

¹⁷⁷ Por exemplo, as análises comparativas qualitativas (ou *Qualitative Comparative Analysis*) podem incluir *multissítios* (Flick, 2009a, 2009b; Gibbs, 2009; Rihoux e Ragin, 2009).

Nos estudos territoriais, por exemplo, os pesquisadores comparativos buscam, dentro das temáticas/características/variáveis/tópicos selecionados, mapear e/ou analisar as diferenças, semelhanças e singularidades dos territórios em estudo¹⁷⁸. Na Figura 9, os pesquisadores comparativos podem comparar as diferenças entre as políticas territoriais dos territórios “A”, “B” e “C”; podem comparar as diferenças entre as agriculturas familiares dos três territórios; podem analisar e/ou comparar as singularidades das mudanças climáticas nos três territórios; podem comparar as semelhanças e/ou as singularidades entre as políticas territoriais dos três territórios; entre outras interpretações analíticas. O fato é que os pesquisadores comparativos têm à sua disposição um leque de ferramentas interpretativas.

6.5.1 Análise das Diferenças (ou Contrastos)

A primeira interpretação da pesquisa comparativa é aquela que identifica as diferenças ou os contrastes entre os objetos de estudos. Neste sentido, existem, pelo menos, dois caminhos: (1) analisar as diferenças entre objetos de estudos diferentes; e (2) analisar as diferenças entre objetos de estudos semelhantes. É importante frisar que as análises das diferenças (ou contrastes) envolvem – em geral – fenômenos que podem ser copiados e/ou *transplantados* no curto, no médio ou no longo prazo. Em suma, tratam-se de diferenças ou contrastes que, muitas vezes, podem se converter, num segundo momento, em concordâncias ou semelhanças (Mill, 1974, p. 193-208; Skocpol, 1979, p. 48-49). Na prática, são as diferenças ou os contrastes que ajudam a explicar as assimetrias entre os objetos de estudos¹⁷⁹.

Por exemplo, os pesquisadores comparativos podem analisar as diferenças das agriculturas familiares de três territórios geograficamente diferentes: um território montanhoso (“A”), um território semiárido (“B”), e um território de pequenas ilhas (“C”) (ver Figura 9); ou, podem analisar as diferenças das políticas territoriais para o turismo de três territórios geograficamente semelhantes: todos montanhosos (“A”, “B” e “C”) (ver Figura 9). Nestes dois exemplos, as diferenças giravam em torno das características geográficas dos territórios – porém, na prática, essas características

¹⁷⁸ Por exemplo, com a perspectiva de compreender as diferenças, semelhanças e singularidades entre os estágios de desenvolvimento, as “centelhas” que promoveram esse desenvolvimento, e os resultados econômicos e sociais desses processos nos distintos territórios em estudo.

¹⁷⁹ Ver também Ragin (1987), Ragin e Zaret (1983) e Rihoux e Ragin (2009).

podem ser econômicas, sociais, culturais, institucionais, políticas, etc. (Mill, 1974, p. 193-208). Assim sendo, as diferenças ou os contrastes podem existir entre objetos de estudos diferentes e entre objetos de estudos semelhantes.

6.5.2 Análise das Concordâncias (ou Semelhanças)

A segunda interpretação da pesquisa comparativa é aquela que identifica as concordâncias ou as semelhanças entre os objetos de estudos. Assim, essa segunda interpretação é exatamente oposta à primeira interpretação. Neste sentido, existem, pelo menos, dois caminhos: (1) analisar as concordâncias entre objetos de estudos diferentes; e (2) analisar as concordâncias entre objetos de estudos semelhantes. Na prática, as concordâncias ou as semelhanças são fenômenos analíticos/instrumentais que podem ser copiados e/ou *transplantados* no curto, no médio ou no longo prazo; e podem se converter, num segundo momento, em diferenças ou contrastes (Collier, 1993, p. 105-113; Mill, 1974, p. 193-208). São as concordâncias ou as semelhanças que ajudam a explicar as simetrias entre os objetos de estudos.

Por exemplo, os pesquisadores comparativos podem analisar as semelhanças das políticas territoriais de três territórios economicamente diferentes: um território pobre e mais rural (“A”), um território rico e mais rural (“B”), e um território rico e mais urbano (“C”) (ver Figura 9); ou, podem analisar as semelhanças das políticas territoriais de três territórios geograficamente e economicamente semelhantes: são todos territórios semiáridos, e pobres e mais rurais (“A”, “B” e “C”) (ver Figura 9). Nestes dois exemplos, as semelhanças *gravitam* em torno dos atributos econômicos dos territórios – contudo, esses atributos podem ser geográficos, sociais, culturais, institucionais, políticos, históricos, etc. Assim, as concordâncias ou as semelhanças podem existir entre objetos de estudos diferentes e semelhantes.

6.5.3 Análise das Singularidades (ou Particularidades)

A terceira interpretação da pesquisa comparativa é aquela que identifica as singularidades ou as particularidades entre os objetos de estudos. Logo, essa análise interpretativa dos dados comparativos leva em conta os fenômenos “exclusivos”, que não podem ser copiados e/ou *transplantados* entre os objetos de estudos. Na prática,

as singularidades ou as particularidades são diferenças que não podem ser alteradas ou *convertidas* no curto, no médio ou no longo prazo. Em geral, são fenômenos que destacam as peculiaridades dos objetos de estudos (Targa, 1991, p. 265-271). Logo, as singularidades ou as particularidades podem ser encontradas, tanto em objetos de estudos diferentes como em objetos de estudos semelhantes (Ragin, 1987; Ragin e Zaret, 1983; Rihoux e Ragin, 2009).

Por exemplo, cada um dos territórios da Figura 9 pode ter uma trajetória histórica e/ou cultural particular. Na análise comparativa, os pesquisadores podem notar que, embora as tradições históricas/culturais sejam diferentes, os territórios “A”, “B” e “C” podem praticar políticas territoriais culturais idênticas. Além do mais, cada um dos territórios pode herdar um patrimônio histórico singular, que não pode ser construído e/ou *transplantado* em outros territórios, suscitando vantagens e/ou desvantagens particulares. Neste contexto, as singularidades ou as particularidades podem ser: naturais/herdadas (como, por exemplo, o patrimônio histórico e o clima), ou criadas (como, por exemplo, os mercados das singularidades, que geram rendas de monopólios) (Rihoux e Ragin, 2009; Targa, 1991, p. 265-271).

7 TERRITÓRIO, GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL

Neste capítulo, analisamos o exemplo do Brasil. Na primeira seção, delineamos as principais características do território no Brasil, e as estratégias de territorialidade – que alimentam o processo de territorialização. Na segunda seção, apresentamos a estrutura de governança multinível do Brasil, descrevendo as quatro instâncias de poder que vão de Brasília – a capital do Brasil – até os municípios. Por fim, na terceira seção, esboçamos as políticas brasileiras de desenvolvimento territorial adotadas a partir dos anos 2000, em especial, os CONSADS (Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Social) (a partir de 2003), os Territórios Rurais (também a partir de 2003), e os Territórios da Cidadania (a partir de 2008, sendo fundamentados nos Territórios Rurais mais desarticulados e mais deprimidos).

7.1 Território, Territorialidade e Territorialização no Brasil

O que é o território no Brasil? Em 2003, o então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a partir da recém-criada Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), definiu explicitamente as características multidimensionais do território no Brasil, a saber:

“[...] define território como ‘um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial’ [...]” (Brasil, 2005a, p. 7-8).

A primeira característica é a de que o território é um “espaço físico”, ou seja, é um espaço concreto, palpável e presente no cotidiano social. O território não é um “fluxo” ou um conceito teórico-filosófico, mas um espaço em que a realidade concreta acontece e se sedimenta ao longo do tempo – superpondo e combinando restos do passado, resistências do presente e transformações do futuro (Santos, 2012, p. 30-31). A segunda característica é a de que esse território é “geograficamente definido, geralmente contínuo” (Brasil, 2005a, p. 7). Em outras palavras, o território tem uma delimitação/demarcação espacial, com fronteiras definidas a partir da gestão social

e das novas institucionalidades territoriais (Brasil, 2005b, p. 13-14). Esse território não deve corresponder a fronteiras político-administrativas predefinidas.

As fronteiras do território devem ser flexíveis, não-estáticas e ajustáveis em função das diferentes realidades locais. Segundo a SDT/MDA, o território não deve ser, nem muito pequeno, nem muito grande. Por quê? Porque a escala municipal é muito restrita para o planejamento e a organização das ações do desenvolvimento; e, ao mesmo tempo, a escala estadual é excessivamente ampla para dar conta de toda a heterogeneidade, e das especificidades locais que precisam ser mobilizadas para a promoção do desenvolvimento (Brasil, 2005a, p. 8). Assim, o território deve ser uma escala intermediária – entre o nível estadual e o nível local/municipal. Isso significa dizer também que o território é uma escala intermunicipal, sendo formado por dois ou mais municípios próximos.

Além disso, o território deve ser um espaço contínuo (ou seja, uma zona-alvo) (Brasil, 2005a, p. 7). Neste contexto, o território não pode ser descontínuo – com “fragmentos” geográficos dispersos – já que a proximidade é fundamental para a sua existência. Essencialmente, o “território-zona” leva em consideração as articulações e os laços de proximidade; enquanto que o “território-rede”, disperso e fragmentado, leva em consideração as articulações e os laços distantes, estabelecidos a partir das redes de comunicação e de transportes (Covas e Covas, 2013, p. 47-64). A perspectiva do “território-zona” também *refuta* o mito de que a globalização¹⁸⁰ e a mobilidade (ou a fluidez) das fronteiras extinguiriam os territórios – estabelecendo unicamente os *não-lugares* (ou opostos ao lar, à residência, etc.) (Augé, 2010, p. 73-74).

Conforme Haesbaert (2006, p. 99-142), é inconcebível imaginar a sociedade sem território, já que o próprio conceito de sociedade implica sua espacialização ou territorialização. Contudo, Brandão (2007, p. 35-56) chama atenção para os limites da endógena exagerada que o “território-zona” (ou a localidade) adquiriu nas últimas duas décadas. Na prática, não existe, nem a “globalização absoluta”, nem o “localismo autônomo” (Brandão, 2007, p. 35-56). É, por isso, que a SDT/MDA recomenda que os “territórios-zona” se conectem também aos “territórios-rede” – estabelecendo uma visão dialética – “fechada” e “aberta” – dos territórios. Isso significa “[...] não ‘negar’

¹⁸⁰ Ver Covas e Covas (2013, p. 47-49).

as potencialidades e [as] dificuldades ‘endógenas’, assim como, jamais se esquecer das potencialidades e [das] dificuldades ‘exógenas’” (Ortega e Silva, 2011, p. 51).

Apesar do “território-zona” depender do potencial endógeno, o intercâmbio de resultados, experiências e saber-fazer entre os “territórios-zona” é fundamental para superar o isolamento que pode afetar alguns agentes locais. Essa ligação entre os “territórios-zona” – mediante os “territórios-rede” – é um meio de transferir boas práticas sociais e coletivas entre as pessoas, os projetos, os conselhos territoriais e as autoridades locais. Em suma, essa prática ajuda a combinar o potencial endógeno com o potencial exógeno. No Brasil, os territórios são estimulados a participar da Rede Nacional de Colegiados Territoriais¹⁸¹ – constituída pelos Conselhos Nacionais, Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável e pelas instâncias de gestão do desenvolvimento territorial (Brasil, 2005a, p. 6).

A terceira característica é a de que o território deve compreender “a cidade e o campo” (Brasil, 2005a, p. 7). Ou seja, o território deve ser um “espaço plural”, capaz de integrar os vários setores e agentes locais rurais e urbanos, econômicos e sociais, culturais e ambientais, entre outros. A perspectiva do território deve ser maior do que a tradicional visão agropecuária, e deve superar os limites da dicotomia rural-urbana. Como frisa Graziano da Silva (2001, p. 37), “[...] o rural não se opõe ao urbano enquanto símbolo da modernidade [...]. Neste contexto, o território deve abranger: espaços cultivados, espaços naturais, pequenas e médias cidades, vilas e povoados, e zonas rurais industrializadas (Brasil, 2005c, p. 28). Em suma, o *milieu territorial* é um conjunto de espaços integrados e multisetoriais (Brasil, 2005a, p. 8)¹⁸².

Economicamente, isso compreende: as atividades produtivas agropecuárias, as atividades produtivas não-agropecuárias, as atividades urbanas e a preservação ambiental. Essa multifuncionalidade da estratégia territorial permite que os agentes locais explorem a pluriatividade, ampliando a gama de serviços e de produtos locais, bem como gerando novas frentes de trabalho e de renda¹⁸³. O somatório dos “ativos rurais” com os “ativos urbanos” contribui para a dinamização e a diversificação das economias territoriais tendo como referência a valorização dos recursos territoriais, a competitividade territorial, o crescimento da renda e o incremento do emprego. A

¹⁸¹ Existem também as Redes Estaduais de Colegiados Territoriais.

¹⁸² Ver também Wassenhoven (2008, p. 60).

¹⁸³ Ver também Ortega e Moyano Estrada (2015, p. 12).

visão rural-urbana favorece as redes de cooperação, o agrupamento de setores e de empresas, e a criação de distritos agroindustriais (Brasil, 2005a, p. 7, 20-21).

A quarta característica é a perspectiva multidimensional do território. Dentro das fronteiras – na interioridade da zona – estão os sistemas indissociáveis que dão “forma e vida” ao território, como: os sistemas naturais, os sistemas de malhas, os sistemas de tessituras, os sistemas de nós, os sistemas de redes, os sistemas de ações, os sistemas de interações e os sistemas de objetos (Raffestin, 2011, p.128-146; Santos, 2008, p. 61-86). Em outras palavras, o território no Brasil deve incluir “o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições” (Brasil, 2005a, p. 7-8). Logo, o desenvolvimento do território não deve ser pensado apenas como sinônimo de crescimento econômico, ou como sinônimo de crescimento agropecuário (Brasil, 2005a, p. 8-9; 2005c, p. 24; Graziano da Silva, 2001, p. 37-50).

Neste sentido, é preciso entender os processos de desenvolvimento territorial como algo que abarca múltiplas dimensões, cada qual contribuindo de uma maneira na territorialização: a dimensão econômica – por exemplo – gera oportunidades de trabalho e renda, e integra redes de micro e pequenos empreendimentos; a dimensão sociocultural – por exemplo – contribui para a participação social nas estruturas de poder, valorizando a história, os valores e a cultura do território; a dimensão político-institucional – por exemplo – fortalece o exercício da cidadania e os “pactos sociais” dentro da governança territorial; e a dimensão ambiental – por exemplo – enfatiza a gestão sustentada do meio ambiente e dos recursos naturais do território. Em suma, o território está carregado de historicidades, de culturas, de experiências, etc.¹⁸⁴

A quinta característica complementa a quarta característica ao incluir dentro do território “[...] uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos [...]” (Brasil, 2005a, p. 8). Isso significa que o território deve incluir uma comunidade local – que mediante estratégias de territorialidade¹⁸⁵, transforma o espaço geográfico (ou seja, a paisagem) em território (um produto social/coletivo). Esse processo dinâmico é a

¹⁸⁴ Ver Brasil (2005a, p. 9) e Zaoual (2006, p. 35).

¹⁸⁵ É a maneira como os grupos se organizam para fazer a gestão, defender ou integrar seu território (Perico, 2009, p. 63). É uma estratégia para influenciar ou controlar recursos, fenômenos, relações e pessoas, e está intimamente relacionada ao modo como as pessoas usam a terra, organizam o espaço e dão significados ao lugar (Sack, 1986, p. 21-24; Saquet e Sposito, 2008, p. 17).

territorialização (Perico, 2009, p. 63-64; Raffestin, 2011, p. 142-146). É o processo de territorialização que possibilita o domínio (político-econômico) e a apropriação (simbólico-cultural) do espaço geográfico pelos grupos humanos (Haesbaert, 2006, p. 118-127; Saquet e Sposito, 2008, p. 16-19).

Neste contexto, os “grupos sociais relativamente distintos” dizem respeito à população em geral, aos grupos de interesse econômico, social, cultural, ambiental e político, às instituições públicas e privadas representativas, e às autoridades locais. A participação multiforme (civil e governamental, estrutural e cultural, rural/campo e urbano/cidade, etc.) permite que os territórios sejam mais eficazes na promoção da abordagem territorial e na aplicação das estratégias positivas de territorialidade. Isso ocorre porque a participação multiforme reduz possíveis dicotomias na tomada de decisões, minimizando os conflitos – por exemplo – entre o público e o privado, entre o rural e o urbano, entre o estrutural e o cultural (Ortega e Silva, 2011, p. 46). Trata-se, portanto, de uma “visão integradora” (Brasil, 2005a, p. 8).

Esses grupos sociais, que compõem a comunidade local (ou a população), “se relacionam interna e externamente” por meio de – pelo menos – três processos: (1) a gestão social; (2) o *empoderamento*; e (3) as institucionalidades (Brasil, 2005a, p. 8-12). Essas relações internas (dentro do território) e externas (fora do território) entre os grupos sociais acontecem também no sentido horizontal (dentro do mesmo nível de poder ou hierarquia) e vertical (entre diferentes níveis de poder ou hierarquia). Essas relações – internas e externas, horizontais e verticais – fortalecem, em última instância, a cooperação territorial, interterritorial e interestadual. Neste contexto, o comportamento cooperativo deve ir mais além do simples intercâmbio, produzindo laços de confiança mútua, continuada e impessoal (Putnam, 1996, p. 180).

Com o processo de gestão social, o território é concebido e gerido a partir de uma territorialização ascendente – de baixo para cima (em inglês, *bottom-up*) (Brasil, 2005b, p. 11-17). Ou seja, os grupos sociais do território se envolvem não apenas nos espaços de deliberação e consulta das políticas para o desenvolvimento, mas sim, e mais amplamente, no conjunto de iniciativas que vão desde a mobilização dos fatores locais até à implementação e avaliação das ações planejadas, passando pelas etapas de diagnóstico, de elaboração de planos, e de negociação de políticas e projetos. Em suma, as estratégias de territorialidade devem ser predominantemente elaboradas

e executadas pela comunidade local. Essa é a territorialidade ativa (Saquete Sposito, 2008, p. 19), ou a cidadania ativa (Wassenhoven, 2008, p. 57).

A gestão social dos territórios ganha força com o *empoderamento* dos grupos sociais locais (Brasil, 2005a, p. 11). O *empoderamento* permite que os grupos sociais sejam capazes de expressar formas mais avançadas e democráticas de governança e de governabilidade democrática, transformando as relações vigentes entre o poder público e a comunidade local (Brasil, 2005a, p. 10-11). Quando a comunidade local é protagonista, as estratégias podem ser definidas e executadas de modo mais preciso e adaptado às necessidades reais e às vantagens competitivas locais. Isso revela que o *empoderamento* viabiliza a participação local rotineira/sistemática, e não somente esporádica. Entretanto, a densidade e a qualidade do envolvimento da comunidade local dependerão do grau de maturidade política dos grupos locais¹⁸⁶.

É importante frisar que o desenvolvimento das capacidades de participação cívica não é fácil, pode levar um longo tempo para amadurecer, mas é fundamental para fazer a democracia local funcionar (Putnam, 1996, p. 194; Wassenhoven, 2008, p. 57). É, por isso, que os territórios no Brasil são aconselhados a mesclar o enfoque ascendente – de baixo para cima – com o enfoque descendente – de cima para baixo (em inglês, *top-down*). A visão multiescalar possibilita que os territórios minimizem possíveis ausências de participação cívica. Ou seja, nem todos os territórios no Brasil possuem potencial endógeno – cultural e estrutural – para desenvolver a abordagem ascendente. Logo, para alcançarem melhores resultados locais, precisam aproveitar o potencial exógeno das autoridades estaduais e/ou nacionais¹⁸⁷.

O *empoderamento* da gestão social permite ainda que a comunidade local seja capaz de estabelecer novas institucionalidades territoriais. Essas institucionalidades territoriais podem ser fóruns, conselhos, comissões, comitês, consórcios, articulações e arranjos institucionais diversos (Brasil, 2005a, p. 11-12). É nesses espaços que são concretizados os diálogos, as expressões, as deliberações, as negociações e as ações de gestão do território. As institucionalidades baseadas em uma participação cívica previamente existente são produtos de “territórios constituídos autonomamente”, em que predominam a abordagem ascendente. Já as institucionalidades baseadas em

¹⁸⁶ Ver Wassenhoven (2008, p. 57).

¹⁸⁷ Na prática, a visão multiescalar pode romper o círculo vicioso de territórios que possuem pouca ou nenhuma experiência em processos públicos de participação.

políticas públicas são *frutos* de “territórios induzidos por políticas públicas”, em que predominam a abordagem descendente (Ortega e Moyano Estrada, 2015, p. 10).

A sexta e última característica é a presença no território de uma “identidade e coesão social, cultural e territorial” (Brasil, 2005a, p. 8). A identidade se manifesta através dos traços socioculturais, sociogeográficos, socioeconômicos e sociopolíticos. É a identidade em comum que possibilita a coesão – social, cultural e territorial – no diálogo do desenvolvimento territorial (Perico, 2009, p. 63-181). Quanto maior for a identidade e a coesão social, cultural e territorial, maior será a probabilidade da comunidade local de cooperar em benefício mútuo do território (Putnam, 1996, p. 183). Em seguida, quanto maior for a cooperação territorial, maior será a maturidade política e o capital social do território (com mais reciprocidade, civismo, confiança e bem-estar coletivo) (Brasil, 2005a, p. 9; Putnam, 1996, p. 173-194).

São essas as seis características que definem o território no Brasil. Em razão da heterogeneidade dos territórios brasileiros, essas características podem variar de território para território. É importante lembrar que os territórios não são iguais ou uniformes (Brasil, 2005b, p. 16). Alguns territórios podem maximizar determinadas características em detrimento de outras ao longo do processo de territorialização. Apesar de apresentarmos as seis características separadamente, na prática, elas se complementam e interagem positivamente a nível territorial. Resumindo, essas seis características esboçam o tipo ideal ou puro de território para as políticas brasileiras de desenvolvimento territorial (Brasil, 2005a, p. 7-8; 2005b, p. 10-30; 2005c, p. 13-16, 21-29; Perico, 2009, p. 65-84).

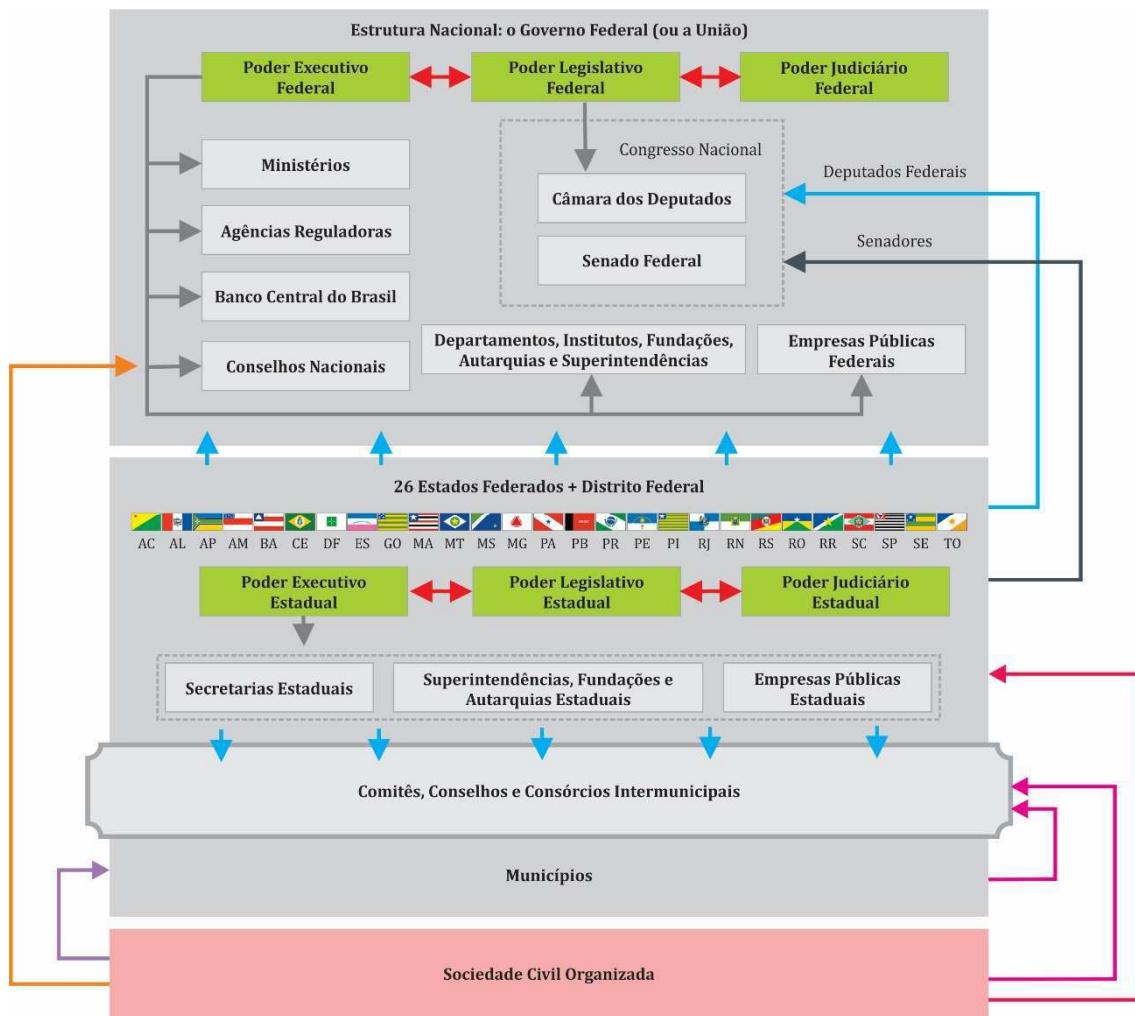
7.2 Governança Multinível: de Brasília até os Municípios

A estrutura de governança multinível do Brasil é composta basicamente por quatro níveis: (1) a estrutura nacional; (2) as estruturas estaduais; (3) as estruturas intermunicipais; e (4) as estruturas locais (ver Figura 10). No Brasil, a governança multinível é homogênea em todos os quatro níveis, sendo regida por leis federais. É importante lembrar que o Brasil é uma república federativa, constituída “pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal”¹⁸⁸, e com os poderes entre

¹⁸⁸ Ver Título I, Artigo 1º da Constituição Federal (Brasil, 1988, p. 1).

o nível nacional e os níveis subnacionais organizados e partilhados pela Constituição Federal. Ou seja, no Brasil, apesar dos estados e municípios serem autônomos, eles operam e legislam dentro dos contornos conferidos pela Constituição Federal (Brasil, 1988, p. 1, 11-19).

Figura 10 – A Estrutura de Governança Multinível do Brasil



Fonte: Brasil (1988, p. 1, 11-19).

Enquanto a estrutura nacional, as estruturas estaduais e as estruturas locais são regidas pela Constituição Federal, as estruturas intermunicipais podem variar o seu instrumento legal conforme o tipo jurídico adotado. Por exemplo, os consórcios públicos intermunicipais são regidos pela Lei Federal nº 11.107/2005 e pelo Decreto Federal nº 6.017/2007 (Brasil, 2005, 2007). Já os Conselhos Regionais/Territoriais

ou os Comitês de Bacia Hidrográfica – por exemplo – são regidos por regulamentos ou regras específicas estabelecidas por determinadas políticas públicas federais. No caso dos Comitês de Bacia Hidrográfica, os mesmos são organismos colegiados que fazem parte do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e integram a Política Nacional de Recursos Hídricos (Brasil, 2011, p. 6).

Além dos quatro níveis de governança, o Brasil está dividido em cinco grandes regiões, a saber: Região Norte, Região Nordeste, Região Sudeste, Região Sul e Região Centro-Oeste¹⁸⁹. Essas cinco grandes regiões não são estruturas politizadas, contudo, desempenham uma forte influência na organização dos dados estatísticos nacionais, na elaboração do planejamento federal, e na articulação dos estados federados entre si e com o governo federal. Internamente, cada estado federado brasileiro tem uma divisão territorial própria, organizando também os seus municípios em regiões (não politizadas). Por exemplo, o estado de Minas Gerais organiza os seus 853 municípios em 10 regiões administrativas¹⁹⁰, enquanto que o estado de São Paulo tem 15 regiões administrativas¹⁹¹ para os 645 municípios.

Neste sentido, é importante destacar que dentro da estrutura nacional e das estruturas estaduais existem também outras divisões territoriais ou regionalizações conforme os interesses dos poderes e de suas subestruturas institucionais. Em geral, essas divisões territoriais ou regionalizações atendem primordialmente os objetivos institucionais da estrutura organizacional interna. Mas, indiretamente, essas divisões territoriais ou regionalizações influenciam o circuito de poder e a participação cívica na governança multinível. Isso quer dizer que a estrutura de governança multinível do Brasil está permeada de inúmeras articulações institucionais assimétricas, que produzem tensões entre o nível nacional e os níveis subnacionais. Não há dentro dos níveis de governança qualquer homogeneidade político-administrativa.

¹⁸⁹ A Região Norte é constituída pelos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins. A Região Nordeste é formada pelos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. A Região Sudeste é constituída pelos estados do Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo. A Região Sul é composta pelos estados do Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. A Região Centro-Oeste é formada pelos estados do Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul (ver Figura 11).

¹⁹⁰ Inclui as regiões do Triângulo, Alto Paranaíba, Centro-Oeste de Minas, Sul de Minas, Mata, Central (Belo Horizonte), Rio Doce, Noroeste de Minas, Norte de Minas e Mucurí-Jequitinhonha. Ver também <<http://www.mg.gov.br>>.

¹⁹¹ Inclui as regiões de São Paulo (Capital), Registro, Santos, São José dos Campos, Sorocaba, Campinas, Ribeirão Preto, Central, Bauru, Marília, Presidente Prudente, Araçatuba, São José do Rio Preto, Franca e Barretos. Ver também <<http://www.igc.sp.gov.br/>>.

Em outras palavras, os níveis de governança entre si são homogêneos – com exceção da estrutura nacional que é unitária – mas dentro de si são heterogêneos. Isso significa, por exemplo, que o estado da Bahia tem as mesmas funções constitucionais que o estado de Sergipe, porém, ambos são diferentes no tange a organização interna da estrutura político-administrativa, favorecendo a autonomia horizontal. Assim, as estruturas de governança horizontal são diversificadas, em razão do projeto político em curso, do grau de maturidade cívica da sociedade civil, do nível burocrático da estrutura político-administrativa, da dimensão populacional em questão, da força e da pressão social das circunstâncias, do *lobismo* público e privado, do orçamento em questão, entre outros.

Ou seja, o número de divisões/subdivisões e as características das estruturas horizontais dependem de inúmeros fatores políticos, econômicos, sociais, históricos e culturais. Na estrutura nacional – por exemplo – além da independência dos três poderes, cada subestrutura institucional federal tem a autonomia para determinar a sua governança horizontal, e logo, estabelecer os parâmetros da articulação dentro e entre instituições, e dentro e entre os níveis de governança. No Poder Executivo, o governo federal é formado por um conjunto variado de instituições, que não apenas possuem objetivos institucionais diferentes, mas que igualmente possuem projetos políticos diversificados¹⁹², estruturas orçamentárias variadas, divisões territoriais ou regionalizações assimétricas, entre outros.

Alguns exemplos podem ilustrar a complexidade da governança horizontal na estrutura nacional (ver Figura 10), a saber:

- f) Com o afastamento da Presidente Dilma Rousseff, e o posterior *impeachment*, o novo governo liderado pelo Presidente Michel Temer realizou, em poucas semanas, uma reforma ministerial, modificando a estrutura horizontal do governo federal. Por exemplo, o antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome virou o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário; e, o antigo Ministério do Desenvolvimento Agrário foi extinto¹⁹³. No entanto, as

¹⁹² Apesar de compartilhar o mesmo Chefe do Poder Executivo. No caso nacional, o mesmo Presidente da República (que é Chefe de Estado e Chefe de Governo). No caso estadual, o mesmo Governador, e no caso municipal, o mesmo Prefeito.

¹⁹³ Ver Lei nº 13.341/2016 (Brasil, 2016a, p. 1-23).

atividades do antigo Ministério do Desenvolvimento Agrário foram alocadas para a Casa Civil, com a criação da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário¹⁹⁴. No total, o novo governo transformou sete ministérios, extinguiu oito, e criou mais dois (Brasil, 2016a, p. 1);

- g) A estrutura de governança horizontal pode ser mais ou menos centralizada, conforme os interesses político-partidários dos grupos de poder que ocupam o governo federal. Por exemplo, o ex-Presidente Lula concluiu o seu segundo mandato, em 2010, com 37 gabinetes ministeriais; enquanto que o governo do Presidente Michel Temer tem 24 gabinetes ministeriais¹⁹⁵. Além disso, cada instituição federal pode levar a cabo um projeto político próprio, em razão da partilha político-partidária necessária para governar. De acordo com o grupo político no poder, o governo federal pode também ter um viés mais público (com uma estrutura horizontal mais intervencionista) ou mais privado (com uma estrutura horizontal menos intervencionista);
- h) As estruturas orçamentárias das instituições federais também definem o grau de relevância da mesma dentro da estrutura de governança horizontal. Quanto maior for a dotação orçamentária, maior será a capacidade da instituição de influenciar o jogo político-institucional dentro do nível de governança e entre os níveis de governança. Neste sentido, não há dúvidas de que o Ministério da Educação (com orçamento de cerca de R\$ 98 bilhões) é mais importante do que o Ministério do Turismo (com orçamento de cerca de R\$ 930 milhões) (em 2016). Isso acontece também com as agências reguladoras, com os conselhos nacionais, com os departamentos, com os institutos e universidades, com as fundações, com as superintendências, com as autarquias, e com as empresas públicas federais. Por exemplo, o Departamento de Polícia Federal (com R\$ 5 bilhões de orçamento) tem mais peso político-institucional na estrutura de governança horizontal do que a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) (com R\$ 500 milhões de orçamento) (em 2016). Na Região Nordeste, por exemplo, o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) (com orçamento

¹⁹⁴ Foram também para a Casa Civil: a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), a Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), a Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (SERFAL), e a Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA). Ver Brasil (2016, p. 1).

¹⁹⁵ Ver <<http://www2.planalto.gov.br/presidencia/ministros>>.

de cerca de R\$ 1,1 bilhão) é mais importante do que a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) (com orçamento de cerca de R\$ 78 milhões) (em 2016)¹⁹⁶;

- i) Em geral, as instituições federais estabelecem a sua estrutura horizontal com base nas divisões territoriais estaduais, ou com base nas cinco grandes regiões. Porém, essas mesmas instituições federais possuem autonomia para adotar o “desenho” geográfico mais desejado. Isso ocorre, por exemplo, no Ministério da Defesa¹⁹⁷, em que cada estrutura militar – Marinha do Brasil, Força Aérea Brasileira e Exército Brasileiro – tem um “desenho” geográfico próprio. Neste sentido, o Exército Brasileiro, por exemplo, organiza a sua cadeia de comando horizontal em oito regiões: Amazônia, Leste, Nordeste, Norte, Oeste, Planalto, Sudeste e Sul. Já a Marinha do Brasil opera horizontalmente com nove regiões e a Força Aérea Brasileira com sete regiões.

Neste contexto, é importante destacar que essa complexidade da estrutura de governança horizontal também se repete nas estruturas estaduais, nas estruturas intermunicipais, e nas estruturas locais. Ou seja, as estruturas subnacionais também são formadas por um conjunto variado de instituições, que não apenas apresentam objetivos institucionais diferentes, mas que igualmente possuem projetos políticos diversificados, estruturas orçamentárias variadas, divisões territoriais assimétricas, entre outros. Logo, com a complexidade das articulações horizontais – em todos os quatro níveis da governança brasileira – as relações multiníveis ficam mais difíceis e abstrusas em sentido *top-down* (de cima para baixo) e em sentido *bottom-up* (de baixo para cima).

7.2.1 Estrutura Nacional: o Governo Federal (ou a União)

O Brasil é uma república federativa, formada pela união indissolúvel dos 26 estados e 5.569 municípios e do Distrito Federal (Brasil, 1988, p. 1). A sede da União fica em Brasília (Distrito Federal), a capital federal (Brasil, 1988, p. 11). A estrutura nacional é constituída por três poderes: o Executivo, cujo chefe é o Presidente (da

¹⁹⁶ Ver também <<http://www.orcamentofederal.gov.br/>>.

¹⁹⁷ Ver <<http://defesa.gov.br/>>.

República); o Legislativo, representado por um colegiado de Deputados Federais e um colegiado de Senadores, no Congresso Nacional; e o Judiciário, representado pelo Supremo Tribunal Federal (ver Figura 10) (Brasil, 1988, p. 11-15). Neste sentido, a União é organizada e regida por uma Constituição Federal, votada e aprovada pelo Congresso Nacional, estabelecendo normas legais de nível federal, e os princípios de convivência entre a União, os estados e o Distrito Federal, e os municípios.

Cabe a União – a partir da aprovação no Congresso Nacional – e a população diretamente interessada – através da aprovação em plebiscito – a incorporação, a divisão, o desmembramento, a fusão e a criação de novos estados federados ou de novos territórios federais (Brasil, 1988, p. 11). De acordo com a Constituição Federal, incluem-se entre os bens da União:

“I – os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos; II – as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei; III – os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais; IV – as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal; V – os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva; VI – o mar territorial; VII – os terrenos de marinha e seus acréscidos; VIII – os potenciais de energia hidráulica; IX – os recursos minerais, inclusive os do subsolo; X – as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos; XI – as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.” (Brasil, 1988, p. 11).

Enquanto o Presidente (da República) administra o país e as suas políticas públicas, os Deputados Federais e os Senadores elaboram leis federais e fiscalizam a gestão do Poder Executivo Federal (e do Presidente), e os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os Desembargadores dos Tribunais Regionais Federais e os Juízes Federais garantem que as leis sejam cumpridas em todo o território nacional. Todos os três poderes são independentes e harmônicos entre si – e regidos ao mesmo tempo pela Constituição Federal – no Título IV – e pela Emenda Constitucional nº 80/2014 (Brasil, 1988, p. 27-60; 2014, p. 1-2). É importante destacar que a atuação dos três poderes federais – como níveis hierárquicos superiores da estrutura de governança brasileira – produz desdobramentos nos níveis subnacionais (ver Figura 10)¹⁹⁸.

¹⁹⁸ Como destaca Raffestin (2011, p. 138), existem níveis de poderes que podem intervir em todas as escalas, ou em algumas escalas, e aqueles que estão limitados as escalas dadas.

O Poder Legislativo Federal é desempenhado pelo Congresso Nacional – que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (Brasil, 1988, p. 27-38). A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em que nenhum dos estados federados e o Distrito Federal possuam menos de oito ou mais de setenta Deputados Federais (Brasil, 1988, p. 27). No total, são 513 Deputados Federais¹⁹⁹. Já o Senado Federal compõe-se de representantes dos estados federados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário, em que cada unidade da federação tem igualmente três Senadores (Brasil, 1988, p. 27). No total, são 81 Senadores²⁰⁰. O processo legislativo abrange a elaboração de emendas à Constituição, leis²⁰¹, medidas provisórias, decretos e resoluções²⁰².

O Poder Judiciário Federal é composto pelo Supremo Tribunal Federal²⁰³, pelo Conselho Nacional de Justiça, pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ)²⁰⁴, pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST), pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), pelo Superior Tribunal Militar (STM), pelos Tribunais Regionais Federais, e pelas Seções, Juntas e Varas Federais (Brasil, 1988, p. 42-56). O Supremo Tribunal Federal cuida dos casos que envolvam lesão ou ameaça à Constituição Federal, enquanto que o STJ cuida de casos federais comuns, e o TST, o TSE e o STM cuidam de casos federais especializados. Neste contexto, os Tribunais Regionais Federais e as Seções, Juntas e Varas Federais seguem a mesma lógica organizativa – executando a segunda e a primeira instância da justiça federal, nas unidades da federação, respectivamente²⁰⁵.

O Poder Executivo Federal é exercido pelo Presidente (da República), auxiliado pelos Ministros de Estado (Brasil, 1988, p. 38-39). Horizontalmente, o Presidente do Poder Executivo Federal (e seus Ministros de Estado) tem independência para criar, incorporar, substituir ou desmembrar as instituições (que compõem) da estrutura de governança federal. Isso inclui: os ministérios, as agências reguladoras, as fundações,

¹⁹⁹ Ver <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca>>.

²⁰⁰ Ver <<http://www25.senado.leg.br/web/senadores/em-exercicio/-/e/por-uf>>.

²⁰¹ Podem ser: leis complementares, leis ordinárias ou leis delegadas (Brasil, 1988, p. 33).

²⁰² Ver também Brasil (1988, p. 27-38).

²⁰³ O Supremo Tribunal Federal compõe-se de onze Ministros, escolhidos dentre cidadãos com mais de 35 e menos de 65 anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada. Os Ministros do Supremo Tribunal Federal são nomeados pelo Presidente (do Poder Executivo), depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal (Brasil, 1988, p. 46).

²⁰⁴ Ver Brasil (1988, p. 50-51).

²⁰⁵ Ver também Brasil (1988, p. 42-60).

as instituições, os departamentos, as autarquias, as superintendências e as empresas públicas federais. Assim, o número de divisões/subdivisões e as características das estruturas horizontais federais dependem de diversos fatores políticos, econômicos, sociais, históricos e culturais. Por exemplo, atualmente, o Poder Executivo Federal é formado por mais de 270 instituições federais²⁰⁶ (Brasil, 1988, p. 21-27, 38-42).

Além disso, compete à União: (1) zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições e conservar o patrimônio público; (2) cuidar da saúde e assistência pública; (3) proteger os documentos, as obras e os outros bens de valor histórico, artístico e cultural; (4) promover os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação²⁰⁷; (5) proteger o meio ambiente e combater a poluição; (6) preservar as florestas, a fauna e a flora; (7) estabelecer programas de moradia e saneamento básico; (8) fomentar a produção agropecuária e supervisionar o abastecimento alimentar; (9) combater as causas da pobreza e a marginalização; (10) fiscalizar o uso dos recursos hídricos e minerais; e (11) estabelecer políticas de segurança do trânsito.

Para desempenhar suas competências, a União dispõe de diferentes fontes de receitas, tais como: impostos (Imposto de Renda, ITR, Imposto de Importação e de Exportação, IOF e IPI)²⁰⁸; taxas (sobre serviços públicos e sobre o poder de polícia); e contribuições (como, as contribuições econômicas²⁰⁹ e sociais)²¹⁰. É importante frisar que a União partilha com os estados federados e o Distrito Federal e os municípios uma parcela de seus impostos – do Imposto de Exportação, 10% com os estados; do Imposto de Renda, 21,5% com os estados, 23,5% com os municípios, e 3% com os Fundos Constitucionais²¹¹; do IPI, 21,5% com os estados, 23,5% com os

²⁰⁶ Ou seja, órgãos/entidades criadas por lei/decreto. Isso não inclui as unidades administrativas e as unidades colegiadas criadas por ato interno. Ver <<https://siorg.planejamento.gov.br/>>.

²⁰⁷ Ver a Emenda Constitucional nº 85/2015 (Brasil, 2015, p. 1-3)

²⁰⁸ Siglas: ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural; IOF – Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos e Valores Mobiliários; e IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados (Brasil, 1988, p. 66-67, 70-72).

²⁰⁹ Como, por exemplo, as Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE). Essa receita da União é partilhada com os estados (21,75%) e com os municípios (7,25%).

²¹⁰ Além disso, a União tem receitas patrimoniais, receitas de serviços, receitas financeiras, e receitas correntes diversas (Brasil, 63-66).

²¹¹ A Constituição Federal criou os Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO), com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento social e econômico das Regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, por meio das instituições financeiras federais

municípios, e 3% com os Fundos Constitucionais; e do ITR, 50% ou 100% com os municípios²¹². A União distribui os recursos por meio dos Fundos de Participação²¹³.

Na governança federal, a sociedade civil organizada participa diretamente dos Conselhos Nacionais – juntamente com as autoridades nacionais. Esses Conselhos Nacionais são instâncias de discussão de assuntos públicos nacionais²¹⁴, de natureza consultiva, deliberativa, normativa e/ou fiscalizadora. De 2003 a 2013 foram criados 19 Conselhos Nacionais e outros 16 foram reformulados com o objetivo de ampliar ainda mais a interação com a sociedade civil organizada. No total, existem cerca de 40 Conselhos Nacionais (até 2014)²¹⁵. Além disso, nos Conselhos Nacionais, podem participar – juntamente com a sociedade civil organizada – as autoridades estaduais, os representantes intermunicipais e as autoridades municipais. A articulação social e política é realizada pela Secretaria Nacional de Articulação Social²¹⁶.

7.2.2 Estruturas Estaduais: os Estados Federados e o Distrito Federal

No Brasil, existem 26 estados federados, mais o Distrito Federal (ver Figura 11). É importante frisar que o Distrito Federal é um caso particular, já que cumpre a dupla função de estado e município, além de abrigar Brasília que é a capital federal (Brasil, 1988, p. 11, 19). As estruturas estaduais são constituídas por três poderes: o Executivo, cujo chefe é o Governador; o Legislativo, representado por um colegiado

de caráter regional, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos. Dos recursos que compõem esses Fundos, cabe ao FNO 0,6%, ao FCO 0,6% e ao FNE 1,8%. Ver também <<http://www.mi.gov.br/fundos-constitucionais-de-financiamento>>.

²¹² No caso do ITR, há a hipótese do artigo nº 153 da Constituição Federal e da Emenda Constitucional nº 42/2003, em que os municípios poderão, por convênio com a União, arrecadar 100% do ITR. Ver Brasil (1988, p. 66-67; 2003, p. 1-6) e Tristão (2003, p. 73-120).

²¹³ Para os estados e o Distrito Federal, o Fundo de Participação dos Estados/Distrito Federal. Já para os municípios, o Fundo de Participação dos Municípios (Brasil, 1988, p. 15-16, 19, 66-69).

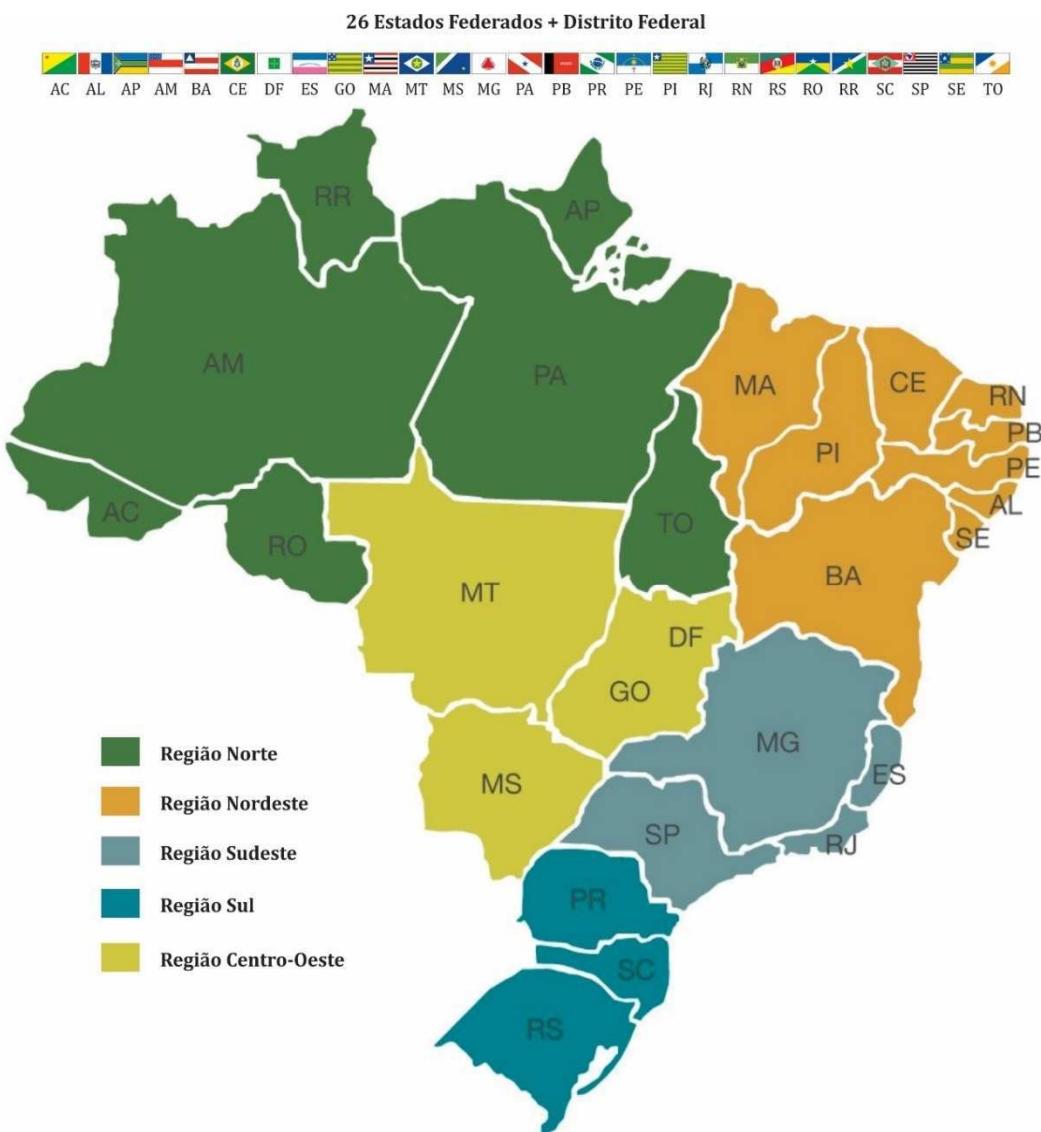
²¹⁴ Há Conselhos Nacionais para variados temas, tais como ciência/tecnologia, saúde, esporte, turismo, previdência social, meio ambiente, desenvolvimento econômico e social, juventude, energia, direitos dos idosos, direitos das crianças, entre outros. Ver <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/participacao-social/conselhos-nacionais>>.

²¹⁵ Ver <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/participacao-social/conselhos-nacionais>>.

²¹⁶ A Secretaria Nacional de Articulação Social (vinculada à Presidência da República) é responsável por articular iniciativas de diálogos, participação social e relações políticas do Governo Federal com diferentes segmentos da sociedade civil. Além disso, compete a tal Secretaria criar e consolidar canais de articulação nas três esferas de governo, realizar estudos de natureza político institucional e/ou promover análises de políticas públicas e de temas relacionados às competências da Secretaria de Governo e de interesse do Presidente (da República). Ver <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/sobre/articulacao-social>>.

de Deputados Estaduais, na Assembleia Legislativa; e o Judiciário, representado pelo Tribunal de Justiça Estadual (ver Figura 10) (Brasil, 1988, p. 15-16). Cada estado é organizado e regido por uma Constituição Estadual²¹⁷ – sendo que o Distrito Federal é regido por uma Lei Orgânica – estabelecendo normas legais de nível estadual, e em complemento aos princípios da Constituição Federal (Brasil, 1988, p. 15, 19).

Figura 11 – As Estruturas Estaduais e as Grandes Regiões do Brasil



Fonte: <<http://mapas.ibge.gov.br/>>. Adaptado pelo autor.

²¹⁷ Para um exemplo, ver a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, em <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contest.nsf/PageConsEst?OpenPage>>.

Cabe aos estados – com exceção do Distrito Federal – instituir aglomerações urbanas, regiões metropolitanas e microrregiões (Brasil, 1988, p. 15)²¹⁸. Além do mais, constitucionalmente, incluem-se entre os bens dos estados: (1) as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito; (2) as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, municípios ou terceiros; (3) as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União; (4) as terras devolutas não compreendidas entre as da União (Brasil, 1988, p. 15). Em 1995, a Emenda Constitucional nº 5 incluiu entre as responsabilidades do estado, a exploração direta – ou mediante concessão pública – dos serviços de gás canalizado (Brasil, 1995, p. 1).

Enquanto o Governador administra o estado e as suas políticas públicas, os Deputados Estaduais²¹⁹ elaboram leis estaduais e fiscalizam a administração do Poder Executivo Estadual (e do Governador), e os Desembargadores e os Juízes de Direito garantem que as leis sejam cumpridas em nível estadual. O Poder Judiciário Estadual é responsável pela constituição de Comarcas, Varas e Foros em todo o território do estado, executando a primeira e segunda instância da justiça brasileira. No Poder Legislativo Estadual, a composição da Assembleia Legislativa é o triplo da representação do estado na Câmara dos Deputados e, atingindo o número de 36, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de 12 (Brasil, 1988, p. 15). Por exemplo, o estado de São Paulo tem 94 Deputados Estaduais²²⁰.

Horizontalmente, cada estado é independente e responsável pela sua própria organização (em Secretarias Estaduais), administração e arrecadação dos impostos estaduais. Além disso, cada estado pode criar superintendências, fundações, agências, autarquias, institutos e empresas públicas estaduais. Cabe, ainda, ao Poder Executivo Estadual constituir e administrar as Polícias Civil e Militar e o Corpo de Bombeiros Militar. Por exemplo, o Poder Executivo da Bahia está organizado em dois Gabinetes, uma Casa Civil, uma Casa Militar, uma Procuradoria Geral, 23 Secretarias Estaduais, duas Polícias, um Corpo de Bombeiros Militar, nove superintendências, 11 empresas

²¹⁸ Cabe também aos estados a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, conforme a Emenda Constitucional nº 15/1996 (Brasil, 1988, p. 11; 1996, p. 1).

²¹⁹ No Distrito Federal, são os Deputados Distritais (Brasil, 1988, p. 19).

²²⁰ Ver <<http://www.al.sp.gov.br/deputados-estaduais/>>.

públicas, quatro agências, um Plano de Assistência à Saúde, cinco fundações, cinco institutos, uma Junta Comercial, dois departamentos e quatro universidades²²¹.

Constitucionalmente, compete aos estados federados e ao Distrito Federal²²²: (1) zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições e conservar os bens públicos; (2) cuidar da saúde e assistência pública; (3) proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural; (4) proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação²²³; (5) proteger o meio ambiente e combater a poluição; (6) preservar as florestas, a fauna e a flora; (7) promover programas de moradia e de saneamento básico; (8) fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; (9) combater as causas da pobreza e da marginalização; (10) fiscalizar o uso dos recursos hídricos e minerais; e (11) estabelecer políticas de segurança do trânsito.

Adicionalmente, compete aos estados federados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente à União sobre:

"[...] I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; II – orçamento; III – juntas comerciais; IV – custas dos serviços forense; V – produção e consumo; VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII – proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IX – educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação (redação dada pela Emenda Constitucional nº 85/2015); X – criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; XI – procedimentos em matéria processual; XII – previdência social, proteção e defesa da saúde; XIII – assistência jurídica e Defensoria pública; XIV – proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; XV – proteção à infância e à juventude; XVI – organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis" (Brasil, 1988, p. 14-15).

Para desempenhar suas competências, os estados e o Distrito Federal dispõem de diferentes fontes de receitas, tais como: impostos (ICMS, IPVA e ITCD)²²⁴; taxas (sobre serviços públicos); contribuições em geral (como, as contribuições sociais); e, transferências constitucionais da União (10% do Imposto de Exportação gerado

²²¹ Ver <<http://www.ba.gov.br/>>.

²²² Ver Brasil (1988, p. 14).

²²³ Ver a Emenda Constitucional nº 85/2015 (Brasil, 2015, p. 1-3)

²²⁴ Siglas: ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e de Prestação de Serviços; IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores; e ITCD – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (Brasil, 1988, p. 67-69).

pelo estado, 21,5% do Imposto de Renda e 21,5% do IPI²²⁵, todos por meio do Fundo de Participação dos Estados/Distrito Federal) (Brasil, 1988, p. 66-69; 2003, p. 1-6)²²⁶. É importante frisar que os estados federados – com exceção do Distrito Federal – partilham com seus municípios uma parcela de seus impostos (neste caso, somente o ICMS e o IPVA) (Brasil, 1988, p. 15-16, 19, 66-69; 1993, p. 1-3; 2001, p. 1-3; 2015a, p. 1-2; Spilborghs, 2012).

Apesar da homogeneidade das competências estaduais, os estados federados e o Distrito Federal são heterogêneos na sua essência, já que possuem características territoriais diferentes, várias dimensões populacionais, diferenças na arrecadação de impostos, diferentes níveis de atividade econômica, etc. Por exemplo, o estado do Amazonas tem 1,5 milhões de km², enquanto que o estado de Sergipe possui 21 mil km² (em 2015). A distribuição populacional e econômica também é profundamente assimétrica: do estado de São Paulo com 21% da população brasileira e 34% do PIB nacional até o estado de Roraima com 0,25% da população brasileira e 0,18% do PIB nacional (em 2016 e 2015). Já a arrecadação estadual pode ir dos R\$ 209 bilhões do estado de São Paulo até os R\$ 6 bilhões do estado do Acre (em 2014)²²⁷.

Compreender as especificidades dos estados e do Distrito Federal, e o fato de que eles não são iguais no contexto da governança multinível, evita pensar nessas estruturas estaduais como um único “corpo” e a eles associar políticas federais (da União) semelhantes; mas, também evita, por razões óbvias, pensar políticas federais exclusivas para cada estrutura estadual brasileira. Como frisa Pochmann (2007, p. 7), “[...] o desafio é, portanto, tratar os semelhantes de forma semelhante e os desiguais de forma desigual no que se refere à atuação do Estado [...]”, em todos os níveis de governança. Assim sendo, os estados federados e o Distrito Federal sobrepõem em sua estrutura de governança as mais variadas complexidades nacionais, produzindo um *mosaico* de poderes, de políticas públicas e de interesses sociais.

Na governança estadual, a sociedade civil organizada participa diretamente dos Conselhos Estaduais – juntamente com as autoridades estaduais. Esses Conselhos

²²⁵ IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados (Brasil, 1988, p. 67-69).

²²⁶ Além disso, os estados federados e o Distrito Federal têm receitas patrimoniais, receitas de serviços, receitas financeiras, e receitas correntes diversas (Brasil, 1988, p. 67-69).

²²⁷ Ver <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/>>.

Estaduais são instâncias de discussão dos assuntos públicos estaduais²²⁸, de caráter paritário (50% de parceiros públicos e 50% de privados), e de natureza consultiva, deliberativa, normativa e/ou fiscalizadora. Neste contexto, algumas políticas públicas federais ou programas de agências internacionais exigem que as estruturas estaduais criem Conselhos Estaduais para a obtenção de recursos públicos (IBGE, 2013, p. 37). No total, existem 351 Conselhos Estaduais no Brasil, uma média de 13 por estrutura estadual (IPEA, 2015, p. 1). Além disso, as autoridades estaduais – juntamente com a sociedade civil organizada – participam na governança intermunicipal.

7.2.3 Estruturas Intermunicipais: Comitês, Conselhos e Consórcios

No Brasil, as estruturas de governança intermunicipais podem adquirir várias características e/ou tipologias, abrangendo dois ou mais municípios, em um ou mais estados. Essas estruturas intermunicipais: podem nascer espontaneamente a partir de demandas da sociedade civil local; podem surgir em torno de uma determinada política pública federal e/ou estadual; podem ser criadas para a gestão de recursos naturais; e, podem ser estabelecidas para o fornecimento de determinados serviços de natureza pública. Além do mais, essas estruturas intermunicipais podem assumir diferentes naturezas jurídicas – como, por exemplo, associação pública, associação privada, cooperativa e fundação privada – e as mais variadas nomenclaturas – como, por exemplo, comitê, conselho e consórcio²²⁹.

É importante notar que as estruturas intermunicipais não são conferências ou fóruns intermunicipais – mas instituições formalizadas, com plenária ou assembleia geral, estrutura diretiva, estrutura administrativa, e receitas, despesas e patrimônio próprio. Assim sendo, as estruturas intermunicipais podem ser predominantemente públicas, predominantemente privadas, ou mistas (com participação paritária entre os parceiros públicos e os parceiros privados). Uma outra classificação pode dividir as estruturas intermunicipais em: estruturas “induzidas” desde cima (em inglês, *top-down*); ou estruturas “constituídas autonomamente” desde baixo (em inglês, *bottom-*

²²⁸ Há Conselhos Estaduais para variados temas, tais como educação, cultura, esporte, promoção da igualdade racial, habitação, transporte, saúde, segurança pública, meio ambiente, direitos da criança e do adolescente, direitos do idoso, direitos da pessoa com deficiência, direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais – LGBT, entre outros (IBGE, 2013, p. 36; IPEA, 2015, p. 1).

²²⁹ Ver <<https://www.receita.fazenda.gov.br/>> e <<http://concla.ibge.gov.br/>>.

up) (Ortega e Moyano Estrada, 2015, p. 10). Em geral, as estruturas intermunicipais representam um determinado espaço *estilizado* (Veiga, 2001, p. 57-65).

O ideal é que os territórios intermunicipais não sejam, nem muito pequenos – a ponto de enfrentarem as limitações dos municípios – nem muito grandes – a ponto de desenvolverem os obstáculos e as diversidades das regiões, ou dos estados. Assim sendo, o território intermunicipal é uma escala intermediária – entre as estruturas estaduais e as estruturas locais/municipais – sem corresponder, necessariamente, a fronteiras político-administrativas predefinidas (ver Figura 10). Em termos práticos, as estruturas de governança intermunicipais se relacionam com todos os níveis de governança – nacional, estadual e/ou municipal – e com a sociedade civil organizada, a fim de viabilizar projetos públicos e/ou projetos privados de desenvolvimento dos espaços territoriais em questão (ver Figura 10).

Alguns exemplos concretos podem ilustrar o funcionamento das estruturas intermunicipais brasileiras. Por exemplo, os Comitês de Bacia Hidrográfica²³⁰ formam estruturas de governança intermunicipais em torno da dimensão territorial da bacia em questão (Brasil, 2011a, p. 12). Dessa maneira, os Comitês de Bacia Hidrográfica podem compreender um território (ou uma bacia) estadual ou interestadual. No caso do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Miranda, sua atuação é estadual, envolvendo 20 municípios do estado do Mato Grosso do Sul²³¹, e uma área aproximada de 43,8 mil km². Já o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco atua em sete estados do Brasil²³² e em 507 municípios, envolvendo uma área de 639 mil km² (ver Figura 12) (Brasil, 2011, p. 15-26, 45-58).

Ainda, no caso do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, seu braço executivo é a Associação Executiva de Apoio à Gestão de Bacias Hidrográficas (a AGB Peixe Vivo), sendo um órgão colegiado, integrado por 62 membros do poder público,

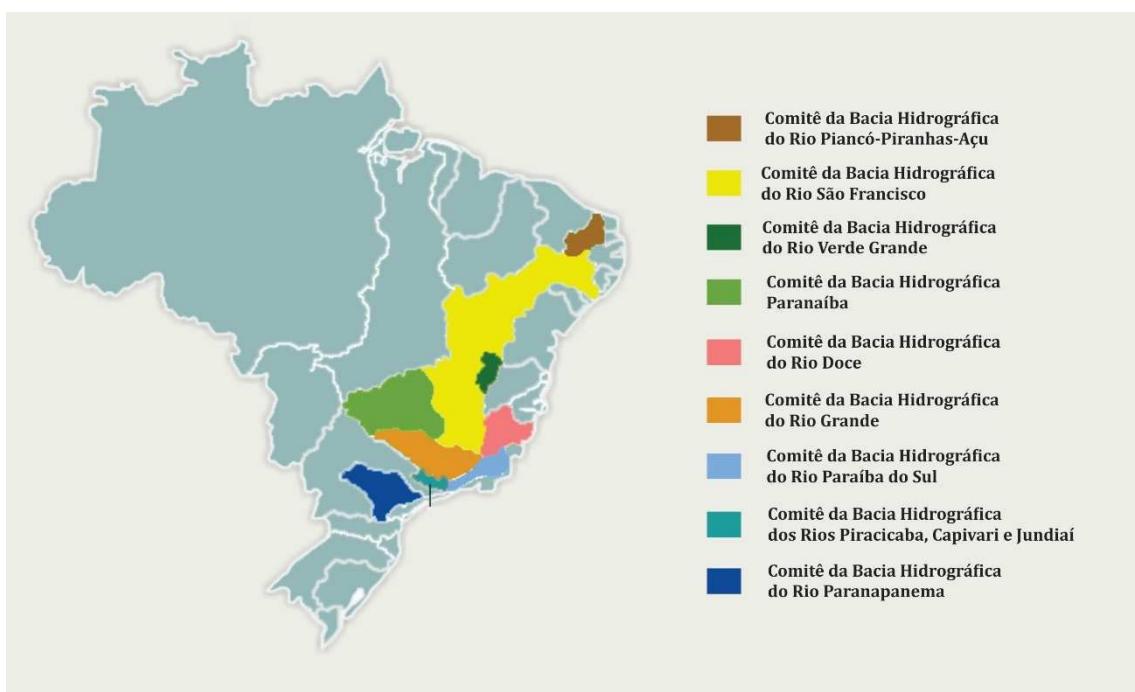
²³⁰ O Comitê de Bacia Hidrográfica (CBH) é um ente integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e tem entre as suas principais atribuições: promover o debate sobre questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes; arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos; aprovar o Plano de Recursos Hídricos da Bacia, acompanhar a sua execução e sugerir as providências necessárias ao cumprimento das metas; propor aos conselhos de recursos hídricos as acumulações, as derivações, as captações e os lançamentos de pouca expressão, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direitos de uso; e estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados (Brasil, 2011a, p. 11-12).

²³¹ Ver <<http://www.cbh.gov.br/DataGrid/GridMatoGrossoSul.aspx>>.

²³² A Bacia do Rio São Francisco está na Bahia (48,2%), Minas Gerais (36,8%), Pernambuco (10,9%), Alagoas (2,2%), Sergipe (1,2%), Goiás (0,5%), e Distrito Federal (0,2%). Ver também <<http://cbhsaofrancisco.org.br/>>.

da sociedade civil e das empresas usuárias de água, e tem por finalidade realizar a gestão descentralizada e participativa dos recursos hídricos da bacia, na perspectiva de proteger os seus mananciais e cooperar para o seu desenvolvimento sustentável (ver Figura 12). Em 2001, o governo federal (via decreto presidencial) conferiu ao Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco funções normativas, deliberativas e consultivas²³³. No total, existem nove comitês interestaduais (ver Figura 12), e 204 comitês estaduais, em 21 estados e no Distrito Federal²³⁴ (em 2016).

Figura 12 – Os Comitês Interestaduais de Bacia Hidrográfica no Brasil



Fonte: <<http://www.cbh.gov.br/>>. Adaptado pelo autor.

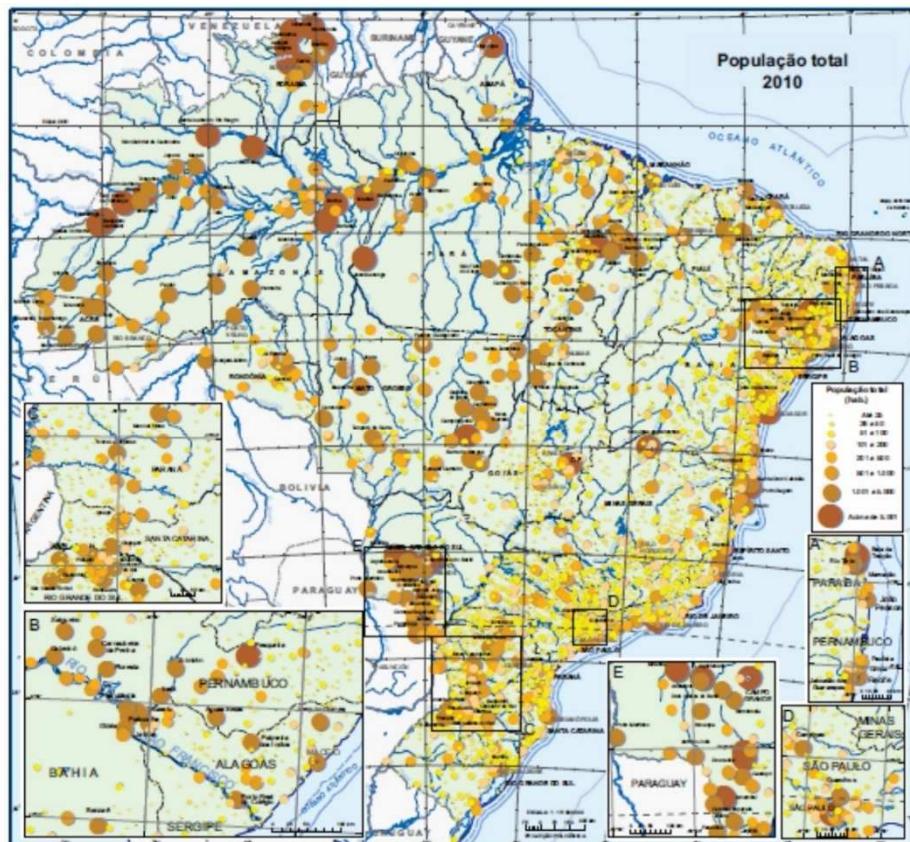
Existem também as estruturas intermunicipais que surgem em torno de uma determinada política pública federal e/ou estadual. Vários exemplos podem ilustrar

²³³ Ver <<http://cbhsaofrancisco.org.br/>>.

²³⁴ Os Comitês de Bacia Hidrográfica podem ser criados: pelos Secretários de Estado responsáveis pelo gerenciamento de recursos hídricos de, pelo menos, dois terços dos Estados contidos na respectiva bacia; pelos Prefeitos cujos municípios tenham território na bacia hidrográfica no percentual de pelo menos quarenta por cento; por no mínimo cinco entidades representativas de usuários, legalmente constituídas, de pelo menos três setores usuários: agropecuário, hidroelétrico, hidroviário, industrial, saneamento, e pesca, turismo, lazer e outros usos não consuntivos; e, por no mínimo dez entidades civis de recursos hídricos, legalmente constituídas, com atuação comprovada na bacia hidrográfica. Ver <<http://www.cbh.gov.br/ComoCriar.aspx>>.

como as estruturas intermunicipais são criadas e validadas pelo poder público e pela sociedade civil envolvida. Por exemplo, a Política Nacional Indigenista demarca os territórios indígenas, estabelecendo espaços territoriais específicos para a ocupação de uma ou mais etnia indígena (ver Figura 13)²³⁵. Nesses territórios, são formadas Comunidades Indígenas²³⁶, ou seja, estruturas de governança que dialogam com o governo federal, e que contribuem/cooperam com a promoção das políticas voltadas ao desenvolvimento sustentável das populações indígenas. Neste caso, os territórios indígenas podem ser interestaduais, intermunicipais ou municipais.

Figura 13 – Territórios Indígenas no Brasil (em 2010)



Fonte: <<http://www.funai.gov.br>>.

Por exemplo, a etnia “Sateré-Mawé” ocupa um território de 7,8 mil km² nos estados do Amazonas e Pará, envolvendo os municípios de Parintins, Aveiro, Maués,

²³⁵ A Política Nacional Indigenista é executada pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI).

²³⁶ É importante destacar que as Comunidades Indígenas possuem personalidade jurídica própria – e logo – institucionalidade exclusiva para participar das políticas públicas.

Barreirinha, Itaituba; já a etnia “Araweté” ocupa um território de aproximadamente 9,4 mil km², nos municípios de Senador José Porfírio, São Felix do Xingu e Altamira (todos no Pará); e a etnia “Pataxó” ocupa um território de 19 km² no município de Porto Seguro (na Bahia) (ver Figura 13). Apesar da dessemelhança dos territórios indígenas, as Comunidades Indígenas funcionam como estruturas intermunicipais, dialogando também com os estados e com os municípios envolvidos. No total, existem 818 mil indígenas (em 2010), organizados em 305 etnias (em 2010), e em cerca de 588 territórios indígenas (com área aproximada de 1,1 milhão de km²).²³⁷

Um outro exemplo são as Políticas Nacionais de Desenvolvimento Territorial. Por exemplo – desde 2003 – o governo federal opera o Programa Territórios Rurais, criando estruturas intermunicipais voltadas ao desenvolvimento territorial rural. Em cada território rural formou-se um Conselho Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (CTDRS), responsável por apoiar e operacionalizar as políticas públicas federais (e também estaduais). No caso do Território do Sisal (na Bahia) criou-se o Conselho Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável da Região Sisaleira (CODES Sisal); já no Território Tabuleiros do Alto Parnaíba (no Piauí) instituiu-se o Conselho Territorial de Desenvolvimento dos Cerrados Piauienses (FOTECE) (FOTECE, 2007, p. 48-58; Silva, 2012a, p. 187-193; 2013, p. 578-579).

Atualmente, são 243 territórios rurais (no Programa Territórios Rurais), nos 26 estados federados e no Distrito Federal (em 2016). Essas estruturas territoriais cobrem cerca de 76% do território brasileiro, 65% dos municípios (ou seja, 3.653 municípios brasileiros) e 40% da população total do Brasil (em 2010)²³⁸. Por exemplo, no estado do Piauí, o Programa Territórios Rurais constituiu 11 territórios, entre eles, o Território Tabuleiros do Alto Parnaíba (ver Figura 14). Posteriormente, em 2008, alguns territórios rurais foram incorporados ao Programa Territórios da Cidadania. No caso do Piauí, seis territórios rurais passaram a participar também do Programa Territórios da Cidadania (ver Figura 14). No Brasil, 120 dos 243 territórios rurais passaram a participar simultaneamente do Programa Territórios da Cidadania.

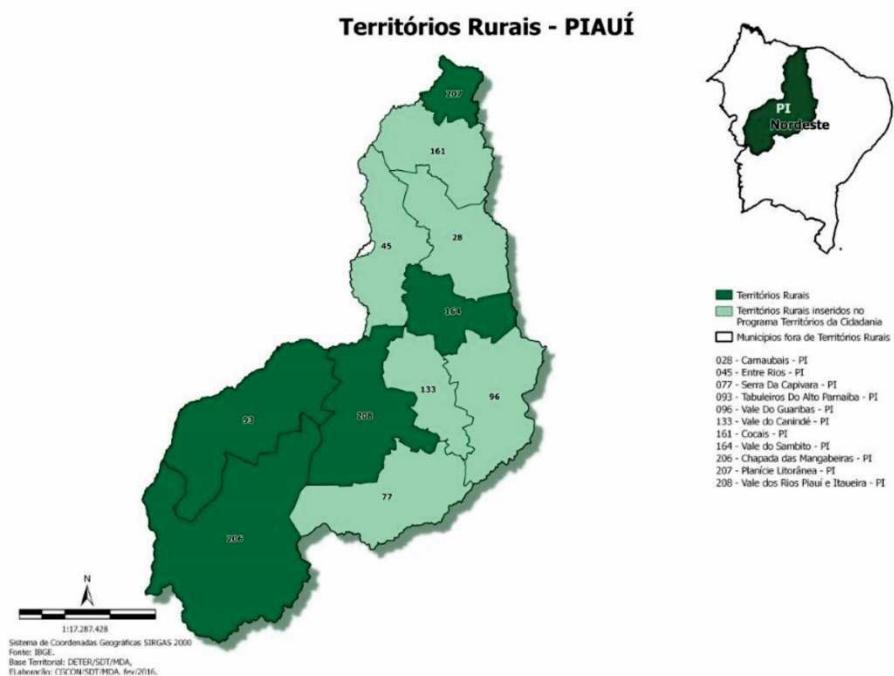
Além disso, alguns estados federados e o Distrito Federal podem incentivar a criação de estruturas intermunicipais em torno de políticas estaduais específicas ou

²³⁷ Ver <<http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>>.

²³⁸ Ver <<http://portaldosnedets.info/site/>> e <<http://www.mda.gov.br/>>.

complementares as políticas federais. Isso ocorre, por exemplo, no estado da Bahia e no estado do Rio Grande do Sul. Na Bahia – desde 2007 – o governo baiano opera o Programa Territórios de Identidade, estabelecendo 27 estruturas territoriais (ver Figura 15) (Silva, 2012a, p. 122-124). Enquanto isso, no Rio Grande do Sul, desde 1994, o governo gaúcho apoia a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), inteirando 28 estruturas territoriais²³⁹ (ver Figura 15). No caso baiano, os territórios estaduais estão alinhados com as políticas federais²⁴⁰. No caso gaúcho, os territórios estaduais seguem exclusivamente a lógica das políticas estaduais²⁴¹.

Figura 14 – O Programa Territórios Rurais e o Programa Territórios da Cidadania no estado do Piauí



Fonte: <<http://portaldosnedets.info/site/>>.

As estruturas intermunicipais podem também nascer a partir de demandas da sociedade civil local, e em torno de arranjos produtivos locais²⁴². Nesta situação,

²³⁹ Ver <<http://www.atlassocioeconomico.rs.gov.br/>>

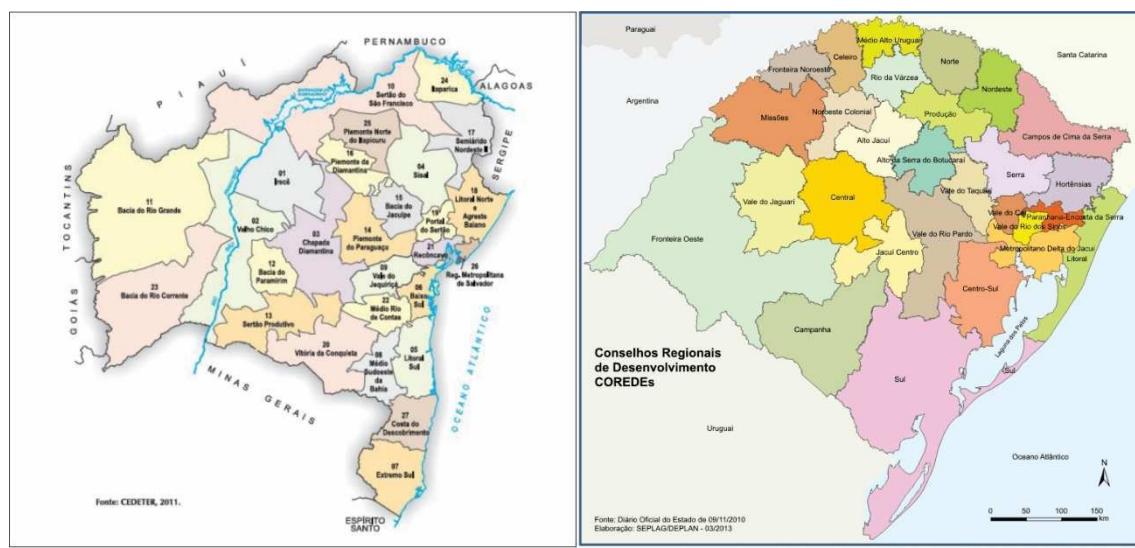
²⁴⁰ Ver Silva (2012a, p. 122-124; 2013, p. 569-573).

²⁴¹ Comparar as 28 regiões dos COREDEs (ver Figura 15) com os 18 territórios rurais do Programa Territórios Rurais (sendo que quatro também participam do Programa Territórios da Cidadania). Ver também <<http://www.atlassocioeconomico.rs.gov.br/>> e <<http://portaldosnedets.info/site/>>.

²⁴² Isso inclui também as indicações geográficas (as indicações de procedência e as denominações de origem) (Ortega e Jeziorny, 2011, p. 63-100; Ortega e Jesus, 2012, p. 211-228).

os territórios são *desenhados* predominantemente a partir de interesses privados, mas a governança territorial é fundamentalmente coletiva. Dois exemplos ilustram tais estruturas intermunicipais: (1) o Território Vale dos Vinhedos²⁴³, no Rio Grande do Sul, que nasceu em torno da vitivinicultura, e é administrado pela Associação dos Produtores de Vinhos Finos do Vale dos Vinhedos (Aprovale) (ver Figura 16) (Ortega e Jeziorny, 2011, p. 108); e (2) o Território do Cerrado Mineiro²⁴⁴, em Minas Gerais, que apareceu em torno da cafeicultura, e é gerido pela Federação dos Cafeicultores do Cerrado (ver Figura 16) (Ortega e Jesus, 2012, p. 70-76).

Figura 15 – O Programa Territórios de Identidade na Bahia e os COREDEs no Rio Grande do Sul



Programa Territórios de Identidade na Bahia

COREDEs no Rio Grande do Sul

Fonte: <<http://www.seplan.ba.gov.br/>> e <<http://www.atlassocioeconomico.rs.gov.br/>>.

Finalmente, existem as estruturas intermunicipais estabelecidas em torno do fornecimento de determinados serviços de natureza pública. Essas estruturas são os consórcios públicos, criados a partir de articulações interinstitucionais entre entes federados e empresas (IBGE, 2005, p. 40-46). Em geral, os consórcios públicos são constituídos por dois ou mais municípios – mas podem abranger também os estados federados e o Distrito Federal e a União (o governo federal). Os consórcios públicos

²⁴³ Abrange os municípios de Bento Gonçalves, Garibaldi e Monte Belo do Sul (Ortega e Jeziorny, 2011, p. 10). Ver também <<http://www.valedosvinhedos.com.br/>>.

²⁴⁴ Inclui 55 municípios (Ortega e Jesus, 2012, p. 73). Ver <<http://www.cerradomineiro.org/>>.

visam em seus espaços territoriais executar projetos, obras, serviços ou consultorias de interesse comum (em saúde, manejo de resíduos sólidos, desenvolvimento urbano, saneamento básico, etc.) voltados para o desenvolvimento regional. Em 2015, cerca de 66% dos municípios brasileiros participavam em algum consórcio público²⁴⁵.

Figura 16 – O Território do Cerrado Mineiro (em Minas Gerais) e o Território Vale dos Vinhedos (no Rio Grande do Sul)



2013, p. 3). Assim, no nível local, não existe um Poder Judiciário Municipal – sendo que as Comarcas, as Varas e os Foros são de responsabilidade da Justiça Estadual ou da Justiça Federal. Cada município é regido por uma Lei Orgânica, votada e aprovada pela Câmara Municipal dos Vereadores, estabelecendo normas legais de nível local, e em complemento aos princípios da Constituição Federal e Estadual.

É no nível local que estão as autoridades mais próximas da sociedade civil, ou seja, aquelas autoridades políticas que cuidam da realidade concreta do dia-a-dia dos cidadãos. Enquanto o Prefeito administra o município e as suas políticas públicas, os Vereadores elaboram leis municipais e fiscalizam as ações do Poder Executivo (e do Prefeito) (Brasil, 1988, p. 16-19). A composição da Câmara Municipal dos Vereadores observa a dimensão populacional do município: no mínimo, nove Vereadores para municípios com até 15 mil habitantes; e, no máximo, 55 Vereadores para municípios com mais de oito milhões de habitantes (Brasil, 2009, p. 1-3). Horizontalmente, cada município é autônomo e responsável pela sua própria organização (em Secretarias Municipais), administração e arrecadação dos impostos municipais²⁴⁸.

Constitucionalmente, compete aos municípios²⁴⁹: (1) legislar sobre assuntos de interesse local; (2) suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (3) instituir e arrecadar os tributos de sua competência; (4) criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; (5) organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o transporte coletivo; (6) manter os programas de educação infantil e de ensino fundamental²⁵⁰; (7) prestar serviços de atendimento à saúde da população; (8) promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle

²⁴⁸ “O aumento do papel dos municípios iniciou-se com o processo de descentralização brasileiro, que teve por objetivo o fortalecimento financeiro e político dos estados e, principalmente, dos municípios em relação ao governo federal. Assim como em outros países da América Latina, esse processo esteve estreitamente ligado ao objetivo mais amplo de reforma do Estado e de redemocratização da região, baseados no argumento de que a descentralização da gestão pública seria o caminho mais adequado para aumentar a eficiência no uso dos recursos, a eficácia das políticas públicas, a transparência das decisões [...]” (Veloso *et al*, 2011, p. 13).

²⁴⁹ Com a Constituição Federal de 1988, os municípios passaram a ser considerados entes federativos e a desempenhar um papel mais relevante na administração pública brasileira. As comunas passaram a integrar expressamente a Federação, juntamente com os estados federados e o Distrito Federal. Em decorrência, os municípios receberam detalhado “tratamento constitucional” – com competências privativas ou em colaboração com o estado e a União (Brasil, 1988, p. 19; Magalhães, 2007, p. 13).

²⁵⁰ Em cooperação técnica e financeira com o governo federal e o estado. Ver a Emenda Constitucional nº 53/2006 (Brasil, 2006, p. 1-4).

do uso do solo urbano; e (9) promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a lei e a ação fiscalizadora federal e estadual (Brasil, 1988, p. 19).

Além disso, compete aos municípios²⁵¹: (1) zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições e conservar o patrimônio público; (2) cuidar da saúde e assistência pública; (3) proteger os documentos, as obras e os outros bens de valor histórico, artístico e cultural; (4) promover os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação²⁵²; (5) proteger o meio ambiente e combater a poluição; (6) preservar as florestas, a fauna e a flora; (7) estabelecer programas de moradia e saneamento básico; (8) fomentar a produção agropecuária e supervisionar o abastecimento alimentar; (9) combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização; (10) fiscalizar o uso dos recursos hídricos e minerais; e (11) estabelecer políticas de segurança do trânsito.

Para cumprir com as suas competências, os municípios dispõem de diversas fontes de receitas²⁵³, porém, na maioria dos casos, as transferências constitucionais respondem pela maior fatia do orçamento, especialmente, nos pequenos municípios, que representam cerca de 70% dos municípios brasileiros com até 20 mil habitantes (Magalhães, 2007, p. 13-17)²⁵⁴. Desta maneira, as receitas municipais são: impostos (IPTU, ITR, ITBI e ISS)²⁵⁵; taxas (sobre serviços públicos); contribuições de melhoria (decorrente das obras públicas) ou custeio (de serviços públicos); e, transferências constitucionais do estado (25% do ICMS, 50% do IPVA, e 25% do IPI que o estado receber)²⁵⁶ e da União (50% do ITR, 23,5% do Imposto de Renda e 23,5% do IPI, todos por meio do Fundo de Participação dos Municípios²⁵⁷) (IBGE, 2007, p. 22-27).²⁵⁸

²⁵¹ Ver Brasil (1988, p. 14).

²⁵² Ver a Emenda Constitucional nº 85/2015 (Brasil, 2015, p. 1-3)

²⁵³ A Constituição de 1988 atribuiu aos municípios competências tributárias próprias e participações no produto da arrecadação de impostos da União e dos estados” (Magalhães, 2007, p. 13).

²⁵⁴ Ver também <<http://www1.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/1704munic.shtml>>.

²⁵⁵ Siglas: IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano; ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural; ITBI – Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Inter-Vivos; e ISS – Imposto sobre Serviços. No caso do ITR, existe a hipótese do artigo nº 153 da Constituição Federal e da Emenda Constitucional nº 42/2003, em que os municípios poderão, por convênio com a União, arrecadar 100% do ITR. Ver Brasil (1988, p. 66-67, 70; 2003, p. 1-6) e Tristão (2003, p. 73-120).

²⁵⁶ Siglas: ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e de Prestação de Serviços; IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores; e IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados.

²⁵⁷ Repassados em cotas calculadas pelo Tribunal de Contas da União com base em indicadores como população. Ver <<http://portal.tcu.gov.br/normativos/inicio/inicio.htm>>.

²⁵⁸ Além do mais, os municípios podem obter receitas de: compensações financeiras (*royalties*); pela exploração de recursos naturais, hídricos e/ou minerais; pela exploração econômica do patrimônio

Apesar da homogeneidade das competências municipais, os municípios são heterogêneos na sua essência, já que possuem características territoriais diferentes, variadas dimensões populacionais, desigualdades na arrecadação de impostos, etc. Por exemplo, o município de Barcelos (no Amazonas) tem 122 mil km² (maior que Portugal), enquanto que o município de Águas de São Pedro (em São Paulo) tem 3,6 km² (equivale a dois principados de Mônaco) (em 2015). A distribuição populacional também é fortemente assimétrica: de São Paulo (em São Paulo) com 11 milhões de habitantes até Serra da Saudade (em Minas Gerais) com 815 habitantes (em 2016). Já a arrecadação de impostos municipais pode ir dos R\$ 24 bilhões em São Paulo (em São Paulo) até os R\$ 296 mil em Graça Aranha (no Maranhão) (em 2015)²⁵⁹.

Compreender as especificidades dos municípios, e o fato de que eles não são iguais no contexto da governança multinível, evita pensar nesses municípios como um único “corpo” e a eles associar políticas federais e/ou estaduais semelhantes; mas, também evita, por razões óbvias, pensar políticas federais e/ou estaduais exclusivas para cada município brasileiro. Como destaca Pochmann (2007, p. 7), “[...] o desafio é, portanto, tratar os semelhantes de forma semelhante e os desiguais de forma desigual no que se refere à atuação do Estado [...]”, em todos os níveis de governança. Em termos práticos, os municípios sobrepõem em sua estrutura de governança as mais variadas complexidades nacionais, estaduais e intermunicipais – constituindo-se em um *mosaico* de poderes, de políticas públicas e de interesses sociais.

Na governança local, a sociedade civil organizada participa diretamente dos Conselhos Municipais – juntamente com as autoridades municipais. Esses Conselhos Municipais são instâncias de discussão de assuntos públicos locais²⁶⁰, sendo de caráter paritário (50% de parceiros públicos e 50% de privados), e de natureza consultiva, deliberativa, normativa e/ou fiscalizadora. Neste contexto, algumas políticas públicas federais e/ou estaduais exigem que os municípios criem Conselhos Municipais para a obtenção de recursos públicos (Abramovay, 2001, p. 121-123; Silva, 2012, p. 103).

público do município (bens móveis e imóveis); pela cobrança de tarifas sobre o transporte coletivo, mercados, feiras, matadouros, cemitérios etc.; e outras receitas provenientes de multas e/ou outras penalidades administrativas (Brasil, 1988, p. 16-19; IBGE, 2007, p. 22-27; Tristão, 2003, p. 73-120).

²⁵⁹ Ver <<http://cidades.ibge.gov.br/>>. Ver também Pochmann (2007, p. 7).

²⁶⁰ Há Conselhos Municipais para variados temas, tais como saúde, assistência social, trabalho, meio ambiente, criança e adolescente, transportes, habitação, política urbana, entre outros. São tantos os Conselhos Municipais que, em alguns municípios, existe uma infraestrutura própria para as reuniões, chamada de "Casa dos Conselhos" (IBGE, 2002, p. 59-67; 2005, p. 61-67; Silva, 2012a, p. 187-213).

No total, existem mais de 25 mil Conselhos Municipais no Brasil, uma média de 4,5 por município (IPEA, 2015, p. 1). Além disso, as autoridades locais – juntamente com a sociedade civil organizada – participam na governança intermunicipal.

7.3 As Políticas Brasileiras de Desenvolvimento Territorial

As primeiras políticas brasileiras de desenvolvimento territorial surgiram em meados dos anos 1990. Naquele momento, o então Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) consolidava o novo “modelo de desenvolvimento nacional baseado na abertura da economia, no controle dos gastos públicos e na privatização de funções exercidas pelo Estado” (Senra, 2010, p. 18). Isso abrangia igualmente – a partir da recomendação dos organismos multilaterais²⁶¹ – a descentralização fiscal, política e administrativa das estruturas subnacionais. Nesta conjuntura, competia ao governo federal, a prioridade de dirigir as políticas macroeconômicas, e de criar um ambiente favorável para os negócios (Ortega, 2008, p. 37-38). Esse “novo modelo de desenvolvimento” foi batizado de “neoliberalismo”²⁶² (Harvey, 2012, p. 19-39).

Na prática, o consentimento neoliberal foi alcançado a partir de uma “nova agenda de reformas”, que veio a ser conhecida como o “Consenso de Washington”. O “Consenso de Washington” compreendia dez reformas fundamentais: (1) disciplina fiscal; (2) reordenação das prioridades de gastos públicos; (3) reforma tributária; (4) liberalização das taxas de juros; (5) liberalização das taxas de câmbio; (6) liberalização comercial; (7) liberalização dos investimentos estrangeiros diretos; (8) privatização; (9) desregulamentação; e (10) direitos de propriedade (Williamson, 2004, p. 3-4). Assim sendo, o protagonismo “de cima, estatizado e centralizador” é substituído por um “protagonismo local” – onde o governo federal tem somente o papel de estimular (organizar, capacitar, financiar etc.) as iniciativas locais (Benko, 2001, p. 9).

Segundo Ortega (2008, p. 40-43; 2012, p. 151-152), além da recomendação dos organismos multilaterais e do “Consenso de Washington”, a abordagem territorial no Brasil foi influenciada pelo fortalecimento das forças locais pela redemocratização

²⁶¹ Por exemplo, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI), e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Ver Pérez Cruella *et al* (2016, p. 25-74) e The World Bank (1997).

²⁶² A ideia neoliberal surgiu no final dos anos 1970, se desenvolveu ao longo da década de 1980, e se consolidou na década de 1990. Isso significa que a hegemonia do “novo modelo de desenvolvimento” não se realizou do dia para a noite, e ainda é “um movimento inacabado” (Anderson, 1995, p. 11).

nos anos 1980 (a descentralização “desde baixo”) e pela nova Constituição de 1988. Esses quatro fatores se consolidaram fortemente nos anos 1990, levando o governo federal a esboçar as primeiras políticas públicas territoriais brasileiras. Cabe frisar, ainda, que as primeiras políticas territoriais brasileiras tomaram como referência, principalmente, as experiências europeias da chamada *Terceira Itália* e da iniciativa *Leader*. Assim, a primeira experiência territorial no Brasil foi o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) (Ortega, 2015, p. 29-30)²⁶³.

O Pronaf foi criado, em 1996, com o objetivo de estimular a geração de renda e melhorar o uso da mão-de-obra familiar, por meio do financiamento de atividades e serviços rurais agropecuários e não-agropecuários desenvolvidos em propriedades rurais (“dentro da porteira”) ou em áreas comunitárias (“fora da porteira”). Neste contexto, a linha de financiamento destinada para “fora da porteira” foi denominada de Pronaf “Infraestrutura e Serviços” (sigla Pronaf-M). A inovação do Pronaf-M era o de “[...] promover investimentos baseados em compromissos negociados entre os beneficiários, os poderes municipais e estaduais e a sociedade civil organizada [...]” (Abramovay e Veiga, 1999, p. 7). Na prática, os municípios selecionados tinham que formar o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS).²⁶⁴

Neste sentido, os CMDRSs previam não somente a participação de múltiplas instituições locais da sociedade civil (sindicatos, ONGs, associações, cooperativas de crédito, etc.), mas a constituição formal (e também legal) de um espaço público de negociação, cuja atribuição maior seria coordenar e planejar as políticas públicas destinadas a comunidade local (Schneider, Mattei e Cazella, 2004, p. 21-50). Por isso, o CMDRS precisaria ter, ao menos, 50% de representantes de agricultores familiares, escolhidos e indicados, por suas respectivas comunidades e/ou grupos associativos (Silva, 2012, p. 102-104). Logo, esperava-se constituir um espaço institucional, cujas incumbências não se restringiam apenas a uma arena de atuação política, mas ainda a de ser uma estrutura com poderes para legitimar as iniciativas locais.

Cada CMDRS deveria aprovar um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS) (Abramovay e Veiga, 1999, p. 8). Esse PMDRS detalharia todas

²⁶³ Sobre o declínio e crise do planejamento macrorregional, e o surgimento de novas abordagens de planejamento territorial, ver Guimarães (2010, p. 47-80). Senra (2010, p. 17-26) também apresenta uma análise sobre o discurso público favorável ao desenvolvimento econômico territorial.

²⁶⁴ As normas e os requisitos do CMDRS foram estabelecidos pelo Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996 (Abramovay e Veiga, 1999, p. 7-8). Ver também Ortega (2015, p. 29-32).

as linhas de ação a serem desenvolvidas, com quadros de usos e fontes de recursos financeiros reembolsáveis ou não-reembolsáveis, além das metas a serem executadas e financiadas pelo Pronaf-M. Em termos práticos, isso incluía – por exemplo – “a rede principal de energia elétrica, canal principal de irrigação, estradas vicinais, armazém e abatedouro comunitário, habitação rural, unidades didáticas, entre outros”. Previa também “o financiamento a serviços de apoio ao desenvolvimento rural oferecidos por entidades públicas e privadas” (Abramovay e Veiga, 1999, p. 7-8; Brasil, 1996a, p. 1-37; Moura, 2007, p. 241-255; Ortega, 2015, p. 30-31; Silva, 2012, p. 102-104).

Assim, a esfera local – e seus agentes – ganhou protagonismo em torno das políticas territoriais brasileiras (Moura, 2007, p. 241-255; Ortega, 2008, p. 154-155). Entre 1997 e 1999, cerca de 1.006 municípios foram beneficiados pelo Pronaf-M, com R\$ 298 milhões em financiamentos – 38% aplicados no Nordeste, 12% aplicados no Norte, 17% aplicados no Sul, 23% aplicados no Sudeste e 10% aplicados no Centro-Oeste (Schneider, Mattei e Cazella, 2004, p. 21-50). Entretanto, o Pronaf-M encontrou dificuldades na construção dos pactos locais em vários municípios beneficiários, em razão dos limitados recursos financeiros, do viés eminentemente agropecuário dos projetos elaborados, e da falta de participação dos segmentos sociais mais urbanos (Ortega, 2015, p. 30-31; Ortega e Cardoso, 2002, p. 299).

A fim de debelar as dificuldades na construção dos pactos locais, o governo federal – em 1999 – aprofunda as experiências de desenvolvimento local, fundando o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e criando o Programa Comunidade Ativa (PCA). A ideia era de que a atuação do governo federal estimulasse a formação dos pactos sociais locais (o lado sociopolítico) e dos arranjos socioprodutivos locais (o lado socioeconômico) (Lima, 2006, p. 77; Ortega, 2008, p. 154-155). É importante frisar que o PCA funcionou em conjunto com o Pronaf-M, procurando “[...] aumentar a ‘eficiência’ das políticas públicas por meio de ações locais (de caráter municipal) autônomas e endógenas” (Ortega, 2015, p. 31). Na prática, o PCA promoveria o novo método do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS).²⁶⁵

Entre 1999 e 2002, o PCA beneficiou 696 municípios, atingindo 12 milhões de habitantes (Del Porto, 2006, p. 131). Em termos financeiros, foram previstos cerca de R\$ 23 milhões em apoio ao desenvolvimento local integrado e sustentável

²⁶⁵ Ver Drible (2003, p. 63-101), Lima (2006, p. 75-90) e Ortega e Mendonça (2007, p. 107-111).

(Brasil, 2002, p. 37-40; Lima, 2006, p. 75-90). Paralelamente, no mesmo período, o Pronaf-M atingiu 1.253 municípios, com cerca de R\$ 350 milhões em financiamentos. Porém, o PCA/DLIS também encontrou dificuldades, a partir do município e de seu capital social, de construir um processo virtuoso de desenvolvimento de maneira autônoma e endógena (Ortega, 2015, p. 30; Ortega e Cardoso, 2002, p. 299; Schneider, Mattei e Cazella, 2004, p. 21-50). Em suma, foram essas experiências municipais que, num segundo momento, estruturariam as articulações intermunicipais²⁶⁶.

Em 2003, com a posse do Presidente Lula (do Partido dos Trabalhadores), o governo federal substituiu a visão *municipalista* pela visão *intermunicipalista*. Dentro do MDA, foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), com o objetivo de guiar a estratégia de desenvolvimento territorial, propagandeando as virtudes da territorialização, bem como as linhas gerais para a sua implementação. Deste modo, a meta da SDT/MDA era consolidar a perspectiva territorial como metodologia de planejamento governamental, traçando os critérios desde a formulação – com base na identificação das demandas pelos cidadãos – até a avaliação dos resultados das políticas territoriais (Brasil, 2005a, p. 26-27). Na prática, foi o Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 que inaugurou uma nova etapa do planejamento público brasileiro.

No PPA 2004-2007, a territorialização passou a ter papel ativo na esfera das ações federais. Deve-se registrar, ainda, que tais ações federais incluíam não apenas questões econômicas e sociais, mas também de infraestrutura. A expectativa era de que “o olhar sobre o território” facilitasse a ação sobre as desigualdades, superando os entraves ao desenvolvimento econômico e social (Pamplona, 2011, p. 30) e, logo, materializando o tão desejado “Brasil para Todos”. Isso revela que, apesar do governo Lula se preocupar em sustentar as políticas neoliberais (no domínio “macro”)²⁶⁷, a orientação estratégica do governo federal combinou ao mesmo tempo esforços para o arrefecimento da pobreza e da fome, o combate à exclusão social, e a diminuição das desigualdades regionais (Bonnal, 2008, p. 1-4; Silva, 2012a, p. 96).

Assim sendo, o PPA 2004-2007 foi o primeiro planejamento a contemplar múltiplas dimensões: social, econômica, regional, ambiental, etc. Isso resultou em três *macro-objetivos*, 30 desafios, 374 programas e 4.300 ações. Nesse contexto, os

²⁶⁶ Ver também Navarro (2001, p. 83-101) e Veiga (2001a, p. 101-119).

²⁶⁷ Ver Ortega e Mendonça (2007, p. 93-121) e Rezende (2009).

espaços rurais ganharam prioridade, em virtude de concentrarem uma grande parte da pobreza nacional e das circunstâncias de maior necessidade geográfica e humana (situações de menor IDH). Ou seja, o combate à pobreza rural converteu-se no principal objetivo da ação federal (Bonnal, 2008, p. 1-4)²⁶⁸. De acordo com Favareto (2009, p. 14), 59 dos 374 programas do PPA 2004-2007 apresentavam componentes da abordagem territorial²⁶⁹. É importante destacar que isso favoreceu à perpetuação da descentralização das ações políticas (Perafán, 2007, p. 132-147).

Tendo o território como eixo central da ação, a SDT/MDA buscou apoiar as organizações sociais locais e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na participação da construção de um desenvolvimento sustentável. Segundo Ortega (2008, p. 160; 2015, p. 32-35), a abordagem territorial permitiu não apenas fortalecer a interlocução entre os poderes públicos e os atores sociais, mas propiciou a maior articulação dos vários níveis de governo²⁷⁰. A ideia era a partir da territorialização superar antigas limitações do desenvolvimento brasileiro: eliminar a simples visão setorial; extrapolar a dicotomia rural-urbano; e substituir a restrita escala municipal e a ampla escala estadual, pela escala territorial (intermunicipal) (Favareto, 2009, p. 6-13; Ortega, 2008, p. 151-174; Ortega e Mendonça, 2007, p. 98-107).

Os primeiros programas territoriais foram organizados ainda em 2003, com base em estudos realizados pelo MDA, em parceria com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (ou IICA). É desses estudos que surge o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios (PRONAT), articulando o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (PNDRS) com os numerosos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). Na prática, era a SDT/MDA que instituía os Consórcios Intermunicipais que, por sua vez, formavam os Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETER), com a fim de preparar o PTDRS (Perico, 2009, p. 65-84). Neste contexto, destacam-se apenas três programas territoriais: os CONSADs, os Territórios Rurais e os Territórios da Cidadania.²⁷¹

²⁶⁸ Esse novo paradigma do planejamento trouxe novos conceitos, como: território, identidade, pacto territorial, governança social, redes sociais de cooperação, etc., fortalecendo a ação da intervenção pública nos espaços de maior demanda social, em geral, os espaços rurais (Silva, 2012a, p. 96).

²⁶⁹ Sobre o PPA 2004-2007, ver <<http://www.planobrasil.gov.br>>.

²⁷⁰ Essa gestão multiescalar possibilitaria a *otimização* da oferta das políticas, orientando os recursos para uma demanda mais bem qualificada, atendendo às especificidades regionais e/ou territoriais, e as múltiplas prioridades do gasto (Guimarães, 2010, p. 47-80).

²⁷¹ É importante notar que os três programas surgiram durante os dois mandatos do Presidente Lula, o que significa dizer, que são delineados não apenas no PPA 2004-2007, mas também no PPA 2008-

7.3.1 CONSADs: Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Social

Em 2003, o governo federal organizou – em associação ao Programa Fome Zero (PFZ)²⁷² – os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Social (ou CONSADs). Os CONSADs surgiram de estudos realizados pela *Food and Agriculture Organization* (FAO), pelo então Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), e pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal. A ideia era de que os CONSADs promovessem o desenvolvimento territorial em áreas periféricas do país – com foco na segurança alimentar e nutricional, e na geração de trabalho e renda. Além do mais, os CONSADs abarcavam também projetos e ações estruturantes, visando ao fortalecimento e à modernização de cadeias produtivas da agricultura familiar (Anjos e Caldas, 2007, p. 661-665; Ortega, 2007, p. 275-300).

Em termos operacionais, a implementação dos CONSADs seria realizada com “uma organização centrada num órgão de deliberação máxima, com características de Fórum e órgãos de nível decisório gerencial e operacional” (Ortega, 2007, p. 287)²⁷³. Na prática, as decisões negociadas no Fórum dariam origem a um Plano de Ação de natureza territorial. Cada CONSAD estabeleceria um Fórum, que seria a instância de governança máxima, participativa e deliberativa, e composta por 2/3 de parceiros da sociedade civil e 1/3 de parceiros públicos locais (Ortega, 2007, p. 275-300). Com essa composição, os Fóruns dos CONSADs procuravam reduzir o poder político local tradicional – rompendo com velhas práticas clientelistas. Essa perspectiva almejava superar as tradicionais políticas e ações compensatório-emergenciais.²⁷⁴

Assim sendo, a proposta era fortalecer a cooperação entre o poder público e a sociedade civil, para discutir, planejar e implantar ações públicas de melhoria das condições de vida das populações. Neste sentido, a seleção dos territórios levava em consideração os municípios menos desenvolvidos socialmente, mais deprimidos do

2011 (Ortega, 2008, p. 151-174; Silva, 2012a, p. 95-104). Além do mais, é importante destacar que o Pronaf-M (Infraestrutura e Serviços) alterou a sua unidade de atendimento, passando a ser liberado somente na esfera intermunicipal (ou seja, a partir dos territórios) (Silva, 2012a, p. 98).

²⁷² Ver Graziano da Silva, Del Grossi e França (2010).

²⁷³ “Além do Fórum, os CONSADs possuem o Conselho Fiscal que fiscaliza e aprova suas contas. Cabe ao Conselho do CONSAD a implementação das ações definidas pelo Fórum. O Conselho é constituído por uma representação que deve ser espelhada do Fórum, constituindo-se numa instância colegiada operacional. Essa operacionalização é realizada por uma Secretaria Executiva por meio de parcerias com agentes governamentais nos três níveis, com ONGs, Oscips, etc.” (Ortega, 2015, p. 37).

²⁷⁴ Ver também Anjos e Caldas (2007, p. 645-673).

ponto de vista econômico, com perfil rural, com grandes carências de infraestrutura, e cuja atividade econômica e de subsistência reside na agricultura familiar (França, 2003, p. 7; Ortega, 2015, p. 36). No total, foram estabelecidos 40 CONSADs, nos 26 estados federados, beneficiando cerca de 591 municípios e uma população de quase 11 milhões de habitantes (ver Figura 17) (Brasil, 2010, p. 1-10; Ortega, 2015, p. 35-36; Silva, 2012a, p. 95-104).

Figura 17 – CONSADs: Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Social



Fonte: Ortega (2007, p. 300).

Na Região Norte, foram constituídos sete CONSADs, com a participação de 13 municípios em Rondônia, cinco municípios no Acre, 25 municípios no Tocantins, sete municípios no Pará, sete municípios no Amazonas, oito municípios no Amapá e três municípios em Roraima (Brasil, 2010, p. 3-4). No Nordeste, foram estabelecidos 12 CONSADs, com a participação de 21 municípios do Rio Grande do Norte, 13 municípios

no Ceará, 18 municípios no Piauí, 19 municípios na Bahia, 12 municípios em Alagoas, 32 municípios em Pernambuco, 28 municípios no Maranhão, nove municípios em Sergipe e 14 municípios na Paraíba (Brasil, 2010, p. 1-3). No Centro-Oeste, formou-se cinco CONSADs, com a participação de 29 municípios do Mato Grosso do Sul, 11 municípios de Goiás e 10 do Mato Grosso (ver Figura 17) (Brasil, 2010, p. 5).

Na Região Sudeste, foram formados oito CONSADs, com a participação de 18 municípios do Espírito Santo, 39 municípios de Minas Gerais, 32 municípios do Rio de Janeiro e 63 municípios de São Paulo (ver Figura 17) (Brasil, 2010, p. 6-7). Já na Região Sul, foram constituídos oito CONSADs, com a participação de 51 municípios no Paraná, 55 municípios em Santa Catarina e 49 municípios no Rio Grande do Sul (ver Figura 17) (Brasil, 2010, p. 8-10). Apesar dos esforços governamentais e do envolvimento da sociedade civil, os CONSADs não se ampliaram, e foram dotados de limitados recursos orçamentários. A estimativa é de que o orçamento médio para os 40 CONSADs não suplantava R\$ 4 milhões/ano (com base em dados de 2006) (Ortega, 2007, p. 275-300; 2015, p. 37-38).

7.3.2 Territórios Rurais

Ainda, em 2003, o governo federal – através da SDT/MDA – criou o Programa Territórios Rurais. Em linhas gerais, o objetivo do Programa Territórios Rurais era (e ainda é, pois, o programa está em execução) promover e apoiar os processos e as estratégias de desenvolvimento territorial sustentável nas microrregiões geográficas predominantemente rurais, com densidade demográfica menor que 80 hab./km², e com população média por município de até 50 mil habitantes (Brasil, 2005a, p. 16). Neste contexto, a priorização eram as concentrações: de agricultores familiares; de famílias assentadas por programas de reforma agrária; e de famílias de trabalhadores rurais sem-terra, mobilizados ou não. No total, foram identificados 450 “aglomerados municipais com características rurais”²⁷⁵ (Brasil, 2005a, p. 16-17).

Contudo, a transformação dos “aglomerados municipais com características rurais” em “territórios rurais” dependia (e ainda depende) dos critérios dialogados

²⁷⁵ Ver também Perafán (2007, p. 224-262) e Veiga (2001).

com os governos estaduais – via Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural – e com a sociedade civil local²⁷⁶. Esse ordenamento dependia (e ainda depende) de vários critérios como: densidade e atividade de capital social existente nos aglomerados; a convergência de interesses institucionais e de participação da sociedade civil e dos governos estaduais; existência de áreas prioritárias de ação do governo federal nos estados; e incidência de programas, projetos e planos de desenvolvimento de caráter regional (Brasil, 2005a, p. 17). As metas eram transformar os 450 “aglomerados” em “territórios”, ao longo de 32 anos, ou seja, até 2035 (Brasil, 2005a, p. 17).

Inicialmente – em 2003 – foram selecionados e homologados 40 territórios rurais, abrangendo cerca de 800 municípios, em 20 estados federados. Dentro do PPA 2004-2007, as metas eram homologar 50 novos territórios rurais em 2004, 10 novos territórios em 2005, 40 novos territórios em 2006, e 50 novos territórios em 2007 (Brasil, 2005a, p. 17-18). Assim sendo, ao final de 2007, seriam 190 territórios rurais, abrangendo 2.600 municípios, nos 26 estados federados e no Distrito Federal. Neste sentido, a meta da SDT/MDA era atender pelo menos 50% da demanda social de seu público prioritário: agricultores familiares, famílias assentadas e famílias sem-terra. Naquele momento, estimava-se que o público prioritário da SDT/MDA era de cerca de 4,8 milhões de habitantes (em 2005) (Brasil, 2005a, p. 18).

Na prática, os resultados alcançados foram um pouco mais modestos do que aqueles planejados. Silva (2012a, p. 98) destaca que, ao final de 2007, eram somente 164 territórios rurais, abrangendo 2.393 municípios – sendo que o planejado eram 190 territórios rurais, abrangendo 2.600 municípios (Brasil, 2005a, p. 17). Já Ortega (2015, p. 40) sinaliza que a meta para 2015 eram de 280 territórios rurais, contudo, existem atualmente – em 2016 – somente 243 territórios rurais, abrangendo 3.653 municípios. Esses 243 territórios rurais correspondem a 54% dos “aglomerados” identificados em 2003 – restando mais 19 anos para a implementação de 207 novos territórios rurais (2016 até 2035) (Brasil, 2005a, p. 18). Embora possa parecer muito tempo, trata-se de uma meta viável, dadas as dinâmicas de longo prazo.²⁷⁷

²⁷⁶ Isso incluía – e ainda inclui – um diálogo estreito com as forças locais e com as instâncias colegiadas já estabelecidas. Ou seja, o apoio local é fundamental para a constituição do território rural, que apesar de ser induzido por políticas públicas, necessita de organização endógena e capacidade de autonomia e independência (Brasil, 2005a, p. 17-18; Ortega, 2015, p. 38-40).

²⁷⁷ O próprio Programa Territórios Rurais reconhece que o desenvolvimento é, em geral, resultado da sedimentação de processos que ocorrem em dinâmicas de longo prazo (Brasil, 2005a, p. 14).

É importante destacar que esses *descompassos* entre as metas e os resultados alcançados se devem aos complexos processos de implementação dos territórios. As estratégias territoriais: necessitam de articulação pública e privada em todos níveis; necessitam de institucionalidades – organismos colegiados – descentralizadas, e que agrupem atores sociais e gestores públicos em todos níveis; necessitam de um Plano Territorial, capaz de guiar a gestão territorial participativa²⁷⁸, com estratégias, ações e instrumentos de desenvolvimento para o curto, médio e longo prazo; e, necessitam das competências locais ligadas ao “capital humano” dos agentes locais e ao “capital social” *incrustado* em torno deles (dos agentes locais) (Brasil, 2005a, p. 13-15). Nem todos os “aglomerados” são capazes de desenvolverem tais estratégias.²⁷⁹

É, por isso, que a SDT/MDA apoia estratégias específicas de fortalecimento das iniciativas locais e de valorização dos fatores internos. Neste contexto, pelo menos, quatro iniciativas são desenhadas em favor dos processos de desenvolvimento: (1) a gestão social dos territórios; (2) o fortalecimento do capital social; (3) a dinamização econômica; e (4) a integração de políticas públicas. Em suma, essas quatro iniciativas buscam desenvolver uma “massa crítica” necessária para detonar as estratégias de territorialidade em um “aglomerado municipal” (Brasil, 2005a, p. 18). Cada iniciativa tem um propósito próprio, mas complementar aos demais, a saber:

- a) Fortalecimento da Gestão Social – O desenvolvimento dos territórios rurais pode ser visto como uma estratégia de “concertação social” sobre formas de produção, distribuição e utilização dos ativos numa direção que possibilite a geração de riquezas com inclusão social. A constituição de espaços locais de participação popular é um requisito fundamental para ampliar e legitimar as iniciativas de desenvolvimento territorial. Além disso, é preciso criar formas para fazer com que a diversidade de atores locais esteja também presente. Os territórios onde não existem institucionalidades territoriais, devem conduzir um processo de construção e consolidação de uma institucionalidade estável e formalizada, genericamente denominadas de “colegiados territoriais”. Em torno de cada projeto específico devem aglutinar-se as instituições capazes de

²⁷⁸ Isso inclui: a mobilização, a sensibilização, o diagnóstico, o prognóstico, a planificação, a execução, a monitoração e a avaliação (Brasil, 2005a, p. 14-15).

²⁷⁹ Ver também Ortega (2008, p. 160-169; 2015, p. 38-40).

- implementar e/ou dar suporte às ações permanentes de gestão social (Brasil, 2005a, p. 18-19; 2005b; 2005c);
- b) Fortalecimento das Redes Sociais de Cooperação – Como rede de relações que podem ser mobilizadas visando o desenvolvimento territorial, o capital social é um elemento que pode contribuir decisivamente para a consolidação das condições necessárias aos processos de desenvolvimento dos territórios. O fortalecimento do capital social se dá por intermédio do resgate daquilo que existe historicamente construído entre as pessoas e os grupos sociais, gerando relações de confiança, solidariedade e cooperação, ampliando as formas de organização e as relações internas e externas ao território, e expandindo as relações de cooperação interterritorial e a competitividade territorial. Assim, devem ser apoiadas iniciativas que favoreçam o incremento da capacidade técnica, gerencial e articuladora dos atores sociais, além do *empoderamento* das comunidades envolvidas com os projetos e os planos territoriais (Brasil, 2005a, p. 19-20);
 - c) Fortalecimento e Dinamização Econômica – O fortalecimento e a dinamização econômica não devem ter em vista o mero resultado da aplicação de recursos financeiros em determinado ramo produtivo, mas sim, como a consequência do investimento público e privado em formas de organização da produção e da distribuição favorecem a redução das diferenças entre as taxas de retorno privadas e sociais. O espaço econômico deve ser compreendido como um todo articulado em movimentos que facilitam ou dificultam a inclusão dos vários segmentos sociais. Esse espaço deve integrar as atividades rurais e urbanas, agrícolas e não-agrícolas. Neste sentido, a estratégia territorial deve enfatizar a melhoria da qualidade e a agregação de valor aos produtos/serviços locais, a diversificação de atividades produtivas e a inovação tecnológica/gerencial, como caminhos para se alcançar melhorias significativas na eficiência e na competitividade sistêmica do território (Brasil, 2005a, p. 20-21);
 - d) Fortalecimento e Articulação de Políticas Públicas – A articulação está ligada à capacidade de gerar um ambiente inovador para o desenvolvimento local, através do acesso a serviços e recursos que possam materializar os resultados do trabalho, garantindo tanto a geração de riqueza quanto a sua apropriação

mais equitativa. Neste sentido, as articulações interinstitucionais a partir do território permitem integrar horizontalmente programas públicos com foco na realidade territorial e, paulatinamente, rearticulá-los e recriá-los a partir de novos espaços – fóruns, comitês, conselhos, consórcios, comissões, oficinas de desenvolvimento, parcerias e arranjos institucionais. Também permite a integração vertical, rompendo as visões predominantes nas políticas públicas, que tendem a desconsiderar as diversidades locais e regionais. Logo, o desafio é articular políticas oriundas de diferentes níveis e governo, e de diferentes estruturas governamentais (secretarias, ministérios e programas), levando em conta, que tais articulações podem significar transformações importantes na correlação de forças e nas dinâmicas tradicionais dos espaços de poder (Brasil, 2005a, p. 21-22).

Todas as estratégias, iniciativas, articulações e dinâmicas se materializam no Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). O PTDRS não é só um documento para o planejamento e a gestão territorial, mas sim, um conjunto de proposições e de decisões que conformam um pacto territorial que tem a participação dos atores sociais (Brasil, 2016b, p. 1-30). A recomendação da SDT/MDA é de que os PTDRS sejam flexíveis, participativos, multidimensionais e multisetoriais. Além do mais, os PTDRS devem “assumir mecanismos de monitoramento e avaliação a partir de informações geradas nos territórios, de forma a efetivar um processo contínuo de revisão, amadurecimento e aperfeiçoamento de suas diretrizes e propostas” (Brasil, 2005a, p. 23; Ortega, 2015, p. 38-40; Silva, 2012a, p. 95-104).

Em conjunto com o Programa Territórios Rurais, a SDT/MDA assumiu – em 2003 – a execução do Pronaf-M (Infraestrutura e Serviços), modificando a lógica de atendimento e implementação, passando a ser um “apoio a projetos de infraestrutura e serviços em territórios rurais” (Brasil, 2005a, p. 23). Entre 2003 e 2015, o Pronaf-M – agora chamado de Proinf – investiu R\$ 1,9 bilhões em 8.141 projetos territoriais. Estima-se que o Proinf tenha beneficiado cerca de 10 milhões de famílias em todos os territórios rurais instalados (ou, cerca de 78 milhões de habitantes)²⁸⁰. Por exemplo, foram financiados 316 projetos agroindustriais, 241 escolas agrícolas, 154 casas de

²⁸⁰ Ver <<http://portaldosnedets.info/site/>>.

mel, 70 casas de farinha, 1.112 centros coletivos de comercialização, 1.541 projetos de capacitação e 962 projetos de transporte e escoamento produtivo.

Atualmente, em 2016, no Programa Territórios Rurais existem 243 territórios, nos 26 estados federados e no Distrito Federal, abrangendo 3.653 municípios, ou seja, 65% dos municípios brasileiros. Juntos, os 243 territórios rurais compreendem 76% do território brasileiro – ou seja, 6,6 milhões de km² – 40% da população brasileira – ou seja, 78 milhões de habitantes – e 81% dos estabelecimentos da agricultura no Brasil²⁸¹. Dentro do público prioritário da SDT/MDA – agora Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário – os 243 territórios abrangem: 10 milhões de agricultores familiares e 816 mil famílias assentadas por 8 mil projetos da reforma agrária (são cerca de 68 milhões de hectares da reforma agrária, e 1.513 conflitos por terra em andamento) (em 2016).

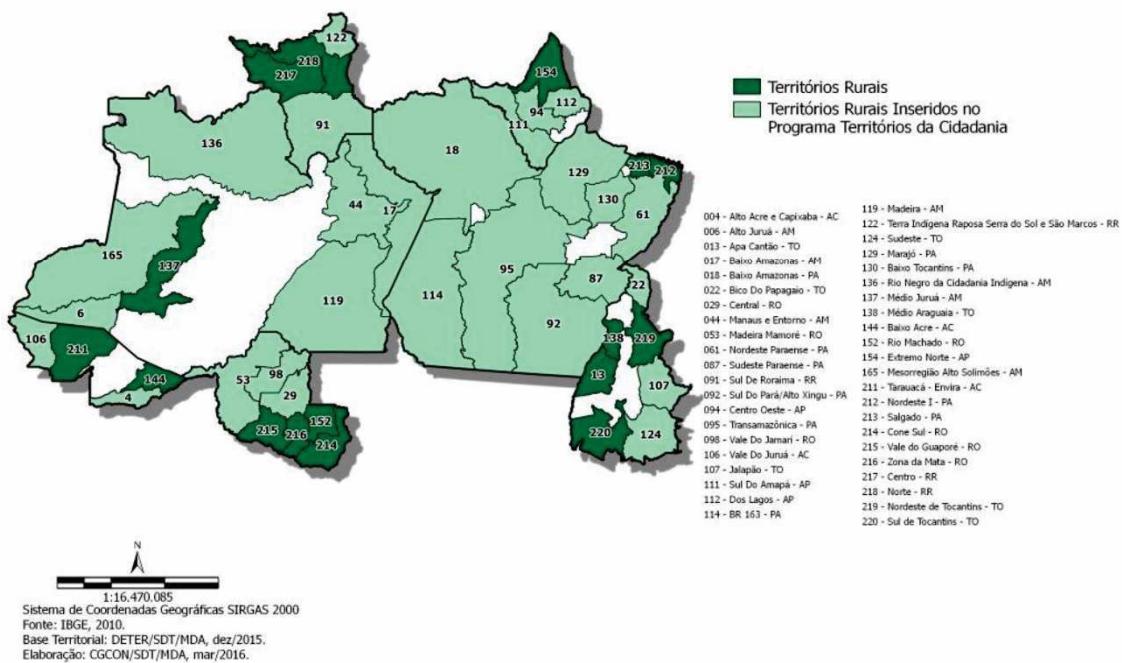
Na Região Norte – ver Figura 18 – foram constituídos 43 territórios rurais, abrangendo 374 municípios. No Acre, foram formados quatro territórios rurais; no Amazonas, foram constituídos sete territórios rurais; no Amapá, foram estabelecidos quatro territórios rurais; no Pará, foram formados 10 territórios rurais; em Roraima, foram estabelecidos quatro territórios rurais; em Rondônia, foram constituídos sete territórios rurais; e, em Tocantins, foram estabelecidos sete territórios rurais. Neste contexto, é importante destacar que os territórios rurais na Região Norte do Brasil são caracterizados por serem geograficamente grandes, “embrenhados” na Floresta Amazônica, com reduzida população absoluta e relativa, e com enormes problemas de acessibilidade aos serviços públicos e privados, e às mercadorias.

Na Região Nordeste – ver Figura 19 – foram estabelecidos 104 territórios rurais, envolvendo 1.617 municípios. Em Alagoas, foram constituídos oito territórios rurais; na Bahia, foram formados 26 territórios rurais; no Ceará, foram constituídos 12 territórios rurais; no Maranhão, foram formados 10 territórios rurais; na Paraíba, foram estabelecidos 15 territórios rurais; no Pernambuco, foram estabelecidos 10 territórios rurais; no Piauí, foram formados 11 territórios rurais; no Rio Grande do Norte, foram constituídos nove territórios rurais; e em Sergipe, foram constituídos quatro territórios rurais. É importante destacar que a Região Nordeste responde por

²⁸¹ Ver também <<http://portaldosnedets.info/site/>>.

43% dos territórios rurais brasileiros, e por 44% dos municípios *territorializados*. O estado da Bahia é o que possui mais territórios rurais no Brasil.

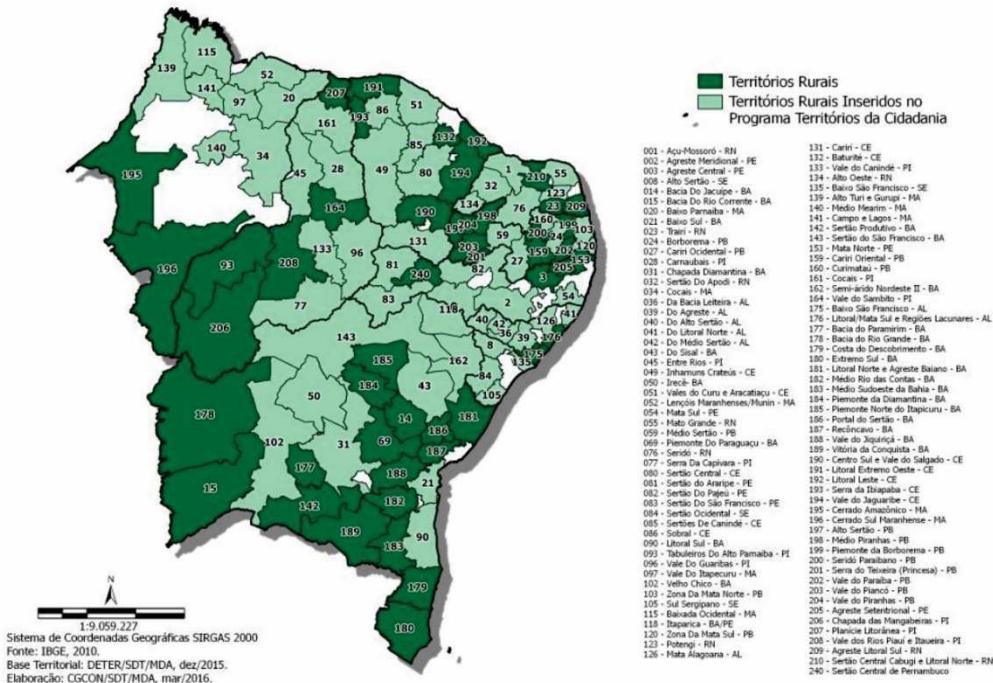
Figura 18 – Territórios Rurais e Territórios da Cidadania na Região Norte do Brasil (em 2016)



Fonte: <<http://portaldosnedets.info/site/>>.

Na Região Centro-Oeste – ver Figura 20 – foram formados 27 territórios rurais, envolvendo 316 municípios. No Distrito Federal, foi constituído um território rural; no Goiás, foram formados 11 territórios rurais; no Mato Grosso do Sul, foram estabelecidos oito territórios rurais; e no Mato Grosso, foram criados sete territórios rurais. Neste contexto, é importante frisar que os territórios rurais no Mato Grosso e no Mato Grosso do Sul são caracterizados por serem geograficamente grandes, com reduzida população absoluta e relativa, “embrenhados” no Pantanal (do lado Oeste, compreendendo nove territórios rurais), e com enormes problemas de acessibilidade aos serviços públicos e privados, e às mercadorias. Já o território rural no Distrito Federal é um “aglomerado” com municípios do Goiás e Minas Gerais.

Figura 19 – Territórios Rurais e Territórios da Cidadania na Região Nordeste do Brasil (em 2016)



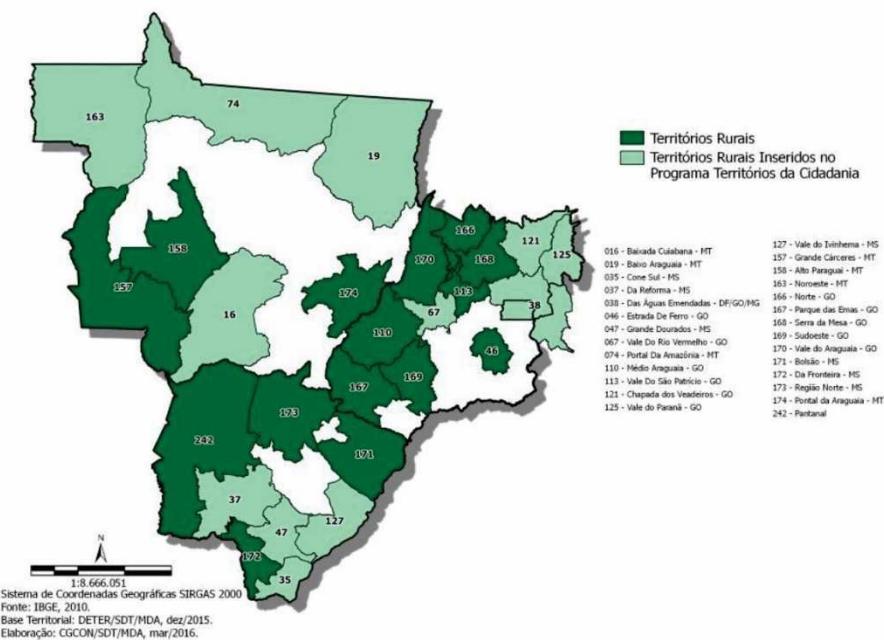
Fonte: <<http://portaldosnedets.info/site/>>.

Na Região Sudeste – ver Figura 21 – foram formados 29 territórios rurais, abrangendo 468 municípios. No Espírito Santo, foram estabelecidos sete territórios rurais; em Minas Gerais, foram formados 13 territórios rurais; em São Paulo, foram formados seis territórios rurais; e no Rio de Janeiro, foram formados três territórios rurais. Neste sentido, é importante destacar que a Região Sudeste é a que tem menos territórios rurais em termos geográficos, em especial, os estados de Minas Gerais e de São Paulo (observar os espaços em branco na Figura 21). Talvez, a explicação seja o fato de que os estados de Minas Gerais e de São Paulo são mais industrializados, mais urbanos, e/ou mais agroindustrializados (os espaços rurais são mais comerciais, e menos dominados pela agricultura familiar).

Na Região Sul – ver Figura 22 – foram estabelecidos 40 territórios rurais, envolvendo 878 municípios. No Paraná, foram constituídos 11 territórios rurais; no Rio Grande do Sul, foram formados 18 territórios rurais; e em Santa Catarina, foram estabelecidos 11 territórios rurais. Neste sentido, é importante destacar que o Rio Grande do Sul é um dos estados brasileiros mais *territorializados*, em razão da grande

presença da agricultura familiar no território rural gaúcho (Grando, 2011, p. 1-21). Já o estado do Paraná é o que tem, na Região Sul, a maior quantidade de espaços rurais *não-territorializados* (observar os espaços em *branco* na Figura 22), em razão da presença da agropecuária comercial (Grando, 2011, p. 1-21; Maia, Pinto e De Conti, 2014, p. 85-118).

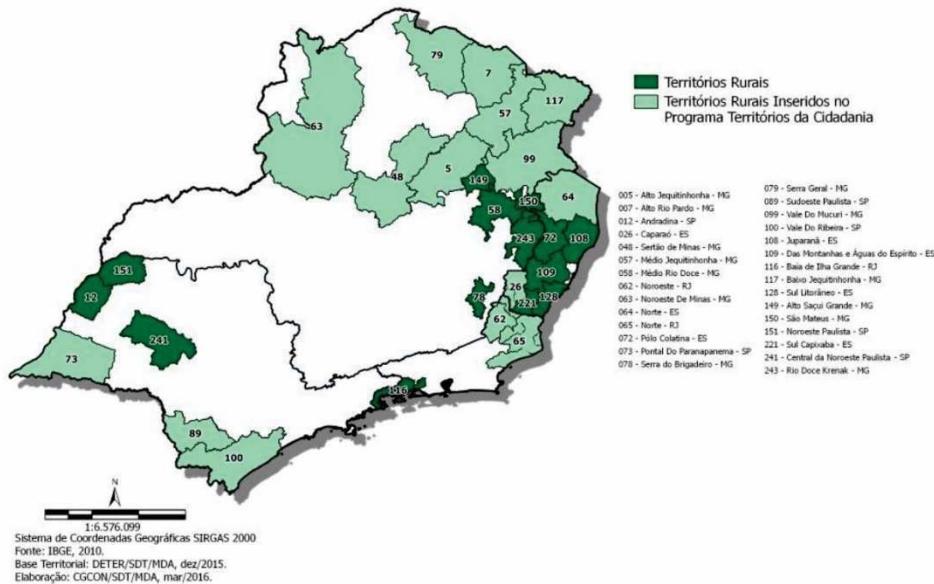
Figura 20 – Territórios Rurais e Territórios da Cidadania na Região Centro-Oeste do Brasil (em 2016)



Fonte: <<http://portaldosnedets.info/site/>>.

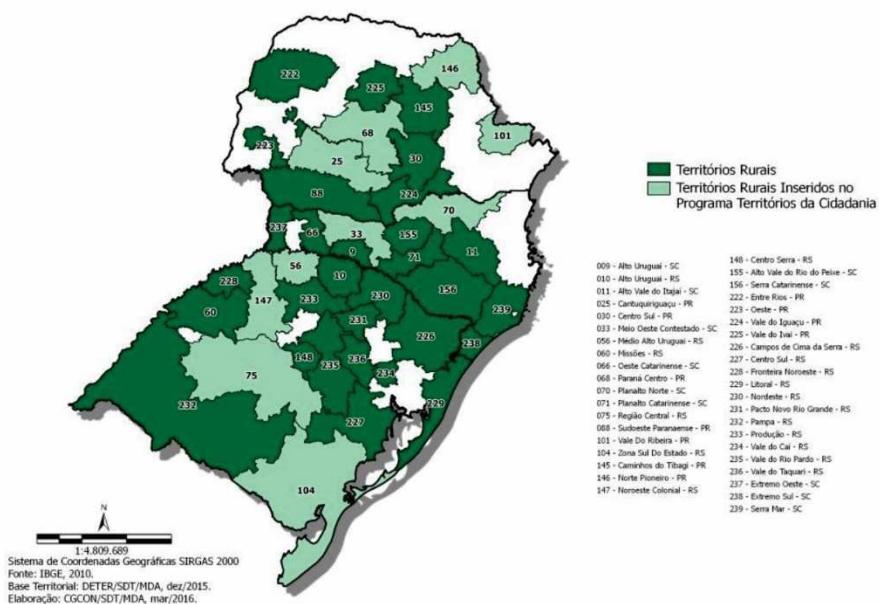
Em suma, as Figuras 18, 19, 20, 21 e 22 revelam que os territórios rurais ocupam boa parte do território brasileiro, com exceção da Região Sudeste (na Figura 21). Por se tratar da região mais rica (mais industrial e agroindustrial) do Brasil, o público prioritário da SDT/MDA é relativamente menor na Região Sudeste em relação às outras regiões. Na média, o território rural no Brasil é composto por 15 municípios, e compreende uma área de 27 mil km² (em 2016). Contudo, na prática, o governo federal e os conselhos territoriais encontraram – desde 2003 – obstáculos na consolidação dos PTDRS, em razão, principalmente, da dispersão das estratégias, das ações e dos programas federais e estaduais. Ou seja, não havia coordenação das diferentes ações públicas, resultando numa sobreposição de ações públicas.

Figura 21 – Territórios Rurais e Territórios da Cidadania na Região Sudeste do Brasil (em 2016)



Fonte: <<http://portaldosnedets.info/site/>>.

Figura 22 – Territórios Rurais e Territórios da Cidadania na Região Sul do Brasil (em 2016)



Fonte: <<http://portaldosnedets.info/site/>>.

7.3.3 Territórios da Cidadania

A fim de superar as desarticulações das ações públicas e dar mais atenção aos territórios rurais mais deprimidos, o governo federal – em 2008 - criou o Programa Territórios da Cidadania. Politicamente, os Territórios da Cidadania eram, naquela ocasião, juntamente com o Programa de Aceleração do Crescimento, os *carros-chefes* do PPA 2008-2011. Ambos eram âncoras do segundo mandato do Presidente Lula, que se iniciou em 2007 (Silva, 2012a, p. 101). Enquanto os Territórios da Cidadania eram para o Brasil interiorano e rural; o Programa de Aceleração do Crescimento era para o Brasil urbano e dinâmico. Posteriormente, Favareto (2009, p. 12) destacou que apesar dos avanços, a dicotomia entre rural e urbano, entre combate à pobreza e dinamização econômica parece se repetir²⁸².

Apesar dessas diferenças, ambos os programas se completavam dentro do PPA 2008-2011. No caso dos Territórios da Cidadania, a ideia era, em nível federal, juntar as ações dos ministérios e órgãos, levando de uma só vez e de maneira integrada as políticas públicas (Pamplona, 2011, p. 33). Na prática, os Territórios da Cidadania eram uma forma de avançar e ampliar o foco do PRONAT (Silva, 2012a, p. 100-104). Neste contexto, todos os Territórios da Cidadania foram estabelecidos a partir dos Territórios Rurais, levando em consideração os seguintes critérios de seleção²⁸³:

“[...] possuir os menores IDHs; maior concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária; maior concentração e populações quilombolas ou indígenas; maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família; maior número de municípios com baixo dinamismo econômico [ou seja, baixo PIB]; maior organização social; [e] pelo menos um território por estado da Federação [...]” (Ortega, 2008, p. 170).

Assim sendo, em 2008, foram formados 60 Territórios da Cidadania em todo o Brasil. Em 2009, foram formados mais 60, totalizando 120 Territórios da Cidadania (notar os espaços em *verde claro*, conforme as legendas das Figuras 18, 19, 20, 21 e 22) (Brasil, 2009a, p. 3). É importante notar que esses 120 Territórios da Cidadania

²⁸² Para Favareto (2009, p. 12), a própria nomenclatura dos dois programas expressa a dicotomia: para o Brasil interiorano, promoção da cidadania; já para o Brasil urbano e dinâmico, aceleração do crescimento econômico. A dicotomia se expressa ainda no perfil das estruturas envolvidas: para o Programa de Aceleração do Crescimento, ações concentradas em infraestrutura, ciência e tecnologia, grandes obras voltadas à competitividade econômica nacional e regional; nos Territórios da Cidadania, ações focadas em políticas e investimentos sociais, fortalecimento da agricultura familiar, e combate à pobreza. Ver também Ortega (2015, p. 41-45) e Silva (2012a, p. 100-104).

²⁸³ Ver Brasil (2009a, p. 12). Ver também <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br>>.

continuam sendo também Territórios Rurais. No total, os 120 Territórios da Cidadania compreendem 1.851 municípios, nos 26 estados federados e no Distrito Federal (ou seja, 33% dos municípios brasileiros) (em 2016). Isso envolve 52% do território nacional – 4,4 milhões de km² – 23% da população nacional – 44 milhões de habitantes – e, 45% da população rural nacional – aproximadamente 13 milhões de habitantes rurais (em 2016) (Brasil, 2009a, p. 13-18).

Dentro do público prioritário da SDT/MDA – atualmente Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário – os 120 territórios abrangem: 6 milhões de agricultores familiares em 2 milhões de estabelecimentos rurais, e 637 mil famílias assentadas por 5,8 mil projetos da reforma agrária (além disso, estão em andamento 1.085 conflitos por terra) (em 2016)²⁸⁴. Em termos regionais, a Região Norte constituiu 27 Territórios da Cidadania, a Região Nordeste formou 56, a Região Centro-Oeste estabeleceu 12, a Região Sudeste constituiu 15, e a Região Sul formou 10. Em termos proporcionais, a Região Norte foi a que mais transformou Territórios Rurais em Territórios da Cidadania, cerca de 62%; enquanto que, a Região Sul foi a que menos converteu Territórios Rurais em Territórios da Cidadania (25%).²⁸⁵

Em termos operacionais, as ações dos Territórios da Cidadania estavam – e ainda estão, já que o programa permanece em execução – divididas em sete grupos: (1) organização sustentável da produção; (2) direitos e desenvolvimento social; (3) saúde, saneamento e acesso à água; (4) educação e cultura; (5) infraestrutura; (6) apoio à gestão territorial; e (7) ações fundiárias (Brasil, 2009a, p. 7). Além do mais, esses sete grupos podem ser ainda organizados em três eixos: (1) apoio a atividades produtivas; (2) cidadania e acesso a direitos; e (3) qualificação da infraestrutura. A diferença em relação aos Territórios Rurais é que todas as ações dos Territórios da Cidadania ocorrem de maneira articulada horizontal e verticalmente (Brasil, 2009a, p. 1-20; Ortega, 2008, p. 170; 2015, p. 41-45).

Na área econômica, os Territórios da Cidadania aumentaram os apoios às atividades produtivas e à comercialização dos produtos agropecuários, à produção

²⁸⁴ Além do mais, envolve cerca de 210 mil pescadores, 810 comunidades quilombolas, e 317 terras indígenas (dados de 2009). Ver <<http://portaldosnedets.info/site/>>. Ver também Bonnal (2008, p. 1-2) e Brasil (2009a, p. 12).

²⁸⁵ É importante observar que a transformação ou conversão dos Territórios Rurais em Territórios da Cidadania não diminui a quantidade de Territórios Rurais. Por exemplo, o Território do Sisal (na Bahia) é ao mesmo tempo Território Rural e Território da Cidadania, sendo contabilizado pelos dois programas do governo federal (Brasil, 2009a, p. 1-20; Silva, 2012a, p. 214-223).

de biodiesel e à regulação fundiária. Já, na área social, as ações concentraram-se em educação e cultura, saúde e documentação das mulheres e dos trabalhadores rurais (Brasil, 2009a, p. 7-9). No que diz respeito às infraestruturas, a lista é mais longa: abastecimento d'água, construção de habitação e estradas, realização de trabalhos de topografia, extensão do licenciamento ambiental, planos de desenvolvimento sustentável em assentamentos da reforma agrária, e, além disso, generalização da eletrificação rural (Bonnal, 2008, p. 1-2). Todas essas intervenções públicas devem constar nos PTDRS dos Territórios da Cidadania.

Na perspectiva horizontal, os Territórios da Cidadania são integrados em nível do governo federal, guiando a participação de vários ministérios e órgãos públicos (Favareto, 2009, p. 18; Ortega, 2008, p. 170-171). Por exemplo, em 2009, estavam mobilizados os seguintes ministérios e órgãos públicos do governo federal:

“[...] Casa Civil, Secretaria-Geral da Presidência da República, Secretaria de Relações Institucionais, Ministério do Planejamento, Ministério de Minas e Energia, Ministério da Saúde (e FUNASA), Ministério da Integração Nacional, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Meio Ambiente, Ministério das Cidades; Ministério do Desenvolvimento Agrário (e INCRA), Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Educação, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério das Comunicações, Secretaria Especial da Promoção da Igualdade Racial, Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, Ministério da Justiça (e FUNAI), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Cultura, Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Caixa Econômica Federal e Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) [...]” (Brasil, 2009a, p. 7).

Na perspectiva vertical, o Comitê Gestor Nacional²⁸⁶ articula-se com os 26 Comitês de Articulação Estaduais²⁸⁷ que, por sua vez, intermedeiam as relações com os Colegiados Territoriais²⁸⁸. Do mesmo modo, os Colegiados Territoriais articulam-se com os representantes da sociedade civil e das três esferas de governo (nacional, estadual e municipal), em uma composição paritária (Brasil, 2009a, p. 4). Na prática,

²⁸⁶ O Comitê Gestor Nacional, que reúne os ministérios parceiros do Programa Territórios da Cidadania, determina os territórios atendidos, aprova diretrizes, organiza as ações federais e avalia o Programa Territórios da Cidadania (Brasil, 2009a, p. 4).

²⁸⁷ O Comitê de Articulação Estadual – composto pelos órgãos federais que atuam nos estados, pelos órgãos estaduais indicados pelos governos estaduais e por representantes das prefeituras municipais dos territórios – apoia a organização dos territórios, fomenta a articulação e a integração de políticas públicas e acompanha a execução das ações do Programa Territórios da Cidadania (Brasil, 2009a, p. 4). Ver Brasil (2016c, p. 1-22), Ortega (2008, p. 170-171) e Silva (2012a, p. 100-104).

²⁸⁸ O Colegiado Territorial, composto paritariamente por representantes públicos e pela sociedade civil organizada em cada território, é o espaço de discussão, planejamento e execução de ações para o desenvolvimento do território. É o Colegiado Territorial que define o plano de desenvolvimento do território, identifica necessidades, pactua a agenda de ações e de estratégias, promove a integração de esforços, discute alternativas para o desenvolvimento do território e exerce o controle social do Programa Territórios da Cidadania no território (Brasil, 2009a, p. 4).

contudo, essa estrutura participativa, com a presença de diferentes esferas de poder e segmentos sociais, por si só, já implica dificuldades na gestão local do Programa Territórios da Cidadania (Bonnal, 2008, p. 1-2; Silva, 2012a, p. 100-104). Essa gestão multinível da governança territorial é ainda mais complexa ao combinar as ações do Programa Territórios Rurais e as ações das várias políticas territoriais estaduais.

Do ponto de vista orçamentário, os recursos disponíveis para investimentos no Programa Territórios da Cidadania oscilaram bastante nos últimos oito anos (ver Tabela 1). Em 2008, foram disponibilizados R\$ 9,3 bilhões. Já, em 2009, os recursos disponibilizados saltaram para R\$ 23,4 bilhões, e em 2010, para R\$ 23,1 bilhões. Em 2013, os recursos recuam para os valores de 2008, em torno de R\$ 9 bilhões (Brasil, 2009a, p. 6-9; Ortega, 2015, p. 43-44). É importante frisar que, os anos de 2009 e de 2010, foram os dois últimos (anos) do segundo mandato do Presidente Lula. A partir de 2011, o novo governo, sob o comando de Dilma Rousseff (também do Partido dos Trabalhadores), deu prosseguimento ao Programa Territórios da Cidadania, porém, encontrou maiores dificuldades orçamentárias (Silva, 2012a, p. 95-103).

Tabela 1 – Investimentos por Eixos de Ação, no Programa Territórios da Cidadania, em R\$ bilhões (2008-2013)

Eixos de Ação ¹	2008	2009	2010	2013
Apoio a Atividades Produtivas	1,4	5,5	5,1	1,9
Cidadania e Acesso a Direitos	6,4	13,8	10,4	3,5
Qualificação da Infraestrutura	1,5	4,1	7,6	3,6
Totais	9,3	23,4	23,1	9,0

¹ Ver <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br>>.

Fonte: Brasil (2009a, p. 6-9) e Ortega (2015, p. 43-44).

Na média, boa parte dos recursos do Programa Territórios da Cidadania eram (e ainda são) destinados para o eixo “cidadania e acesso a direitos” (em torno de 52% dos recursos). Isso ocorre porque o eixo “cidadania e acesso a direitos” compreende o mais importante programa social do governo federal, o Bolsa Família. Em seguida, uma parcela importante dos recursos vai para o eixo “qualificação da infraestrutura”, consolidando em conjunto as ações estruturantes do Proinf – antigo Pronaf-M. Por fim, estão os investimentos do eixo “apoio a atividades produtivas”, incentivando e/ou

viabilizando a modernização e a expansão da agricultura familiar sustentável (Brasil, 2009a, p. 6-9). No eixo “apoio a atividades produtivas”, destacam-se os investimentos produtivos realizados pelo Pronaf (Ortega, 2015, p. 41-45).

8 TERRITÓRIO, GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NA UNIÃO EUROPEIA

Neste capítulo, analisamos o exemplo da União Europeia. Na primeira seção, apresentamos as principais características do território europeu, e as estratégias de territorialidade – que alimentam o processo de territorialização. Na segunda seção, delineamos a estrutura de governança multinível da União Europeia, abordando as cinco instâncias de poder que vão de Bruxelas – a capital da União Europeia – até as municipalidades. Por fim, na terceira seção, descrevemos as políticas europeias de desenvolvimento territorial implementadas a partir da década de 1990, em especial, as iniciativas *Leader* (1991-1993), *Leader II* (1994-1999) e *Leader Plus* (2000-2006), e posteriormente (a partir de 2000), o desenvolvimento territorial como 2º Pilar da Política Agrícola Comum (PAC).

8.1 Território, Territorialidade e Territorialização na União Europeia

O que é o território na União Europeia? Sete características multidimensionais definem o território na União Europeia (European Union, 2006, p. 8-15). A primeira característica é a de que o território deve ser um espaço contínuo (ou seja, uma zona) de reduzida dimensão geográfica. Isso significa dizer que o território não pode ser descontínuo – com “fragmentos” geográficos dispersos – já que a proximidade é um elemento-chave para a sua existência. Além da continuidade geográfica, a zona-alvo do território não pode ser, nem muito pequena – a ponto de enfrentar as limitações da municipalidade – nem muito grande – a ponto de desenvolver os obstáculos e as heterogeneidades da província ou da região. Assim, o território deve ser uma escala intermediária, sem corresponder a fronteiras administrativas predefinidas.

As fronteiras do território devem ser flexíveis, não-estáticas e ajustáveis em função das diferentes realidades locais (European Union, 2006, p. 8-9). Dentro das fronteiras, na interioridade da zona, estão os sistemas indissociáveis que dão “forma e vida” ao território, a saber: os sistemas naturais, os sistemas de malhas, os sistemas de tessituras, os sistemas de nós, os sistemas de redes, os sistemas de interações, os sistemas de objetos e os sistemas de ações (Raffestin, 2011, p. 128-146; Santos, 2008,

p. 61-86). Na União Europeia, a interioridade do território deve caracterizar-se por “[...] uma coerência e [uma] massa crítica suficientes em termos de recursos humanos, financeiros e económicos [...]”, para levar a cabo um processo de territorialização, e uma estratégia de desenvolvimento local (European Union, 2006, p. 8).

Em outras palavras, o território deve incluir uma comunidade local – entre 10 mil e 100 mil habitantes – homogênea e socialmente coerente, caracterizada por tradições e identidade comuns, por necessidades e expectativas comuns, e por um sentimento de pertencimento (European Union, 2006, p. 9). É essa comunidade local que, mediante estratégias de territorialidade²⁸⁹, transforma o espaço geográfico (ou seja, a paisagem) em território (um produto social “vivo”). Esse processo dinâmico é a territorialização (Perico, 2009, p. 63-64; Raffestin, 2011, p. 142-146). É o processo de territorialização que possibilita o domínio (político-econômico) e a apropriação (simbólico-cultural) do espaço geográfico pelos grupos humanos (Haesbaert, 2006, p. 118-127; Saquet e Sposito, 2008, p. 16-19).

A segunda característica é a de que o território deve ser concebido e gerido a partir de uma territorialização ascendente – de baixo para cima (em inglês, *bottom-up*) (European Union, 2006, p. 9). As estratégias de territorialidade – que alimentam a territorialização – devem ser predominantemente elaboradas e executadas pela comunidade local. Quando a comunidade local é protagonista, as estratégias podem ser definidas e executadas de modo mais preciso e adaptado às necessidades reais e às vantagens competitivas locais. Ou seja, “a abordagem ascendente significa que os agentes locais participam na tomada de decisões [...] e [na] selecção das prioridades a prosseguir na sua zona local” (European Union, 2006, p. 9). Essa é a territorialidade ativa (Saquet e Sposito, 2008, p. 19), ou a cidadania ativa (Wassenhoven, 2008, p. 57).

Isso significa dizer que a participação local deve ser rotineira/sistemática, e não esporádica. Neste contexto, o envolvimento da comunidade local “diz respeito à população em geral, a grupos de interesse económico e social e a instituições públicas e privadas representativas” (European Union, 2006, p. 9). A densidade e a qualidade do envolvimento da comunidade local dependerão do grau de maturidade política

²⁸⁹ É a maneira como os grupos se organizam para fazer a gestão, defender ou integrar seu território (Perico, 2009, p. 63). É uma estratégia para influenciar ou controlar recursos, fenômenos, relações e pessoas, e está intimamente relacionada ao modo como as pessoas usam a terra, organizam o espaço e dão significados ao lugar (Sack, 1986, p. 21-24; Saquet e Sposito, 2008, p. 17).

dos agentes locais (Wassenhoven, 2008, p.57) e do capital social *cristalizado* na zona local (Putnam, 1996, p. 173-194). Quanto maior for a maturidade política, e quanto mais desenvolvido for o capital social (com mais cooperação, reciprocidade, civismo, confiança e bem-estar coletivo), maior será a probabilidade da comunidade local de cooperar em benefício mútuo do território (Putnam, 1996, p. 183).

É importante frisar que o desenvolvimento das capacidades de participação cívica não é fácil, pode levar um longo tempo para amadurecer, mas é fundamental para fazer a democracia local funcionar (Putnam, 1996, p. 194; Wassenhoven, 2008, p. 57). É, por isso, que os territórios na União Europeia são aconselhados a combinar a abordagem ascendente – de baixo para cima – com a abordagem descendente – de cima para baixo (em inglês, *top-down*). A “[...] abordagem ascendente não deve ser considerada alternativa ou oposta às abordagens descendentes das autoridades regionais e/ou nacionais [...]”, mas deve ser combinada e articulada com as esferas superiores (inclusive com a esfera supranacional), de modo a gerar uma cooperação dinâmica multiescalar (European Union, 2006, p. 9).

A visão multiescalar – ou a territorialidade multiescalar – possibilita que os territórios na União Europeia minimizem possíveis ausências de participação cívica. Ou seja, nem todos os territórios na União Europeia possuem potencial endógeno – cultural e estrutural – para desenvolver a abordagem ascendente (Wassenhoven, 2008, p. 60). Logo, para alcançarem melhores resultados locais, precisam aproveitar o potencial exógeno das autoridades regionais e/ou nacionais. Em termos práticos, a cooperação multiescalar pode romper o círculo vicioso de territórios que possuem pouca ou nenhuma experiência em processos públicos de participação. É isso o que vem ocorrendo com as políticas de territorialização da União Europeia, ao influenciar, desde cima, os territórios dos países da antiga União Soviética²⁹⁰.

A terceira característica complementa a segunda característica ao formalizar e institucionalizar a participação da comunidade local a partir de uma parceria local, denominada “Grupo de Ação Local” (GAL). Todos os territórios na União Europeia devem constituir o seu GAL, ou baseados em parcerias previamente existentes, ou baseados em políticas públicas específicas (como, por exemplo, a iniciativa *Leader*). Os GALs baseados em parcerias previamente existentes são produtos de “territórios

²⁹⁰ Ver European Union (2006, p. 9, 18), Putnam (1996, p. 192) e Wassenhoven (2008, p. 59).

constituídos autonomamente”, em que predominam a abordagem ascendente. Já os GALs baseados em políticas públicas específicas são *frutos* de “territórios induzidos por políticas públicas”, em que predominam a abordagem descendente (European Union, 2006, p. 10; Ortega e Moyano Estrada, 2015, p. 10).

Independentemente do processo de formação, todos os GALs devem associar parceiros públicos e privados, de maneira equilibrada (50% de parceiros públicos e 50% de privados), e dos mais variados e representativos setores socioeconômicos. Isso abrange, horizontalmente, os agentes locais mais ativos no território, a saber: organizações e uniões profissionais (dos agricultores, profissionais não-agrícolas e microempresas); associações comerciais; cidadãos, residentes e suas organizações locais; associações ambientais; representantes políticos locais e instituições públicas locais; fornecedores de serviços culturais e serviços comunitários; etc. (European Union, 2006, p. 10-12). Ou seja, os GALs devem valorizar a participação multiforme (Ortega e Silva, 2011, p. 46).

A participação multiforme (civil e governamental, estrutural e cultural, rural e urbano, etc.) permite que os GALs sejam mais eficazes na promoção da abordagem territorial e na aplicação das estratégias positivas de territorialidade. Isso acontece porque a participação multiforme reduz possíveis dicotomias na tomada de decisões, minimizando os conflitos – por exemplo – entre o público e o privado, entre o rural e o urbano, entre o estrutural e o cultural, etc. (European Union, 2006, p. 10; Ortega e Silva, 2011, p. 46). A participação de diferentes agentes locais e variados setores socioeconômicos nos GALs permite aos territórios na União Europeia,

“[...] agregarem e combinarem recursos humanos e financeiros dos sectores público, privado, da sociedade civil e do voluntariado; [...] associarem agentes locais em torno de projecto colectivos e acções multisectoriais, com vista a criar as sinergias, a propriedade comum e a massa crítica necessárias para aumentar a competitividade económica da zona; [...] reforçarem o diálogo e a cooperação entre diferentes agentes rurais [...]; facilitarem [...] os processos de adaptação e mudança no sector agrícola (por exemplo, no que respeita a produtos de qualidade e cadeias alimentares), a integração das preocupações ambientais, a diversificação da economia rural e a qualidade de vida [...].” (European Union, 2006, p. 10).

Em cada país-membro da União Europeia, os GALs podem assumir diferentes graus de autonomia e variados tipos/modos de organização institucional. Em outras palavras, apesar de algumas características em comum, os GALs são *frutos* de várias formas de organização política, cultural ou institucional a nível regional e nacional,

resultando em diferentes estratégias de desenvolvimento e em diferentes decisões de gestão (por exemplo, seleção de projetos, pagamento, acompanhamento, controle e atualização) (European Union, 2006, p. 10-12). Além disso, os GALs podem assumir diferentes naturezas jurídicas. Por exemplo – na Espanha – é comum os GALs serem associações²⁹¹. Porém, em outros países-membros da União Europeia, os GALs podem ser também sociedades anônimas, cooperativas, consórcios públicos, etc.

A quarta característica é a de que o GAL deve facilitar a inovação no território (European Union, 2006, p. 12). A inovação deve ser entendida em sentido *lato sensu* (em sentido amplo), podendo significar a introdução de uma nova abordagem, um novo produto, um novo processo, uma nova organização, e/ou um novo mercado. A ideia é de que a inovação, incitada por amplas margens de liberdade e flexibilidade na tomada de decisões – pode dar origem a novas respostas para os problemas mais específicos dos territórios (European Union, 2006, p. 10-12). Isso significa dizer que a inovação deve desempenhar um valioso papel de estímulo ao potencial endógeno, valorizando as características rurais e urbanas do território, o saber-fazer dos agentes locais, e a direção e o conteúdo da estratégia local.

A quinta característica é a de que o GAL deve aplicar no território um conjunto de ações integradas e multisetoriais (European Union, 2006, p. 13). A estratégia de desenvolvimento territorial não deve ser setorial, mas deve integrar vários setores e vários agentes locais. Isso compreende setores e agentes locais rurais e urbanos, econômicos e sociais, culturais e ambientais, entre outros (European Union, 2006, p. 13). Além do mais, as ações e os projetos contidos na estratégia local devem estar relacionados e ser coordenados como um todo coerente – a partir de uma ideia-guia que valorize o *milieu territorial* (European Union, 2006, p. 13; Wassenhoven, 2008, p. 60). Em outras palavras, essa característica está assentada em uma participação cívica “aberta”, com reciprocidade “generalizada” (Putnam, 1996, p. 182).

O território deve ser um “espaço plural”, com “*un tejido socioeconómico que abarca un conjunto de actividades muy diversas [...]*” (European Union, 1988, p. 5). A perspectiva do território deve ser maior do que a tradicional visão agropecuária, e

²⁹¹ Entre 1994-1999 – na iniciativa *Leader II* – foram formados 133 GALs na Espanha, sendo: 83 GALs como “*asociaciones civiles*”; 20 como “*sociedades mercantiles*”; 13 como “*mancomunidades*”; 11 como “*consorcios públicos*”; e, seis como “*fundaciones*”. Ver Olvebra Hernández, Cazorla Montero e Ramírez Valverde (2009, p. 18).

deve superar os limites da dicotomia rural-urbana. Neste contexto, o território deve abranger: espaços cultivados, espaços naturais, vilas e povoados, cidades pequenas e zonas rurais industrializadas. Economicamente, isso inclui as atividades produtivas agropecuárias, as atividades produtivas não-agropecuárias, as atividades urbanas e a preservação ambiental. Essa multifuncionalidade da estratégia territorial permite que os agentes locais explorem a pluriatividade, ampliando a gama de serviços e de produtos locais, bem como gerando novas frentes de trabalho e de renda²⁹².

A sexta característica é a de que o território deve manter uma ligação em rede. A ligação em rede “[...] é um meio de transferir boas práticas, de divulgar a inovação e de retirar ensinamentos do desenvolvimento [...]” (European Union, 2006, p. 13). Apesar do território depender do potencial endógeno, o intercâmbio de resultados, experiências e saber-fazer entre os GALs é fundamental para superar o isolamento que pode afetar alguns agentes locais. A ligação entre as pessoas, os projetos, os GALs e os territórios ajudam a combinar o potencial endógeno com o potencial exógeno. Isso significa “[...] não ‘negar’ as potencialidades e [as] dificuldades ‘endógenas’, assim como, jamais se esquecer das potencialidades e [das] dificuldades ‘exógenas’” (Ortega e Silva, 2011, p. 51). Ou seja, a realidade territorial deve ser “fechada” e “aberta”.

Na União Europeia, recomenda-se a criação de dois tipos diferentes de redes: as redes institucionais e as redes locais, regionais e nacionais (European Union, 2006, p. 13-14). As redes institucionais são coordenadas e financiadas pela União Europeia, tanto a nível nacional (uma rede em cada país-membro) como a nível europeu, com o objetivo de partilhar as experiências, identificar as boas práticas, analisar as ações locais, promover seminários, etc. Portanto, as redes institucionais funcionam como ponto de encontro dos GALs. Já as redes locais, regionais e nacionais são criadas de um modo mais informal pela sociedade civil a nível local, regional ou nacional (por exemplo, a rede de grupos irlandeses) e a nível europeu (por exemplo, a *European Leader Association for Rural Development*²⁹³) (European Union, 2006, p. 14).

Além disso, as redes na União Europeia podem ser organizadas em: (1) redes públicas; e (2) redes privadas. Em geral, as redes públicas são organizadas em torno do compartilhamento das experiências e das boas práticas territoriais – seja a nível

²⁹² Ver European Union (1988, p. 15), IESA (2009, p. 21-23) e Ortega e Moyano Estrada (2015, p. 12).

²⁹³ Ver <<http://www.elard.eu/>>.

europeu, ou a nível nacional, ou a nível regional. Já as redes privadas, na maioria das vezes, são de natureza reivindicatória e/ou de defesa dos interesses das instituições e dos grupos sociais vinculados aos GALs – seja também a nível europeu, ou a nível nacional, ou a nível regional. Enquanto as redes públicas são constituídas pelo poder público, e vinculadas às próprias políticas públicas, as redes privadas são formadas como associações ou fundações civis que integram, de forma voluntária, a sociedade civil local em questão (European Union, 2006, p. 13-14).

A sétima e última característica é a de que o território e o GAL devem estar assentados na cooperação (European Union, 2006, p. 14-15). Logo, o comportamento cooperativo deve ir mais além do simples intercâmbio de experiências, produzindo laços de confiança mútua continuada (que se repetem indefinidamente) e impessoal (ou social, que beneficiam a todos os participantes). Segundo Putnam (1996, p. 180), é “a confiança que promove a cooperação”. A ideia é de que a cooperação pode ajudar a forjar projetos conjuntos no território, entre territórios do mesmo país-membro e entre territórios de diferentes países-membros (European Union, 2006, p. 14-15). A cooperação territorial, interterritorial e transnacional possibilita alcançar a “massa crítica” necessária para detonar as estratégias de territorialidade em uma zona.

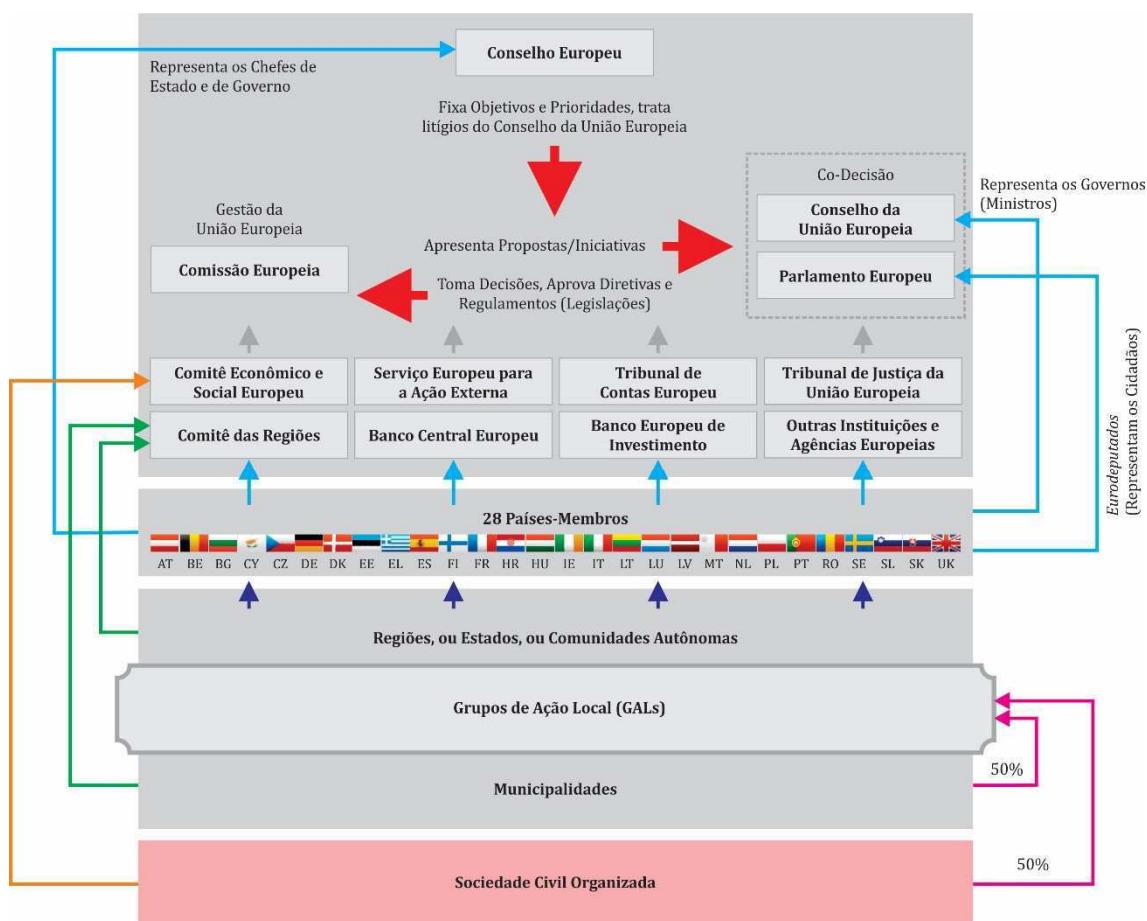
São essas as sete características que definem o território na União Europeia. Dada a heterogeneidade das zonas territoriais europeias, essas características podem variar levemente de território para território, e de país-membro para país-membro. É importante lembrar que os territórios não são iguais ou uniformes (IESA, 2009, p. 8). Alguns territórios podem maximizar determinadas características em detrimento de outras ao longo de todo o processo de territorialização (European Union, 2006, p. 8). Apesar de apresentarmos as sete características separadamente, na prática, elas se complementam e interagem positivamente a nível territorial. Em suma, essas sete características delineiam o tipo ideal ou puro de território para as políticas europeias de desenvolvimento territorial (European Union, 2006, p. 8-15).

8.2 Governança Multinível: de Bruxelas até as Municipalidades

A estrutura de governança da União Europeia é composta essencialmente por cinco níveis: (1) a estrutura europeia; (2) as estruturas nacionais; (3) as estruturas

regionais; (4) as estruturas territoriais; e (5) as estruturas locais (ver Figura 23). Essa governança multinível pode exibir mais ou menos níveis segundo as variações subregionais de cada país-membro da União Europeia. Em outras palavras, cada um dos 28 países-membros da União Europeia tem um “desenho” geográfico diferente, seja para fins estatísticos²⁹⁴, para fins de planejamento, e/ou, para fins políticos. Isso significa dizer que nem todos os níveis subnacionais são estruturas politizadas, ou que têm os tradicionais três poderes independentes, ou que apresentam as mesmas extensões geográficas, ou o mesmo *status geopolítico*²⁹⁵.

Figura 23 – A Estrutura de Governança Multinível da União Europeia



Fonte: European Union (2015, p. 6). Ver também <<http://cor.europa.eu/>>.

²⁹⁴ Por exemplo, para fins estatísticos, a União Europeia recomenda “uma nomenclatura comum das unidades territoriais estatísticas, denominada NUTS (com três níveis: NUTS 1, NUTS 2 e NUTS 3), a fim de permitir a coleta, o tratamento e a difusão de estatísticas regionais harmonizadas no contexto da União Europeia”. Ver <<http://www.europarl.europa.eu>>.

²⁹⁵ Ver European Union (2001c, p. 1-29) e Piattoni (2009, p. 2-38).

As diversas estruturas de governança iniciam-se nas diferentes organizações nacionais. Cada país-membro da União Europeia foi formado de maneira diferente – acumulando traços históricos, geográficos, econômicos e políticos característicos, e que em si, produzem comportamentos sociopolíticos peculiares e modelos de gestão socioeconômica únicos. Neste sentido, é importante destacar – por exemplo – que na União Europeia há sete monarquias – algumas unitárias, como a Bélgica, a Espanha, Luxemburgo e a Suécia; e outras formadas por vários países e/ou antigas colônias, como: Reino da Dinamarca²⁹⁶, Reino dos Países Baixos²⁹⁷ e Reino Unido²⁹⁸. Nos casos do Reino da Dinamarca e do Reino dos Países Baixos, somente os países na Europa fazem parte da União Europeia, a Dinamarca e os Países Baixos, respectivamente.

Alguns países-membros da União Europeia possuem regiões ultraperiféricas, ou seja, territórios que fazem parte da União Europeia, mas não estão no continente europeu. Isso ocorre com Portugal (com Açores e Madeira), com a Espanha (com as Ilhas Canárias) e com a França (com Guadalupe, Guiana Francesa, Martinica, Maiote, Ilha de São Martinho²⁹⁹ e Ilha Reunião). O caso da França é peculiar, já que o país é uma república, mas sustenta intensos laços políticos e econômicos com as antigas colônias do Caribe e da África. Na prática, as regiões ultraperiféricas ainda tratam a França como “*la métropole*”, sendo rotuladas internamente como regiões francesas e como departamentos³⁰⁰. Apesar de serem independentes politicamente, as regiões ultraperiféricas francesas ainda são dependentes economicamente da França.

Além do mais, as estruturas de governança subnacionais podem ser mais ou menos descentralizadas – adquirindo variadas nomenclaturas e/ou *status* político. Por exemplo, na Estônia, na Letônia e na Lituânia não existem regiões, em razão das heranças centralizadoras do modelo soviético. Já outros países-membros são mais centralizadores simplesmente por serem pequenos geograficamente, como Chipre e

²⁹⁶ O Reino da Dinamarca é formado pela Dinamarca, Groelândia e Ilhas Faroé (European Union, 2015, p. 6). Ver também <<https://global.britannica.com/place/Denmark>>.

²⁹⁷ O Reino dos Países Baixos é composto pelos Países Baixos (na Europa) e por Aruba, Ilha Saba, Ilha de São Martinho (parte meridional), Curaçao, Bonaire e Santo Eustáquio (no Caribe) (European Union, 2015, p. 6). Ver também <<https://global.britannica.com/place/Netherlands>>.

²⁹⁸ O Reino Unido é formado pela Escócia, Inglaterra, Irlanda do Norte e País de Gales (European Union, 2015, p. 6). Ver também <<https://global.britannica.com/place/United-Kingdom>>.

²⁹⁹ Ou seja, a parte setentrional da Ilha de São Martinho.

³⁰⁰ Essa leitura geopolítica ainda está presente nos discursos formais e informais das autoridades e da sociedade civil das regiões ultraperiféricas francesas. Isso ficou visível no Seminário *L'emploi de jeunes dans les régions ultrapériphériques*, promovido pelo Comitê Econômico e Social Europeu.

Malta. Alguns países-membros, como a Áustria, são mais descentralizados, com pelo menos, quatro níveis subnacionais. Na Áustria, são nove países (o que seriam, para outros países-membros, as regiões, os estados, ou as comunidades autônomas), 80 distritos, 15 *statutarstädten* (estrutura entre o nível distrital e o nível municipal) e 2.354 municípios (Piattoni, 2009, p. 2-38).

Portanto, quanto maior geograficamente for o país-membro, e quanto mais democrática for a sua divisão de poderes (e funções), mais complexa será a estrutura de governança subnacional. Isso se aplica – por exemplo – a França, a Alemanha, a Espanha, a Itália e ao Reino Unido. Em cada um destes cinco países-membros, há uma ordem subnacional própria, com nomenclaturas específicas e graus de independência variados. Na Alemanha, são 16 estados independentes; na França, são 27 regiões; na Espanha, são 17 comunidades autônomas; na Itália, são 20 regiões; e no Reino Unido, são quatro países independentes. No nível subregional, cada país-membro também adota diferentes estruturas, como: departamentos, distritos, condados, províncias, cantões, entre outros³⁰¹.

No nível local, as municipalidades também são diversas, adquirindo variadas nomenclaturas e/ou estruturas, como: municípios, autoridades locais, conselhos ou câmaras locais, comunas, *pueblos*, freguesias, vilas, cidades, cidades metropolitanas, cidades-condado, cidades autônomas, comunidades, entre outros. Essa variedade de municipalidades produz uma multiplicidade de estruturas de governança e redes de poder locais e sublocais. Por exemplo, a França possui mais de 37 mil municípios e a Alemanha mais de 11 mil municípios; enquanto isso, Malta tem 68 conselhos locais e a Dinamarca cerca de 98 municípios. Além do mais, determinados países-membros não distinguem as municipalidades, enquanto que outros possuem várias distinções, como a Hungria, que tem capital, cidades-condado, cidades e vilas.

Essa complexidade vertical provoca ao mesmo tempo uma dessemelhança na estrutura horizontal. Em cada país-membro, e em cada um dos níveis subnacionais, subregionais e sublocais, existe uma forma diferente de organizar/dirigir a estrutura de governança horizontal. Assim, a quantidade de divisões/subdivisões da estrutura horizontal dependerá do projeto político em curso, do grau de maturidade cívica da sociedade civil, do nível legal e burocrático da estrutura político-administrativa, da

³⁰¹ Ver também <<http://cor.europa.eu/>>.

dimensão populacional em questão, da força e da pressão social das circunstâncias, do *lobismo* público e privado, entre outros. Ou seja, as características das estruturas horizontais dependem de inúmeros fatores políticos, econômicos, sociais, históricos e culturais (European Union, 2001c, p. 1-29; Piattoni, 2009, p. 2-38).

Por exemplo, no nível nacional, a França, uma das principais democracias da União Europeia, tem cerca de 18 gabinetes ministeriais – sendo que um destes é o Ministério do Ordenamento Territorial, Assuntos Rurais e do Governo Local³⁰². Já os Países Baixos têm 12 gabinetes ministeriais³⁰³ – sendo que um destes é o Ministério dos Assuntos Econômicos. Neste sentido, nos Países Baixos, os assuntos rurais são tratados em conjunto com os outros assuntos econômicos (indústria, serviço, etc.). Em outras palavras, na França, as temáticas ministeriais são mais descentralizadas do que nos Países Baixos. Isso revela que cada país-membro (abrangendo os níveis subnacionais, subregionais e sublocais) trata as temáticas políticas, sociais, culturais e ambientais de maneira diferente, resultando em várias estruturas horizontais.

Apesar da enorme heterogeneidade da estrutura político-administrativa dos países-membros da União Europeia, existe uma relativa homogeneidade no que tange a estrutura operacional multinível e a sua relação com a governança supranacional. Na Figura 23, é possível identificar, pelo menos, cinco níveis de governança, que se completam e se inter-relacionam verticalmente e horizontalmente, a montante e a jusante, num longo e complexo circuito de poder e participação cívica. Como frisa Raffestin (2011, p. 138), existem níveis de poderes que podem intervir em todas as escalas, ou em algumas escalas, e aqueles que estão limitados as escalas dadas. Além disso, a sociedade civil organizada participa em todos os níveis de governança, seja diretamente (através de comitês), ou indiretamente (através de autoridades).

8.2.1 Estrutura Supranacional: a União Europeia

A estrutura de governança supranacional é composta por um conjunto de instituições e agências da União Europeia (ver Figura 23) (European Union, 2014d, p. 3-39). Atualmente, a União Europeia tem 15 instituições, 34 agências reguladoras

³⁰² Do francês, *Ministère de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales*.

³⁰³ Ver <<https://www.government.nl/ministries>>.

e sete *joint undertakings* (ou companhias conjuntas) (European Union, 2014d, p. 38-39). Dentro da estrutura institucional europeia, destacam-se o Conselho Europeu³⁰⁴, o Conselho da União Europeia (ou Conselho de Ministros), o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia (ver Figura 23). Essas quatro instituições europeias trabalham em conjunto no sentido de alcançar os objetivos macroinstitucionais do projeto de integração europeu. Neste contexto, é importante frisar que o processo de integração europeia ainda está em curso (Moyano Estrada, 2014, p. 3).

No Conselho Europeu estão os Chefes de Estado e de Governo dos 28 países-membros. O Conselho Europeu é a principal instituição política da União Europeia. É a força motriz que define os objetivos da União Europeia e as formas de alcançá-los (Fontaine, 2014, p. 11). Ou seja, o Conselho Europeu dá a União Europeia “[...] os impulsos necessários ao seu desenvolvimento e define as orientações e prioridades políticas gerais da União [...]” (European Union, 2012e, p. 23). É pelas orientações e prioridades políticas gerais³⁰⁵ do Conselho Europeu que se pautam os trabalhos do Conselho da União Europeia, do Parlamento Europeu, da Comissão Europeia e dos países-membros. Em resumo, o Conselho Europeu é uma instituição estratégica da União Europeia – não exerce função legislativa e executiva (ver Figura 23).

No Conselho da União Europeia estão os Ministros de Estado e de Governo, representando os governos dos países-membros por eixo temático. É importante destacar que o Conselho da União Europeia é uma instituição, e não uma conferência intergovernamental (Borchardt, 2010, p. 59). É no Conselho da União Europeia que os interesses individuais dos países-membros e da União Europeia são equilibrados em função da matéria. Atualmente, o Conselho da União Europeia tem dez formações diferentes, uma para cada assunto específico³⁰⁶. A principal função do Conselho da

³⁰⁴ O Conselho Europeu não deve ser confundido com o Conselho da União Europeia (ou Conselho de Ministros) ou com o Conselho da Europa. O Conselho da União Europeia reúne os Ministros de Estado e de Governo de cada país-membro da União Europeia. Já o Conselho da Europa não é uma instituição da União Europeia. É uma instituição sediada em Estrasburgo (na França), consagrada aos direitos humanos e à cultura (European Union, 2001c, p. 1-29; 2014d, p. 13; 2015d, p. 5).

³⁰⁵ Na prática, em todas as reuniões, o Conselho Europeu adota conclusões para identificar questões concretas que preocupam a União Europeia e definir medidas específicas ou objetivos a atingir. Além disso, o Conselho Europeu desempenha um papel formal no processo anual do semestre europeu. O semestre europeu “[...] é um ciclo de coordenação das políticas econômicas e orçamentais [...]. Sobre o semestre europeu, ver <<http://www.consilium.europa.eu/pt/european-council/>>.

³⁰⁶ As formações são: Agricultura e Pescas; Ambiente; Assuntos Econômicos e Financeiros; Assuntos Gerais; Competitividade; Educação, Juventude, Cultura e Esporte; Emprego, Política Social, Saúde e

União Europeia consiste em negociar e aprovar a legislação europeia em conjunto ou coparticipação com o Parlamento Europeu (ver Figura 23). Ou seja, o Conselho da União Europeia é um polo de decisão essencial da União Europeia.

No Parlamento Europeu estão os *eurodeputados*, representando os cidadãos dos países-membros. O Parlamento Europeu é o “coração” da democracia da União Europeia. É a única instituição da União Europeia em que os membros são eleitos por sufrágio universal direto, livre e secreto, para um mandato de cinco anos. Atualmente, são 751 *eurodeputados*. A representação política é degressivamente proporcional a população de cada país-membro – com um limiar mínimo de seis membros, e um limiar máximo de 96 membros (Borchardt, 2010, p. 45-46; European Union, 2012e, p. 22). Em linhas gerais, o Parlamento Europeu é um órgão legislativo plurinacional e multilíngue. Porém, ao longo dos últimos anos, o Parlamento Europeu conquistou cada vez mais peso político com as sucessivas alterações dos Tratados europeus.

O Parlamento Europeu conquistou também poderes substanciais em termos orçamentais e de controle e supervisão. Ou seja, o Parlamento Europeu tem poderes legislativos, poderes orçamentais e poderes de supervisão (European Union, 2014d, p. 9-11). Várias atividades do Parlamento Europeu são executadas em conjunto ou coparticipação com o Conselho da União Europeia (ver Figura 23). O regime de co-decisão possibilita que o Parlamento Europeu (representante dos cidadãos) partilhe igualmente com o Conselho da União Europeia (representante dos governos) idêntica responsabilidade na adoção de leis e políticas a nível da União Europeia. Em suma, o Parlamento Europeu tem cada vez mais poderes para definir o rumo que o projeto europeu deve tomar (European Union, 2001c, p. 1-29; 2014d, p. 9-11).

Já a Comissão Europeia é a instituição que realiza a gestão da União Europeia. Em muitos domínios, a Comissão Europeia é a força motriz no sistema institucional da União Europeia. A Comissão Europeia é o “ramo Executivo” da União Europeia – propõe legislações, iniciativas, políticas e/ou programas de ação, e é responsável pela execução das decisões do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia. A Comissão Europeia goza de um grau de independência considerável no exercício das suas atribuições. A principal missão da Comissão Europeia é defender os interesses

Consumidores; Justiça e Assuntos Internos; Negócios Estrangeiros; Transportes, Telecomunicações e Energia; e Eurogrupo (European Union, 2014d, p. 17).

comuns europeus, protegendo os Tratados europeus das pressões dos governos dos países-membros. Internamente, a Comissão Europeia é composta por um colegiado de 28 comissários, um para cada país-membro (European Union, 2014d, p. 19-22).

A União Europeia conta também com um Tribunal de Justiça, responsável por interpretar a legislação da União Europeia, e por garantir que esta seja aplicada da mesma forma em todos os países-membros da União Europeia (Borchardt, 2010, p. 66-68). Assim sendo, o Tribunal de Justiça da União Europeia é competente para se pronunciar sobre os litígios e os “diferendos jurídicos” entre os países-membros da União Europeia, as instituições da União Europeia, bem como as pessoas singulares e coletivas (European Union, 2014d, p. 19-22). Funcionalmente, o Tribunal de Justiça da União Europeia está dividido em três jurisdições: (1) o Tribunal de Justiça³⁰⁷; (2) o Tribunal Geral³⁰⁸; e (3) o Tribunal da Função Pública Europeia³⁰⁹ (Borchardt, 2010, p. 66-73; European Union, 2014d, p. 19-22)³¹⁰.

Além do mais – na governança europeia – a sociedade civil organizada tem participação ativa através do Comitê Econômico e Social Europeu (CESE). O CESE é um órgão consultivo da União Europeia, composto por representantes dos diferentes setores da sociedade civil organizada – nomeadamente empregadores, sindicatos e grupos tais como associações comunitárias e/ou profissionais, organizações juvenis, grupos de mulheres, consumidores, ativistas ambientais, entre outros. No total, são 352 membros dos 28 países-membros da União Europeia (European Union, 2014d, p. 31-32). O CESE desempenha três funções essenciais: (1) aconselha o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia; (2) garante voz para a sociedade civil em Bruxelas; e (3) apoia e reforça a sociedade civil³¹¹.

Enquanto isso, os poderes públicos locais e regionais têm participação ativa na governança europeia através do Comitê das Regiões. O Comitê das Regiões “é um

³⁰⁷ O Tribunal de Justiça trata dos pedidos de decisões a título prejudicial dirigidos pelas jurisdições nacionais, bem como de certas ações de anulação e recursos. É composto por 28 juízes, um de cada país-membro, e 11 advogados-gerais. Ver <<http://curia.europa.eu>>.

³⁰⁸ O Tribunal Geral trata dos recursos de anulação interpostos por particulares, empresas e, em certos casos, governos nacionais. Na prática, isto significa que este tribunal trata essencialmente processos relacionados com direito da concorrência, auxílios estatais, comércio, agricultura e marcas registadas (Borchardt, 2010, p. 66-73). É composto por 44 juízes, pelo menos, um juiz por país-membro.

³⁰⁹ O Tribunal da Função Pública Europeia delibera sobre os litígios entre a União Europeia e os seus funcionários públicos (cerca de 40 mil funcionários para todas as instituições, órgãos e agências da União Europeia). Ver <<http://curia.europa.eu>>.

³¹⁰ Ver também <https://europa.eu/european-union/index_pt>.

³¹¹ Ver também <<http://www.eesc.europa.eu>>.

órgão consultivo composto por representantes das autoridades regionais e locais dos 28 países-membros da União Europeia". No total, são 353 membros provenientes de todos os países-membros (European Union, 2014d, p. 33). Na prática, o Comitê das Regiões proporciona um espaço de partilha das opiniões sobre a legislação da União Europeia com impacto direto nas regiões e nas cidades. Assim, a Comissão Europeia, o Conselho da União Europeia e o Parlamento Europeu são obrigados a consultar – via parecer – o Comitê das Regiões quando elaboram textos legislativos em domínios que envolvam as administrações regionais e locais³¹².

Em linhas geras, a estrutura supranacional é a única responsável: pela união aduaneira; pelas normas que regem a concorrência no seio do mercado interno; pela política monetária nos países da área do euro; pela defesa dos recursos biológicos marinhos ao abrigo da política comum de pescas; pela política comercial comum; e pela celebração de acordos internacionais conforme previsto na legislação da União Europeia (Fontaine, 2014, p. 20). Além disso, a União Europeia compartilha algumas responsabilidades com as estruturas nacionais (ver a próxima *subseção*). Finalmente, cabe frisar que a estrutura supranacional conta com vários fundos estruturais e de investimento³¹³, e com o Banco Europeu de Investimento (BEI), para financiamentos de projetos que contribuam para a realização dos objetivos da União Europeia.

Paralelamente às instituições oficiais da União Europeia existem numerosas organizações civis supranacionais que são reconhecidas pela União Europeia como interlocutores na representação dos interesses dos vários grupos da sociedade civil europeia. Neste contexto, algumas organizações civis supranacionais participam do CESE, enquanto que outras participam dos diversos comitês setoriais que exercem uma importante influência sobre o processo de tomada de decisões. Por exemplo, no setor agrário europeu, existem três importantes organizações supranacionais: (1) o Comitê das Organizações Profissionais Agrárias da União Europeia (COPA); (2) a Coordenação Europeia Via Campesina (CPE/ECVC); e (3) a Confederação Geral das Cooperativas Agrícolas da União Europeia (COGECA)³¹⁴.

³¹² É o caso, por exemplo, da política social, da coesão econômica e social, dos transportes, da energia e das mudanças climáticas. Ver <<http://cor.europa.eu>>.

³¹³ São eles: o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER); o Fundo Social Europeu (FSE); o Fundo de Coesão (FC); o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER); e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP). Ver <<http://ec.europa.eu>>.

³¹⁴ Ver Moyano Estrada e Rueda Catry (2012, p. 65-75).

8.2.2 Estruturas Nacionais: os Países-Membros

Atualmente, na governança europeia, existem 28 estruturas nacionais. Cada país-membro possui uma forma diferente de organizar/dirigir a estrutura nacional, seja do ponto de vista vertical, seja do ponto de vista horizontal. Apesar das inúmeras diferenças entre os países-membros, a partilha de responsabilidades com a estrutura supranacional – a União Europeia – é idêntica. Em outras palavras, todos os países-membros são responsáveis exclusivos (a União Europeia pode exercer um papel de apoio ou coordenação) ou corresponsáveis com a União Europeia das mesmas áreas de atuação. Por exemplo, todos os países-membros são responsáveis exclusivos pela: saúde; proteção civil; indústria; cultura; turismo; educação, formação profissional, juventude e esportes; e cooperação administrativa (Fontaine, 2014, p. 16-20).

Já as áreas de atuação em que todos os países-membros e a União Europeia partilham responsabilidades são: mercado interno; determinadas áreas da política social, tal como previsto no Tratado de Lisboa; coesão econômica e social; energia; agricultura e pesca, excluindo a conservação de recursos biológicos marinhos; meio ambiente; proteção dos consumidores; transportes; redes transeuropeias; criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça; áreas da segurança comum *conexas* com a saúde pública, como previsto no Tratado de Lisboa; pesquisa, desenvolvimento tecnológico e espaço/astronomia; e cooperação para o desenvolvimento e a ajuda humanitária (Fontaine, 2014, p. 18-20). Além disso, os países-membros co-financiam as políticas em todas as áreas de atuação (European Union, 2007, p. 10-148).

As estruturas nacionais participam diretamente e/ou indiretamente de todas as instituições e agências da União Europeia (ver Figura 23). No Conselho Europeu estão os Chefes de Estado e de Governo dos países-membros. No Conselho da União Europeia estão os Ministros de Estado e de Governo, representando os governos dos países-membros por eixo temático. No Parlamento Europeu estão os *eurodeputados*, representando os cidadãos dos países-membros. Nas demais instituições e agências da União Europeia existem representantes ou funcionários dos 28 países-membros. Por exemplo, o Tribunal de Justiça da União Europeia tem um colegiado de 28 juízes – um de cada país-membro – para que todos os sistemas jurídicos da União Europeia estejam representados (European Union, 2014d, p. 25; Fontaine, 2014, p. 15).

8.2.3 Estruturas Regionais: as Regiões, ou Estados, ou Comunidades

Cada país-membro apresenta uma estrutura regional diferente. As estruturas regionais são aquelas estruturas intermediárias – que estão entre o nível nacional e os níveis locais. As estruturas regionais podem adquirir várias nomenclaturas, como: regiões, estados, comunidades autônomas, condados, distritos, províncias, etc. Por exemplo, a Espanha tem 17 comunidades autônomas; a Polônia tem 16 províncias; a Suécia tem 20 condados; a Alemanha tem 16 estados; e a França tem 27 regiões. Alguns países-membros da União Europeia – como, por exemplo, a Estônia, a Letônia e a Lituânia – não possuem estruturas intermediárias. Além disso, em alguns países-membros da União Europeia, as estruturas regionais são independentes/autônomas do nível nacional. Isso acontece, por exemplo, na Alemanha e na Espanha.

Na governança europeia, as autoridades das estruturas regionais participam diretamente – juntamente com as autoridades locais – do Comitê das Regiões. Através do Comitê das Regiões – criado em 1994, como uma assembleia da União Europeia para os representantes regionais e locais – as instituições regionais e locais podem pronunciar-se sobre todos os domínios de interesse regional e local, como: coesão econômica, social e territorial; emprego; assuntos sociais; educação, juventude e cultura; saúde; transportes; esporte; ambiente e alterações climáticas. Ou seja, as autoridades das estruturas regionais possuem papel ativo durante a elaboração da legislação da União Europeia, aproximando os cidadãos das instituições europeias, regionais e locais (ver Figura 23) (European Union, 2014d, p. 33).

8.2.4 Estruturas Territoriais: os Grupos de Ação Local (GALs)³¹⁵

As estruturas territoriais europeias foram estabelecidas com o objetivo de operacionalizar a iniciativa *Leader*, em 1991 (European Union, 2006, p. 5; Pérez Fra, 2004, p. 9-13). Os territórios europeus foram concebidos de maneira homogênea, e sob a supervisão da Comissão Europeia e das autoridades nacionais e/ou regionais. Neste cenário, os territórios não são, nem muito pequenos – a ponto de enfrentarem

³¹⁵ Nesta subseção, vamos descrever somente as estruturas territoriais operacionalizadas pela União Europeia. Contudo, alguns países-membros da União Europeia – como a Espanha – possuem políticas territoriais nacionais, e em alguns casos, podem organizar estruturas de governança “paralelas”.

as limitações das municipalidades – nem muito grandes – a ponto de desenvolverem os obstáculos e as dessemelhanças das regiões, ou dos estados, ou das comunidades autônomas. Assim sendo, o território europeu é uma escala intermediária – entre as estruturas regionais e as estruturas locais – sem corresponder a fronteiras político-administrativas predefinidas (ver Figura 23) (European Union, 2006, p. 8-9).

Cada território possui um “Grupo de Ação Local” (GAL), com a participação de autoridades locais (50% de parceiros públicos) e da sociedade civil organizada (50% de parceiros privados) (ver Figura 23) (European Union, 2006, p. 10-12). A composição dos GALs é idêntica em todos os países-membros da União Europeia. Na governança europeia, os GALs se relacionam com a Comissão Europeia, em especial, com a Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural (DG-AGRI). Além disso, os GALs se fortalecem e compartilham experiências na *European Network for Rural Development* (no nível europeu)³¹⁶ e nos vários *National Rural Network* (cada país-membro da União Europeia tem uma rede nacional de intercâmbio de experiências e cooperação entre os GALs).

Os GALs são responsáveis pelos projetos públicos e pelos projetos privados de desenvolvimento territorial rural. Como dependem de fundos europeus, nacionais e regionais, os GALs operam diariamente os seus projetos em diferentes escalas de governança e em várias hierarquias de poder e participação cívica. Atualmente, são cerca de 2.600 GALs (Grupos de Ação Local) e 312 FGALs (Grupos de Ação Local para a Pesca), nos 28 países-membros. Essas estruturas territoriais cobrem cerca de 77% do território da União Europeia, e cerca de 90% das zonas rurais da União Europeia (European Union, 2014b, p. 9). Em outras palavras, a governança territorial rural já é parte importante da estrutura de governança multinível da União Europeia (ver Figura 23) (European Union, 2001c, p. 1-29; 2006, p. 10-12).

8.2.5 Estruturas Locais: as Municipalidades³¹⁷

Nos níveis locais, estão as autoridades políticas mais próximas da sociedade civil, ou seja, aquelas autoridades que cuidam da realidade concreta do dia-a-dia dos municípios, conselhos ou câmaras locais, comunas, *pueblos*, freguesias, vilas, cidades,

³¹⁶ Ver *European Network for Rural Development*, em <<https://enrd.ec.europa.eu/>>.

³¹⁷ São cerca de 98 mil municipalidades na União Europeia. Ver <<http://cor.europa.eu/>>.

cidades metropolitanas, cidades-condado, cidades autônomas, comunidades, entre outros. Na prática, cada país-membro tem as suas estruturas locais próprias e as suas hierarquias de poderes locais. Assim como nas estruturas regionais, as autoridades das estruturas locais – das municipalidades – participam diretamente na governança europeia através do Comitê das Regiões (European Union, 2014d, p. 33). Além disso, as autoridades locais – juntamente com a sociedade civil organizada – participam na governança territorial através dos GALs (ver Figura 23).

Em geral, as municipalidades na União Europeia são responsáveis pela ordem e pelo funcionamento dos serviços locais. Neste contexto, é importante lembrar que as listas de competências locais podem variar entre os países-membros e as regiões que são independentes/autônomas. Por exemplo, na França, as estruturas locais são responsáveis: pelo transporte municipal, incluindo o transporte escolar, portos de pequenas embarcações e aeroportos civis; pela cultura, incluindo escolas, museus, academias e bibliotecas; pela vacinação pública; pela habitação; pela água e resíduos; e pelo desenvolvimento econômico, completando o plano regional³¹⁸. Já na Espanha, as competências locais são definidas pela lei nacional sobre as corporações locais, e podem variar segundo a população da municipalidade³¹⁹.

8.3 As Políticas Europeias de Desenvolvimento Territorial

As políticas europeias de desenvolvimento territorial surgiram no bojo das transformações sociais, econômicas e políticas do final dos anos 1980³²⁰ (European Union, 1988, p. 32). Naquele momento, o mundo (e igualmente a Europa) sofria os efeitos de uma recessão econômica global que se iniciou nos anos 1970³²¹ – quando o mundo foi abalado por três choques inflacionistas: escassez de emprego, escassez de cereais e aumento do preço do petróleo em 1973 e 1979 (Benko, 2002, p. 34). A

³¹⁸ Ver <<https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/countries/MembersNLP/France/Pages/>>.

³¹⁹ Ver <<https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/countries/MembersLP/Spain/Pages/>>.

³²⁰ Ver Moyano Estrada (2015, p. 53-55). Alguns autores podem considerar a criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) – em 1975 – como o possível início das políticas europeias de desenvolvimento territorial (European Union, 2006a, p. 3-4; Olvebra Hernández, Cazorla Montero e Ramírez Valverde, 2009, p. 5-7). Nos anos 1980 – por exemplo – o FEDER já acumulava uma ampla experiência no financiamento do desenvolvimento das regiões irlandesas (Fontaine, 2014, p. 40).

³²¹ Ver Anderson (1995, p. 10).

crise econômica global (dos anos 1980) reduziu o ritmo do crescimento econômico, tanto no mundo capitalista como no mundo comunista³²², produzindo paralelamente uma grave crise fiscal nos Estados Nacionais da época. Essa crise fiscal generalizada veio acompanhada de novas ideologias políticas e de novas pressões sociais.

Nesta conjuntura, as bases dos processos de reprodução social, econômica e política tecidas no pós-guerra entram em colapso³²³, abrindo caminho para um “novo ponto de partida” e um “novo modelo de desenvolvimento”³²⁴ (Benko, 2002, p. 19-25). No plano econômico, o sistema de produção de massa *fordista*³²⁵ deu lugar ao sistema de acumulação flexível³²⁶, globalizado e *financeirizado*³²⁷. No plano político, o Estado intervencionista³²⁸ foi substituído por um Estado mínimo (Harvey, 2012, p. 12). No plano social, as várias liberdades³²⁹ ganharam centralidade na sociedade mundial, aprofundando a democracia e a participação cívica. No plano geográfico, as políticas de organização dos “espaços clássicos” (ou subnacionais), até então tarefa do poder central, foram delegadas às coletividades territoriais (Benko, 2001, p. 9).

Esse “novo modelo de desenvolvimento” – que surgiu no final dos anos 1970, se desenvolveu ao longo da década de 1980, e se consolidou na década de 1990³³⁰ – foi batizado de “capitalismo neoliberal” ou “neoliberalismo” (Harvey, 2012, p. 19-39). Na prática, o consentimento neoliberal foi alcançado a partir de uma “nova agenda

³²² Neste mesmo período, a União Soviética entrou abertamente em crise (Hobsbawm, 1994, p. 447-482). Com a queda do Muro de Berlim (1989), a Reunificação da Alemanha (1990) e o fim da Guerra Fria (1990-1992), o mundo comunista praticamente deixou de existir. Isso deixou os EUA como única superpotência e marcou a vitória da versão americana do capitalismo sobre o comunismo (Fukuyama, 2005, p. 18; Stiglitz, 2003, p. 33-34).

³²³ Duménil e Lévy (2003, p. 15-41) chamam de “uma grande crise estrutural”.

³²⁴ Nas palavras de Harvey (2012, p. 11), “os futuros historiadores poderão coerentemente ver os anos 1978-80 como um ponto de ruptura revolucionário na história social e econômica do mundo”.

³²⁵ O *fordismo* (modelo de desenvolvimento/regime de acumulação) fundamentou-se em uma produção industrial estandardizada, apoiada num consumo de massa – que permitiu a produção em massa – e em seu estabelecimento com a ajuda de forte intervenção do Estado (Benko, 2002, p. 28). Em relação à crise global do *fordismo*, ver Lipietz (1987, p. 41-45).

³²⁶ Para alguns autores, o termo “flexível” pode significar fragmentação, *offshoring*, desintegração da produção, desmembramento, corte da cadeia produtiva, entre outros (Hermida, 2016, p. 46).

³²⁷ Ver Fiori (2000, p. 34-40) e Hilferding (1985, p. 71-83).

³²⁸ No mundo capitalista, era o Estado do bem-estar social (*welfare state*) ou o Estado keynesiano. Já no mundo comunista, era o Estado socialista (Hobsbawm, 1994, p. 223-390).

³²⁹ Isso inclui: liberdade de obter lucros, liberdade de consciência, liberdade de expressão, liberdade de reunião, liberdade de associação, liberdade de escolha, etc. (Harvey, 2012, p. 45-47). Para Polanyi (1954, p. 256-258), a liberdade ultrapassa as limitações da esfera política.

³³⁰ Isso significa que a hegemonia do “novo modelo de desenvolvimento” não se realizou do dia para a noite, e ainda é “um movimento inacabado” (Anderson, 1995, p. 10-11).

de reformas”, que veio a ser conhecida como o “Consenso de Washington” (Harvey, 2012, p. 23). O “Consenso de Washington” compreendia dez reformas fundamentais: (1) disciplina fiscal; (2) reordenação das prioridades de gastos públicos; (3) reforma tributária; (4) liberalização das taxas de juros; (5) liberalização das taxas de câmbio; (6) liberalização comercial; (7) liberalização dos investimentos estrangeiros diretos; (8) privatização; (9) desregulamentação; e (10) direitos de propriedade³³¹.

Na Europa, os efeitos da recessão econômica mundial começaram a colocar em xeque o projeto europeísta. Posteriormente, a agenda neoliberal³³² passou a fazer pressão nas instituições europeias, gerando uma atmosfera pessimista³³³ em torno da centralização política e econômica na Europa. Neste contexto, com “o objetivo de debelar o ‘euro-pessimismo’ e renascer a esperança pelo projeto europeísta”, o então presidente da Comissão Europeia, o francês Jacques Delors³³⁴, iniciou “um conjunto de reformas no projeto de integração europeia” (Fontaine, 2014, p. 7). A proposta era alinhar o projeto europeísta ao “novo modelo de desenvolvimento”, proporcionando novos rumos institucionais e novos impulsos ao processo de integração europeia. Ou seja, a Europa precisava se ajustar aos novos tempos.

Deste modo, em 1986, a Comissão Europeia liderou a ratificação do Ato Único Europeu – concretizando um conjunto de reformas que não apenas faziam frente à adesão de Espanha e de Portugal, mas que ao mesmo tempo preparava as bases para transformar as Comunidades Europeias³³⁵ em uma União Europeia (European Union, 1987, p. 2-3). Paralelamente as Comunidades Europeias, instituiu-se também uma cooperação europeia em matéria de política estrangeira³³⁶, uma cooperação europeia no domínio da política econômica e monetária³³⁷, e as bases de uma política de coesão

³³¹ Essas dez reformas neoliberais foram propostas em 1989. Ver Williamson (2004, p. 3-4).

³³² Como lembrou Fukuyama (2005, p. 19), a agenda neoliberal foi também uma recomendação das instituições financeiras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial.

³³³ O intervencionismo passou a ser “satanizado” (Moyano Estrada e Ortega, 2014, p. 692).

³³⁴ Jacques Delors foi presidente da Comissão Europeia de janeiro de 1985 até dezembro de 1994. Ver <<http://ec.europa.eu/>> e <<http://www.europarl.europa.eu/>>.

³³⁵ Isso incluía: a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (Euratom) (European Union, 2015, p. 4).

³³⁶ A coordenação internacional visava difundir a “ideia europeia” e propagar os valores comunitários (de “democracia, liberdade, igualdade e justiça social”) (European Union, 1987, p. 2).

³³⁷ A proposta era criar as bases da União Econômica e Monetária (UEM), ou seja, a ideia era avançar, e ir mais além do Sistema Monetário Europeu (SME). O SME começou a funcionar em 1979, ancorado nas margens de flutuação (de até 2,25%) entre as moedas europeias (Fontaine, 2014, p. 24). É essa cooperação econômica e monetária que dá início a adoção gradual do “euro”.

econômica e social (European Union, 1987, p. 9-13; Fontaine, 2014, p. 7-24). Essas reformas culminaram – em 1992 – no Tratado de Maastricht (ou Tratado da União Europeia), que fundou a atual União Europeia.

Além disso, a Comissão Europeia, sob a presidência de Jacques Delors, lançou um conjunto de políticas, programas ou iniciativas³³⁸ que visavam alinhar o projeto europeísta ao “novo modelo de desenvolvimento”. Entre eles, podemos destacar, o programa *Erasmus*³³⁹ (1986), o programa *Poseidom*³⁴⁰ (1987), a Política de Coesão³⁴¹ (1988), a iniciativa *Interreg*³⁴² (1990), a iniciativa *Leader* (1991) e a iniciativa *Urban Community*³⁴³ (1994). Todas essas ações tinham como alvo redesenhar as relações entre as instituições europeias, os governos nacionais, os governos subnacionais, os governos locais e a sociedade civil. Em suma, o projeto europeísta estava se ajustando às novas posições neoliberais – focando na descentralização política e nos objetivos macroinstitucionais³⁴⁴ e macroeconômicos³⁴⁵ (Vázquez Barquero, 1999, p. 53).

³³⁸ Ver Ponzano, Hermanin e Corona (2012, p. 5-12) e Pérez Fra (2004, p. 4).

³³⁹ O programa *Erasmus* (*European Region Action Scheme for the Mobility of University Students*) tinha o objetivo de encorajar e apoiar a mobilidade de estudantes universitários entre os países-membros. Esse programa continua ativo – com o nome de *Erasmus Plus* (Ponzano, Hermanin e Corona, 2012, p. 40). Ver também <<http://ec.europa.eu/>>.

³⁴⁰ O programa de ação *Poseidom* tinha o objetivo de contribuir com o desenvolvimento econômico e social das regiões mais afastadas (e mais remotas) do continente europeu. Era um projeto piloto da Comissão Europeia – que invocou o artigo 227º do Tratado de Roma, e a jurisprudência do Tribunal de Justiça (Acórdão Hansen). O Programa *Poseidom* baseava-se em um princípio claro: as políticas e regulamentações comunitárias deveriam levar em conta as especificidades (afastamento, pequena dimensão, insularidade, topografia difícil e dependência econômica de alguns produtos agrícolas ou recursos naturais) das regiões ultraperiféricas, e favorecer a sua recuperação econômica e/ou social (European Union, 1992, p. 238).

³⁴¹ A Política de Coesão Global foi criada com o objetivo de integrar os fundos estruturais europeus em benefício das regiões mais pobres e menos avançadas. Naquele momento, existia a necessidade de equalizar o desenvolvimento na Grécia, na Espanha e em Portugal (European Union, 2008, p. 1-5).

³⁴² A iniciativa *Interreg* (Cooperação Territorial Europeia) tinha o objetivo de fornecer uma estrutura para a implementação de ações conjuntas e de intercâmbios de políticas entre os atores nacionais, regionais e locais de diferentes países-membros. A cooperação poderia ser transfronteiriças (*Interreg A*), transnacional (*Interreg B*) e inter-regional (*Interreg C*). A iniciativa *Interreg* já está na sua quinta programação: *Interreg I* (1990-1993); *Interreg II* (1994-1999); *Interreg III* (2000-2006); *Interreg IV* (2007-2013); e *Interreg V* (2014-2020). Ver <<http://ec.europa.eu/>>.

³⁴³ A iniciativa *Urban Community* (1994-1999) tinha o objetivo de revalorizar/regenerar áreas urbanas (ou bairros urbanos) degradadas – com elevada concentração de problemas sociais, ambientais e/ou econômicos (Carpenter, 2006, p. 2147-2148).

³⁴⁴ No modelo neoliberal, o papel do Estado é criar e preservar as estruturas institucionais apropriadas para o exercício das várias liberdades (Harvey, 2012, p. 12).

³⁴⁵ Isso significa ocupar-se da inflação, déficit público, taxa de juros, estabilidade monetária, taxa de câmbio, etc. De acordo com Anderson (1995, p. 10), neste “modelo de desenvolvimento”, a estabilidade monetária é a “meta suprema” de qualquer autoridade política e econômica.

Em outras palavras, as instituições europeias estavam devolvendo aos países-membros e a sociedade civil uma série de funções político-administrativas outrora concentradas na esfera supranacional. Esse movimento de descentralização também aconteceu dentro dos países-membros e dentro dos governos regionais/provinciais, que, baseados na ideologia neoliberal, restituíram às esferas locais um conjunto de responsabilidades políticas, sociais e econômicas. Assim, a esfera supranacional (ou seja, o projeto europeísta) deveria ocupar-se apenas da regulação e da governança *macroestrutural* – política, econômica, ambiental, social, jurídica, etc. – estabelecendo condições para que a sociedade civil desenvolvesse livremente os seus planos e/ou projetos coletivos e privados.

Conforme Benko (2001, p. 7), esse movimento de reestruturação das escalas espaciais foi, ao mesmo tempo, tanto para baixo (escalas inferiores) como para cima (escalas superiores). Ao passo que os espaços inferiores ganharam protagonismo operacional, os espaços superiores passaram a atuar no nível organizacional e/ou estratégico da sociedade. O protagonismo operacional local substituiu, doravante, o protagonismo “de cima, estatizado e centralizador” (Benko, 2001, p. 9). Aos poderes superiores – como, no caso, das instituições europeias – cabiam somente prover os bens públicos puros³⁴⁶. Esse novo modo de governança transformou a iniciativa local na *pedra de toque* do desenvolvimento – sendo a resposta para os desafios globais e a degradação dos espaços geográficos (Vázquez Barquero, 1999, p. 47-48).

No mundo rural, as transformações sociais, econômicas e políticas do final dos anos 1980 também engendraram pressões por mudanças³⁴⁷. Naquele momento, dois fenômenos contraditórios atingiam o mundo rural europeu³⁴⁸: (1) um declínio socioeconômico, resultante da crise econômica global; e (2) uma “*vuelta al campo*”, resultante da inversão dos movimentos migratórios (amparados em uma grave crise urbana³⁴⁹). Somados, esses dois fenômenos contraditórios ampliavam a fragilidade

³⁴⁶ Isso inclui: defesa, lei e ordem, direitos de propriedade, gestão macroeconômica, saúde pública, etc. (Fukuyama, 2005, p. 24-25). Ou seja, inclui todas as políticas públicas horizontais (voltadas à sociedade civil em geral). Por exemplo, os poderes superiores deveriam reduzir o alcance das políticas setoriais, regionais e industriais (Vázquez Barquero, 1999, p. 53).

³⁴⁷ Ver European Union (1988, p. 35-36).

³⁴⁸ Referindo-se aos 12 países-membros das Comunidades Europeias: Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Espanha, França, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal e Reino Unido.

³⁴⁹ Na década de 1980, o mundo urbano europeu entrou abertamente em colapso, restringindo a sua capacidade de absorver as populações rurais. É importante lembrar que – entre 1965-1985 – mais da

do tecido socioeconômico rural, alargando as zonas marginadas e, ao mesmo tempo, pressionando a esfera pública – em todos os níveis de poder – a tomar uma medida de revalorização do mundo rural. Naquele período, o mundo rural representava 80% do território, e 50% da população comunitária (European Union, 1988, p. 14).

A importância social, econômica e política do mundo rural europeu exigia a elaboração de políticas públicas destinadas a dar resposta aos problemas sociais, econômicos, ambientais, estruturais, etc.³⁵⁰ Contudo, os limites da agenda neoliberal obrigavam as autoridades a elaborar (novas) políticas intervencionistas mais suaves e mais flexíveis aos interesses locais. Em outras palavras, as políticas públicas para o mundo rural deveriam ser estruturadas a partir de medidas horizontais – estudos e assessoramentos, normas de governança, fundos financeiros, programas técnicos, entre outros³⁵¹. As intervenções de revitalização do mundo rural ficariam a cargo das comunidades locais em geral. Em suma, as ações comunitárias locais seriam a nova *força motriz* do desenvolvimento socioeconômico.

Neste sentido, o documento *El futuro del mundo rural* (1988)³⁵², da Comissão Europeia, apresentou um conjunto de recomendações que balizariam a formatação de uma nova política de desenvolvimento rural. A ideia era substituir os modelos de planejamento utilizados entre as décadas de 1950 e 1970. Na prática, isso significava substituir a noção “tecno-estrutural” pela noção “sócio-estrutural”, a lógica setorial pela lógica territorial, a visão *top-down* pela visão *bottom-up*, o enfoque centralizador pelo enfoque participativo, e a análise predominantemente quantitativa pela análise predominantemente qualitativa³⁵³. Neste contexto, a Comissão Europeia inaugurou

metade da mão-de-obra agrária migrou para as cidades europeias (European Union, 1988, p. 18). A crise urbana não só diminuiu o êxodo rural, como inverteu os movimentos migratórios, produzindo um êxodo urbano em vários países-membros das Comunidades Europeias (European Union, 1988, p. 18-24). Ver também Jouen (2001, p. 3), Pérez Fra (2004, p. 2) e Turok e Mykhnenko (2006, p. 2-3).

³⁵⁰ Ver European Union (1988, p. 35-36, 39-40, 42-43).

³⁵¹ Isso inclui ainda políticas de mercado, políticas macroeconômicas, medidas ambientais, políticas energéticas, políticas sanitárias e de qualidade dos produtos e políticas de P&D. Ver European Union (1988, p. 7-8, 32-33).

³⁵² Esse documento foi precedido pelo “livro verde”, *As perspectivas da Política Agrária Comum* (1985), que sinalizou a importância de substituir o desenvolvimento agrário pelo desenvolvimento rural. Os “livros verdes” são documentos publicados pela Comissão Europeia com o objetivo de estimular uma reflexão a nível europeu sobre um determinado tema concreto. Esses “livros verdes” incentivam as partes interessadas (instituições e cidadãos) a participar de um processo de consulta e debate sobre as propostas que se apresentam, e podem dar origem aos processos legislativos (os “livros brancos”) (Borchardt, 2010, p. 81-82, 96-97; Pérez Fra, 2004, p. 1-2).

³⁵³ Ver De Los Ríos-Carmenado, Díaz-Puente e Cadena-Iñiguez (2011, p. 609-610) e Moyano Estrada e Ortega (2014, p. 693-694).

a iniciativa *Leader* (do francês, *Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale*³⁵⁴) (European Union, 2006, p. 5; Pérez Fra, 2004, p. 9-13).

8.3.1 Iniciativa *Leader*, *Leader II* e *Leader Plus*

A iniciativa *Leader* nasceu – em 1991 – como um programa experimental da Comissão Europeia³⁵⁵ (European Union, 2006, p. 5). A proposta era introduzir e testar novos métodos e novos conceitos de desenvolvimento das zonas rurais (Carnegie UK Trust, 2010, p. 4). Naquele momento, a orientação estratégica da iniciativa *Leader* baseava-se nos objetivos prioritários estabelecidos pela primeira reforma dos fundos estruturais europeus (em 1988)³⁵⁶. Aquela reforma, com programação de 1989-1993, forjou cinco objetivos prioritários para a utilização dos fundos estruturais europeus (ver Quadro 4) (European Union, 1988a, p. 4-5). Neste contexto, a iniciativa *Leader*, com programação de 1991-1993, elegeu as “zonas dentro dos objetivos prioritários 1 e 5b” (ver Quadro 4 e Figura 24) (European Union, 2006, p. 5-6).

Ou seja, o foco inicial eram as zonas rurais socioeconomicamente deprimidas e/ou estruturalmente atrasadas (Courades, 2011, p. 2). O propósito era dar atenção àquelas zonas rurais: (1) em que a Política Agrária Comum (PAC) não foi capaz de transformar através do mercado³⁵⁷; e (2) que pertenciam a países-membros recém-incorporados às Comunidades Europeias³⁵⁸. As zonas dentro do “objetivo 1” eram as menos desenvolvidas (com PIB *per capita* inferior a 75% da média comunitária), e encontravam-se na Espanha³⁵⁹, em Portugal³⁶⁰, na Irlanda, no Reino Unido³⁶¹, na Grécia, na França³⁶² e na Itália. Já as zonas dentro do “objetivo 5b” eram as mais rurais (com maior *ruralidade*), e estavam na Espanha, na França, na Bélgica, nos Países Baixos, no Reino Unido, na Alemanha, na Dinamarca, na Itália e em Luxemburgo.

³⁵⁴ Em português, *Ligações entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural*.

³⁵⁵ Internamente, a iniciativa *Leader* era um programa da Direção-Geral da Política Regional e Urbana (DG-REGIO) (Moyano Estrada, 2015, p. 54).

³⁵⁶ Ver Courades (2011, p. 2), Esparcia Pérez (2009, p. 169-170), Martín Rodríguez (1988, p. 223-225) e Pérez Fra (2004, p. 9).

³⁵⁷ Ver Wade e Rinne (2008, p. 9-10).

³⁵⁸ Em especial, as zonas rurais da Grécia, da Espanha e de Portugal (Galvão, 2014, p. 38-40).

³⁵⁹ Incluía: Canárias (European Union, 2008, p. 3).

³⁶⁰ Incluía: Açores e Madeira (European Union, 2008, p. 3).

³⁶¹ Neste caso, incluía apenas a Irlanda do Norte (European Union, 2008, p. 3).

³⁶² Ou seja, as regiões ultraperiféricas de Guadalupe, Guiana Francesa, Martinica e Reunião.

**Quadro 4 – Objetivos Prioritários
dos Fundos Estruturais Europeus (em 1988)**

Obj.	Finalidade	Fundos Elegíveis ¹
1	Fomentar o desenvolvimento e o ajuste estrutural nas regiões menos desenvolvidas	FEDER FSE FEDEGA-Orientação
2	Converter regiões, regiões fronteiriças ou parte de regiões gravemente afetadas pelo declínio industrial	FEDER FSE
3	Combater o desemprego de longa duração (+ 12 meses)	FSE
4	Facilitar a inserção profissional de jovens (- 25 anos)	FSE
Na perspectiva da reforma da Política Agrária Comum (PAC):		
5	a Acelerar a adaptação das estruturas agrárias	FEDEGA-Orientação
	b Fomentar o desenvolvimento das zonas rurais	FEDER FSE FEDEGA-Orientação

¹ FEDER é o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional; FSE é o Fundo Social Europeu; FEDEGA-Orientação é o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola.

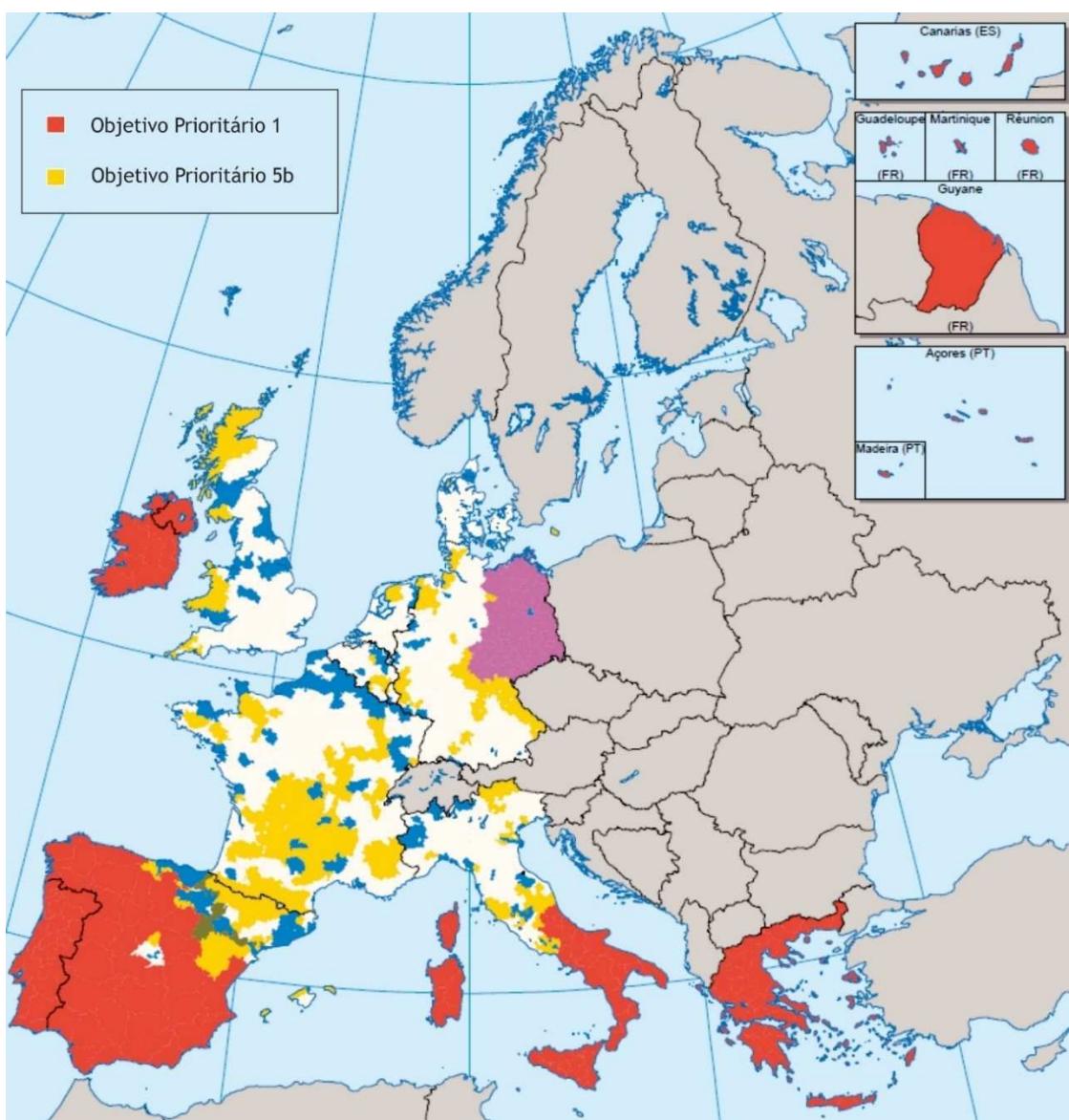
Fonte: European Union (1988a, p. 4-5, 8-9, 12-13).

Assim, a iniciativa *Leader* tinha a finalidade principal de incentivar as zonas rurais a explorarem novas formas de se tornarem ou permanecerem competitivas, de utilizarem da melhor maneira o potencial endógeno, e de vencerem os desafios e as pressões do mundo moderno (European Union, 1988, p. 35-36; 2006, p. 5). A ideia era articular um conjunto flexível de medidas para aumentar a potencialidade do desenvolvimento nas zonas rurais. Isso tudo levava em consideração a articulação da iniciativa *Leader* com os demais programas europeus, nacionais e regionais. Neste sentido, a iniciativa *Leader* (programação 1991-1993) trabalharia em torno de três temas relevantes: (1) território; (2) parceria local; e (3) rede (European Union, 2006, p. 5; Olvebra Hernández, Cazorla Montero e Ramírez Valverde, 2009, p. 6-16).

A primeira recomendação da iniciativa *Leader* era recortar as zonas rurais em territórios – suplantando a tradicional visão agrarista das diversas abordagens ao desenvolvimento rural experimentadas antes dos anos 1990 (European Union, 2006, p. 18). Logo, a visão setorial deveria dar lugar a uma visão territorial – o que

incluía forjar o desenvolvimento rural em torno de um território com comunidade local – de 10 a 100 mil habitantes – homogênea e socialmente coerente, caracterizada por tradições e identidade comuns, por necessidades e expectativas comuns, e por um sentimento de pertencimento (European Union, 2006, p. 9). Em outras palavras, o território seria o novo objeto de intervenção das políticas públicas europeias de desenvolvimento rural³⁶³.

Figura 24 – Zonas Dentro dos Objetivos Prioritários 1 e 5b para a Iniciativa Leader (1991-1993)



Fonte: European Union (2008, p. 3).

³⁶³ Ver Olvebra Hernández, Cazorla Montero e Ramírez Valverde (2009, p. 13).

A segunda recomendação era de cada território deveria constituir um “Grupo de Ação Local” (GAL). O GAL seria responsável por ativar e/ou mobilizar os recursos locais, encorajando a comunidade local a adquirir competências necessárias para se tornarem “os arquitetos do futuro das suas próprias zonas” (European Union, 2006, p. 6). Acreditava-se que as estratégias de desenvolvimento rural seriam mais eficazes se fossem decididas e implementadas a nível local³⁶⁴ – a partir de uma visão de baixo para cima (visão *bottom-up*) (European Union, 2006, p. 8). Além disso, a parceria local favoreceria a participação multiforme (civil e governamental, estrutural e cultural, rural e urbano, etc.) e a articulação multisetorial³⁶⁵. A recomendação era de um GAL representativo/balanceado entre os parceiros públicos (50%) e privados (50%).

A terceira recomendação era a adoção de estratégias de rede – a partir dos GALs. A ligação em rede seria um meio de transferir boas práticas, de divulgar e de retirar ensinamentos do desenvolvimento (European Union, 2006, p. 13). Apesar do território basear-se na força endógena, o intercâmbio de resultados, experiências e saber-fazer entre os GALs seria fundamental para superar o isolamento que poderia afetar alguns agentes locais. A ideia era de que a integração externa (fator exógeno) favoreceria a diversificação interna (endógena), já que o trabalho em rede poderia produzir contratos, alianças estratégicas e/ou parcerias para além do território. Esse trabalho em rede deveria ser estabelecido em vários níveis de decisão, tanto na esfera pública como na esfera privada (Pérez Yruela *et al*, 2016, p. 25-74).

Sendo assim, entre 1991-1993, no âmbito da iniciativa *Leader*, foram criados 217 territórios³⁶⁶ – com 217 GALs – sendo 127 dentro do “objetivo 1” e 90 dentro do “objetivo 5b” (European Union, 2006, p. 7; 2012, p. 7; Pérez Fra, 2004, p. 13). No total, os 217 territórios abarcavam uma superfície geográfica de 367 mil km², localizados nos 12 países-membros das Comunidades Europeias (European Union, 2006, p. 7).

³⁶⁴ Em outras palavras, “pessoas reais” definiriam estratégias locais, em uma atividade não individual, mas coletiva e de aglutinação do “capital territorial” (European Union, 2006, p. 16-17). Além disso, é importante destacar a participação das equipes administrativas e/ou técnicas que compõem e dão suporte aos GALs (Pérez Fra, 2004, p. 13).

³⁶⁵ O caráter “multifuncional” do mundo rural era um objetivo a ser perseguido pela iniciativa *Leader*, com o intuito de “manter a Europa rural viva e dinâmica”. Assim, as atividades agrícolas deveriam ser combinadas com atividades urbanas, atividades rurais não-agrícolas, atividades culturais, atividades turísticas, atividades ambientais/paisagísticas, etc. (Givord, 2001, p. 3-6; Jouen, 2001, p. 3).

³⁶⁶ É importante destacar que a previsão inicial da Comissão Europeia era de constituir somente 100 territórios (Pérez Fra, 2004, p. 13).

Cada território tinha uma superfície média de 1,6 mil km², e uma densidade média de 31,4 hab./km² (Pérez Fra, 2004, p. 13). Em termos financeiros, a iniciativa *Leader* (1991-1993) aplicou o equivalente a € 1,2 bilhões – sendo € 442 milhões dos fundos europeus³⁶⁷, € 347 milhões dos países-membros e € 366 milhões da iniciativa privada (Courades, 2011, p. 4; European Union, 2012, p. 7; Pérez Fra, 2004, p. 13).

Na média, cada território constituído executou o equivalente a € 5 milhões em financiamento. Na prática, cada fundo estrutural europeu elegível para a iniciativa *Leader* ficou responsável por um conjunto de funções estratégicas, a saber:

- a) FEDER – Financiar os investimentos produtivos; a criação ou a modernização de infraestruturas que contribuam para o desenvolvimento; as atividades que tenham por objetivo o desenvolvimento do potencial endógeno; e, os estudos e as experiências relativas ao desenvolvimento regional a nível comunitário (European Union, 1988a, p. 5);
- b) FSE – Financiar as ações de formação profissional; e, as ajudas a contratação de desempregados (por mais de 12 meses) e jovens (com menos de 25 anos) (European Union, 1988a, p. 5-6);
- c) FEOGA-Orientação – Financiar a reorganização das estruturas agrárias (o que compreendia a comercialização e a transformação dos produtos agrícolas, dos produtos pesqueiros/marítimos e dos produtos da silvicultura); a conversão das produções agrícolas e a promoção do desenvolvimento da pluriatividade; a melhoria do nível de vida dos agricultores; e, o desenvolvimento social das zonas rurais, a proteção do meio ambiente e a conservação dos espaços rurais (European Union, 1988a, p. 6).

A iniciativa *Leader* (1991-1993) foi considerada um sucesso por praticamente todos os níveis institucionais envolvidos, levando a Comissão Europeia a prolongar a intervenção, mediante a implementação da iniciativa *Leader II*, com programação de 1994-1999 (Carnegie UK Trust, 2010, p. 4; European Union, 2006, p. 7; Pérez Fra, 2004, p. 15). O sucesso da iniciativa *Leader* aumentou o interesse³⁶⁸ de muitas zonas rurais outrora excluídas da primeira programação (de 1991-1993), e que agora se

³⁶⁷ Esse valor correspondia a 3,4% do *funding* total dos fundos europeus. Ou seja, a iniciativa *Leader* ocupou uma parte muito pequena do orçamento europeu (Pérez Fra, 2004, p. 13).

³⁶⁸ “O sucesso da iniciativa *Leader* criou grandes expectativas, tanto junto das populações como das instituições e organismos intervenientes no desenvolvimento rural” (European Union, 1996, p. 2).

candidatam para participar da segunda programação (de 1994-1999). O resultado é um forte incremento no número de territórios e GALs – passando de 217 para 906 territórios e GALs (ao longo do período de programação de 1994-1999)³⁶⁹. Em suma, a iniciativa *Leader II* triplicou de tamanho em relação a iniciativa *Leader*.

Uma parte da expansão da iniciativa *Leader II* deve-se também a adesão de novos países-membros a (agora) União Europeia³⁷⁰. Em 1995, a Áustria, a Finlândia e a Suécia passaram a fazer parte da União Europeia, passando de 12 para 15 países-membros (European Union, 1994, p. 9-20; 1995, p. 1). Além do mais, é importante lembrar que a iniciativa *Leader II* também passou a incluir formalmente as zonas rurais situadas na antiga Alemanha Oriental (ver Figura 25) (European Union, 2008, p. 3-4). Assim, a superfície geográfica abrangida saltou de 367 mil km² na iniciativa *Leader* para 1.375 mil km² na iniciativa *Leader II* (ver Figura 25) (European Union, 2006, p. 7; 2008, p. 3-4). Apesar disso, a superfície média de cada território continuou em 1,6 mil km² (European Union, 2006, p. 7).

A iniciativa *Leader II* também atualizou a orientação estratégica, baseando-se na segunda reforma dos fundos estruturais europeus (em 1993). Essa reforma, com programação de 1994-1999, incluiu um novo objetivo prioritário: o “objetivo 6” (ver Quadro 5) (European Union, 2006, p. 5-6). Além disso, a reforma promoveu atualizações nos outros cinco objetivos prioritários, e incorporou à lista dos fundos elegíveis, o Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca (IFOP)³⁷¹ (ver Quadro 5) (Bollen, 1999, p. 2). Neste cenário, a iniciativa *Leader II*, além das “zonas dentro dos objetivos prioritários 1 e 5b”, acrescentou as “zonas dentro do objetivo 6” (ver Figura 25). Basicamente, o “objetivo 6” abrangia zonas rurais na Suécia e na Finlândia (ver Figura 25) (European Union, 1994a, p. 1-2; 2008, p. 4).

Além dos três temas relevantes – território, parceria local e rede – abordados pela iniciativa *Leader*, a iniciativa *Leader II* adicionou mais dois temas: (1) inovação;

³⁶⁹ Ver Courades (2011, p. 3), Delgado e Ramos (2002, p. 8-10), European Union (2006, p. 7), e Olvebra Hernández, Cazorla Montero e Ramírez Valverde (2009, p. 15-20).

³⁷⁰ Em 1992, o Tratado de Maastricht (ou Tratado da União Europeia) constituiu a União Europeia no seio das Comunidades Europeias (European Union, 1992, p. 3-6).

³⁷¹ O IFOP foi criado, em 1993, com o propósito de financiar a revitalização das zonas dependentes da pesca e aquicultura; a competitividade das estruturas de exploração, transformação e comercialização e o desenvolvimento de empresas economicamente viáveis no setor pesqueiro; e, a reestruturação do setor pesqueiro, criando condições propícias ao seu desenvolvimento e modernização. Sobre o IFOP, ver <<http://ec.europa.eu/>>. Ver Bollen (1999, p. 2-3) e Delgado e Ramos (2002, p. 8-10).

e (2) cooperação (European Union, 2006, p. 5-6). Ambos os temas apareceram da percepção de que os territórios (e os GALs) ainda estavam “aprisionados” a projetos agrários tradicionais (com baixa inovação), e ainda não forjavam com intensidade e magnitude ações de cooperação (25% dos GALs criados na iniciativa *Leader* estavam envolvidos em alguma forma de cooperação) (European Union, 2006, p. 5-6; 2012, p. 6; Pérez Fra, 2004, p. 16-17). Resumindo, a iniciativa *Leader II* trabalharia em torno de cinco temas relevantes: (1) território; (2) parceria local; (3) rede; (4) inovação; e (5) cooperação (European Union, 1994a, p. 2; Junta de Andalucía, 1999, p. 1-3).

**Quadro 5 – Objetivos Prioritários
dos Fundos Estruturais Europeus (em 1993)**

Obj.	Finalidade	Fundos Elegíveis ¹
1	Fomentar o desenvolvimento e o ajuste estrutural nas regiões menos desenvolvidas	FEDER FSE FEOGA-Orientação IFOP
2	Converter regiões, regiões fronteiriças ou parte de regiões gravemente afetadas pelo declínio industrial	FEDER FSE
3	Combater o desemprego de longa duração e facilitar a integração dos jovens e das pessoas vulneráveis	FSE
4	Facilitar a adaptação dos trabalhadores às mutações industriais, incluindo mudanças nos sistemas de produção	FSE
Na perspectiva da reforma da Política Agrária Comum (PAC):		
5	a Acelerar a adaptação das estruturas agrárias	FEOGA-Orientação IFOP
	b Fomentar o desenvolvimento e o ajuste estrutural das zonas rurais	FEDER FSE FEOGA-Orientação
6	Promover o desenvolvimento e o ajuste estrutural nas regiões com densidade populacional extremamente baixa	FEDER FSE FEOGA-Orientação IFOP

¹ FEDER é o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional; FSE é o Fundo Social Europeu; FEOGA-Orientação é o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola; IFOP é o Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca.

Fonte: Bollen (1999, p. 2) e Olvebra Hernández, Cazorla Montero e Ramírez Valverde (2009, p. 9).

A ideia era de que a inovação – incitada por amplas margens de liberdade e flexibilidade na tomada de decisões – produziria novas respostas para os problemas mais específicos dos territórios (European Union, 2006, p. 10-12). Isso significa que a inovação – entendida em sentido amplo, podendo significar a introdução de uma nova abordagem, um novo produto, um novo processo, uma nova organização, e/ou um novo mercado³⁷², exerceria um valioso papel de estímulo ao potencial endógeno, valorizando os atributos rurais e urbanos do território, o saber-fazer dos agentes locais, e a direção e o conteúdo da estratégia local. A inovação deveria produzir uma nova “atmosfera territorial”, capaz de romper com o conservadorismo dos projetos agrários tradicionais, e introduzir a pluriatividade socioeconômica³⁷³.

Já a cooperação tinha o desígnio de complementar a ligação em rede, indo mais além do simples intercâmbio de experiências, produzindo laços de confiança mútua continuada (que se repetem indefinidamente) e impessoal (ou social, que beneficiam a todos os participantes) (European Union, 2006, p. 14-15). Ou seja, a cooperação auxiliaria na constituição de projetos conjuntos no território, entre territórios do mesmo país-membro, e entre territórios de diferentes países-membros (Pérez Fra, 2004, p. 17). A cooperação territorial, interterritorial e transnacional possibilitaria aos territórios *catapultar* a “massa crítica” necessária para detonar as estratégias de territorialidade. Acreditava-se que a cooperação multiescalar minimizaria possíveis ausências de participação cívica em alguns territórios.

Além disso, a iniciativa *Leader II* aprofundou a ligação em rede, criando uma rede europeia de desenvolvimento rural – chamada Observatório Europeu *Leader*. A principal missão do Observatório Europeu *Leader* era multiplicar intercâmbios de experiências e de saber-fazer através de diversos instrumentos e serviços – como banco de dados, publicações³⁷⁴, internet, seminários, colóquios, etc. (European Union, 1994a, p. 2-3; Pérez Fra, 2004, p. 17). No âmbito da cooperação transnacional, o Observatório Europeu *Leader* daria assistência técnica na elaboração dos projetos.

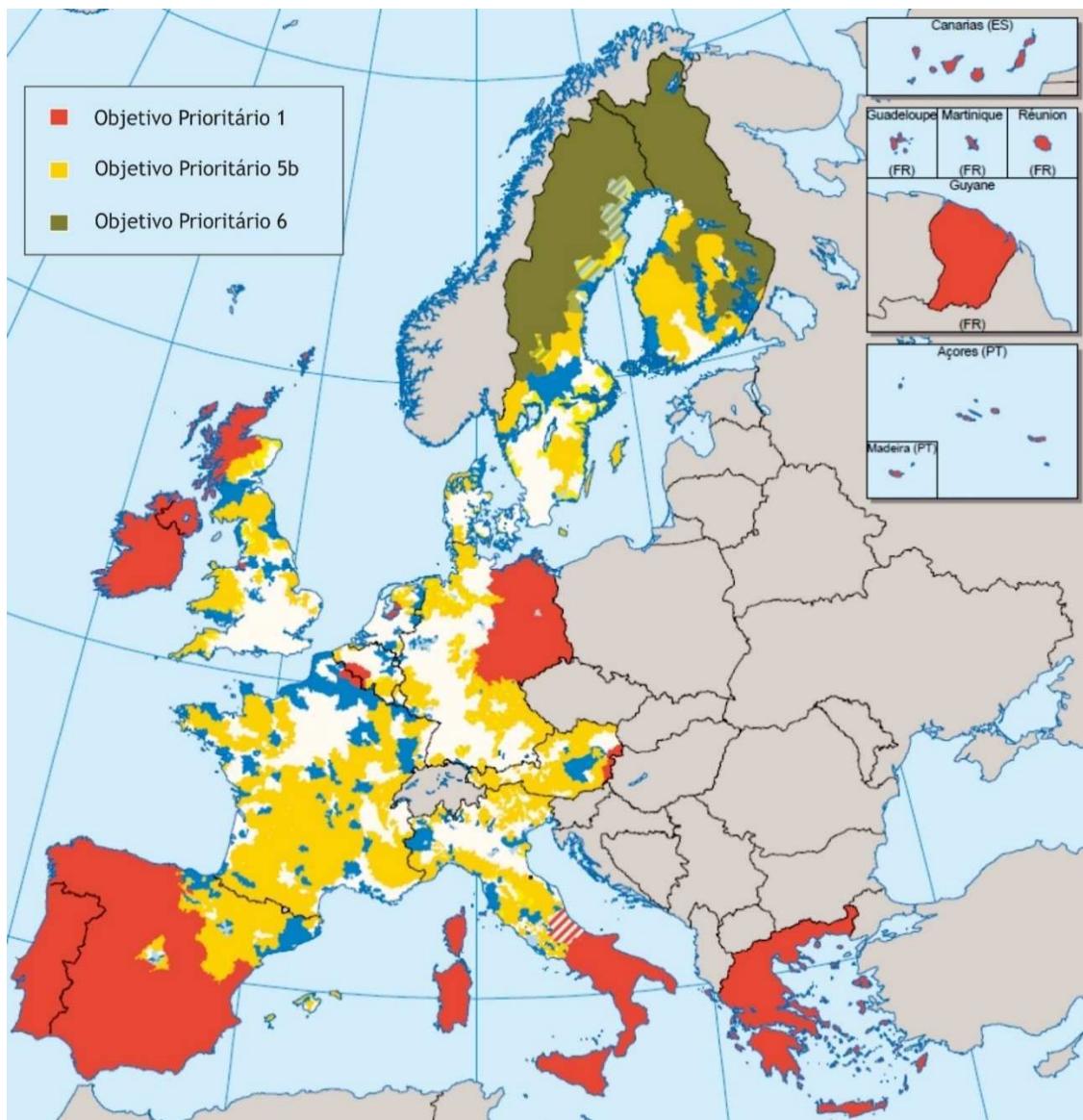
³⁷² Isso incluía, por exemplo, apoio técnico ao desenvolvimento rural, formação profissional, apoio ao turismo rural, apoio às pequenas empresas, valorização local das produções agrícolas, silvícolas e da pesca, e preservação e melhoria do ambiente e quadro de vida (European Union, 1994a, p. 2).

³⁷³ Ver Moyano Estrada e Ortega (2014, p. 693).

³⁷⁴ Por exemplo, criou-se o boletim *Info-Leader*; a *Leader-Magazine*; os “CADERNOS DE INOVAÇÃO”, Guias Metodológicos, e Outros Cadernos Técnicos; o Guia “AÇÕES COMUNITÁRIAS E DESENVOLVIMENTO RURAL”; o Guia “AÇÕES INOVADORAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL”; e o Guia dos Programas *Leaders* Nacionais e Regionais (European Union, 1994b, p. 2).

É importante notar que o Observatório Europeu *Leader* estava aberto para todos os atores públicos e privados envolvidos permanentemente no intercâmbio de projetos, realizações, experiências, e saber-fazer (European Union, 1994a, p. 2-3).

Figura 25 – Zonas Dentro dos Objetivos Prioritários 1, 5b e 6 para a Iniciativa *Leader II* (1994-1999)



Fonte: European Union (2008, p. 4).

Em termos financeiros, a iniciativa *Leader II* movimentou o equivalente a € 4 bilhões – sendo € 1,7 bilhões dos fundos europeus elegíveis³⁷⁵ (European Union, 2006,

³⁷⁵ Cerca de € 900 milhões eram para o “objetivo prioritário 1” (European Union, 1994a, p. 3).

p. 7; Olvebra Hernández, Cazorla Montero e Ramírez Valverde, 2009, p. 20). Cada território executou – na média – o equivalente a € 4,4 milhões em financiamento. Os territórios na Espanha, na Itália, na França e na Alemanha continuaram demandando a maior parte dos recursos europeus – cerca de 2/3 do valor total que foi financiado (Pérez Fra, 2004, p. 16). Além disso, os territórios na Dinamarca, na Bélgica e nos Países Baixos aumentaram consideravelmente a demanda por recursos europeus em relação a primeira programação da iniciativa *Leader* (European Union, 2012, p. 7; Pérez Fra, 2004, p. 16; Pérez Yruela *et al*, 2016, p. 25-74).

A iniciativa *Leader II* (1994-1999) também foi considerada um sucesso por praticamente todos os níveis institucionais envolvidos, levando mais de 800 GALs a expressar em uníssono³⁷⁶ a importância crucial de implementar um novo período de programação (European Union, 1998, p. 2). Naquele momento, entre 1997-1999, a União Europeia vivia um intenso debate sobre o seu futuro³⁷⁷ e sobre o novo Quadro Financeiro Plurianual Europeu (2000-2006). Sobre o mundo rural, a Conferência em Cork³⁷⁸ (Irlanda), em 1996, já havia *rascunhado*³⁷⁹ algumas reflexões e propostas de reformas da política agrícola e estrutural (Pérez Fra, 2004, p. 4). Era unanimidade entre todos os participantes de que a Europa necessitava transformar a sua Política Agrícola Comum (PAC) em uma “nova política de desenvolvimento rural”.³⁸⁰

A Conferência em Cork culminou numa “Declaração de Cork”, que, sob vários aspectos, reforçava numa nova dimensão a estratégia já experimentada no âmbito

³⁷⁶ Nas palavras dos GALs, “[...] Porquê interromper um programa europeu que goza de uma imagem muito positiva ao nível local, quando outras medidas europeias, a Política Agrícola Comum ou certas intervenções dos Fundos Estruturais, por exemplo, são geralmente – com ou sem razão – criticadas e até impopulares? Porquê interromper um programa europeu que enraizou a ideia europeia ao nível local, fazendo com que as pessoas se sintam cada vez mais europeias? [...] com a iniciativa *Leader*, a União Europeia encetou um processo a longo prazo, que seria funesto interromper [...] suspender a iniciativa *Leader*, de alguma forma, seria o mesmo que destruir uma infraestrutura recentemente construída, uma nova autoestrada ou uma ponte [...] (European Union, 1998, p. 2).

³⁷⁷ Naquela ocasião, foram lançados os alicerces para enfrentar a mundialização da economia – e o seu corolário político – a nova rodada de negociações no âmbito da Organização Mundial do Comércio, a instauração da moeda única (o “euro”), e o futuro alargamento da União Europeia (com a adesão dos países do Mediterrâneo, do Leste Europeu e do Mar Báltico) (European Union, 1996, p. 1). O Tratado de Amsterdam – em 1997 – consolidou várias das questões e/ou reformas – que foram complementadas posteriormente – em 2001 – no Tratado de Nice (Borchardt, 2010, p. 10-13).

³⁷⁸ A Conferência em Cork foi intitulada “*A Europa rural: perspectivas de futuro*”, e foi organizada por iniciativa do então Comissário Franz Fischler – o responsável pela Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural (DG-AGRI) (European Union, 1996, p. 1; 2003b, p. 4).

³⁷⁹ Ver European Union (1996, p. 1-3), e comparar com European Union (1999, p. 5-9).

³⁸⁰ Isso era também uma resposta às críticas internas e internacionais ao protecionismo da PAC. Logo, a opção pelo desenvolvimento rural era autônoma à União Europeia.

das iniciativas *Leader* e *Leader II*: “o desenvolvimento integrado e duradouro de um meio rural vivo, baseado na participação de todos e todas”³⁸¹ (European Union, 1996, p. 1). Posteriormente, a “Declaração de Cork” serviria de base para a construção das medidas consolidadas na Agenda 2000 (em 1999) (Perez Fra, 2004, p. 4). A principal reforma para o mundo rural foi a criação do 2º pilar da PAC, para integrar as medidas de estruturas agrárias e de desenvolvimento rural (Moyano Estrada e Ortega, 2014, p. 703). Pela primeira vez, a PAC caminhava no sentido de implementar políticas não-agrárias e não-econômicas (Pérez Yruela *et al*, 2016, p. 25-74).

Historicamente, a PAC sempre foi uma política comum agrarista, e com viés predominantemente econômico/produtivista³⁸². Com a Agenda 2000, o discurso da PAC passou a abranger: o desenvolvimento rural não-agrário; a preocupação com o meio ambiente; a luta contra a contaminação agrícola; a limitação do gasto agrícola; e a apostar em novas políticas comuns (Moyano Estrada e Ortega, 2014, p. 703). Em outras palavras, a PAC deveria apoiar “um modelo agrícola europeu mais ecológico e economizador de recursos: com consumidores satisfeitos, zonas rurais mais limpas, agricultores competitivos e despesas estabilizadas” (European Union, 1999, p. 5-9). Essa reforma da PAC veio seguida de uma terceira reforma dos fundos estruturais europeus (em 1999)³⁸³ (Delgado e Ramos, 2002, p. 10-13, 16).

Apesar disso, a Comissão Europeia optou por adotar a iniciativa *Leader Plus*, com programação de 2000-2006. Ou seja, a Comissão Europeia preferiu manter o programa experimental³⁸⁴ – iniciativa *Leader Plus* – funcionando paralelamente ao 2º pilar da PAC (European Union, 1999, p. 13; Pérez Fra, 2004, p. 17). A iniciativa *Leader Plus* deu continuidade às medidas implementadas pelas iniciativas *Leader* e *Leader*

³⁸¹ A “Declaração de Cork” afirmava que a política de desenvolvimento rural “[...] deve privilegiar a participação dos atores e as iniciativas que provêm da base, que permitem reconhecer a criatividade e a solidariedade das comunidades rurais [...]”. Refere-se também que “o desenvolvimento rural deve ser local e conduzido pelas comunidades rurais, dentro de um quadro europeu coerente” (European Union, 1996, p. 1-3).

³⁸² O desenvolvimento histórico da PAC foi marcado essencialmente por políticas de mercado, de preço, de agroindustrialização, e de mecanização/produtividade. Esse discurso foi dominante na criação da PAC (1960-1982), nas primeiras medidas corretoras (1983-1992), e na reforma MacSharry (1992-1999) (Moyano Estrada e Ortega, 2014, p. 702-703).

³⁸³ Essa reforma reduziu o número de objetivos prioritários de seis para três, sendo que o “objetivo 1” teria quase 70% do *funding* total dos fundos estruturais europeus (European Union, 1999, p. 10).

³⁸⁴ Nas palavras do Comissário Franz Fischler, “[...] a nova iniciativa comunitária [ou seja, a iniciativa *Leader Plus*] deveria manter um carácter de ‘laboratório’, a fim de poder oferecer em todo o lado ‘a possibilidade de testar ideias novas, de trocar experiências’ [...]” (European Union, 1998, p. 1-4).

II, robustecendo mais uma vez a abordagem ascendente e a descentralização, as parcerias horizontais e verticais, a cooperação entre territórios rurais³⁸⁵, a ligação em rede, e a abordagem multisetorial (European Union, 1999a, p. 2-4). Neste contexto, a principal novidade da iniciativa *Leader Plus* foi “aplicar-se a todas as zonas rurais da União Europeia” (European Union, 1998, p. 2-3; 1999a, p. 2-4).

A iniciativa *Leader Plus* começou com 893 territórios (e GALs) e, em 2003, com a adesão de novos países-membros a União Europeia³⁸⁶, adicionou (até 2006) mais 250 territórios (e GALs) – totalizando 1.143 territórios (ver Figura 26) (European Union, 2006, p. 7; 2012, p. 7). A superfície geográfica abrangida ultrapassava 1.577 mil km², envolvendo uma população superior a 50 milhões de habitantes (European Union, 2010, p. 38). Esses números revelavam o bom nível de maturidade da política e/ou o amplo envolvimento da sociedade rural. Em termos financeiros, a iniciativa *Leader Plus* (2000-2006) aplicou o equivalente a € 5 bilhões – sendo € 2 bilhões dos fundos europeus³⁸⁷, € 1,4 bilhões dos países-membros, e € 600 milhões da iniciativa privada (Courades, 2011, p. 4; European Union, 2006, p. 7; 2010, p. 39).

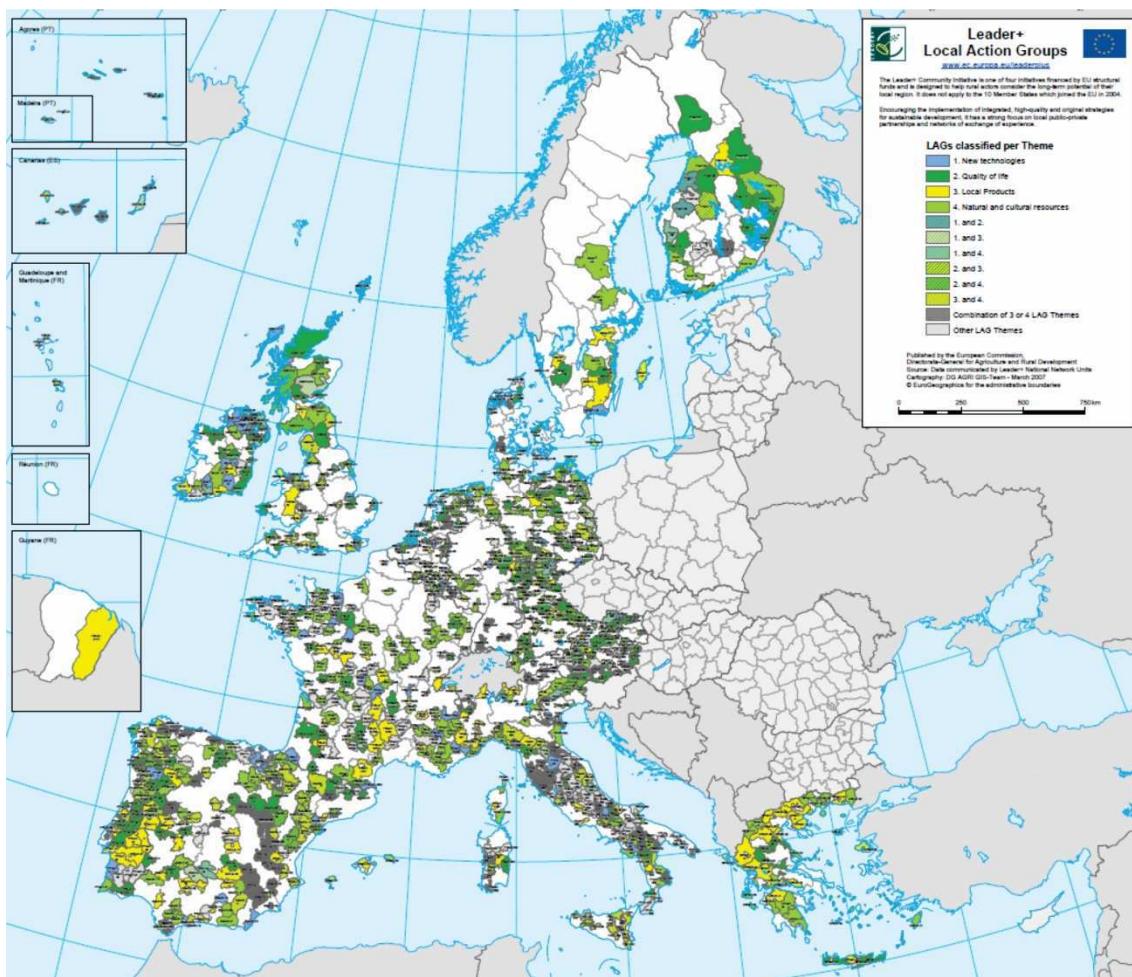
Na iniciativa *Leader Plus*, os fundos foram estruturados em torno de três ações orientadoras e da assistência técnica – e não em torno dos objetivos prioritários dos fundos estruturais europeus, como aconteceu nas iniciativas *Leader* e *Leader II*. Na Tabela 2, é possível notar como os fundos foram distribuídos na iniciativa *Leader Plus* (European Union, 2010, p. 35). Nesta programação – 2000-2006 – os territórios na Espanha, na Itália, na França, na Grécia, na Alemanha, em Portugal e no Reino Unido captaram a maior parte dos recursos europeus – quase 80% do valor total que foi financiado (European Union, 1999a, p. 4). Esses sete países respondiam por 60% dos territórios (e GALs), e 70% da população beneficiada pela iniciativa *Leader Plus* (European Union, 1999a, p. 4-5; 2010, p. 35-40).

³⁸⁵ Uma pesquisa do Observatório Europeu *Leader* revelou que – ao longo da programação de 2000-2006 – 83% dos GALs estavam envolvidos em cooperações interterritoriais, e 68% em cooperações transnacionais (European Union, 2012, p. 6).

³⁸⁶ Em 2003, aconteceu a adesão de dez novos países: República Checa, Hungria, Polônia, Eslovênia, Eslováquia, Estônia, Letônia, Lituânia, Chipre e Malta (European Union, 2003a, p. 17-22). Em 2005, ocorreu a inclusão da Bulgária e Romênia, mas ambos não participaram da iniciativa *Leader Plus*.

³⁸⁷ Com a reforma dos fundos estruturais europeus (em 1999), o FEOGA-Orientação passou a financiar “um máximo de 75% do custo total elegível nas regiões abrangidas pelo ‘objetivo 1’” e “um máximo de 50% do custo total elegível nas regiões não-abrangidas pelo ‘objetivo 1’” (European Union, 1999, p. 11; Olvebra Hernández, Cazorla Montero e Ramírez Valverde, 2009, p. 10).

Figura 26 – Grupos de Ação Local (GALs) por País-Membro na Iniciativa Leader Plus (2000-2006)



Fonte: <<http://ec.europa.eu/>>.

Tabela 2 – Ações Orientadoras e Assistência Técnica na iniciativa Leader Plus (2000-2006)

Descrição	€ milhões	%
Ação 1: apoio a estratégias de desenvolvimento territorial integradas, de carácter inovador com base em uma abordagem <i>bottom-up</i>	4.377,6	86,75
Ação 2: Apoio à cooperação entre territórios rurais	504,8	10,00
Ação 3: <i>Networking / Ligações em Rede</i>	68,7	1,36
Assistência Técnica	95,4	1,89

Fonte: European Union (2010, p. 35).

Em 15 anos – de 1991-2006 – o programa experimental da Comissão Europeia dobrou o número de países atendidos (de 12 para 25), quadruplicou o *funding* total disponível (de € 1,2 bilhões para € 5 bilhões), quintuplicou o número de territórios (e GALs) (de 217 para 1.143), e sextuplicou a população beneficiada (de 10 milhões para mais de 60 milhões de habitantes) (ver Quadro 6). Esses números revelam que as iniciativas *Leader*, *Leader II* e *Leader Plus* deram bons resultados do ponto de vista global/agregado³⁸⁸ (European Union, 2006, p. 5; 2010, p. 165; 2012, p. 5). Mas, do ponto de vista nacional, regional/provincial e/ou territorial, as iniciativas *Leader*, *Leader II* e *Leader Plus* produziram alguns resultados assimétricos, a saber:

- a) Na Irlanda, a iniciativa *Leader* (1991-1993) contribuiu com a modernização política e com o crescimento da cidadania rural (European Union, 2001a, p. 1-6; Olvebra Hernández, Cazorla Montero e Ramírez Valverde, 2009, p. 17);
- b) Na Itália, no Reino Unido e na Grécia, as iniciativas *Leader*, *Leader II* e *Leader Plus* colaboraram com a consolidação e a reorganização dos serviços públicos (Carnegie UK Trust, 2010a, p. 3-5; European Union, 2010, p. 258-269; Olvebra Hernández, Cazorla Montero e Ramírez Valverde, 2009, p. 17);
- c) As iniciativas *Leader*, *Leader II* e *Leader Plus* auxiliaram na modernização e na renovação dos povoados/zonas rurais na Alemanha, na Dinamarca e na Itália (European Union, 2006, p. 21; 2010, p. 184-197; Olvebra Hernández, Cazorla Montero e Ramírez Valverde, 2009, p. 17; Weizenegger, 2011, p. 3-23);
- d) Na Alemanha, na Bélgica, em Luxemburgo, na França, nos Países Baixos, na Finlândia, na Espanha, no Reino Unido (em especial, na Escócia) e na Irlanda, as iniciativas *Leader II* e *Leader Plus* fortaleceram o turismo rural (de lazer e de fauna/flora (European Union, 2010, p. 217-257, 306-320, 306-347; 2001b, p. 1-8; Olvebra Hernández, Cazorla Montero e Ramírez Valverde, 2009, p. 17; RETO, 2012, p. 2-8; Weizenegger, 2011, p. 3-23);
- e) As iniciativas *Leader*, *Leader II* e *Leader Plus* contribuíram com a proteção do meio ambiente na Suécia, na Alemanha, na Dinamarca, na Espanha, na Itália, em Luxemburgo e nos Países Baixos (Junta de Andalucía, 1999a; 1999b, p. 5-82; Olvebra Hernández, Cazorla Montero e Ramírez Valverde, 2009, p. 17);

³⁸⁸ Esses números revelam, por exemplo, que a iniciativa *Leader Plus* adquiriu uma escala continental (European Union, 2006, p. 6; 2010, p. 38-40).

- f) Na Irlanda, na Grécia, na Espanha e em Portugal, as iniciativas *Leader*, *Leader II* e *Leader Plus* aumentaram as rendas disponíveis das populações rurais, via diversificação e valorização agrícola (Jouen, 2001, p. 2-7; Junta de Andalucía, 1999a, p. 5-82; 1999b, p. 5-82);
- g) As iniciativas *Leader* e *Leader II* diminuíram a exclusão social no meio rural da Irlanda, Reino Unido, França e Itália (European Union, 2000c, p. 1-53);
- h) As iniciativas *Leader*, *Leader II* e *Leader Plus* financiaram a diversificação e os cultivos biológicos na Itália, na Finlândia, na Irlanda e na Áustria (European Union, 2001a, p. 1-6; 2010, p. 285-305);
- i) As iniciativas *Leader*, *Leader II* e *Leader Plus* melhoraram as condições de vida, mediante o impulso dos serviços de proximidade, na França, na Finlândia, na Suécia e na Áustria (Olvebra Hernández, Cazorla Montero e Ramírez Valverde, 2009, p. 17);
- j) A França, o Reino Unido, a Dinamarca, a Áustria, os Países Baixos, a Bélgica, a Alemanha e a Suécia modificaram muito pouco a sua organização interna para se adaptarem as iniciativas *Leader*, *Leader II* e *Leader Plus* – já que, desde os anos 1970, experimentavam políticas territoriais (Jouen, 2001, p. 2-7);
- k) As iniciativas *Leader II* e *Leader Plus* contribuíram com a expansão da energia renovável no Reino Unido, na Dinamarca, na Alemanha, na Áustria, na Espanha e na Hungria, e com o aprimoramento da cooperação na Polônia (European Union, 2010, p. 270-284, 321-327; Gierulska, 2012, p. 1-10);
- l) As iniciativas *Leader* e *Leader II* melhoraram a competitividade territorial na Irlanda, na França, na Espanha, em Luxemburgo e nos Países Baixos (Carnegie UK Trust, 2010a, p. 3-5; European Union, 1999c, p. 1-45);
- m) As iniciativas *Leader* e *Leader II* melhoraram a competitividade ambiental em Portugal, na Espanha, nos Países Baixos, no Reino Unido, na França, na Itália, na Alemanha, na Áustria e na Suécia (European Union, 2000a, p. 1-51);
- n) As iniciativas *Leader* e *Leader II* melhoraram a competitividade social na Itália, na França, na Espanha, em Portugal, na Alemanha, na Irlanda, no Reino Unido e na Suécia (European Union, 2000, p. 1-41; Weizenegger, 2011, p. 3-23);

- o) As iniciativas *Leader* e *Leader II* melhoraram a competitividade econômica na Itália, na Suécia, na Dinamarca, em Portugal, no Reino Unido, na Espanha, na França, na Áustria e na Irlanda (European Union, 2000b, p. 1-53).

**Quadro 6 – Resumo das Iniciativas
Leader, *Leader II* e *Leader Plus***

Iniciativa	Período	Zonas ¹	GALs	Funding Total ²	Fundos Elegíveis ³
<i>Leader</i>	1991-1993	1, 5b	217 na UE-12	€ 1,2 bilhões	FEDER FSE FEOGA-Orientação
<i>Leader II</i>	1994-1999	1, 5b, 6	906 na UE-15	€ 4,0 bilhões	FEDER FSE FEOGA-Orientação
<i>Leader Plus</i>	2000-2006	Todas	1.143 na UE-25	€ 5,0 bilhões	IFOP

¹ Ver European Union (1988a, p. 4-5) e Bollen (1999, p. 2).

² Inclui os fundos europeus, os fundos nacionais e a iniciativa privada.

³ FEDER é o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional; FSE é o Fundo Social Europeu; FEOGA-Orientação é o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola; IFOP é o Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca.

Fonte: Courades (2011, p. 3-4), European Union (2010, p. 38-40; 2012, p. 7) e Olvebra Hernández, Cazorla Montero e Ramírez Valverde (2009, p. 20).

Em 2007, a Comissão Europeia encerrou a iniciativa *Leader Plus*. Além disso, optou por descontinuar o programa experimental, rejeitando a aprovação de uma quarta programação³⁸⁹. Assim, o *know-how* adquirido das iniciativas *Leader*, *Leader II* e *Leader Plus* se converteu na “abordagem *Leader*”, ou no “eixo *Leader*” (European Union, 2006, p. 6). Ou seja, a iniciativa deixaria de existir como um programa *avulso*, e passaria a ser um modelo de estratégia integrada aos demais programas europeus, nacionais e regionais (De Los Ríos-Carmenado, Díaz-Puente e Cadena-Iñiguez, 2011, p. 609; European Union, 2006, p. 5-6). Logo, incorporou-se a “abordagem *Leader*” ao 2º pilar da PAC, robustecendo o *approach* territorial das estratégias europeias de desenvolvimento rural (Gallardo-Cobos, 2010, p. 475-481).

³⁸⁹ Discursos de bastidores revelam que o maior entrave para a continuidade da iniciativa *Leader Plus* era a limitada experiência dos novos países-membros – os países da antiga União Soviética – em tais abordagens participativas (European Union, 2006, p. 18).

8.3.2 O Desenvolvimento Territorial como 2º Pilar da PAC

Em 1999, a Agenda 2000 reformou a Política Agrícola Comum (PAC), criando o 2º pilar (da PAC) (European Union, 1999, p. 5-9; Moyano Estrada e Ortega, 2014, p. 703). Assim sendo, a PAC – criada em 1962 – passaria a funcionar em duas vertentes: no 1º pilar, estariam as políticas de apoio ao mercado (e aos preços)³⁹⁰; e, no 2º pilar, estariam as políticas de desenvolvimento rural (European Union, 2006a, p. 4-5; Gay *et al*, 2005, p. 6; Jambor e Harvey, 2010, p. 10). Pela primeira vez na história³⁹¹, a PAC caminharia no sentido de implementar políticas não-agrarias e não-econômicas (para uma breve história da PAC, ver Quadro 7). Naquele momento, entre 2000-2006, o 2º pilar da PAC funcionaria paralelamente a iniciativa *Leader Plus* – ambos focados no desenvolvimento territorial rural (European Union, 1999, p. 13; 2003b, p. 4).

Para a programação 2000-2006, a Agenda 2000 recomendou ao 2º pilar da PAC, um *menu* de 22 medidas distribuídas em três categorias principais (ver Quadro 8) (European Union, 2003, p. 5; 2006a, p. 4-5). Neste contexto, cada país-membro escolheria a partir deste *menu*, as medidas que mais se ajustariam às necessidades de suas zonas rurais – levando em consideração os novos objetivos prioritários da terceira reforma dos fundos estruturais europeus (em 1999) (ver Quadro 9). As medidas selecionadas, e ajustadas aos objetivos prioritários dos fundos estruturais europeus, constituiriam o Plano de Desenvolvimento Rural (PDR). No total, foram organizados 25 PDRs – sendo um PDR para cada país-membro³⁹² (European Union, 1999b, p. 9; 2006a, p. 4-5; Gay *et al*, 2005, p. 7, 14; Jambor e Harvey, 2010, p. 10).

Em cada PDR, cada país-membro deveria incluir: a descrição da situação atual das zonas rurais; a estratégia e as medidas escolhidas; a estimativa dos resultados esperados; o orçamento total, indicando os recursos regionais, nacionais e europeus atribuídos a cada medida; a designação das autoridades competentes e responsáveis

³⁹⁰ No 1º pilar da PAC, as reformas foram: eliminação do sistema de preços de garantia; eliminação dos mecanismos de intervenção; e introdução da eco-condicionalidade nas ajudas agrícolas (Moyano Estrada e Ortega, 2014, p. 703).

³⁹¹ Uma declaração do Conselho Europeu – em 2001 – deixou isso evidente, afirmando que: “*During recent years, European agricultural policy has given less emphasis to market mechanisms a through targeted support measures become more oriented towards satisfying the general public's growing demands regarding food safety, food quality, product differentiation, animal welfare, environmental quality and the conservation of nature and the countryside*” (European Union, 2006a, p. 3).

³⁹² Sobre os PDRs, ver <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/countries/index_en.htm>.

pelo plano; as ações para assegurar a aplicação efetiva; e, os resultados das consultas aos parceiros socioeconômicos (European Union, 1999b, p. 9). Em seguida, cada PDR era aprovado pela Comissão Europeia. A implementação, monitorização e avaliação eram de responsabilidade exclusiva das autoridades nacionais e regionais (European Union, 2003b, p. 10). Essa estrutura de governança começou em 15 países-membros e, em 2003, passou para 25 países-membros³⁹³ (European Union, 1999b, p. 9-11).

Quadro 7 – Marcos Históricos da Política Agrícola Comum (PAC)

Período	Descrição
1957	<i>O Tratado de Roma cria a Comunidade Econômica Europeia</i> – um precursor da UE de hoje – entre seis países da Europa Ocidental. A PAC está prevista como uma política comum, com os objetivos de fornecer alimentos a preços acessíveis para os cidadãos e de propiciar um nível de vida equitativo para os agricultores.
1962	<i>Nasce a PAC!</i> A essência da política era garantir bons preços para os agricultores. Com o passar dos anos, os agricultores produziam cada vez mais alimentos. As lojas ficaram cheias de alimentos a preços acessíveis. O primeiro objetivo – a segurança alimentar – foi cumprido.
1970-80	<i>Gestão de Suprimentos.</i> As fazendas são tão produtivas, que produzem cada vez mais alimentos. Todos os excedentes são armazenados, e geram “montanhas de alimentos”. Medidas específicas são colocadas em prática para alinhar a produção com a demanda do mercado.
1992	<i>A PAC muda de apoio ao mercado para apoio ao produtor.</i> O apoio aos preços é reduzido, e substituído por ajudas diretas aos agricultores. Além disso, são encorajados a serem mais respeitadores ao ambiente. A reforma coincide com o Cúpula Rio 92, que lançou o princípio do desenvolvimento sustentável.
1996-97	<i>A PAC se concentra mais na qualidade dos alimentos.</i> A política introduz novas medidas de apoio ao investimento na produção agrícola, de formação profissional e de melhoria da transformação/comercialização. São tomadas medidas para proteger os alimentos tradicionais e regionais. A primeira legislação europeia sobre a agricultura biológica é implementada.
2000	<i>A PAC gira em torno de desenvolvimento rural.</i> A PAC focaliza mais no desenvolvimento econômico, social e cultural da Europa rural. Ao mesmo tempo, as reformas iniciadas na década de 1990 são complementadas.
2003	<i>A reforma da PAC corta a ligação entre subsídios e produção.</i> Os agricultores estão mais orientados para mercado e, tendo em conta as limitações da agricultura europeia, recebem uma ajuda ao rendimento, e não a produção. Em troca, eles têm que respeitar a segurança alimentar, e o bem-estar ambiental e animal.
2005-06	<i>A PAC abre para o mundo.</i> A UE torna-se o maior importador mundial de produtos agrícolas dos países em desenvolvimento – cerca de € 60 bilhões/ano – importando mais do que os EUA, Japão, Austrália e Canadá juntos. Sob o acordo “tudo menos armas”, a UE tem permitido livre acesso para todos os países em desenvolvimento.

(Continuação)

³⁹³ Com a inclusão de novos países-membros a União Europeia – República Checa, Hungria, Polônia, Eslovênia, Eslováquia, Estônia, Letônia, Lituânia, Chipre e Malta (European Union, 2003a, p. 17-22).

(Continuação)

2007	<i>A população agrícola da UE duplica, em razão dos alargamentos de 2004 e 2007, com 12 novos países-membros. Dezoito anos após a queda do muro de Berlim, a UE passa a ter 27 países-membros, e mais de 500 milhões de cidadãos. As paisagens agrícolas e rurais da UE também mudam.</i>
2011	<i>Uma nova reforma da PAC reforça a competitividade econômica e ecológica do setor agrícola, a fim de promover a inovação, de combater as alterações climáticas e de apoiar o crescimento e o emprego nas zonas rurais.</i>

Fonte: European Union (2012a, p. 2-3; 2014e, 14).

Quadro 8 – Menu de Medidas para o 2º pilar da PAC (2000-2006)

Categoria 1 Reestruturação e Competitividade	Categoria 2 Meio Ambiente e Gestão da Terra	Categoria 3 Economia Rural e Comunidades Rurais
<ul style="list-style-type: none"> • Investimentos em propriedades • Jovens agricultores • Formação profissional • Aposentadoria antecipada • Investimentos em processo/<i>marketing</i> • Melhoria da terra • Emparcamento rural • Serviços de gestão agrícola • <i>Marketing</i> de produtos agrícolas de qualidade • Gestão dos recursos hídricos agrícolas • Desenvolvimento e aperfeiçoamento da infraestrutura agrícola • Reestabelecimento do potencial de produção agrícola 	<ul style="list-style-type: none"> • Áreas desfavorecidas e regiões com restrições ambientais¹ • Medidas agroambientais • Florestação das terras agrícolas • Outras questões florestais • Proteção do ambiente em conexão com a agricultura e silvicultura 	<ul style="list-style-type: none"> • Serviços básicos para a economia rural e a população • Renovação e desenvolvimento de povoados • Diversificação das atividades agrícolas • Incentivo para atividades turísticas e artesanais • Engenharia financeira

¹ Incluía também as áreas da Rede Natura 2000 (European Union, 2003b, p. 5). Sobre a Rede Natura 2000, ver <http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm>.

Fonte: European Union (1999b, p. 1-6; 2003, p. 5; 2003b, p. 5-7) e Gay *et al* (2005, p. 8).

Em termos financeiros, a programação 2000-2006 do 2º pilar da PAC tinha um orçamento estimado em € 30 bilhões, ou seja, cerca de € 4,2 bilhões por ano (ver Tabela 3). Esse orçamento seria executado e financiado – em nível europeu – pelo FEOGA, seções Garantia e Orientação (European Union, 1999b, p. 5). Diferentemente do 1º Pilar da PAC, financiado exclusivamente pela União Europeia, o orçamento do 2º pilar da PAC seria complementado por fundos públicos nacionais e/ou regionais, e por fundos privados. Com o cofinanciamento, a estimativa era de que o 2º pilar da

PAC movimentasse cerca de € 52 bilhões, entre 2000-2006 (European Union, 1999b, p. 5-8; 2003, p. 3-4; 2003b, p. 19; Gay *et al*, 2005, p. 5). Em síntese, o 2º pilar da PAC movimentaria em torno de 10-15% do valor total da PAC (Baltas, 1999, p. 15).

**Quadro 9 – Objetivos Prioritários
dos Fundos Estruturais Europeus (em 1999)**

Obj.	Finalidade	Fundos Elegíveis¹
1	Promover o crescimento e o ajuste estrutural em regiões menos desenvolvidas ²	FEDER FSE FEoga-Orientação IFOP
2	Apoiar a conversão econômica e social das zonas com deficiências estruturais	FEDER FSE FEoga-Orientação
3	Apoiar a adaptação e a modernização de políticas e sistemas de educação, formação e emprego	FSE

¹ FEDER é o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional; FSE é o Fundo Social Europeu; FEoga-Orientação é o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola; IFOP é o Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca.

² UE-15 – Alemanha: Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen; Grécia: Anatoliki Makedonia, Thraki, Kentriki Makedonia, Thessalia, Ipeiros, Ionia Nisia, Dytiki Ellada, Sterea Ellada, Peloponnisos, Attiki, Voreio Aigaio, Notio Aigaio, Kriti; Espanha: Galicia, Castilla - La Mancha, Principado de Asturias, Castilla y León, Extremadura, Comunidade Valenciana, Andalucía, Región de Murcia, Ceuta y Melilla, Islas Canarias; França: Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion; Itália: Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna; Áustria: Burgenland; Portugal: Norte, Centro, Alentejo, Algarve, Açores, Madeira; Finlândia: Itä Suomi, Väli Suomi (parte), Pohjois-Suomi (parte); Suécia: Norra Mellansverige (parte), Mellersta Norrland (parte), Övre Norrland (parte); Reino Unido: South Yorkshire, West Wales & The Valleys, Cornwall & Isles of Scilly, Merseyside; Irlanda: Border Midlands & Western.

Fonte: European Union (1999, p. 11; 1999b, p. 5, 12).

Na prática, entre 2000-2006, cerca de 65% dos recursos foram aplicados nas medidas da Categoria 2 (ver Quadro 8), muito em razão da obrigatoriedade das medidas agroambientais (European Union, 2003, p. 5; Gay *et al*, 2005, p.14-21). Na Categoria 1, foram aplicados cerca de 30% dos recursos e, na Categoria 3, cerca de 5% dos recursos totais (ver Quadro 8) (European Union, 2003, p. 5). Além disso, mais de 55% dos recursos foram alocados na França (17%), na Alemanha (16%), na Itália (13%) e na Espanha (10%) (European Union, 1999b, p. 5; 2001, p. 12-13)³⁹⁴.

³⁹⁴ Após 2003, um orçamento adicional (2004-2006), de € 5,7 bilhões, foi provisionado para o 2º pilar da PAC dos dez novos países-membros, com destaque para a participação da Polônia (49%), Hungria (10%) e República Checa (9%) (European Union, 2003b, p. 17).

É importante lembrar que, naquela ocasião, esses quatro países eram responsáveis por 66% da produção agrícola e 60% da população rural (European Union, 2001, p. 10-11; 2010, p. 38; Gay *et al*, 2005, p.14-21).

Tabela 3 – Orçamento da Política Agrícola Comum (PAC) para o Período de Programação 2000-2006

Descrição	€ bilhões	%
1º Pilar: Pagamentos e Medidas de Mercado	267,0	90
2º Pilar: Desenvolvimento Rural	30,0	10
Total	297,0	100

Fonte: Baltas (1999, p. 15) e European Union (1999b, p. 5-8).

Em 2007, uma nova reforma da PAC entrou em vigor para a programação de 2007-2013. Grande parte das modificações foram delineadas, em 2001, no Conselho Europeu em Gotemburgo (Suécia)³⁹⁵ e, em 2003, nas Conferências em Luxemburgo e em Salzburgo (Áustria)³⁹⁶ (European Union, 2006a, p. 4). Essa reforma destacava o discurso territorial, ambientalista/sustentável, e da multifuncionalidade agrária³⁹⁷ (Moyano Estrada e Ortega, 2014, p. 703). Na prática, os ajustes ocorreram tanto no 1º pilar da PAC³⁹⁸ como no 2º pilar da PAC. Ao mesmo tempo, o Conselho da União Europeia criou dois novos fundos europeus em substituição ao FEOGA: (1) o Fundo

³⁹⁵ A ideia era produzir um desenvolvimento sustentável, com “maior ênfase em produtos saudáveis, de elevada qualidade, e ambientalmente sustentáveis” (European Union, 2003b, p. 4; 2006a, p. 6).

³⁹⁶ A Conferência em Salzburgo foi intitulada “*O futuro da política de desenvolvimento rural*”. Era parte do processo de preparação da política de desenvolvimento rural pós-2006 (European Union, 2003b, p. 14). Ver também Esparcia Pérez (2009, p. 174-175), e Gallardo-Cobos (2010, p. 475-481).

³⁹⁷ Nas palavras do Comissário Franz Fischler, “[...] Quiero debatir con los más de 1.000 participantes en la conferencia sobre la manera de conseguir que los programas de desarrollo rural estén más cerca de las regiones y de las autoridades locales. Necesitamos menos Bruselas y más Salzburgo, Saboya o Eslovenia del Sur [...] Disponer de zonas rurales vivas es indispensable para el desarrollo ecológico, social y económico sostenible de Europa. La belleza de nuestros paisajes, el campo como zona de ocio de la gente de la ciudad, tanto de los que se pasean en bicicleta de montaña como de los amantes de la vida sana, como cuna de tradiciones y cohesión social, todo esto no podemos darlo por sentado, tiene su precio. Si no somos capaces de diseñar una política viable y moderna que permita superar esos retos, me temo que el campo europeo sufrirá del éxodo rural, un envejecimiento superior a la media, la despoblación y el paro. Por ello espero que de esta Conferencia salga un mensaje claro sobre el contenido y la financiación de la política de desarrollo rural a partir de 2006” (European Union, 2003c, p. 1).

³⁹⁸ No 1º pilar da PAC, as reformas foram: sistema de pagamentos diretos aos agricultores sobre a base de direitos históricos; dissociação parcial ou total dos pagamentos referentes à produção; e início da modulação das ajudas agrícolas (Moyano Estrada e Ortega, 2014, p. 703).

Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) para o 1º pilar da PAC; e (2) o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) para o 2º pilar da PAC³⁹⁹.

No 2º pilar da PAC, adotou-se um novo *menu* de medidas para a programação 2007-2013. Além de integrar as dimensões agrária, territorial e ambiental em torno de três eixos, o novo Regulamento de Desenvolvimento Rural incorporou também em sua programação principal a “abordagem *Leader*”, como “um *hub* conectável” a todas as medidas⁴⁰⁰ (ver Quadro 10) (Courades, 2011, p. 5; European Union, 2006a, p. 5, 12; Gay *et al*, 2005, p. 41; Moyano Estrada e Ortega, 2014, p. 703). Assim sendo, com a “abordagem *Leader*” no 2º pilar da PAC, a União Europeia simplificou as suas políticas de desenvolvimento rural, constituindo um único quadro de financiamento e programação (European Union, 2006a, p. 4). Neste contexto, a estratégia europeia seria complementada pelas estratégias nacionais e comunitárias⁴⁰¹.

Todos os eixos estavam disponíveis para todos os territórios rurais dos 27 países-membros⁴⁰² da União Europeia. Logo, cabia aos países-membros e às regiões escolherem o *mix* de medidas que melhor se ajustariam às necessidades das zonas rurais, levando sempre em consideração a obrigatoriedade das medidas ambientais (European Union, 2003b, p. 13). Apesar de cada território rural optar por um *mix* de medidas, as diferentes ações territoriais se cruzariam, ao nível nacional e europeu, nas redes de desenvolvimento rural (European Union, 2006a, p. 11). Essa estrutura de governança demandava – em todos os níveis – diferentes arranjos institucionais e distintos agentes do setor público e da sociedade civil organizada (Moyano Estrada, 2005, p. 235-236).

No eixo 1, a quota mínima de financiamento era de 15%, com taxa máxima de cofinanciamento europeu de 75%. No eixo 2, a quota mínima de financiamento era de 25%, com taxa máxima de cofinanciamento europeu de 80%. No eixo 3, a quota mínima de financiamento era de 15%, com taxa máxima de cofinanciamento europeu

³⁹⁹ Ver o Regulamento (CE) nº 1290/2005 do Conselho da União Europeia, de 21 de junho de 2005, relativo ao financiamento da Política Agrícola Comum (European Union, 2005, p. 1-25).

⁴⁰⁰ A “abordagem *Leader*” contribuiria com os eixos 1, 2 e 3, melhorando a governança e a mobilização do potencial de desenvolvimento endógeno das zonas rurais (Courades, 2011, p. 6). Ou seja, o “eixo *Leader*” teria um caráter transversal (Esparcia Pérez, 2009, p. 175; Moyano Estrada, 2005, p. 230).

⁴⁰¹ Os países-membros e as regiões desempenham um papel importante na definição dos parâmetros dos planos ou orientações estratégicas, e são responsáveis pela sua implementação, monitorização e avaliação (Esparcia Pérez, 2009, p. 174-175; European Union, 2003b, p. 13; 2006a, p. 12).

⁴⁰² Em 2005, ocorreu a adesão da Bulgária e Romênia (European Union, 2005a, p. 11-27).

de 75%. No eixo 4, a quota mínima de financiamento era de 5% (ou, 2% mais 3% de reserva europeia), com taxa máxima de cofinanciamento europeu de 80% (European Union, 2006a, p. 12-14; Gay *et al*, 2005, p. 42). Em síntese, cada país-membro podia manejar o orçamento dentro dos limites mínimos (quota mínima de financiamento) e dentro dos critérios territoriais⁴⁰³ da União Europeia (determinando a taxa máxima de cofinanciamento europeu) (European Union, 2006a, p. 12-14).

**Quadro 10 – Menu de Medidas para o
2º pilar da PAC (2007-2013)**

Eixo 1 Competitividade	Eixo 2 Gestão da Terra	Eixo 3 Desenvolvimento Rural
<p><i>Recursos Humanos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Formação profissional • Jovens agricultores • Aposentadoria antecipada • Serviços de consultoria • Serviços de gestão agrícola <p><i>Capital Físico</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Investimentos agrícola e florestal • Transformação/<i>Marketing</i> • Reestabelecimento do potencial de produção agrícola <p><i>Qualidade</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Cumprimento das normas de apoio temporário • Incentivos da qualidade alimentar • Promoção da qualidade alimentar 	<p><i>Uso Sustentável das Terras</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Zonas de Montanhas • Outras zonas com desvantagens • Áreas agrícolas do Natura 2000 • Bem-estar agrícola e animal • Apoio a investimentos não produtivos <p><i>Uso Sustentável das Terras Florestais</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Florestação (superfície agrícola e não agrícola) • Ares de floresta do Natura 2000 • Ambiente florestal • Reestabelecimento do potencial de produção florestal 	<p><i>Qualidade de Vida</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Serviços básicos para a economia e a população rural (infraestrutura) • Renovação e desenvolvimento de povoados e conservação do patrimônio rural • Formação profissional • Capacitação para estratégias de desenvolvimento local <p><i>Diversificação econômica</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Diversificação para atividades não agrícolas • Apoio a microempresas • Incentivo a atividades turísticas • Preservação e gestão do patrimônio natural
<p>Eixo 4 “Abordagem Leader” ou “Eixo Leader”¹</p> <ul style="list-style-type: none"> • Constituir uma capacidade local de parceria, animação e promoção de competências • Incentivar a parceria público/privado • Promover a cooperação e a inovação • Melhorar a governança local 		

Fonte: Esparcia Pérez (2009, p. 176-179), European Union (2006a, p. 8-12; 2011, p. 7-8) e Gay *et al* (2005, p. 42).

⁴⁰³ Nas “regiões competitivas” (PIB *per capita* acima da média europeia), o cofinanciamento europeu era de até 25%. Nas “regiões em transição” (de 75 a 100% do PIB *per capita* médio europeu), o cofinanciamento europeu era de até 50%. Nas “regiões em convergência” (abaixo de 75% do PIB *per capita* médio europeu), o cofinanciamento europeu era de até 75-80% (European Union, 2006a, p. 14; 2016a, p. 2; Moyano Estrada, 2015, p. 60).

Em termos financeiros, a programação 2007-2013 do 2º pilar da PAC tinha um orçamento estimado em € 88 bilhões, ou seja, cerca de € 12 bilhões por ano (ver Tabela 4). Esse orçamento seria executado e financiado – em nível europeu – pelo FEADER⁴⁰⁴. Os recursos disponibilizados pelo FEADER eram provenientes do antigo FEOGA-Garantia (€ 50 bilhões) e FEOGA-Orientação (€ 31 bilhões), e do sistema de modulação⁴⁰⁵ (€ 7 bilhões) (European Union, 1999b, p. 5; 2006a, p. 13)⁴⁰⁶. Em relação a programação 2000-2006, o orçamento da programação 2007-2013 do 2º pilar da PAC cresceu 193% em valores nominais – representando 20% do orçamento total da PAC (ver Tabela 4). Com os fundos nacionais e a iniciativa privada, o orçamento do 2º pilar da PAC ultrapassava os € 188 bilhões (Gay *et al*, 2005, p. 40).

Na distribuição do orçamento por país-membro, a Polônia (€ 13,2 bilhões) e a Romênia (€ 8 bilhões) se juntaram a Itália (€ 8,2 bilhões), Alemanha (€ 8 bilhões), França (€ 6,4 bilhões) e Espanha (€ 7,2 bilhões), como maiores demandantes dos recursos europeus no 2º pilar da PAC. Juntos, esses seis países-membros absorviam mais de 58% dos recursos do FEADER (ver Tabela 4). Os demais países-membros – ou seja, 21 países-membros – demandaram o restante dos recursos disponíveis no FEADER, cerca de 42% do *funding*, com destaque para Portugal (€ 4 bilhões), Grécia (€ 3,7 bilhões), Áustria (€ 3,7 bilhões), Hungria (€ 3,8 bilhões), República Checa (€ 2,8 bilhões) e Bulgária (€ 2,6 bilhões)⁴⁰⁷ (European Union, 1999b, p. 5; 2006a, p. 13; Gay *et al*, 2005, p. 40).

Em relação a “abordagem Leader”, se candidataram para a programação 2007-2013 cerca de 2.362 GALs (ver Figura 27)⁴⁰⁸. No FEADER, o orçamento previsto – no eixo 4 – era de € 5,5 bilhões, ou seja, uma média de € 2,3 milhões por território rural (Courades, 2011, p. 4). Nesta conjuntura – 2007-2013 – os maiores demandantes do

⁴⁰⁴ É importante frisar que as regras de financiamento do FEADER são diferentes das regras do FEAGA. Enquanto o FEAGA financia o 1º pilar da PAC com base em declarações mensais, o FEADER baseia-se em apropriações diferenciadas e inclui pré-financiamentos, pagamentos intermediários ou finais (European Union, 2006a, p. 13).

⁴⁰⁵ O sistema de modulação obrigatória desloca gradualmente recursos do 1º pilar da PAC para o 2º pilar da PAC (Gay *et al*, 2005, p. 38-40).

⁴⁰⁶ Além disso, os “*national envelopes*” permitiam usar até 10% do orçamento do 1º pilar da PAC com medidas de apoio ao meio ambiente (Gay *et al*, 2005, p. 22).

⁴⁰⁷ Ver <<http://archief-rli.nl/CAP/analysis.html>>.

⁴⁰⁸ Além disso, foram criados – dentro do eixo 4 – cerca de 300 FGALs (ou seja, Grupos de Ação Local para a Pesca), em 21 países-membros, com destaque para a Polônia, Itália, Espanha, Letônia, Alemanha, Reino Unido, Dinamarca, Romênia, Suécia e França. Ver <<http://ec.europa.eu/fisheries/>>.

“eixo Leader” foram Polônia (com 336 GALs), Espanha (com 264 GALs), Alemanha (com 244 GALs), França (com 221 GALs), Itália (com 192 GALs), República Checa (com 112 GALs), Reino Unido (com 108 GALs), Hungria (com 92 GALs), Áustria (com 86 GALs) e Romênia (com 81 GALs) (Courades, 2011, p. 3-9). Juntos, esses dez países-membros tinham 74% dos GALs habilitados para o eixo 4 (“eixo Leader”) do 2º pilar da PAC (Courades, 2011, p. 3-9)⁴⁰⁹.

Tabela 4 – Orçamento da Política Agrícola Comum (PAC) para o Período de Programação 2007-2013

Descrição	€ bilhões	%
1º Pilar: Pagamentos e Medidas de Mercado	374,0	80
2º Pilar: Desenvolvimento Rural	88,0	20
Total	462,0	100

Fonte: <<http://archief-rli.nl/CAP/analysis.html>>.

Em 2014, mais uma nova reforma da PAC entrou em vigor para a programação de 2014-2020. Essa nova reforma foi o resultado de três anos de reflexão, discussão, debate público e negociação intensiva com a sociedade europeia (European Union, 2013, p. 1-2; Moyano Estrada, 2010, p. 1). Os novos ajustes estavam “ancorados” na nova estratégia global da União Europeia – a Europa 2020 – forjada, em 2010, pela Comissão Europeia (European Union, 2010a, p. 2-3). O grande objetivo da estratégia Europa 2020 era (e continua sendo, já que a estratégia ainda está em curso) debelar a crise econômica, financeira e social que atinge a Europa desde 2008 – mediante três prioridades que se reforçam mutuamente: (1) crescimento inteligente⁴¹⁰; (2) crescimento sustentável⁴¹¹; e (3) crescimento inclusivo⁴¹² (ver Figura 28).

⁴⁰⁹ Ver European Network for Rural Development, em <<https://enrd.ec.europa.eu/>>.

⁴¹⁰ Ou seja, “desenvolver uma economia baseada no conhecimento e na inovação”. Os objetivos eram (e são) “investir 3 % do PIB em P&D”, “reduzir o abandono escolar de 15% para 10%”, e “aumentar os estudos superiores de 31% para 40%” (European Union, 2010a, p. 5, 36).

⁴¹¹ Isso significa “promover uma economia mais eficiente em termos de utilização dos recursos, mais ecológica e mais competitiva”. Os objetivos eram (e são) “reduzir as emissões de gases em 20%”, “aumentar em 20% as energias renováveis” e “aumentar em 20% a eficiência energética” (European Union, 2010a, p. 5, 36; 2013, p. 2-3).

⁴¹² Ou seja, “fomentar uma economia com níveis elevados de emprego que assegura a coesão social e territorial”. Os objetivos eram (e são) “aumentar a taxa de emprego de 69% para 75%” e “reduzir o

Assim, neste contexto adverso, pela primeira vez, “toda a PAC foi revisada de uma só vez”, e, espera a União Europeia que esteja adaptando-se aos desafios futuros de uma agricultura mais competitiva, e um mundo rural mais sustentável (European Union, 2013, p. 2). Tanto o 1º pilar da PAC⁴¹³ como o 2º pilar da PAC foram revisados e legislados, pela primeira vez, pelo Parlamento Europeu, na função de co-legislador com o Conselho Europeu (European Union, 2013, p. 1; Moyano Estrada e Ortega, 2014, p. 695). No mesmo período, foi aprovado o Quadro Financeiro Plurianual Europeu (2014-2020), prevendo os fundos à disposição da União Europeia, incluindo a PAC (European Union, 2015b, p. 134-141). A PAC para 2014-2020 teria um orçamento menor do que a programação anterior (comparar a Tabela 4 com a 5).

Em sintonia com a estratégia Europa 2020, foram estabelecidos 11 objetivos temáticos para guiar o funcionamento dos fundos estruturais europeus, e demarcar as prioridades do Marco Estratégico Comum (ver Figura 28). Assim, os objetivos temáticos eram (e são): (1) pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação; (2) tecnologias de informação e comunicação (TICs); (3) competitividade das PMEs, da agricultura e da pesca; (4) economia de baixo carbono; (5) adaptação às alterações climáticas, prevenção e gestão de riscos; (6) meio ambiente e eficiência dos recursos; (7) transporte sustentável e infraestruturas; (8) mobilidade de emprego e trabalho; (9) inclusão social e combate à pobreza; (10) educação, capacidades e aprendizagem permanente; e (11) capacidade institucional e administração pública eficiente⁴¹⁴.

A partir do Marco Estratégico Comum, cada país-membro da União Europeia prepararia um Contrato/Acordo de Associação, levando em consideração o contexto e as necessidades de desenvolvimento de seus territórios⁴¹⁵ – em nível nacional ou

número de europeus (cerca de 20 milhões de pessoas) que vivem abaixo dos limiares de pobreza nacionais” (European Union, 2010a, p. 5, 36).

⁴¹³ No 1º pilar da PAC, as reformas foram: ajustes no sistema de pagamentos diretos (eliminação dos direitos históricos); pagamento único por exploração e pagamentos complementares; convergência interna e externa dos pagamentos diretos; dissociação total dos pagamentos da produção; introdução do *greening* obrigatório (pagamento verde); definição do “agricultor ativo”; e avanço na modulação das ajudas agrícolas (*capping*) (Moyano Estrada e Ortega, 2014, p. 703). Na prática, o 1º pilar da PAC foi dividido em dois: (1) ações de mercado (cadeia de valor, gestão de riscos, instrumentos de mercado, etc.); e (2) pagamentos diretos (ajuda direta, boas práticas, etc.) (Cores García, 2015, p. 9; Gallardo-Cobos, 2013, p. 23; Monteagudo Cuesta, 2015, p. 7-13).

⁴¹⁴ Ver European Union (2012b, p. 10), Gallardo-Cobos (2015, p. 8) e Loriz-Hoffmann (2012, p. 7).

⁴¹⁵ Na prática, os países-membros deviam cumprir uma série de condicionantes prévios – ou seja, as condicionalidades *ex-ante* – e uma série de controles *ex-post* – ou seja, as condicionalidades *ex-post* – para que a Comissão Europeia aprovasse o Contrato/Acordo de Associação (Esparcia Pérez, 2015, p. 25-30; European Union, 2013a, p. 51-62; Moyano Estrada, 2015, p. 66-67).

regional (Moyano Estrada, 2015, p. 64-65). Ou seja, cada país-membro – segundo as suas necessidades territoriais – alocaria os recursos dos fundos estruturais europeus entre os 11 objetivos temáticos (ver Figura 28). Neste contexto, cada país-membro poderia escolher a opção de financiamento para os objetivos temáticos: *monofundo* (somente um fundo destinado ao objetivo temático), ou *multifundo*⁴¹⁶ (mais de um fundo para financiar o mesmo objetivo temático)⁴¹⁷. Todos os 28 países-membros⁴¹⁸ optaram pelo *multifundo* (Brosei, 2011, p. 1-12; European Union, 2016, p. 1).

Na prática, o Contrato/Acordo de Associação consolidava os mais diferentes programas operativos propostos pelo país-membro. Por exemplo, o Contrato/Acordo de Associação de Portugal concretiza as ações-chaves de 16 programas operativos, entre eles, o Programa Operacional de Capital Humano e da Região de Lisboa. Um dos programas operativos a serem elaborados/consolidados pelos países-membros, dentro do Contrato/Acordo de Associação, é o Programa de Desenvolvimento Rural, no domínio do 2º pilar da PAC (ver Figura 28). No total, foram organizados 118 Programas de Desenvolvimento Rural – sendo 20 nacionais e 98 regionais (optaram por programações regionais: Portugal, Espanha, França, Bélgica, Reino Unido, Itália, Alemanha e Finlândia) (European Union, 2014, p. 1; 2014a, p. 5-6).

Cada Programa de Desenvolvimento Rural deveria estar interligado aos três grandes objetivos de intervenção do 2º pilar da PAC, a saber: (1) produção alimentar viável (crescimento inteligente); (2) gestão sustentável dos recursos naturais e ações climáticas (crescimento sustentável); e (3) desenvolvimento territorial balanceado (crescimento inclusivo) (ver Figura 28) (European Union, 2012b, p. 4, 10; 2012c, p. 8, 10). A partir destes três grandes objetivos de intervenção, a Comissão Europeia constituiu seis prioridades comuns, sendo que cada país-membro ou região poderia escolher, pelo menos, quatro prioridades para aplicar em seus territórios – com uma obrigatoriedade na prioridade nº 1, de caráter horizontal: “promover a transferência de conhecimento e inovação na agricultura, silvicultura e áreas rurais”⁴¹⁹.

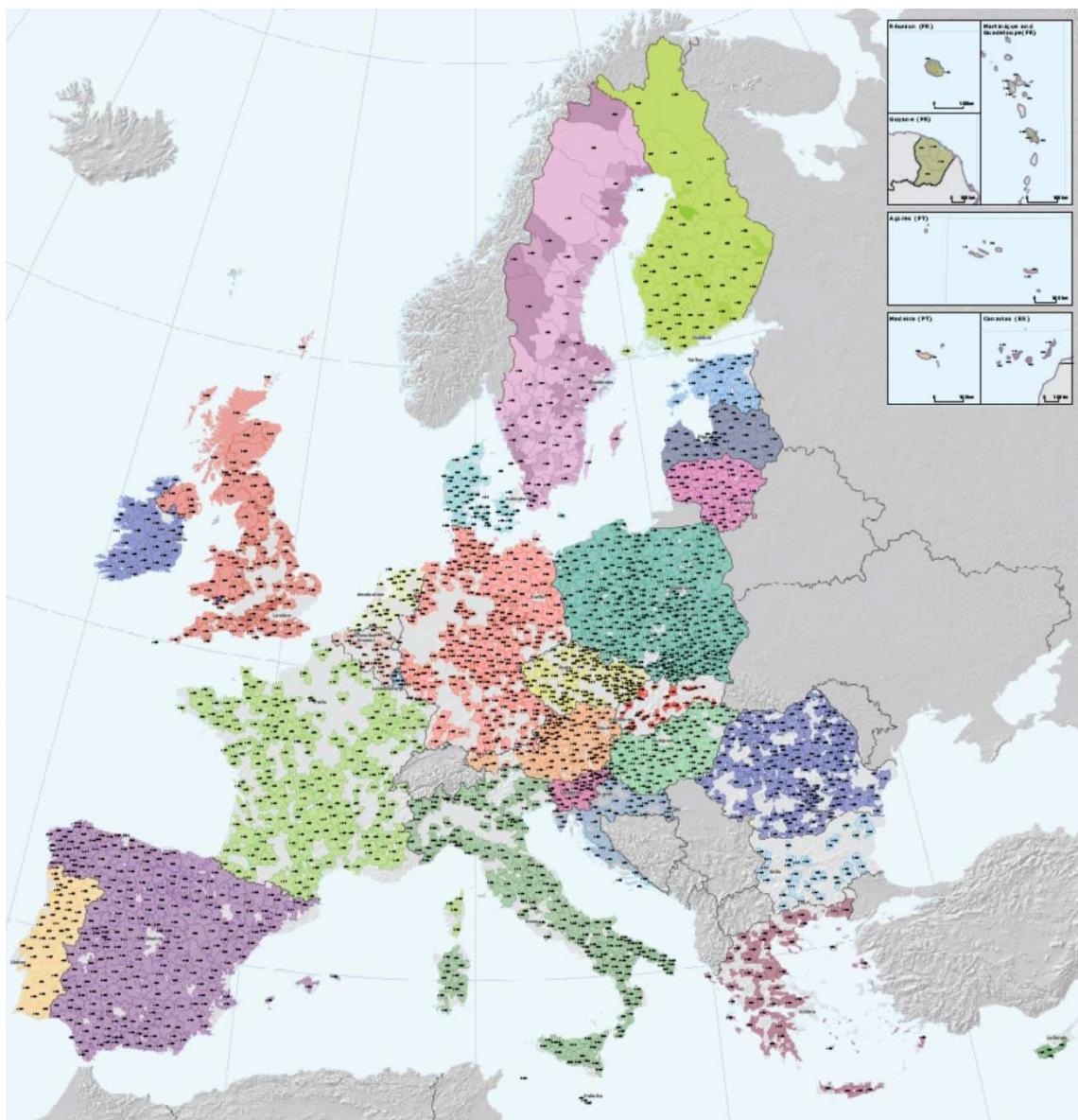
⁴¹⁶ Isso incluía: o FEDER (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional), o FEADER (Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural), o FSE (Fundo Social Europeu), o FC (Fundo de Coesão), o FEAMP (Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas) e a Iniciativa Emprego Jovem.

⁴¹⁷ Ver Moyano Estrada (2012, p. 1; 2015, p. 65-66) e Moyano Estrada e Ortega (2014, p. 697).

⁴¹⁸ Em 2012, ocorreu o sétimo alargamento da União Europeia, com a inclusão da Croácia (European Union, 2012d, p. 10-20).

⁴¹⁹ Essa prioridade seria executada dentro da Parceria Europeia de Inovação (do inglês, *The European Innovation Partnership*), estabelecendo laços mais estreitos entre a política de desenvolvimento rural e a política de pesquisa e inovação (European Union, 2013b, p. 7-12).

Figura 27 – Grupos de Ação Local (GALs) por País-Membro na “abordagem Leader” do 2º pilar da PAC (2007-2013)

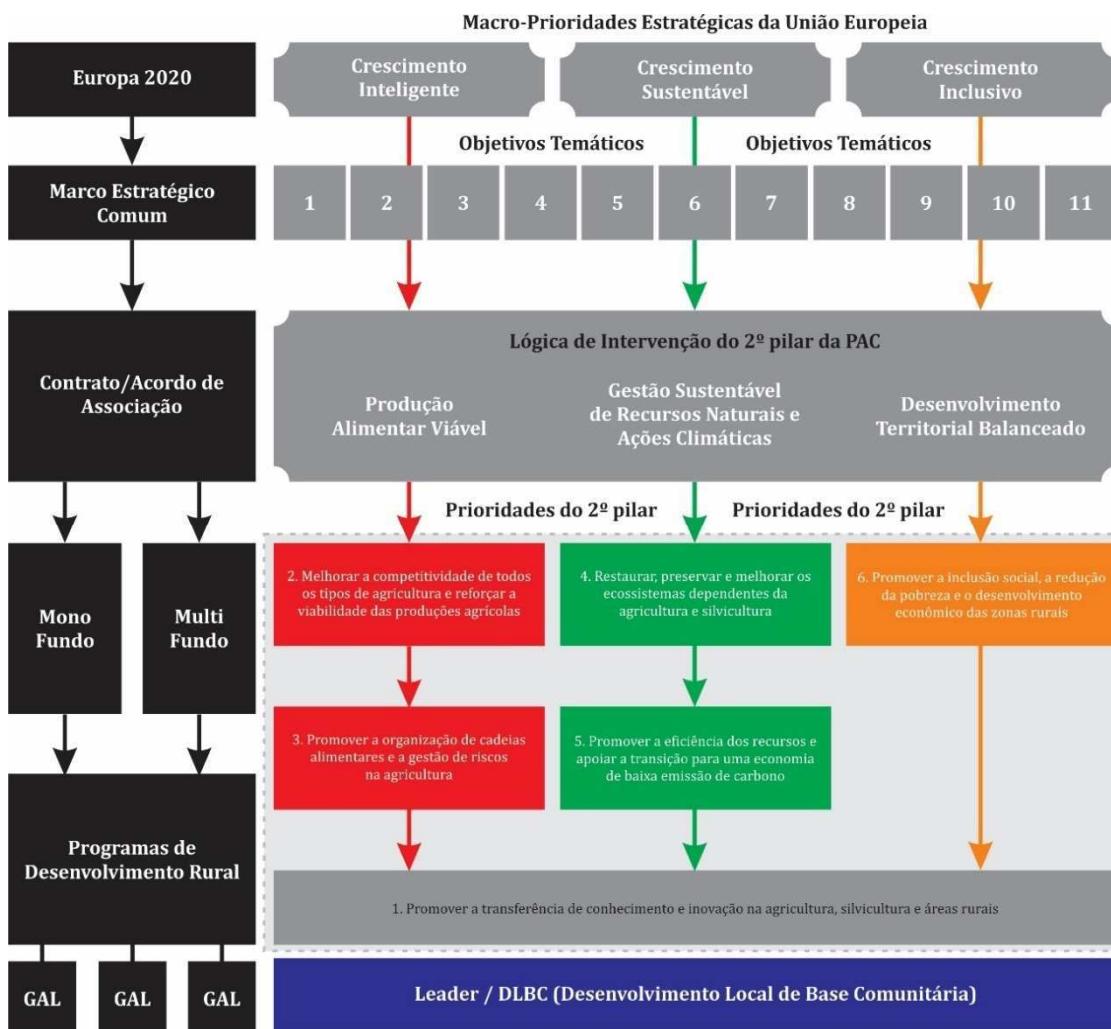


Fonte: <<https://enrd.ec.europa.eu/>>.

Para a produção alimentar viável, foram estabelecidas a prioridade nº 2, de “melhorar a competitividade de todos os tipos de agricultura e reforçar a viabilidade das produções agrícolas”, e a prioridade nº 3, de “promover a organização de cadeias alimentares e a gestão de riscos na agricultura” (ver Figura 28). No caso da gestão sustentável de recursos naturais e ações climáticas, foram constituídas a prioridade nº 4, de “restaurar, preservar e melhorar os ecossistemas dependentes da agricultura

e silvicultura”⁴²⁰, e a prioridade nº 5, de “promover a eficiência dos recursos e apoiar a transição para uma economia de baixa emissão de carbono”. Já no desenvolvimento territorial balanceado, foi estabelecida a prioridade nº 6, para “promover a inclusão social, a redução da pobreza e o desenvolvimento econômico das zonas rurais”⁴²¹.

Figura 28 – Novo Quadro Operacional do 2º pilar da PAC para o Período de Programação 2014-2020



Fonte: Castellano (2012, p. 6-8), Esparcia Pérez (2015, p. 24), European Union (2012b, p. 4, 10; 2012c, p. 8, 10), Gallardo-Cobos (2013, p. 21; 2015, p. 7) e Loriz-Hoffmann (2012, p. 4).

Em nível europeu, as metas da prioridade nº 1 são: capacitar mais de 3 milhões de cidadãos; apoiar mais de 15 mil projetos de cooperação; e atingir pelo menos 4%

⁴²⁰ Em conjunto com o Programa LIFE, e também em áreas da Rede Natura 2000. Ver <<http://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/cap-towards-2020/rdp-programming-2014-2020/>>.

⁴²¹ Existiam também as ações de assistência técnica (European Union, 2013a, p. 51-62).

das despesas com a transferência de conhecimento, aconselhamento e cooperação (European Union, 2016, p. 9). Na prioridade nº 2, as metas são: apoiar mais de 335 mil propriedades agrícolas (ou seja, 2,8% das propriedades agrícolas europeias) com investimentos em reestruturação ou modernização; e apoiar e promover os planos de desenvolvimento/investimento para os jovens agricultores em mais de 175 mil propriedades agrícolas. Na prioridade nº 3, as metas são: beneficiar mais de 300 mil propriedades agrícolas em suas cadeias alimentares; e incluir cerca de 645 mil propriedades no sistema de gestão de riscos (European Union, 2016, p. 10-11).

A prioridade nº 4 inclui metas de biodiversidade, água e solo, a saber: atingir cerca de 17,7% das terras agrícolas e 3,45% das áreas florestais com contratos de gestão apoiando a biodiversidade e/ou a paisagem; atingir 15% das terras agrícolas e de 4,3% das terras florestais com contratos de gestão para melhorar o manejo da água; e atingir 14,3% das terras agrícolas e 3,6% das terras florestais com contratos de gestão para melhorar o uso do solo e/ou prevenir a erosão (European Union, p. 12). Na prioridade nº 5, foram estabelecidas variadas metas, a saber:

- a) Atingir 7,6% das terras agrícolas com contratos de gestão que objetivem a redução de gases de efeito estufa e/ou emissões de amoníaco/amônia;
- b) Atingir 2% das cabeças de gado com investimentos no manejo a fim de reduzir as emissões de gases de efeito estufa e/ou amoníaco/amônia;
- c) Atingir 15% das terras irrigadas com sistemas de irrigação mais eficientes;
- d) Investir mais de € 2,8 bilhões em eficiência energética, e mais de € 2,7 bilhões em energia renovável;
- e) Atingir 4% dos terrenos agrícolas e florestais com a gestão de conservação e fixação de carbono (European Union, 2016, p. 13).

Na prioridade nº 6, as metas são: gerar mais de 117 mil novos postos de trabalho não-agrícolas – sendo 73 mil vagas em ações de diversificação econômica e criação/desenvolvimento de pequenas empresas, e 44 mil vagas através dos GALs; melhorar os serviços locais de 51 milhões de cidadãos rurais; aproximar mais de 153 milhões cidadãos rurais das estratégias de desenvolvimento local; e beneficiar mais de 18 milhões de cidadãos rurais com o acesso a serviços e infraestruturas de TICs (European Union, 2016, p. 14). Em termos práticos, essas metas devem diluídas nos

Programas de Desenvolvimento Rural, guiando a Comissão Europeia na negociação de aprovação (ou não) das ações-chaves dos países-membros ou das regiões (Brosei, 2011, p. 1-12; European Union, 2016, p. 14; Gallardo-Cobos, 2013, p. 24-31).

Paralelamente às seis prioridades do 2º pilar da PAC, a Comissão Europeia também reformou a “abordagem *Leader*”, convertendo-a no Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC)⁴²² (European Union, 2014b, p. 2). A ideia era realizar uma alteração transitória da “abordagem *Leader*” para o DLBC, acompanhando as recomendações internacionais do Banco Mundial⁴²³. Neste contexto, o DLBC seria (e é, já que a estratégia ainda está em curso) um instrumento específico para utilização em nível sub-regional, e para a promoção do desenvolvimento local, rural, costeiro, urbano⁴²⁴ e *periurbano*⁴²⁵. A estimativa era atender – na programação 2014-2020 – cerca de 2.600 GALs (Grupos de Ação Local) e 312 FGALs (Grupos de Ação Local para a Pesca) (ver Figura 29), nos 28 países-membros (European Union, 2014c, p. 9).

O *Leader/DLBC* funcionaria no âmbito dos Programas de Desenvolvimento Rural (ver Figura 28), podendo também ser cofinanciado pelo FEADER, ou pelos vários fundos estruturais europeus (FEAMP, FEDER e FSE) (European Union, 2014b, p. 4). Logo, a opção *multifundo* maximizaria as ações dos GALs/FGALs ampliando a *capilaridade* dos benefícios econômicos, sociais e políticos. Além disso, a *European Network for Rural Development* seria fortalecida no sentido de alargar a abordagem *Leader/DLBC*, e igualmente ampliar as redes de cooperação nacional, transnacional e inter-regional⁴²⁶. Do mesmo modo, cada país-membro fortaleceria a sua *National Rural Network*, aumentando o envolvimento dos GALs/FGALs e da sociedade local, e apurando a qualidade da execução dos Programas de Desenvolvimento Rural.

Em termos financeiros, a programação 2014-2020 do 2º pilar da PAC tinha um orçamento estimado em € 95 bilhões, ou seja, cerca de € 13 bilhões por ano (ver

⁴²² Do inglês, *Community-Led Local Development* (CLLD) (European Union, 2014b, p. 2).

⁴²³ O Banco Mundial lançou inúmeros projetos – em 94 países, no valor US\$ 30 bilhões – utilizando a metodologia do DLBC (The World Bank, 2013, p. 1; Wong, 2012, p. 52-53).

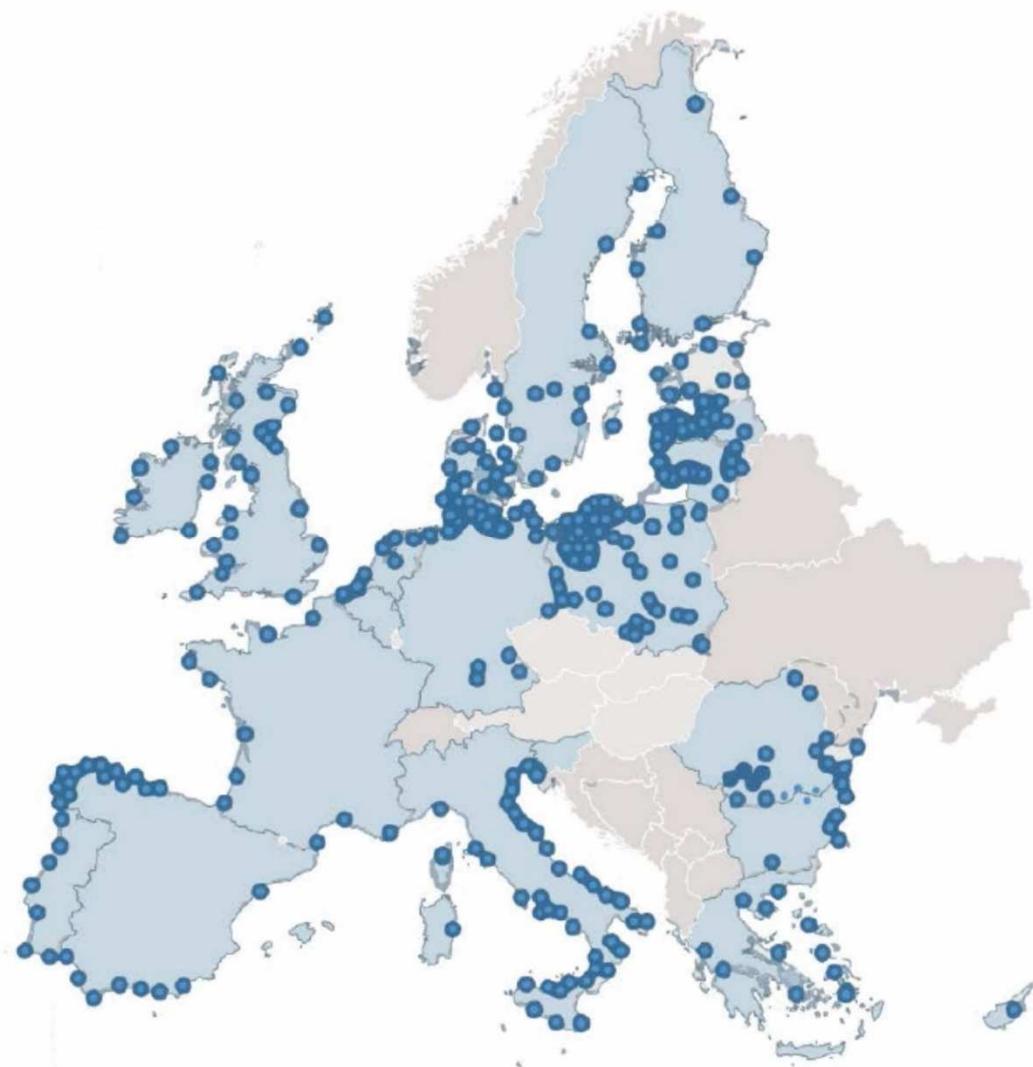
⁴²⁴ Juntamente com a iniciativa RURBAN (Parceria para o desenvolvimento urbano-rural sustentável), lançada em 2010, e gerida pela Comissão Europeia. Além disso, o Comitê Econômico e Social Europeu sugeriu para as zonas urbanas a utilização da sigla DLBC-Urbano (European Union, 2014b, p. 7).

⁴²⁵ O espaço *periurbano* é contíguo à cidade e ao campo, e envolve as zonas urbanas com mais de 25 mil habitantes” (European Union, 2014b, p. 10-11).

⁴²⁶ Por exemplo, existiam 257 projetos de cooperação transnacional (Courades e Brakalova, 2012, p. 6-7). Ver também Courades (2012, p. 9, 14-19) e Van Doren e Wagner (2010, p. 1-4).

Tabela 5). Apesar do orçamento global da PAC para 2014-2020 ser menor do que na programação anterior (comparar a Tabela 4 com a 5), os recursos disponibilizados para o 2º pilar da PAC cresceram cerca de 8% em valores nominais – representando 24% do orçamento total da PAC (ver Tabela 5). Esse orçamento seria executado e financiado – em nível europeu – pelo FEADER (European Union, 2015a, p. 1). Com o sistema de modulação, havia ainda a previsão de mais € 4 bilhões para o 2º pilar da PAC. A previsão era de que 6,9% do orçamento total do 2º pilar da PAC fossem aplicados na abordagem *Leader/DLBC* (European Union, 2016, p. 2, 4).

Figura 29 – Grupos de Ação Local para a Pesca (FGALS) por País-Membro na “abordagem *Leader/DLBC*” do 2º pilar da PAC (2014-2020)



Fonte: <<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tools/flags-2014-2020>>.

Com os fundos nacionais e a iniciativa privada, o orçamento do 2º pilar da PAC ultrapassava os € 200 bilhões. Na opção *multifundo*, o orçamento total disponível – fundos europeus e nacionais somados – suplantava os € 600 bilhões para o período 2014-2020 (European Union, 2013, p. 3; 2015b, p. 134-141). No âmbito do FEADER, aconteceram alterações na lista dos maiores demandantes dos recursos europeus, a saber: França (€ 11 bilhões), Itália (€ 10 bilhões), Alemanha (€ 9,4 bilhões), Polônia (€ 8,6 bilhões), Espanha (€ 8,2 bilhões), Romênia (€ 8 bilhões), Reino Unido (€ 5,2 bilhões), Grécia (€ 4,7 bilhões), Portugal (€ 4 bilhões) e Áustria (€ 8 bilhões). Juntos, esses dez países-membros absorveriam mais de 77% dos recursos do FEADER (ver Tabela 5) (European Union, 2015a, p. 1; 2016, p. 3).

**Tabela 5 – Orçamento da Política Agrícola Comum (PAC)
para o Período de Programação 2014-2020**

Descrição	€ bilhões	%
1º Pilar: Pagamentos e Medidas de Mercado	312,0	76
2º Pilar: Desenvolvimento Rural	95,0	24
Total	408,0	100

Fonte: European Union (2013, p. 3; 2015b, p. 134-141).

É visível, na lista anterior, que os países-membros mais afetados pela crise de 2008, passariam a demandar mais recursos financeiros do FEADER. Na distribuição do orçamento por prioridade, a previsão era de: 20% dos recursos na prioridade nº 2; 10% dos recursos na prioridade nº 3; 44% dos recursos na prioridade nº 4; 8% dos recursos na prioridade nº 5; 15% dos recursos na prioridade nº 6; e, por fim, 3% dos recursos na assistência técnica (European Union, 2016, p. 5). A prioridade nº 1, por ser de caráter horizontal, responderia por 100% dos recursos, já que suas ações-chaves estariam *incrustadas* em todas as demais prioridades (ver Figura 28). Já a previsão de recursos para a abordagem *Leader/DLBC* era de cerca de € 7 bilhões no FEADER, e algo em torno de € 30 bilhões na opção *multifundo*.

9 UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE BRASIL E UNIÃO EUROPEIA

Neste capítulo, realizamos uma análise comparativa entre o Brasil e a União Europeia. Na primeira seção, apresentamos as principais diferenças, semelhanças e singularidades entre os territórios no Brasil e na União Europeia. Na segunda seção, delineamos as principais diferenças, semelhanças e singularidades entre as estruturas de governança multinível no Brasil e na União Europeia. Por fim, na terceira seção, esboçamos as principais diferenças, semelhanças e singularidades entre as políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil e na União Europeia. É importante notar que, apesar das seções analisarem individualmente cada temática – território, governança e políticas públicas de desenvolvimento territorial – em termos práticos, essas três temáticas se mesclam na realidade concreta.

9.1 Diferenças, Semelhanças e Singularidades entre o Território no Brasil e na União Europeia

Não há dúvidas de que, tanto no Brasil como na União Europeia, os territórios tornaram-se importantes estruturas de organização do espaço subnacional. Assim, no Brasil, são 243 territórios⁴²⁷, que compreendem 76% do território brasileiro. Já, na União Europeia, são 2.912 territórios⁴²⁸, que abrangem 77% do território europeu. Em números absolutos, os territórios no Brasil abarcam 6,6 milhões de km² (do total de 8,5 milhões de km²); enquanto que os territórios na União Europeia envolvem 3,3 milhões de km² (do total de 4,3 milhões de km²) (ver Tabela 6). Isso significa que as taxas de territorialização do espaço geográfico brasileiro e europeu são semelhantes; de que a cada 10 km², cerca de 7,6 ou 7,7 km² estão sob a influência de estratégias de territorialidade (transformação do espaço geográfico em território).

Em ambos os casos – Brasil e União Europeia – as configurações territoriais estão *explicitadas* em documentos oficiais. No caso brasileiro, os parâmetros para a constituição de um território estão no documento, *Marco Referencial para Apoio ao*

⁴²⁷ São os territórios do Programa Territórios Rurais. Destes, 120 territórios também participam do Programa Territórios da Cidadania (ver Capítulo 7). Não nos referimos aos territórios constituídos autonomamente, conforme denominam Ortega (2014, p. 89-94) e Ortega e Moyano Estrada (2015, p. 10). Ver também Veiga (2001, p. 57-65).

⁴²⁸ Somatório dos GALs (Grupos de Ação Local) e dos FGALs (Grupos de Ação Local para a Pesca).

Desenvolvimento de Territórios Rurais (Brasil, 2005a, p. 7-8). Já, no caso europeu, os parâmetros para a constituição de um território estão no documento, *A abordagem Leader: Um guia básico* (European Union, 2006, p. 8-15). No caso brasileiro e no caso europeu, os territórios são definidos a partir de características multidimensionais: traços geográficos, coesão sociocultural, pertencimento histórico, afinidade política, homogeneidade econômica, etc. (Brasil, 2005a, p. 7-8; European Union, 2006, p. 8-15). Ou seja, os territórios servem a múltiplos propósitos (ver Quadro 11).

Tabela 6 – Análise Comparativa dos Territórios no Brasil e na União Europeia

Descrição	Nº Territórios	Dimensão Média (em km ²)	Dimensão Total (em km ²)	% do Espaço Geográfico
Brasil ¹	243	27.160	6.600.000	76
União Europeia ²	2.912	1.144	3.330.000	77

¹ Apenas os territórios do Programa Territórios Rurais.

² Somatório dos GALs (Grupos de Ação Local) e dos FGALs (Grupos de Ação Local para a Pesca).

Fonte: <<http://portaldosnedets.info/site/>> e <<http://enrd.ec.europa.eu/>>.

Tanto no Brasil como na União Europeia, os territórios são estabelecidos em torno de espaços contínuos (ou, territórios-zonas). Em outras palavras, os territórios não podem ser descontínuos, e nem fragmentados. Em ambos os casos – Brasil e União Europeia – os territórios não podem ser, nem muito pequenos, nem muito grandes (ver Quadro 11) (Brasil, 2005a, p. 7-8; European Union, 2006, p. 8-15). No entanto, qual deve ser o tamanho dos territórios? Nos parâmetros brasileiros e europeus não existem indicações de dimensões geográficas mínimas e/ou máximas. Por exemplo, no Brasil, a dimensão média dos territórios é de 27 mil km²; enquanto que na União Europeia, a dimensão média dos territórios é de 1 mil km² (ver Tabela 6). Não há qualquer homogeneidade na dimensão geográfica.

Neste contexto, a orientação brasileira e europeia é de que o território “não deve corresponder a fronteiras político-administrativas predefinidas”. Logo, devem ser maiores do que as municipalidades – e menores do que as regiões, províncias ou estados. Não há também – no Brasil e na União Europeia – qualquer indicação sobre a quantidade mínima e/ou máxima de municipalidades que devem formar o território

(Brasil, 2005a, p. 7-8; European Union, 2006, p. 8-15). O caso europeu é singular – já que as municipalidades são diferentes entre os 28 países-membros – por exemplo, os *pueblos* espanhóis são diferentes das *freguesias* portuguesas, que são diferentes das *comunas* belgas, que são diferentes dos *condados* britânicos. Paralelamente, no Brasil, as municipalidades são homogêneas, do ponto de vista político⁴²⁹.

Tudo isso produz uma enorme heterogeneidade na quantidade mínima e/ou máxima de municipalidades que compõem o território. Neste sentido, os territórios na União Europeia são mais heterogêneos do que os territórios no Brasil. Na média, os territórios na União Europeia são formados por 31 municipalidades⁴³⁰. No entanto, existem inúmeros territórios na União Europeia muito acima desta média – cerca de 35% dos territórios europeus. Por exemplo, na França, o Território *Rives de Marne en Champagne* é formado por 212 municipalidades; já, em Portugal, o Território *do Lima* é formado por 167 municipalidades; e, na Eslovênia, o Território *Dolenjska in Bela krajina* é formado por 787 municipalidades. Já, na dimensão geográfica, há uma maior homogeneidade entre os territórios europeus.

No Brasil, a homogeneidade é maior no que tange a quantidade mínima e/ou máxima de municipalidades que formam o território. A maior heterogeneidade está na dimensão geográfica entre os territórios brasileiros. Em geral, os territórios que estão na Região Norte, na Região Nordeste e na Região Centro-Oeste (do Brasil) são mais dessemelhantes do que os territórios na Região Sudeste e na Região Sul. Neste contexto, existem inúmeros territórios no Brasil que estão, ou muito acima, ou muito abaixo da média de 27 mil km². Por exemplo, o Território Baixo São Francisco (em Sergipe) tem 1,9 mil km²; já o Território Chapada dos Veadeiros (em Goiás) possui 21,3 mil km²; e, o Território Rio Negro da Cidadania Indígena (no Amazonas) possui 294,5 mil km² (ver também o Capítulo 7).

Há uma diferença explícita entre os parâmetros brasileiros e europeus no que tange a população mínima e/ou máxima do território. No caso europeu, recomenda-se que o território tenha entre 10 mil e 100 mil habitantes (European Union, 2006, p. 8-15). Já, no caso brasileiro, não há recomendações acerca da população mínima e/ou máxima do território (ver Quadro 11). Por isso, existem territórios no Brasil

⁴²⁹ Ver também a seção 7.2.4, no Capítulo 7.

⁴³⁰ Ver <<http://enrd.ec.europa.eu/>>.

com populações relativamente grandes, como é o caso do Território Açu-Mossoró (no Rio Grande do Norte) com 455 mil habitantes, e o Território do Sisal (na Bahia) com 582 mil habitantes⁴³¹. É importante destacar que a população da União Europeia (de 495 milhões de habitantes) é mais do que o dobro da população do Brasil (de 200 milhões de habitantes).

Quadro 11- Principais Parâmetros do Território no Brasil e na União Europeia

Parâmetros	Brasil	União Europeia
Características Multidimensionais	Sim	Sim
Espaço Contínuo (ou seja, Território-Zona)	Sim	Sim
Dimensão Geográfica Mínima e/ou Máxima	Não	Não
Municipalidades Mínimas e/ou Máximas	Não	Não
População Mínima e/ou Máxima	Não	Sim
Cidadania Ativa	Sim	Sim
Identidade em Comum e Pertencimento	Sim	Sim
Visão/Participação Multiforme	Sim	Sim
Criação da Institucionalidade Territorial	Sim	Sim
Ligaçāo em Rede	Sim	Sim

Fonte: Brasil (2005a, p. 7-8) e European Union (2006, p. 8-15).

No Brasil e na União Europeia, os territórios devem ter uma cidadania ativa (ver Quadro 11) (Brasil, 2005a, p. 7-8; European Union, 2006, p. 8-15). Isso quer dizer que a participação local – de baixo para cima (em inglês, *bottom-up*) – deve ser rotineira/sistemática, e não esporádica. Em ambos os casos – Brasil e União Europeia – a territorialização ascendente deve ser predominante na formação dos territórios.

⁴³¹ Ver <<http://portaldosnedets.info/site/>>.

Por conseguinte, as estratégias de cima para baixo (em inglês, *top-down*) devem ser apenas complementares às estratégias de baixo para cima (em inglês, *bottom-up*). A cidadania/territorialidade ativa, tanto no Brasil como na União Europeia, depende do grau de maturidade política dos agentes locais e do capital social *cristalizado* na zona local (Putnam, 1996, p. 173-194; Wassenhoven, 2008, p.57).

Além disso, tanto nos territórios brasileiros como nos territórios europeus, a identidade em comum e o sentimento de pertencimento são características básicas para a formação dos territórios (Brasil, 2005a, p. 7-8; European Union, 2006, p. 9). A identidade em comum e o sentimento de pertencimento se manifestam através dos traços socioculturais, sociogeográficos, socioeconômicos e sociopolíticos – gerando coesão, cooperação, reciprocidade, civismo, confiança e bem-estar coletivo (Putnam, 1996, p. 173-194). É importante frisar que, tanto no Brasil como na União Europeia, quanto maior for a identidade em comum e o sentimento de pertencimento, melhor será o diálogo do desenvolvimento territorial (Brasil, 2005a, p. 7-8; European Union, 2006, p. 9; Perico, 2009, p. 63-181).

Os territórios brasileiros e os territórios europeus também são incentivados a adotar uma visão/participação multiforme (ver Quadro 11) (Brasil, 2005a, p. 7-8; European Union, 2006, p. 9). A visão/participação multiforme – urbano/cidade e rural/campo, civil e governamental, estrutural e cultural, entre outros – permite que os territórios sejam mais eficazes na promoção da abordagem territorial e no uso de estratégias de territorialidade. Isso acontece porque a visão/participação multiforme reduz possíveis dicotomias na tomada de decisões, minimizando os conflitos – por exemplo – entre o público e o privado, entre o rural e o urbano, entre o estrutural e o cultural, entre outros (Brasil, 2005a, p. 7-8; European Union, 2006, p. 9). Em suma, trata-se de uma “visão integradora” (Ortega e Silva, 2011, p. 46).

Sobre a institucionalidade territorial, tanto no Brasil como na União Europeia, recomenda-se a formalização da participação da comunidade social a partir de uma parceira local abrangente e representativa. No caso europeu, formam-se os Grupos de Ação Local (GALs) (European Union, 2006, p. 10). Já, no caso brasileiro, formam-se os “Conselhos/Comitês Territoriais” (Brasil, 2005a, p. 7-8). Nos dois casos – Brasil e União Europeia – as instituições territoriais devem combinar parceiros públicos e privados, de maneira equilibrada (50% de parceiros públicos e 50% de privados). Na

prática – tanto no Brasil como na União Europeia – as instituições territoriais podem ser “constituídas autonomamente”, ou ser “induzidas por políticas públicas” (Ortega e Moyano Estrada, 2015, p. 10).

Por fim, é importante destacar que, tanto no Brasil como na União Europeia, os territórios são conectados em redes – como “um meio de transferir boas práticas entre os cidadãos, os projetos, as instituições e as autoridades locais⁴³². Ou seja, ajuda a combinar o potencial endógeno com o potencial exógeno. No Brasil, os territórios são estimulados a participar da Rede Nacional de Colegiados Territoriais e das Redes Estaduais de Colegiados Territoriais. (Brasil, 2005a, p. 6-7). Enquanto isso, na União Europeia, os territórios são incentivados a participar em redes regionais, nacionais e europeias (como a *European Leader Association for Rural Development*) (European Union, 2006, p. 14). Além disso, tanto no Brasil como na União Europeia, essas redes podem ser públicas ou privadas (ver Quadro 11).

O balanço final – entre os parâmetros brasileiros e europeus – revela que os territórios brasileiros têm as mesmas *configurações* dos territórios europeus (Brasil, 2005a, p. 7-8; European Union, 2006, p. 8-15). No Quadro 11, é possível observar que a única diferença, entre os territórios brasileiros e europeus, está na questão da “população mínima e/ou máxima”. Cabe frisar ainda que as configurações territoriais brasileiras – organizadas a partir de 2003 – foram fortemente influenciadas pelas configurações territoriais europeias – estabelecidas no início dos anos 1990 (De Los Ríos-Carmenado, Díaz-Puente e Cadena-Iñiguez, 2011, p. 609-624; Sumpsi, 2007, p. 63-91). Talvez, essa seja uma evidente razão para explicar a enorme semelhança dos territórios no Brasil e na União Europeia.

9.2 Diferenças, Semelhanças e Singularidades entre a Governança Multinível no Brasil e na União Europeia

As estruturas de governança multinível do Brasil (ver Figura 10) e da União Europeia (ver Figura 23) são marcadas por inúmeras diferenças e singularidades. Primeiramente, cabe frisar o caráter singular da estrutura supranacional europeia, que reúne 28 países-membros (European Union, 2015, p. 6). Cada país-membro da

⁴³² Ver também Belik, Paulillo e Vian (2012, p. 12-14).

União Europeia foi formado de maneira diferente, e funciona a partir de modelos de gestão socioeconômica próprios (ver Capítulo 8). Ou seja, a estrutura europeia une os 28 países-membros diferentes, mas não *homogeneíza* as estruturas de governança das fronteiras nacionais para dentro; ou seja, as estruturas subnacionais continuam independentes, diversificadas e a serviço dos inúmeros interesses nacionais. Neste sentido, a União Europeia é um caso singular (European Union, 2001c, p. 1-29).

No Brasil, a governança multinível inicia-se na estrutura nacional (ver Capítulo 7); e, mesmo que houvesse uma estrutura supranacional na América do Sul – se, por exemplo, o Mercosul fosse uma União – seria diferente da estrutura supranacional europeia. Sintetizando, a estrutura de governança supranacional é algo difícil de ser copiado e/ou *transplantado* para outras experiências. Por exemplo, no caso europeu, a estrutura supranacional (e as suas instituições) tem responsabilidades exclusivas e outras compartilhadas com os países-membros (Fontaine, 2014, p. 20). Na prática, a estrutura de governança da União Europeia é o resultado concreto e particular das articulações de interesses dos 28 países-membros (European Union, 2001c, p. 1-29; Fontaine, 2014, p. 20; Piattoni, 2009, p. 2-38).

Nas estruturas nacionais, as diferenças são predominantes entre as estruturas de governança do Brasil e da União Europeia. Além disso, nas estruturas europeias (ou seja, dentro da própria União Europeia), são predominantes as diferenças na forma de organizar e conduzir as 28 estruturas nacionais (Fontaine, 2014, p. 16-20). Assim, a heterogeneidade das estruturas de governança nacionais produz várias maneiras de se relacionar, em multinível, com as estruturas subnacionais. No Brasil, a estrutura nacional se relaciona igualmente com todas as estruturas subnacionais. Já, na União Europeia, as estruturas nacionais se relacionam diferentemente com as estruturas subnacionais – por exemplo, em alguns países-membros, como a Alemanha, o Reino Unido e a Espanha, as estruturas subnacionais são autônomas⁴³³.

Nas estruturas regionais ou estaduais, as diferenças também são dominantes entre as estruturas de governança do Brasil e da União Europeia. Enquanto, no Brasil, as estruturas de governança estaduais são semelhantes em termos normativos e em termos funcionais; na União Europeia, as estruturas regionais (regiões, estados e/ou comunidades) são diferentes em termos normativos e em termos funcionais. Assim,

⁴³³ Ver European Union (2014d, p. 33).

cada um dos 28 países-membros da União Europeia organiza diferentemente as suas estruturas regionais (ver seção 8.2.3) (European Union, 2014d, p. 33). Isso significa que as articulações de interesses são complexas e intrincadas, para cima e para baixo, produzindo em cada estrutura de governança regional ou estadual variados efeitos, por exemplo, no diálogo do desenvolvimento territorial⁴³⁴.

Já, nas estruturas territoriais, a União Europeia constitui predominantemente os Grupos de Ação Local (GALs). Na prática, os GALs são estruturas de governança com o objetivo de operacionalizar a abordagem *Leader/DLBC* do 2º pilar da PAC, mas, podem também operacionalizar outras políticas europeias, nacionais e/ou regionais (European Union, 2016, p. 2, 4). Ou seja, os GALs são estruturas de governança com legitimidade dentro do nível territorial, e entre os múltiplos níveis. Além do mais, as estruturas territoriais europeias – ou, os GALs – podem assumir diferentes naturezas jurídicas, como, por exemplo, associações, consórcios públicos, sociedades anônimas, cooperativas, fundações, etc. (European Union, 2006, p. 8-10; Olvebra Hernández, Cazorla Montero e Ramírez Valverde, 2009, p. 18).

No Brasil, as estruturas territoriais ou intermunicipais podem adquirir várias características e/ou tipologias – conforme o propósito da estrutura de governança (Veiga, 2001, p. 57-65). Por exemplo, para as políticas de desenvolvimento territorial são os Conselhos Territoriais; para a gestão compartilhada de serviços públicos são os Consórcios Públicos; e para a gestão social das bacias hidrográficas são os Comitês da Bacia Hidrográfica (ver seção 7.2.3). Assim, existem várias estruturas territoriais brasileiras – uma se sobrepondo à outra, cada uma operando políticas específicas, e com limites territoriais próprios. Neste sentido, as estruturas territoriais brasileiras podem ser forjadas, tanto por instituições públicas (nacionais, estaduais e/ou locais) como por instituições privadas.

Nas estruturas locais, as diferenças são predominantes entre as estruturas de governança do Brasil e da União Europeia. Enquanto que, no Brasil, as estruturas de governança locais – os municípios – são semelhantes em termos normativos e em termos funcionais; na União Europeia, as estruturas locais – as municipalidades – são diferentes em termos normativos e em termos funcionais. Logo, cada país-membro tem as suas estruturas locais próprias e as suas hierarquias de poderes locais – como, por exemplo, municípios, conselhos ou câmaras locais, comunas, *pueblos*, freguesias,

⁴³⁴ Ver também Brasil (1988, p. 11-19) e European Union (2014d, p. 33; 2015, p. 6).

vilas, cidades, cidades metropolitanas, cidades-condado, cidades autônomas, etc. Na prática, as diversidades nas estruturas de governança locais produzem complexas e intrincadas articulações de interesses entre os agentes locais e os demais níveis.

Em relação à participação da sociedade civil na governança, nos dois casos – Brasil e União Europeia – a sociedade civil conta com um conjunto de instituições e instâncias participativas – em todos os níveis de poder. No Brasil, a sociedade civil participa das estruturas de governança locais (os Conselhos Municipais), territoriais (como, por exemplo, os Conselhos Territoriais), estaduais (os Conselhos Estaduais) e nacionais (os Conselhos Nacionais). Enquanto isso, na União Europeia, a sociedade civil participa das estruturas de governança locais (que são diferentes para cada país-membro), territoriais (os GALs), regionais (os Conselhos Regionais, Comunitários ou Estaduais), nacionais (os Conselhos Nacionais) e europeias (como – por exemplo – o Comitê Econômico e Social Europeu) (ver Figuras 10 e 23).

Sobre as estruturas de governança horizontais, é fundamental destacar que as complexidades e os contrastes, em termos normativos e em termos funcionais, estão presentes em ambos os casos – Brasil e União Europeia – e em todos os níveis. Não há dúvidas de que as quantidades de divisões/subdivisões das estruturas horizontais dependem do projeto político em curso, do grau de maturidade cívica da sociedade civil, do nível legal e burocrático das estruturas político-administrativas, da dimensão populacional em questão, da força e da pressão social das circunstâncias, do *lobismo* público e privado, entre outros. Em suma, predominam nas estruturas de governança horizontais, tanto no Brasil como na União Europeia, as singularidades normativas e funcionais – com poucas semelhanças entre os múltiplos níveis.

9.3 Diferenças, Semelhanças e Singularidades entre as Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial no Brasil e na União Europeia

As políticas brasileiras e europeias de desenvolvimento territorial surgiram no bojo das transformações sociais⁴³⁵, econômicas⁴³⁶, geográficas⁴³⁷ e políticas⁴³⁸ do final dos anos 1980 e início dos anos 1990 (European Union, 1988, p. 30-32; Ortega,

⁴³⁵ Ver também Harvey (2012, p. 45-47) e Polanyi (1954, p. 256-258).

⁴³⁶ Ver Benko (2002, p. 19-34), Fiori (2000, p. 34-40), Harvey (2012, p. 12), Hermida (2016, p. 46) e Lipietz (1987, p. 41-45).

⁴³⁷ Ver também Benko (2001, p. 9).

⁴³⁸ Ver Harvey (2012, p. 12) e Hobsbawm (1994, p. 223-390).

2008, p. 40-43; 2012, p. 151-152). Em ambos os casos – Brasil e União Europeia – as políticas territoriais eram (e continuam sendo) uma recomendação “desde cima” – das estruturas de governança superiores (supranacional, nacional e/ou regional) e dos organismos multilaterais (Banco Mundial, FMI, BID, FIDA, IICA, FAO, CEPAL, entre outros) – e “desde baixo” – das sociedades civis, que passam a exigir novos espaços nos processos decisórios, tomando em suas mãos os seus destinos (Bardhan, 2002, p. 190-196; Favareto, 2010, p. 300).

Na União Europeia, as primeiras experiências de políticas públicas territoriais foram estabelecidas, em 1991, a partir da iniciativa *Leader* (European Union, 2006, p. 5). No total – de 1991 até hoje – foram implementados seis programas territoriais na União Europeia: iniciativa *Leader* (1991-1993); iniciativa *Leader II* (1994-1999); iniciativa *Leader Plus* (2000-2006); 2º pilar da PAC (2000-2006); 2º pilar da PAC com o eixo abordagem *Leader* (2007-2013); e 2º pilar da PAC com o eixo Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC) (2014-2020) (European Union, 2010, p. 38-40; 2014b, p. 2). É importante frisar que, nos últimos 20 anos, a União Europeia não só acumulou experiências nas políticas de desenvolvimento territorial, como também influenciou e *exportou* o seu modelo para vários países terceiros⁴³⁹.

Já, no Brasil, as primeiras experiências de políticas públicas territoriais foram forjadas, em 1996, com o Pronaf “Infraestrutura e Serviços” (Pronaf-M) (Abramovay e Veiga, 1999, p. 7; Ortega, 2015, p. 29-30). De 1996 até hoje, foram implementados cinco programas territoriais no Brasil: Pronaf “Infraestrutura e Serviços” (a partir de 1996); Programa Comunidade Ativa (PCA/DLIS) (1999-2002); CONSADs (a partir de 2003); Territórios Rurais (a partir de 2003); e Territórios da Cidadania (a partir de 2008) (ver Capítulo 7). No caso brasileiro, cabe frisar que as experiências territoriais tomaram como referência, especialmente, as políticas públicas da chamada *Terceira Itália* e da iniciativa *Leader* – com destaque para os programas brasileiros forjados a partir de 2003 (Brasil, 2005a, p. 26-27).

⁴³⁹ Internacionalmente, as políticas territoriais europeias influenciaram vários países em diferentes continentes. As iniciativas *Leader*, *Leader II* e *Leader Plus* foram “arquétipos” para as mais diversas políticas de desenvolvimento territorial rural ao longo dos anos 1990 e 2000. Existem registros de que o modelo europeu foi empregado, por exemplo, no Canadá (Proulx, 2001, p. 1-3), no Norte da África e em Moçambique (Champetier, 2012, p. 8-11; Rinne, 2013, p. 11), e na América Latina (no México, no Brasil, no Uruguai, na Argentina, e em diversos países da América Central e Caribe) (De Los Ríos-Carmenado, Díaz-Puente e Cadena-Iñiguez, 2011, p. 609-624; Sumpsi, 2007, p. 63-91).

Neste sentido, enquanto as políticas europeias de desenvolvimento territorial têm uma programação pré-estabelecida, com períodos fixos e *funding* programado; as políticas brasileiras de desenvolvimento territorial dependem sistematicamente, ou anualmente, que suas prioridades sejam incluídas no orçamento. Essa diferença faz com as políticas territoriais no Brasil estejam muito mais vulneráveis aos interesses políticos e/ou econômicos do que as políticas territoriais na União Europeia. No caso europeu, o horizonte de execução das ações territoriais é de sete anos – por exemplo, as atuais políticas territoriais estão programadas até 2020. No caso brasileiro, não há qualquer certeza, por exemplo, de que no próximo ano os Territórios Rurais e/ou os Territórios da Cidadania continuem operativos.

As incertezas – no caso brasileiro – se estendem também para o *funding* (ou o financiamento) das políticas territoriais. Em geral, as políticas territoriais no Brasil dependem dos fundos orçamentários de diferentes instituições públicas que, ou por limitações financeiras, ou por interesses políticos, podem alocar ou não seus recursos para os territórios que são objeto da intervenção pública. Em resumo, o *funding* das políticas brasileiras de desenvolvimento territorial não é transparente – nem dotado de independência orçamentária. Já, no caso europeu, o *funding* das políticas públicas territoriais é organizado em fundos – como o FEADER e o FSE – independentes, e com dotação orçamentária própria. Na prática, essa segurança financeira garante que os projetos territoriais não fiquem incompletos ou inconclusos.

Assim sendo, tanto no Brasil como na União Europeia, nos últimos 20 anos, o *funding* das políticas públicas de desenvolvimento territorial ganhou espaço dentro das estruturas orçamentárias. Na União Europeia, o *funding* das políticas territoriais passou de € 1,2 bilhões (em 1991-1993) para até € 30 bilhões na opção *multifundo* (em 2014-2020) (European Union, 2010, p. 38-40; 2015b, p. 134-141). Enquanto isso, no Brasil, o *funding* das políticas territoriais passou de R\$ 160 milhões nos CONSADS (em 2006) para R\$ 23 bilhões nos Territórios da Cidadania (em 2010) (Ortega, 2007, p. 275-300; 2015, p. 44). Financeiramente, a principal semelhança entre o Brasil e a União Europeia é o cofinanciamento das políticas territoriais, ou seja, a combinação de recursos de múltiplas escalas e de fundos privados.

Ainda, em termos financeiros, é fundamental destacar que, no caso europeu, as políticas territoriais são realizadas em moeda “forte” (*o euro*), ou seja, uma moeda

de reserva internacional; enquanto que, no caso brasileiro, as políticas territoriais são executadas em moeda “fraca” (*o real*), ou seja, uma moeda emergente. Por exemplo, no que tange os investimentos em máquinas e equipamentos, as políticas europeias estão em vantagem em relação às políticas brasileiras; já, no que tange os mercados competitivos – por exemplo, de produtos agrícolas ou do turismo internacional – os territórios brasileiros estão em vantagem em relação aos territórios europeus, pois a moeda “fraca” faz com que os bens e os serviços fiquem relativamente mais baratos do que aqueles precificados em moeda “forte”.

Em relação ao alcance das políticas públicas de desenvolvimento territorial, tanto no Brasil como na União Europeia, a intervenção territorial atingiu dimensões relevantes do ponto de vista geográfico e socioeconômico (ver Capítulo 7 e 8). Assim, no Brasil, as políticas territoriais compreendem: 243 territórios⁴⁴⁰, 76% do território brasileiro, 40% da população brasileira (76 milhões de habitantes), e 10 milhões de agricultores familiares. Já, na União Europeia, as políticas territoriais compreendem: 2.912 territórios, 77% do território europeu, 41% da população europeia (cerca de 200 milhões de habitantes), e 12 milhões de agricultores familiares. Isso revela que, em termos relativos, as políticas brasileiras e europeias têm, em seus continentes, a mesma relevância geográfica e socioeconômica.

Além disso, em ambos os casos – Brasil e União Europeia – as políticas públicas de desenvolvimento territorial operam a partir de múltiplos objetivos que valorizam questões econômicas, sociais, ambientais, políticas, culturais, educacionais, etc. Neste sentido, é fundamental destacar que as políticas territoriais brasileiras e europeias procuram ir mais além da simples visão econômica e agropecuária – incorporando aos objetivos prioritários das políticas territoriais várias temáticas não-econômicas e não-agropecuárias (ver Capítulo 7 e 8). Porém, essa semelhança não é resultado de estruturas semelhantes: enquanto, no Brasil, as políticas territoriais estão separadas das tradicionais políticas agropecuárias; na União Europeia, as políticas territoriais são operadas em conjunto com as tradicionais políticas agropecuárias.

No Brasil, não há qualquer “deslocamento progressivo” dos territórios dentro das políticas territoriais. Já, na União Europeia, os territórios se deslocam conforme as diferentes prioridades das políticas territoriais (ver as Figuras 24, 25, 26 e 27).

⁴⁴⁰ Apenas os territórios do Programa Territórios Rurais. Ver também a Tabela 6.

Por exemplo, no caso brasileiro, não houve qualquer atualização – retirada e/ou inclusão – dos Territórios da Cidadania; e, após oito anos, não se sabe se os territórios deprimidos deixaram de ser deprimidos, ou se outros territórios anteriormente não-deprimidos, tornaram-se deprimidos, por causa da crise econômica. No caso europeu, de sete em sete anos – em cada nova programação – os territórios são reavaliados, podendo avançar ou recuar socioeconomicamente – o que modifica as prioridades e o *funding* dos territórios (European Union, 2006a, p. 14; 2016a, p. 2)⁴⁴¹.

Finalmente, cabe frisar que, tanto no Brasil como na União Europeia, existem diversas políticas territoriais subnacionais que se sobrepõem, se complementam ou se opõem às políticas territoriais superiores. No caso brasileiro, as políticas nacionais dividem espaço com diferentes políticas estaduais, como, por exemplo, o Programa Territórios de Identidade, do governo baiano. Enquanto isso, na União Europeia, as políticas supranacionais (organizadas por Bruxelas) dividem espaço com diferentes políticas nacionais e regionais, como, por exemplo, o PRODER português e o PRODER espanhol. Logo, as inúmeras políticas territoriais subnacionais procedem das várias (e complexas) estruturas de governança multinível – cada uma demarcando os seus interesses em torno dos territórios.

⁴⁴¹ Atualmente, existem três classificações: as “regiões competitivas” (PIB *per capita* acima da média europeia); as “regiões em transição” (de 75 a 100% do PIB *per capita* médio europeu); e as “regiões em convergência” (abaixo de 75% do PIB *per capita* médio europeu) (European Union, 2006a, p. 14; 2016a, p. 2; Moyano Estrada, 2015, p. 60).

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho revelou que, nos últimos 20 anos, tanto no Brasil como na União Europeia, as políticas públicas de desenvolvimento territorial ganharam importância política, econômica e social. Os números consolidados – apresentados no Capítulo 7 e 8, e comparados no Capítulo 9 – revelam que os territórios se tornaram importantes estruturas de organização do espaço subnacional, compreendendo 76% do território brasileiro, e 77% do território europeu. Juntamente com os territórios – e os novos movimentos de descentralização⁴⁴² – adquiriram também relevância as estruturas de governança multinível, através de redes de relações entre o Estado e a sociedade civil. Em ambos os casos, as políticas públicas territoriais, os territórios e as estruturas de governança multinível seguem as recomendações internacionais⁴⁴³.

Em termos práticos, a intenção é produzir “territórios com desenvolvimento” e “desenvolvimento com governança”. Neste sentido, o território é o principal objeto de intervenção das políticas públicas de desenvolvimento territorial, e a governança é o principal processo dinâmico a partir do qual se viabilizam as políticas públicas de desenvolvimento territorial. É esse entendimento que *guia* o território, a governança e o desenvolvimento territorial no Brasil e na União Europeia. Basicamente, a ideia é de que a lógica territorial possibilita: politicamente, dividir com a sociedade civil os processos decisórios da gestão pública; economicamente, valorizar a diversificação socioeconômica, suplantando as tradicionais visões economicistas⁴⁴⁴; e socialmente, compreender a participação multiforme⁴⁴⁵ dos atores sociais.

Tanto no Brasil como na União Europeia, os territórios através das estruturas de governança territorial *empoderam* (do inglês, *social empowerment*) significativos contingentes populacionais. No caso brasileiro, as políticas territoriais atingem cerca de 40% da população total – cerca de 74 milhões de habitantes; e, no caso europeu, as políticas territoriais alcançam cerca de 41% da população total – em torno de 200 milhões de habitantes. Os processos de *empoderamento* no Brasil e na União Europeia

⁴⁴² Ver Benko (2001, p. 9-11), Harvey (2012, p. 19-39), Ortega (2008, p. 21-34) e Wassenhoven (2008, p. 57). Ver também Guimarães (2010, p. 47-80).

⁴⁴³ Em especial, as recomendações do Banco Mundial no Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC) (The World Bank, 2013, p. 1; Wong, 2012, p. 52-53).

⁴⁴⁴ Por exemplo, no desenvolvimento territorial rural, seria suplantar a tradicional visão agropecuária, em busca de um território mais dinâmico e vivo (Givord, 2001, p. 5).

⁴⁴⁵ A participação civil e governamental, estrutural e cultural, rural/campo e urbano/cidade, etc.

ocorrem através da abordagem *bottom-up*, da visão multisetorial, das ligações em rede, e das redes de cooperação territorial, interterritorial e transnacional. Logo, não há dúvidas de que se estabelecem novas relações entre o Estado e a sociedade civil organizada (Martínez, 2005, p. 11-36; Pierre, 2000, p. 1-12).

É importante frisar que – tanto no caso brasileiro como no caso europeu – os *empoderamentos* das sociedades civis revelam que o desenvolvimento “deixa de ser um monopólio da ciência e da burocracia estatal, e passa a frequentar os discursos de militantes de movimentos sociais, de ONGs, de grupamentos políticos diversos, etc. (Bardhan, 2002, p. 190-196; Favareto, 2006, p. 49; 2010, p. 300). A participação nas estruturas de governança – em todos os níveis – deixa de ser algo distante, e passa a fazer parte do cotidiano democrático das cidadanias ativas. Desta maneira, no Brasil e na União Europeia, valorizam-se politicamente os mais variados fóruns, conselhos, comissões, comitês, consórcios ou articulações sociais. Em outras palavras, ganham institucionalidade as mais diferentes parcerias público-privadas⁴⁴⁶.

Mas, apesar do sucesso das políticas públicas de desenvolvimento territorial, inúmeros obstáculos e diferentes controvérsias ainda permeiam as configurações (ou as delimitações) territoriais e as estruturas de governança dos territórios. Cabe frisar que os territórios e as estruturas de governança movimentam múltiplos interesses sociais, políticos e econômicos – e, nem sempre a coesão social, política e econômica significa o fim dos conflitos e das desigualdades socioeconômicas. Nesta conjuntura, podemos destacar os seguintes obstáculos e controvérsias:

- a) No Brasil, os territórios são geograficamente extensos, e incluem contingentes populacionais muito grandes – favorecendo a heterogeneidade econômica ou social. Isso dificulta a coesão territorial e a construção de um pacto territorial em torno do desenvolvimento socioeconômico. É mais complexo forjar uma identidade em comum em um território grande (ou com longas distâncias) e disperso do que em um território pequeno e aglutinado. Além disso, em geral, os territórios brasileiros são constituídos “desde cima”, ou desde Brasília, a partir de políticas públicas federais, como, por exemplo, os Territórios Rurais e da Cidadania. Ainda são poucos os casos de territórios brasileiros que são

⁴⁴⁶ Ver também Healey (2006, p. 299-320), Hooghe e Marks (2001, p. 1-24), Lust e Ndegwa (2010, p. 113-123) e Rodrigo, Allio e Andres-Amo (2009, p. 1-48).

forjados autonomamente, e que participam, simultaneamente, das políticas públicas federais. Um exemplo é o Território do Sisal (na Bahia), que foi constituído pela sociedade civil, mas que participa de várias políticas públicas federais (Silva, 2012a). Talvez, isso ratifica o fato de que territórios grandes e dispersos possuem mais dificuldades de articular autonomamente a sua formação. Outra questão importante são as estruturas de governança territorial que, na prática, competem por poderes e recursos com as demais estruturas de governança – até mesmo territoriais. Cabe notar que, no caso brasileiro, existem diversas estruturas de governança territorial, que operam diferentes políticas públicas, de diferentes níveis de governança. Logo, o mesmo espaço territorial é objeto de inúmeras disputas pelo poder e pelos recursos, sejam eles materiais ou simbólicos. Por exemplo, os Conselhos Territoriais ainda são alvos de muitas controvérsias/desconfianças por parte dos Prefeitos Municipais – que não querem compartilhar as decisões com as estruturas de governança territorial – e dos Governos Estaduais – que perdem ou reduzem o poder de decisão na aplicação dos recursos territoriais federais. No que tange às políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil, o maior obstáculo está na ausência de uma programação pré-estabelecida, ou seja, um cronograma de execução de longo prazo. Atualmente, as políticas de desenvolvimento territorial no Brasil dependem, sistematicamente, do novo ciclo orçamentário anual – para saber se as políticas públicas prosseguem ou são interrompidas. Não há dúvidas de que o ciclo anual é muito curto para que o poder público e a sociedade civil *forjem* interesses contínuos pelos territórios e pelas estruturas de governança. Por exemplo, as recentes incertezas políticas colocam em risco a sobrevivência das políticas territoriais brasileiras;

- b) Na União Europeia, a maior controvérsia em torno dos territórios refere-se à excessiva quantidade de municipalidades que participam das estruturas de governança territorial. Mesmo que haja uma identidade em comum, a grande quantidade de participantes nos processos decisórios torna a governança mais lenta (um processo democrático mais complexo) e mais difusa (uma série de interesses que vão além da ideia-guia). Neste sentido, os territórios que são “mais políticos e simbólicos” *sofrem* mais do que os territórios que são “mais

econômicos e instrumentais” (Moyano Estrada, 2005, p. 222). Soma-se a isso, a complexidade das estruturas de governança que formam – para cima e para baixo – os países-membros da União Europeia. Logo, cada GAL (ou estrutura de governança territorial) encontra uma estrutura multinível dessemelhante, com *encadeamentos* variados, e diferentes graus de governabilidade. Apesar dos GALs serem institucionalidades incentivadas por políticas europeias, são também instituições *entrelaçadas* com políticas nacionais e subnacionais. Já, em relação às políticas de desenvolvimento territorial na União Europeia, o maior obstáculo está na aglutinação das políticas territoriais com as políticas setoriais agrícolas – ambas dentro da PAC. Na estrutura europeia, é o mesmo DG (Direção-Geral) da Comissão Europeia que cuida de ambas as políticas, uma para “dentro da porteira” (1º pilar da PAC), e outra para “fora da porteira” (2º pilar da PAC) (IESA, 2011, p. 8-9; Moyano Estrada, 2005, p. 219-220). Na prática, não existe – desde 2007 – uma política de desenvolvimento territorial independente da PAC. Isso revela que os interesses setoriais agrícolas podem *sufocar* os interesses territoriais – já que os interesses setoriais possuem mais poder político e econômico dentro da União Europeia. Porém, na reforma da PAC, de 2014-2020, iniciou-se um movimento de substituição da abordagem setorial pela abordagem territorial – inclusive com a integração da PAC e da Política de Coesão Europeia (Moyano Estrada e Ortega, 2014, p. 687-704). Só o futuro dirá se a aposta no desenvolvimento territorial será positiva ou não, e com desdobramentos práticos. Por fim, cabe destacar que todos os recursos das políticas europeias de desenvolvimento territorial são aplicados em regime de cofinanciamento com os governos nacionais e regionais, e com a iniciativa privada. Com a crise europeia⁴⁴⁷ – desde 2008 – boa parte dos recursos orçados não foram usados, pois se os países-membros e as regiões não financiam por restrições arrecadatórias, a União Europeia também não aporta os recursos nos projetos de desenvolvimento territorial. Ou seja, ainda que os recursos

⁴⁴⁷ É importante frisar que a crise econômica europeia atingiu diferentemente os 28 países-membros da União Europeia. Vale lembrar que a União Europeia funciona em duas velocidades – uma para os países-membros da “zona do euro”, e outra para os países-membros “fora da zona do euro” – no que tange os temas econômicos, financeiros e monetários. Por exemplo, a crise de 2008 atingiu fortemente a Espanha, a Grécia e a Itália, enquanto que a Alemanha e a Dinamarca continuaram economicamente vigorosas (Justo, 2016, p. 1-12; Moyano Estrada, 2014, p. 9).

estejam garantidos pelo orçamento europeu, não podem ser usados sem as contrapartidas.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. O Capital Social dos Territórios: Repensando o Desenvolvimento Rural. *Economia Aplicada*, nº 2, vol. IV, p. 379-397, abril-junho 2000.
- _____. Conselhos além dos limites. *Revista Estudos Avançados*. São Paulo: USP, nº 15 (43), p. 121-140, 2001.
- _____. *A dimensão territorial do desenvolvimento*. Conselho Federal de Economia, 10 de outubro de 2006.
- _____.; VEIGA, J. E. *Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)*. Texto para Discussão nº 641, Convênio FIPE/IPEA 07/97. Brasília, abril de 1999.
- _____.; FAVARETO, A. *Pode a teoria dos campos de Pierre Bourdieu ser aplicada em estudos de desenvolvimento territorial?* Notas para discussão no Seminário do Projeto de Pesquisa “Territorios rurales en movimiento”, Salvador, Bahia, 24 a 27 de setembro de 2008.
- ADELMAN, I. *Teorias do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Editora Fórense, 1972.
- ALBA TERCEDOR, C. R. Prólogo. In: RODRIGUEZ ÁLVAREZ, J. M. (Org.) *Experiencias Prácticas de Desarrollo Local*. Barcelona: Editorial Bayer Hnos., 2001, p. 21-23.
- ALCAÑIZ MOSCARDÓ, M. El desarrollo local en el contexto de la globalización *Convergencia: Revista de Ciencias Sociales*, v. 15, n. 47, may-ago, 2008, p. 285-315.
- ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.
- ANGROSINO, M. *Etnografia e observação participante*. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- ANJOS, F. S.; CALDAS, N. V. Construindo a segurança alimentar? A experiência recente dos CONSADS no Brasil Meridional. *RER*, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 03, p. 645-673, jul./set. 2007.
- _____.; SILVA, F. N.; RUÍZ, J. G. *El fino ou La Manzanilla?* Representações sociais em disputa: o caso das denominações de origem protegidas de vinho do marco Jerez, Andaluzia, Espanha. In: ORTEGA, A. C.; MOYANO ESTRADA, E. (Org.). *Desenvolvimento em Territórios Rurais: Estudos Comparados de Brasil e Espanha*. 1ed. Campinas: Alínea, 2015, v. 1, p. 343-368.
- ATKINSON, P. Qualitative Research – Unity and Diversity. *Forum: Qualitative Social Research*, v. 6, n. 3, art. 26, September 2005.
- AUGÉ, M. *Não-lugares: Introdução a uma antropologia da supermodernidade*. 8ª edição. Campinas: Papirus Editora, 2010.

- BADIE, B. *O fim dos territórios*. Lisboa: Edições Piaget, 1997.
- BAGNASCO, A. Desenvolvimento regional, sociedade local e economia difusa. In: URANI, A.; COCCO, G.; GALVÃO, A. P. (Org.). *Empresários e Empregos nos Novos Territórios Produtivos*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999, p. 33-43.
- _____.; PISELLI, F.; PIZZORNO, A.; TRIGILIA, C. *El capital social: instrucciones de uso*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- BALTAS, N. C. The Common Agricultural Policy: Past, Present and Future. In: *ECSA Sixth Biennial International Conference*. Pittsburgh, USA, June 5-9, 1999.
- BANKS, M. *Dados visuais para pesquisa qualitativa*. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- BAQUERO, F. S.; BEDUSCHI FILHO, L. C.; FALCONI, C. (Org.). *Desarrollo Territorial Rural: Análisis de experiencias em Brasil, Chile y México*. Santiago: FAO, 2007.
- BARBOUR, R. *Grupos focais*. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- BARDHAN, P. Decentralization of Governance and Development. *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, nº. 4, autumn, 2002, p. 185-205.
- BARROS, J. D. História Comparada: da Contribuição de Marc Bloch à Constituição de um Moderno Campo Historiográfico. *História Social*, Campinas – SP, nº 13, 2007, p. 7-21.
- BECATTINI, G. Os Distritos Industriais na Itália. In: URANI, A.; COCCO, G.; GALVÃO, A. P. (Org.). *Empresários e Empregos nos Novos Territórios Produtivos*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999, p. 45-58.
- _____. Del distrito industrial marshalliano a la teoría del distrito contemporánea. Una breve reconstrucción crítica. *Revista Investigaciones Regionales*. Barcelona: vol. 1, 2002, p. 9-32.
- _____. Introducción del Autor a la Edición Española de La Oruga y La Mariposa. *Revista Economía Industrial*. Madrid: n. 359, 2006, p. 147-153.
- BELIK, W.; PAULILLO, L. F.; VIAN, C. E. F. A Emergência dos Conselhos Setoriais na Agroindústria Brasileira: gênese de uma governança mais ampla? *RESR*, Piracicaba-SP, Vol. 50, Nº 1, p. 009-032, Jan/Mar 2012.
- BENKO, G. A recomposição dos espaços. *Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, vol. 1, nº 2, p. 7-12, mar. 2001.
- _____. *Economia, Espaço e Globalização: na aurora do século XXI*. São Paulo: Hucitec: Annablume, 2002.
- BERDEGUÉ, J. A.; BEBBINGTON, A.; ESCOBAL, J. Conceptualizing Spatial Diversity in Latin American Rural Development: Structures, Institutions, and Coalitions. *World Development*, vol. 73, 2015, p. 1-10.

BERG-SCHLOSSER, D. *Mixed Methods in Comparative Politics: Principles and Applications*. Palgrave Macmillan, 2012.

BERVEJILLO, F. *Territorios en la Globalización: cambio global y estrategias de desarrollo territorial*. Ciclo de Conferencias sobre Conocimiento, Globalización y Territorio: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 1995.

BLAINEY, G. *Uma Breve História do Mundo*. São Paulo: Fundamento, 2011.

BLAUG, M. *La Teoría Económica*. Barcelona: Editorial Luis Mircale, 1973.

_____. *A Metodologia da Economia, ou, como os Economistas Explicam*. São Paulo: EDUSP, 1993.

BLOCH, M. Pour une histoire comparée des sociétés européennes. *Revue de synthèse historique* 46: p. 15-50, 1928.

BOLLEN, F. *The reform of the EU Structural Funds: 10 questions on the magnitude and direction of reforms*. Lecturer, EIPA, 1999.

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.

BONNAL, P. Territórios da Cidadania: Evolução ou Revolução das Políticas Públicas no Meio Rural Brasileiro? *Artigos Mensais OPPA (Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura)*. Rio de Janeiro: CPDA-UFRRJ, n. 14, fevereiro 2008.

BORCHARDT, K.-D. *The ABC of European Union law*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010.

BÖRZEL, T. A. Organizing Babylon - On the Different Conceptions of Policy Networks. *Public Administration*. Volume 76, Issue 2, Summer 1998, p. 253-273.

BOURDIEU, P. *O campo econômico*. Política & Sociedade, nº 6, abril de 2005, p. 15-57.

_____. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 13ª Edição, 2010.

BOURDIN, A. *A Questão Local*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

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

_____. Estratégias hegemônicas e estruturas territoriais: o prisma analítico das escalas espaciais. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 21, n. 2, abr./jun. 2011, p. 303-313.

BRASIL. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicacompileado.htm>. Acesso em: 10 out. 2016.

_____. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993** Brasília: 17 de março de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc03.htm>. Acesso em: 12 out. 2016.

_____. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 5, de 15 de agosto de 1995**. Brasília: 15 de agosto de 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc05.htm>. Acesso em: 12 out. 2016.

_____. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996**. Brasília: 12 de setembro de 1996. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc15.htm>. Acesso em: 5 out. 2016.

_____. Ministério da Agricultura e do Abastecimento. **PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. Brasília: set. 1996a.

_____. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 33, de 11 de dezembro de 2001**. Brasília: 11 de dezembro de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc33.htm>. Acesso em: 1 out. 2016.

_____. Presidência da República. **Balanço 2002 – Comunidade Ativa 1999-2002**. Brasília: 2002.

_____. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003**. Brasília: 19 de dezembro de 2003. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm>. Acesso em: 5 out. 2016.

_____. Presidência da República. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005**. Brasília: 6 de abril de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/lei/l11107.htm>. Acesso em: 10 out. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais**. Série Documentos Institucionais 02-2005. Brasília: Secretaria de Desenvolvimento Territorial, 30 de maio de 2005a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais**. Série Documento Institucional 03-2005. Brasília: Secretaria de Desenvolvimento Territorial, novembro de 2005b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil**. Série Documento Institucional 01-2005. Brasília: Secretaria de Desenvolvimento Territorial, março de 2005c.

_____. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Brasília: 19 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>. Acesso em: 5 out. 2016.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007**. Brasília: 17 de janeiro de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm>. Acesso em: 10 out. 2016.

- _____. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 58, de 23 de setembro de 2009.** Brasília: 23 de setembro de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc58.htm>. Acesso em: 5 out. 2016.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Território da Cidadania: Integração de Políticas Públicas para Reduzir Desigualdades.** Brasília: março 2009a.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Lista: Territórios dos CONSADS.** Brasília: 2010.
- _____. Agência Nacional de Águas. **O Comitê de Bacia Hidrográfica: o que é e o que faz?** Cadernos de capacitação em recursos hídricos, v. 1. Brasília: Superintendência de Apoio à Gestão de Recursos Hídricos, 2011.
- _____. Agência Nacional de Águas. **O Comitê de Bacia Hidrográfica: prática e procedimento.** Cadernos de capacitação em recursos hídricos, v. 1. Brasília: Superintendência de Apoio à Gestão de Recursos Hídricos, 2011a.
- _____. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 80, de 4 de junho de 2014.** Brasília: 4 de junho de 2014. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc80.htm>. Acesso em: 4 out. 2016.
- _____. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015.** Brasília: 26 de fevereiro de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc85.htm>. Acesso em: 12 out. 2016.
- _____. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 87, de 16 de abril de 2015.** Brasília: 16 de abril de 2015a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc87.htm>. Acesso em: 6 out. 2016.
- _____. Casa Civil da Presidência da República. **Organograma da Casa Civil.** Brasília: Decreto nº 8.834, de 09 de agosto de 2016. Disponível em: <<http://www.casacivil.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/>>. Acesso em: 20 out. 2016.
- _____. Presidência da República. **Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016.** Brasília: 29 de setembro de 2016a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13341.htm>. Acesso em: 20 out. 2016.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Guia para a Construção do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário.** Brasília: Secretaria de Desenvolvimento Territorial, maio de 2016b.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Guia para a Construção do Plano Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário.** Brasília: Secretaria de Desenvolvimento Territorial, maio de 2016c.
- BREMAEKER, F. E. J. **Os Municípios Brasileiros.** Rio de Janeiro: Observatório de Informações Municipais, setembro de 2013. Disponível em: <<http://www.oim.tmunicipal.org.br/>>. Acesso em: 27 out. 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Desenvolvimento como estratégia nacional*. Textos para Discussão nº 144 – julho de 2005. Escola de Economia de São Paulo (FGV), 2005.

_____. *O conceito histórico de desenvolvimento econômico*. Textos para o Curso de Desenvolvimento Econômico. Escola de Economia de São Paulo (FGV), 2006.

_____. Os dois métodos e o núcleo duro da teoria econômica. *Revista de Economia Política*. São Paulo: v. 29, n. 2 (114), p. 163-190, abril-junho 2009.

BROSEI, P. *Leader and rural development policy preparation: state of play*. Conference on the future of local development in Fisheries Areas (2014-2020). Brussels, 13 April 2011.

CARDOSO, F. H. Desenvolvimento: o mais político dos temas econômicos. *Revista de Economia Política*. São Paulo: v. 15, n. 4 (60), p. 148-155, out./dez. 1995.

CARNEGIE UK TRUST. *A Common Rural Development Policy?* Dunfermline, United Kingdom: Carnegie UK Trust, September 2010.

_____. *Rural Development and the LEADER Approach in the UK and Ireland*. Dunfermline, United Kingdom: Carnegie UK Trust, August 2010a.

CARPENTER, J. Addressing Europe's Urban Challenges: Lessons from the EU URBAN Community Initiative. *Urban Studies*, vol. 43, nº 12, p. 2145–2162, nov. 2006.

CARTER, D. B. The Strategy of Territorial Conflict. *American Journal of Political Science*, vol. 54, nº 4 (October 2010), p. 969-987.

CASTELLANO, G. *Rural Development Programmes 2014-2020*. Workshop on Strategic Programming and Monitoring & Evaluation. Brussels, 15 March 2012.

CERQUEIRA, C. A. *Políticas públicas de desenvolvimento territorial rural: uma análise da delimitação dos territórios rurais do Estado da Bahia, segundo a tipologia municipal*. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, Minas Gerais, 2015.

CHAMPETIER, Y. *Presentation: Cooperation between CLLD partnerships and similar groups outside Europe (LEADER and EMFF): transferring the LEADER method to North Africa*. November 7, 2013.

CHANG, H.-J. *Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CHICK, V. On Open Systems. *Brazilian Journal of Political Economy*. São Paulo: v. 24, n. 1 (93), p. 3-16, january-march, 2004.

COCCO, G. GALVÃO, A. P.; SILVA, M. C. P. Desenvolvimento local e espaço público na Terceira Itália: questões para a realidade brasileira. In: URANI, A.; COCCO, G.; GALVÃO, A. P. (Org.). *Empresários e Empregos nos Novos Territórios Produtivos*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999, p. 13-32.

- COLLIER, D. The Comparative Method. In: FINIFTER, A. W. ***Political Science: The State of the Discipline II.*** Washington D. C. : American Political Science Association. 1993, p. 105-119.
- COMTE, A. ***Curso de Filosofia Positiva.*** São Paulo: Nova Cultural, 1988.
- CORES GARCÍA, E. M. ***Política Agrícola Común de la Unión Europea (PAC).*** DG Producciones y Mercados Agrarios, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Madrid, 6 de mayo de 2015.
- CORIAT, B. ***El taller y el cronómetro. Ensayo sobre el taylorismo, el fordismo y la producción en masa.*** México: Siglo XXI, 1985.
- COURADES, J. M. State of Play of Leader. In: ***Workshop – Leader as a driver for Rural Europe: workshop for new LAGs.*** European Commission: Brussels: jan. 2011.
- _____. ***Networking: a LEADER feature.*** Workshop Networking as a tool for successful community-led local development in Open Days, 2012.
- _____; BRAKALOVA, M. ***The added value of transnational cooperation in LEADER.*** Workshop Networking as a tool for successful community-led local development in Open Days, 2012.
- COVAS, A.; COVAS M. A construção social dos territórios-rede: da 2ª ruralidade dos territórios-zona aos territórios-rede: construir um território de múltiplas territorialidades. ***Revista de Geografia e Ordenamento do Território***, Porto/Portugal, nº 3, junho 2013, p. 43-66.
- DALY, M.; SILVER, H. Social Exclusion and Social Capital: A Comparison and Critique. ***Theory and Society***, vol. 37, nº 6 (Dec., 2008), p. 537-566.
- DASGUPTA, P. Trust as a Commodity. In: GAMBETTA, D. (Org.) ***Trust: Making and Breaking Cooperative Relations.*** University of Oxford, 2000, p. 49-72.
- DE LOS RÍOS-CARMENADO, I.; DÍAZ-PUENTE, J.M.; CADENA-IÑIGUEZ, J. La Iniciativa Leader como modelo de desarrollo rural: aplicación a algunos territorios de México. ***Agrociencia***, nº 45, p. 609-624, 2011.
- DEL PORTO, E. B. ***A trajetória do Programa Comunidade Solidária 1995-2002.*** 233 f. Dissertação (Mestrado em Economia Social e do Trabalho) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2006.
- DELGADO, M. del M; RAMOS, E. Understanding the institutional evolution of the European rural policy: a methodological approach. In: ***Xth EAAE Congress 'Exploring Diversity in the European Agri-Food System'***, Zaragoza, Spain, 28-31 Aug. 2002.
- DICKEN, P.; MALMBERG, A. Firms in Territories: A Relational Perspective. ***Economic Geography***, vol. 77, nº 4 (Oct., 2001), p. 345-363.

- DIMAGGIO, P. Aspectos Culturais da Acção e da Organização Económica. In: PEIXOTO, J.; MARQUES, R. (Org.). *A Nova Sociologia Económica. Uma Antologia*. Oeiras (Portugal): Celta Editora, 2003, p. 167-194.
- DINIZ, E. Globalização, Estado e Trajetórias Nacionais. In: SICSÚ, J.; CASTELAR, A. (Org.). *Sociedade e Economia: Estratégias de Crescimento e Desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2009, p. 91-98.
- DOW, S. C. *Economic Methodology: An Inquiry*. Oxford: OUP, 2002.
- DRAIBE, S. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social – USP*, novembro 2003, p. 63-101.
- DUMÉNIL, G.; LÉVY, D. Superação da Crise, Ameaças de Crises e Novo Capitalismo. In: CHESNAIS, F. [et al]. *Uma Nova Fase do Capitalismo?* São Paulo: Xamã, 2003, p. 15-41.
- DURKHEIM, E. *As regras do método sociológico*. 3^a ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- EASTERLY, W.; LEVINE, R. *Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions*. April 1997.
- ELLERY JR., R.; GOMES, V. *Modelo de Solow, Resíduo de Solow e Contabilidade do Crescimento*. Brasília: Texto para Discussão, 2003.
- ESPARCIA PÉREZ, J. La nueva estructura de la política europea de desarrollo rural 2007-2013. Innovaciones y Retos. In: GÓMEZ ESPÍN, J. M.; MARTÍNEZ MEDINA, R. (Org.). *Desarrollo Rural en el Siglo XXI: Nuevas orientaciones y territorios*. Univ. de Murcia, Servicio de Publicaciones, 2009, p. 167-202.
- _____. *Política Europea de Desarrollo Territorial en Areas Rurales. Foro IESA sobre cohesión de los territorios rurales*. Instituto de Estudios Sociales Avanzados: Córdoba, 29 de abril de 2015.
- EUROPEAN UNION. Jornal Oficial das Comunidades Europeias. *Acto Único Europeu*. Luxemburgo/Haia: 29 de junho de 1987.
- _____. Comisión Europea. *El futuro del mundo rural*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1988.
- _____. Consejo Europeo. *Reglamento (CEE) nº 2052 del Consejo*. Luxemburgo: 24 de junio de 1988a.
- _____. Jornal Oficial das Comunidades Europeias. *Tratado da União Europeia*. Maastricht: 29 de julho de 1992.
- _____. Jornal Oficial das Comunidades Europeias. *Tratado relativo à adesão do Reino da Noruega, da República da Áustria, da República da Finlândia e do Reino da Suécia à União Europeia*. Corfu, Grécia: 24 de junho de 1994. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/>>. Acesso em: 30 dez. 2015.

- _____. Jornal Oficial das Comunidades Europeias. **LEADER II: Desenvolvimento das zonas rurais desfavorecidas da União Europeia**. Luxemburgo: 1 de julho de 1994a. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-pt/euro/p1-1.htm>>. Acesso em: 09 set. 2016.
- _____. Comissão Europeia. **Rede Europeia do Desenvolvimento Rural: Observatório Europeu LEADER**. 1994b. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-pt/euro/r1-2.htm>>. Acesso em: 09 set. 2016.
- _____. Jornal Oficial das Comunidades Europeias. **Decisão do Conselho da União Europeia que adapta os instrumentos relativos à adesão de novos Estados-membros à União Europeia**. Bruxelas: 1 de janeiro de 1995. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/>>. Acesso em: 30 dez. 2015.
- _____. Comissão Europeia. **A Europa Rural no horizonte 2000: visando uma política integrada de desenvolvimento duradouro**. 1996. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-pt/biblio/cork/>>. Acesso em: 09 set. 2016.
- _____. Comissão Europeia. Colóquio Especial LEADER: Para uma nova Iniciativa de Desenvolvimento Rural – 800 Leaders exprimem-se. In: EUROPEAN UNION. (Org.). **Leader Magazine n. 16**, inverno, 1998.
- _____. Comissão Europeia. **Agenda 2000: Para uma União reforçada e alargada**. Bruxelas: Comissão Europeia, Programa Prioritário de Publicações 1999.
- _____. Comissão Europeia. **Leader Plus: a iniciativa comunitária para o desenvolvimento rural (2000-2006)**. 1999a. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-pt/euro/p1-0.htm>>. Acesso em: 09 set. 2016.
- _____. European Commission. **CAP Reform: Rural Development**. Brussels: Directorate General for Agriculture, December 1999b.
- _____. Observatório Europeu LEADER. **A competitividade territorial: conceber uma estratégia de desenvolvimento territorial à luz da experiência LEADER**. Fascículo nº 1 – “Inovação em Meio Rural”. Bruxelas: Observatório LEADER, dezembro 1999c.
- _____. Observatório Europeu LEADER. **A competitividade social: conceber uma estratégia de desenvolvimento territorial à luz da experiência LEADER**. Fascículo nº 2 – “Inovação em Meio Rural”. Bruxelas: Observatório LEADER, junho 2000.
- _____. Observatório Europeu LEADER. **A competitividade ambiental: conceber uma estratégia de desenvolvimento territorial à luz da experiência LEADER**. Fascículo nº 3 – “Inovação em Meio Rural”. Bruxelas: Observatório LEADER, junho 2000a.
- _____. Observatório Europeu LEADER. **A competitividade econômica: conceber uma estratégia de desenvolvimento territorial à luz da experiência LEADER**. Fascículo nº 4 – “Inovação em Meio Rural”. Bruxelas: Observatório LEADER, julho 2000b.
- _____. Observatório Europeu LEADER. **Lutar contra a exclusão social no meio rural**. “Inovação em Meio Rural”. Bruxelas: Observatório LEADER, julho 2000c.

- _____. European Commission. ***The common agricultural policy: 2000 Review.*** Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001.
- _____. Comissão Europeia. O LEADER, instrumento para a diversificação económica e a qualidade de vida no Sudoeste da Irlanda – O Tigre Duhallow. In: EUROPEAN UNION. (Org.). ***Leader Magazine n. 25***, inverno, 2001a.
- _____. Comissão Europeia. O LEADER em Livradois-Forez (Auvergne/França): Um mais para o Parque. In: EUROPEAN UNION. (Org.). ***Leader Magazine n. 25***, inverno, 2001b.
- _____. Comissão Europeia (Comunicações). ***Governança Europeia: um livro branco.*** Luxemburgo: Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 12 outubro 2001c.
- _____. European Commission. ***Overview of the implementation of rural development policy in the programming period 2000–2006: some facts and figures.*** Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2003.
- _____. Jornal Oficial das Comunidades Europeias. ***Actos relativos à adesão da República Checa, da República da Estónia, da República de Chipre, da República da Letónia, da República da Lituânia, da República da Hungria, da República de Malta, da República da Polónia, da República da Eslovénia e da República Eslovaca à União Europeia.*** Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2003a.
- _____. European Commission. ***Rural Development in the European Union.*** Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2003b.
- _____. Comisión Europea. ***Conferencia de Salzburgo sobre desarrollo rural: Menos Bruselas y más Salzburgo, Saboya o Eslovenia del Sur.*** Salzburgo, 12 de nov. de 2003c. Disponível em: <http://europa.eu.int/comm/agriculture/ecrd2003/index_en.htm>. Acesso em: 19 fev. 2016.
- _____. European Commission. ***Planting Seeds for Rural Futures: Rural Policy Perspectives for a Wider Europe.*** 2º European Conference on Rural Development, Salzburg Conference Centre in Salzburg (Austria). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004.
- _____. Jornal Oficial das Comunidades Europeias. ***Regulamento (CE) nº 1290/2005 do Conselho, de 21 de junho de 2005, relativo ao financiamento da política agrícola comum.*** Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2005.
- _____. Jornal Oficial das Comunidades Europeias. ***Tratado relativo à adesão da República da Bulgária e da Roménia à União Europeia.*** Luxemburgo: 21 de Junho de 2005a. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/>>. Acesso em: 10 jan. 2016.
- _____. Comissão Europeia. ***A abordagem Leader – Um guia básico.*** Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2006.

- _____. European Commission. **New perspectives for EU rural development.** Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006a.
- _____. Jornal Oficial da União Europeia. **Tratado de Lisboa que Altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que Institui a Comunidade Europeia.** Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2007.
- _____. European Commission. **InfoRegio Panorama Magazine.** Brussels: Regional Policy DG, nº 26, June 2008.
- _____. European Commission. **Ex-post evaluation of LEADER+.** Submitted by Metis GmbH with AEIDL and CEU as subcontractors. Vienna, 2010.
- _____. Comissão Europeia. **Comunicação da Comissão: Europa 2020: Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.** Bruxelas, 2010a.
- _____. European Commission. **Rural Development in the European Union: Report 2011.** Brussels: Agriculture and Rural Development DG, December 2011.
- _____. European Commission. **EU Rural Review: LEADER and Cooperation.** Brussels: European Network for Rural Development; Agriculture and Rural Development DG, nº 11, Spring 2012.
- _____. European Commission. **The Common Agricultural Policy: A story to be continued.** Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012a.
- _____. European Commission. **Session 3: How to measure the performance and added value of CLLD? Community-Led Local Development Workshop.** Brussels, 1st June 2012b.
- _____. European Commission. **How European Cohesion Policy – ESF and ERDF – envisage to implement CLLD.** Brussels, 1st June 2012c.
- _____. Jornal Oficial das Comunidades Europeias. **Tratado relativo à adesão da República da Croácia à União Europeia.** Luxemburgo: 24 de abril de 2012d. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/>>. Acesso em: 10 jan. 2016.
- _____. Jornal Oficial das Comunidades Europeias. **Tratado da União Europeia (Versão Consolidada).** Luxemburgo: 26 de outubro de 2012e. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/>>. Acesso em: 10 jan. 2016.
- _____. European Commission. **Overview of CAP Reform 2014-2020.** Agricultural Policy Perspectives Brief, nº5, December 2013.
- _____. Official Journal of the European Union. **Regulation (EU) nº 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) nº 1698/2005.** Luxembourg: Publications Office of the European Union, 20 December 2013a.

- _____. European Commission. ***EU Rural Review: Knowledge Transfer and Innovation in Rural Development Policy.*** Brussels: European Network for Rural Development; Agriculture and Rural Development DG, nº 16, Summer 2013b.
- _____. Comissão Europeia. ***Memo: A política agrícola comum (PAC) e a agricultura na Europa – Perguntas frequentes.*** Bruxelas, 26 de junho de 2013c.
- _____. European Commission. ***Number of Rural Development Programmes per country (total of 118).*** Brussels: Agriculture and Rural Development DG, 2014.
- _____. Comissão Europeia. ***Resumo do Acordo de Parceria para Portugal, 2014-2020.*** Bruxelas, 30 de julho de 2014a.
- _____. Comité Económico e Social Europeu. ***Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre o Desenvolvimento local de base comunitária enquanto instrumento da política de coesão 2014-2020 para o desenvolvimento local, rural, urbano e peri-urbano.*** ECO/366, Bruxelas, 11 de dezembro de 2014b.
- _____. ***Orientações para os Intervenientes Locais sobre o Desenvolvimento Local de Base Comunitária.*** Fundos Europeus Estruturais e de Investimento: Orientações para os Estados-Membros e as Autoridades. Bruxelas, agosto de 2014c.
- _____. Comissão Europeia. ***Compreender as políticas da União Europeia: Como funciona a União Europeia.*** Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2014d.
- _____. Comissão Europeia. ***Compreender as políticas da União Europeia: Agricultura.*** Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2014e.
- _____. European Commission. ***Europa: Guia do Professor.*** Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2015. Disponível em: <<http://bookshop.europa.eu/>>. Acesso em: 12 fev. 2016.
- _____. European Commission. ***2014-2020 EAFRD funding per Member State (EUR million).*** Brussels: Agriculture and Rural Development DG, 2015a.
- _____. European Commission. ***EU budget 2014.*** Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015b.
- _____. European Commission. ***O orçamento da União Europeia num relance.*** Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2015c.
- _____. Conselho Europeu. ***O Conselho Europeu: o órgão estratégico da União Europeia.*** Luxemburgo: 2015d. Disponível em: <<http://www.consilium.europa.eu/pt/european-council/>>. Acesso em: 23 fev. 2016.
- _____. European Commission. ***Overview of the 118 different Rural Development Programmes (RDPs) for 2014-2020.*** Brussels: Agriculture and Rural Development DG, 2016.

- _____. Parlamento Europeu. **Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional**. Fichas técnicas sobre a União Europeia, 2016a.
- _____. Parlamento Europeu. **Coesão Económica, Social e Territorial**. Fichas técnicas sobre a União Europeia, 2016b.
- _____. Parlamento Europeu. **Fundo de Coesão**. Fichas técnicas sobre a União Europeia, 2016c.
- FAVARETO, A. S. **Paradigmas do Desenvolvimento Rural em Questão – Do Agrário ao Territorial**. 2006. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental, Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental) – Universidade de São Paulo, São Paulo.
- _____. A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou “inovação por adição”? **Revista Estudos Avançados**. São Paulo: USP, nº 24 (68), p. 299-319, 2010.
- FIORI, J. L. Globalização e Governabilidade Democrática. **Physis: Revista Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, 7 (1), 1997, p. 137-161.
- _____. Introdução: De volta à questão da riqueza de algumas nações. In: FIORI, J. L. (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Editora Vozes, 2000, p. 11-46.
- FLICK, U. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009a.
- FLICK, U. **Qualidade na pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009b.
- FLIGSTEIN, N. O Mercado enquanto Política: Uma Abordagem Político-Cultural às Instituições de Mercado. In: PEIXOTO, J.; MARQUES, R. (Org.). **A Nova Sociologia Económica. Uma Antologia**. Oeiras (Portugal): Celta Editora, 2003, p. 195-227.
- FONTAINE, P. **Compreender as políticas da União Europeia: a Europa em 12 lições**. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2014.
- FOTECE. Fórum Territorial de Desenvolvimento dos Cerrados Piauienses. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável**. Uruçuí: FOTECE, 2007.
- FRANÇA, L. P. (Org.) **Guia do CONSAD: Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local**. Rio de Janeiro: IBAM/DES/NEL, 2003.
- FRISCHTAK, C. R. Os caminhos do desenvolvimento: antigas questões e novas perspectivas. In: SICSÚ, J.; CASTELAR, A. (Org.). **Sociedade e Economia: Estratégias de Crescimento e Desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2009, p. 99-109.
- FUKUYAMA, F. **O fim da história e o último homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.
- _____. Social capital, civil society and development. **Third World Quarterly**, vol. 22, nº 1, p. 7– 20, 2001.
- _____. **Construção de Estados: governo e organização mundial no século XXI**. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

_____. What Is Governance? **CGD Working Paper 314**. Washington, DC: Center for Global Development, 2013. Disponível em: <<http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1426906>>. Acesso em: 23 out. 2016.

FURTADO, Celso. Os Desafios da Nova Geração. **Revista de Economia Política**. São Paulo: v. 24, n. 4 (96), p. 483-486, outubro-dezembro, 2004.

GALLARDO-COBOS, R. Rural development in the European Union: the concept and the policy. **Agronomía Colombiana**, nº 28(3), p. 475-481, 2010.

_____. **La reforma de las políticas europeas de desarrollo y cohesión territorial**. Primea Sesión: La Nueva Programación Estratégica del Desarrollo. Universidad de Córdoba, Córdoba, 24 de abril de 2013.

_____. **La aplicación de la nueva política europea de desarrollo rural. Foro IESA sobre cohesión de los territorios rurales**. Instituto de Estudios Sociales Avanzados: Córdoba, 29 de abril de 2015.

GALVÃO, O. J. A. Políticas Regionais na União Europeia desde o Tratado de Roma e Lições para o Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**. Fortaleza, v. 45, n. 2, p. 32-53, abril/jun., 2014.

GARCÍA MORO, J. A. **El despoblamiento del medio rural no cesa**. Córdoba: La Red Estatal de Desarrollo Rural, 2015.

GAROFOLI, G. **O exemplo italiano**. Ensaios FEE, Porto Alegre (14), 1993, p. 49-75.

GAY, S.H.; OSTERBURG, B.; BALDOCK, D.; ZDANOWICZ, A. **Recent evolution of the EU Common Agricultural Policy (CAP): state of play and environmental potential**. EU project 'Impact of Environmental Agreements on the CAP', March 2005.

GELLNER, E. O Advento do Nacionalismo e sua Interpretação: Os mitos da nação e da classe. In: BALAKRISHNAN, G. (Org.). **Um Mapa da Questão Nacional**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000, p. 107-154.

GHORRA-GOBIN, C. The comparative social science approach. **Management of Soci-al Transformations – MOST**, Discussion Paper No. 40, December 1998.

GIBBS, G. **Análise de dados qualitativos**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GIDDENS, A.; SUTTON, P. W. **Sociología**. Madrid: Alianza Editorial, 2013.

GIERULSKA, J. **Presentation: Expectations and reality of the LEADER delivery in Poland: the challenges ahead**. Brussels, 11th of October, 2012.

GIVORD, D. Defender o modelo rural e agrícola europeu na OMC. In: EUROPEAN UNION. (Org.). **Leader Magazine n. 25**, inverno 2001.

GRANDO, M. Z. **Um retrato da agricultura familiar gaúcha**. Textos para Discussão FEE N° 98, Porto Alegre, dezembro de 2011.

- GRANOVETTER, M. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*. Vol. 91, Issue 3, p. 481-510, nov. 1985.
- GRAZIANO DA SILVA, J. Velhos e novos mitos do rural brasileiro. *Revista Estudos Avançados*. São Paulo: USP, nº 15 (43), 2001, p. 37-50.
- _____.; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. (Org.) *Fome Zero: A experiência brasileira*. Brasília: MDA, 2010.
- GUIMARÃES, L. Antecedentes e Evolução do Planejamento Territorial no Brasil. In: FAVARETO, A. [et al]. *Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil: Avanços e Desafios*. Brasília: IICA, 2010, p. 47-80.
- GUINNANE, T. W. *Trust: A Concept Too Many*. Center Discussion Paper nº 907 – Economic Growth Center, Yale University, February 2005.
- GURISATTI, P. O Nordeste Italiano: nascimento de um novo modelo de organização industrial. In: URANI, A.; COCCO, G.; GALVÃO, A. P. (Org.). *Empresários e Empregos nos Novos Territórios Produtivos*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999, p. 77-99.
- HAESBAERT, R. *O mito da desterritorialização: do 'fim dos territórios' à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- HARRISON, G. From the Global to the Local? Governance and Development at the Local Level: Reflections from Tanzania. *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 46, No. 2 (Jun., 2008), p. 169-189.
- HARVEY, D. *Espaços de Esperança*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.
- _____. *A Produção Capitalista do Espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.
- _____. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Edições Loyola, 2012.
- HEALEY, P. Transforming governance: Challenges of institutional adaptation and a new politics of space. *European Planning Studies*, v. 14, nº. 3, April 2006, p. 299-320.
- HERMIDA, C. C. *Padrão de especialização comercial e crescimento econômico: uma análise sobre o Brasil no contexto da fragmentação da produção e das cadeias globais de valor*. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Economia, 2016.
- HERREROS VÁZQUEZ, F. ¿Por qué confiar? Formas de creación de confianza social. *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm. 4, octubre-diciembre, 2004. México, D. F., p. 605-626.
- HILFERDING, R. *O capital financeiro*. São Paulo: Nova Cultura, 1985.
- HOBSBAWM, E. J. *Revolutionaries: Contemporary Essays*. New York: Pantheon Books, 1973.

- _____. *Da Revolução Industrial Inglesa ao Imperialismo*. Rio de Janeiro: Editora Forense-Universitária, 2^a Edição, 1979.
- _____. *Los ecos de la Marseillesa*. Barcelona: Editorial Crítica, 1992.
- _____. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.
- HOOGHE, L.; MARKS, G. Types of Multi-Level Governance. *European Integration Online Papers (EIoP)*, vol. 5, nº 11, 2001, p. 1-24.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Coordenação de População e Indicadores Sociais *Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2001*. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.
- _____. *Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2002*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.
- _____. *Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2006*. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.
- _____. *Perfil dos Estados Brasileiros 2012*. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.
- _____. *Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2015*. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.
- IESA. Instituto de Estudios Sociales Avanzados. Foro IESA sobre la Cohesión de los Territorios Rurales. *Del Desarrollo Rural al Desarrollo Territorial: Reflexiones a partir de la experiencia española*. Córdoba, España: diciembre, 2009.
- _____. Instituto de Estudios Sociales Avanzados. Foro IESA sobre la Cohesión de los Territorios Rurales. *Contribución al debate sobre la reforma de las políticas agrarias, rurales y de cohesión territorial en la Unión Europea en el escenario 2014-2020*. Córdoba, España: septiembre 2011.
- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Instituto de pesquisa centraliza dados de conselhos municipais e estaduais de 1999 a 2013*. Brasília: IPEA, 21 jan. 2015.
- JAMBOR, A.; HARVEY, D. *Review of the challenges of CAP reform*. Centre for Rural Economy Discussion Paper Series nº 27, April 2010.
- JESUS, C. M. *Desenvolvimento Territorial Rural: Análise Comparada entre os Territórios Constituídos Autonomamente e os Induzidos pelas Políticas Públicas no Brasil e na Espanha*. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, Minas Gerais, 2013.
- JEZIORNY, D. L. Indicações Geográficas e Difusão de Tecnologia no Mercado de Vinhos Finos: um estudo comparado entre territórios no Brasil e na Espanha. In: ORTEGA, A. C.; MOYANO ESTRADA, E. (Org.). *Desenvolvimento em Territórios*

Rurais: Estudos Comparados de Brasil e Espanha. 1ed. Campinas: Alínea, 2015, v. 1, p. 231-254.

JOUEN, M. A Europa rural na viragem do terceiro milênio. In: EUROPEAN UNION. (Org.). **Leader Magazine n. 25**, inverno 2001.

JUNTA DE ANDALUCÍA. Consejería de Agricultura y Pesca. **Evaluación Intermedia de la Iniciativa Comunitaria Leader II en Andalucía, Informe Regional, Volumen I**. Sevilla, junio 1999.

_____. Consejería de Agricultura y Pesca. **Evaluación Intermedia de la Iniciativa Comunitaria Leader II en Andalucía, Informe Regional, Volumen II-1/2**. Sevilla, junio 1999a.

_____. Consejería de Agricultura y Pesca. **Evaluación Intermedia de la Iniciativa Comunitaria Leader II en Andalucía, Informe Regional, Volumen II-2/2**. Sevilla, junio 1999b.

JUSTO, M. **O segredo que faz da Alemanha a economia mais sólida do mundo**. BBC Mundo, 31 janeiro 2016. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/01/160131>>. Acesso em: 9 fev. 2016.

KAUFMANN D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M. **The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues**. Policy Research Working Paper 5430, The World Bank, Development Research Group, Macroeconomics and Growth Team, September 2010.

KHAIR, A. Caminhos para o Desenvolvimento: Uma visão estratégica. In: SICSÚ, J.; CASTELAR, A. (Org.). **Sociedade e Economia: Estratégias de Crescimento e Desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2009, p. 59-70.

KNOBLAUCH, H. Focused Ethnography. **Forum: Qualitative Social Research**, v. 6, n. 3, art. 44, September 2005.

KOOIMAN, J. Gobernar en Gobernanza. In: MARTÍNEZ, A. C. (Org.). **La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p. 57-82.

LABART, K. **What is hidden behind the indicators of ethnolinguistic fragmentation?** Working Paper: Fondation pour les études et recherches sur le développement international, 7 juin 2010.

LANDES, D. S. **A riqueza e a pobreza das nações: por que algumas são tão ricas e outras tão pobres**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1998.

LEONTIEF, W. Academic Economics. **Science**, 217. 1982, p. 331-336.

LIJPHART, A. Comparative Politics and the Comparative Method. **The American Political Science Review**, vol. 65, nº 3 (Sep. 1971), p. 682-693.

- LIMA, A. R. M. *Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável – DLIS: um olhar sob a perspectiva dos agentes implementadores*. 147 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2006.
- LIPIETZ, A. *Mirages and Miracles: The Crises of Global Fordism*. London: Verso, 1987.
- LOPEZ, J.; CARVALHO, Fernando C. Uma estratégia de desenvolvimento na tradição keynesiana-estruturalista. In: SICSÚ, J.; CASTELAR, A. (Org.). *Sociedade e Economia: Estratégias de Crescimento e Desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2009, p. 51-57.
- LOPES, T. H. C. R.; HORA, D. P. A (des)identidade do Território do Sisal e uma nova proposta de reconfiguração espacial. In: *VI Encontro de Economia Baiana*, setembro 2010, p. 280-296.
- LORIZ-HOFFMANN, J. *Key elements of strategic programming of the EU's Rural Development Policy after 2013*. Workshop Strategic Programming and Monitoring and Evaluation for RDPs 2014-2020. Brussels, 14 March 2012.
- LÖWY, M. A teoria do desenvolvimento desigual e combinado. *Actuel Marx nº 18*, 1995, p. 73-80.
- LUST, E.; NDEGWA, S. Governance Challenges in the Face of Transformation. *Middle East Law and Governance Journal*, nº 2, 2010, p. 113-123.
- MAGALHÃES, J. C. Emancipação Político-Administrativa de Municípios no Brasil. In: CARVALHO, A. X. Y. [et al] (Org.). *Dinâmica dos municípios*. Brasília: IPEA, 2007, p. 13-52.
- MAGALHÃES, R. A. Desenvolvimento Econômico: escolha política e não técnica. In: SICSÚ, J.; CASTELAR, A. (Org.). *Sociedade e Economia: Estratégias de Crescimento e Desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2009, p. 239-248.
- MAIA, G. B. S.; PINTO, A. R.; DE CONTI, B. M. A atividade agropecuária no Sul do Brasil em municípios pertencentes e não pertencentes a Territórios da Cidadania. *BNDES Setorial 35*, Rio de Janeiro: BNDES Agropecuária, 2014, p. 85-118.
- MANN, M. Estados Nacionais na Europa e Noutros Continentes: Diversificar, Desenvolver, Não Morrer. In: BALAKRISHNAN, G. (Org.). *Um Mapa da Questão Nacional*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000, p. 311-332.
- MARQUES, R. Os trilhos da Nova Sociologia Económica. In: PEIXOTO, J.; MARQUES, R. (Org.). *A Nova Sociologia Económica. Uma Antologia*. Oeiras (Portugal): Celta Editora, 2003, p. 1-66.
- MARSHALL, A. *Principles of Economics*. Cambridge: MacMillan, 1920.
- MARTÍN RODRÍGUEZ, M. La reforma de los Fondos estructurales de la Comunidad Económica Europea. *Estudios Regionales*, nº 22, 1988, p. 223-240.

- MARTÍNEZ, A. C. La Gobernanza Hoy: Introducción. In: MARTÍNEZ, A. C. (Org.). **La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia.** Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p. 11-36.
- MARX, K. **O Capital: Crítica da Economia Política. Tomo 1 (Capítulos I a XII).** São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996a.
- _____. **O Capital: Crítica da Economia Política. Tomo 2 (Capítulos XIII a XXV).** São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996b.
- MATOS, V.; ORTEGA, A. C. **Os Distritos Industriais.** Instituto de Economia – Universidade Federal de Uberlândia (IE/UFU), 2014 (*mimeo*).
- MAYNTZ, R. El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. **Revista del CLAD – Reforma y Democracia**, Caracas, nº 21 (Oct. 2001), p. 1-8.
- MAYS, N.; POPE, C. Rigour and qualitative research. **BMJ**, v. 311, 8 July 1995, p. 109-112.
- MCKNIGHT, D. H.; CHERVANY, N. L. Trust and Distrust Definitions: One Bite at a Time. In: FALCONE, R.; SINGH, M.; TAN, Y.-H. (Org.). **Trust in Cyber-societies**, LNAI 2246, 2001, p. 27-54.
- MÉNDEZ, R. Innovación y Redes Locales como Estrategias de Desarrollo Territorial. **Treballs de la Societat Catalana de Geografia**, nº 55, 2003, p. 177-198.
- MERLINO, A.; MARTÍNEZ, A. Integración de métodos cualitativos y cuantitativos: Construyendo e interpretando clusters a partir de la teoría fundamentada y el análisis del discurso. **Forum: Qualitative Social Research**, v. 8, n. 1, art. 21, enero 2007.
- MERTON, R.; KENDALL, P. The Focused Interview. **American Journal of Sociology**, Vol. 51, No. 6 (May, 1946), p. 541-557.
- MILL, J. S. **Sistema de Lógica Dedutiva e Indutiva.** São Paulo: Abril, 1974.
- MONTEAGUDO CUESTA, C. **Primer pilar de la PAC: pagos directos y medidas de mercado.** DG Producciones y Mercados Agrarios, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Madrid, 6 de mayo de 2015.
- MOORE JR., B. **As Origens Sociais da Ditadura e da Democracia: Senhores e Camponeses na Construção do Mundo Moderno.** São Paulo: Martins Fontes, 1983.
- MOURA, J. T. V. Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRS) e a construção democrática: esfera pública de debate entre agricultores familiares e o Estado? In: **Organizações rurais & agroindustriais.** Lavras: Ano/Vol. 9, nº 002, p. 241-255, 2007.
- MOYANO ESTRADA, E. El concepto de capital social y su utilidad para el análisis de las dinámicas del desarrollo. **Economia Ensaios**. Uberlândia, v. 13 (2) – v. 14 (1), jul. e dez. 1999, p. 3-39.

- _____. Nuevas orientaciones de la política europea de desarrollo rural. *Revista de Fomento Social*, nº 60, 2005, p. 219-241.
- _____. Capital Social, Gobernanza y Desarrollo en Areas Rurales. *Revista Ambiente*, nº 82, 2009, p. 23-34.
- _____. *Del desarrollo rural al desarrollo territorial*. Seminario Ruraland. Antequera, 26 de mayo de 2010.
- _____. *Some Reflections about the CAP Reform Proposals from the Territorial Perspective*. The CAP towards 2020: taking stock with civil society. EC, Brussels, 13 July 2012.
- _____. *La Unión Europea: Un complejo proceso de integración política y económica*. IESA-CSIC: Córdoba, 2014.
- _____. *Reflexiones Sociológicas sobre la Política de Cohesión Territorial en la U.E.* Acto de inauguración del curso académico. Córdoba, 28 de octubre de 2014a.
- _____. A Nova Política Europeia de Desenvolvimento Territorial. In: ORTEGA, A. C.; MOYANO ESTRADA, E. (Org.). *Desenvolvimento em Territórios Rurais: estudos comparados de Brasil e Espanha*. Campinas: Editora Alínea, 2015, p. 53-83.
- _____. A Implementação Regional da Política Europeia de Desenvolvimento Territorial: o caso da Andaluzia (Espanha). In: ORTEGA, A. C.; MOYANO ESTRADA, E. (Org.). *Desenvolvimento em Territórios Rurais: estudos comparados de Brasil e Espanha*. Campinas: Editora Alínea, 2015a, p. 179-200.
- _____.; RUEDA CATRY, C. La PAC y su incidencia en la concertación social. In: Fundación de Estudios Rurales. (Org.). *Fundación de Estudios Rurales ANUARIO 2012*. 1ed. Madrid: Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos (UPA), 2016, p. 65-75.
- _____.; ORTEGA, A. C. A Reforma da PAC para o Período 2014-2020: uma aposta no desenvolvimento territorial. *RESR*. Piracicaba-SP, vol. 52, nº 04, p. 687-704, Out/Dez 2014.
- _____.; _____. O Significado das Políticas Europeias de Coesão (2014-2020): Uma aposta no enfoque territorial. *Revista de Desenvolvimento Econômico*. Salvador, Ano XVI nº 30, dezembro de 2014a.
- MURPHY, A. B. Territorial Policies in Multiethnic States. *Geographical Review*, Vol. 79, No. 4 (Oct., 1989), p. 410-421.
- MYRDAL, G. *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1972.
- NARDI, A. *Rural development in Latin America. A critical territorial approach*. Paper presented at Nordic geographers Meeting, Bergen, Norway, 2007.
- NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. *Revista Estudos Avançados*. São Paulo: USP, nº 15 (43), p. 83-100, 2001.

NEDER, H. D. *Amostragem em pesquisas socioeconômicas*. Campinas: Editora Alínea, 2008.

NOGUEIRA, M. A. Desenvolvimento, Estado e Sociedade: as relações necessárias, as coalizões possíveis e a institucionalidade requerida. In: CARDOSO JR, J. C.; SIQUEIRA, C. H. R. (Org.). *Diálogos para o Desenvolvimento, Volume 1*. Brasília: Ipea, 2009, p. 47-55.

NORTH, D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

O'BRIEN, R. *Global Financial Integration: the end of geography*. London: Chatham House Papers, 1992.

O'NEILL, M. The Discourse of Good Governance in Development Cooperation Ireland: From Constructive Ambiguity to Written Policy. *Trócaire Development Review*, Dublin, 2006, p. 57-72.

OLIVEIRA, G. B. de. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. *Revista da FAE*. Curitiba: v. 5, n. 2, p. 37-48, mai./ago. 2002.

OLVERA HERNÁNDEZ, J. I.; CAZORLA MONTERO, A; RAMÍREZ VALVERDE, B. La política de desarrollo rural en la Unión Europea y la iniciativa Leader, una experiencia de éxito. *Región y Sociedad*. Hermosillo, Sonora, México, vol. XXI, n. 46, 2009.

OHMAE, K. *Poder da tríade: a emergência da concorrência global*. São Paulo: Editora Pioneira, 1989.

_____. *O fim do Estado-nação*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

ORTEGA, A. C. *Agronegócios e representação de interesses no Brasil*. Uberlândia: Edufu, 2005.

_____. Desenvolvimento territorial rural no Brasil: limites e potencialidades dos CONSADS. *RER*, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 02, p. 275-300, abr./jun. 2007.

_____. *Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural*. Campinas, SP: Editora Alínea; Uberlândia, MG: EDUFU, 2008.

_____. Desarrollo territorial rural y estructuras de gobernanza en Brasil. *Sociedad y Territorio*, vol. xii, núm. 38, 2012, p. 149-179.

_____. *Percursos de uma Vida Acadêmica: Acaso, Inconsciência e Intencionalidade*. Memorial de Professor Titular. Uberlândia, IE/UFU, 2014.

_____. Políticas Públicas Territoriais Rurais no Brasil. In: ORTEGA, A. C.; MOYANO ESTRADA, E. (Org.). *Desenvolvimento em Territórios Rurais: estudos comparados de Brasil e Espanha*. Campinas: Editora Alínea, 2015, p. 27-51.

_____.; CARDOSO, A. Potencialidades e limites de uma política de desenvolvimento local: o Pronaf à luz do Leader. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 40, nº 2, abr./jun. 2002.

- _____.; MENDONÇA, N. C. Estratégias de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil: continuidades e rupturas. In: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA FILHO, N. (Org.). *Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária*. Campinas: Editora Alínea, 2007, p. 93-121.
- _____.; JEZIORNY, D. L. *Vinho e território: a experiência do Vale dos Vinhedos*. Campinas: Editora Alínea, 2011.
- _____.; SILVA, F. P. M. Uma visão crítica do desenvolvimento territorial e dos novos espaços de governança. *Revista de Desenvolvimento Econômico*. Salvador, Ano XIII, n. 23, p. 32-52, jul. 2011.
- _____.; JESUS, C. M. *Café e território: a cafeicultura no Cerrado Mineiro*. Campinas: Editora Alínea, 2012.
- _____. MATOS, V. A. Outra Economia para a Nova Sociologia Econômica. *Revista Econômica*, Niterói, v.14, n.2, p. 137-156, dezembro 2012.
- _____.; MOYANO ESTRADA, E. Apresentação. In: ORTEGA, A. C.; MOYANO ESTRADA, E. (Org.). *Desenvolvimento em Territórios Rurais: estudos comparados de Brasil e Espanha*. Campinas: Editora Alínea, 2015, p. 9-23.
- PAMPLONA, L. De baixo para cima: o sentido da construção do planejamento para o desenvolvimento. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*. Brasília: v. 1, nº 2, 2011, p. 21-40.
- PEDRÃO, F. C. *Economia, política e poder na periferia globalizada*. Salvador: Editora JusPodivm, 2009.
- PERAFÁN, M. E. V. *O Território do Desenvolvimento e o Desenvolvimento dos Territórios: o Novo Rosto do Desenvolvimento no Brasil e na Colômbia*. 302 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal, 2007.
- PEREIRA, M. Governança Territorial Multinível: Fratura(s) entre Teoria e Prática(s). *DRd - Desenvolvimento Regional em Debate*, v. 4, n. 2, p. 4-20, jul./dez. 2014.
- PÉREZ FRA, M. del M. La iniciativa comunitaria Leader en el marco teórico de la política agraria. *Revista Galega de Economía*. Santiago de Compostela, vol. 13, núm. 1-2, junio-diciembre, 2004.
- PÉREZ YRUELA, M.; GINER, S. Comparatismo: el estado de la cuestión. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 31. Julio-septiembre 1985, p. 9-45.
- _____.; SUMPSI, J. M.; LÓPEZ, E.; BARDAJÍ, I. El enfoque territorial del desarrollo en zonas rurales: de la teoría a la práctica. In: ORTEGA, A. C.; MOYANO ESTRADA, E. (Org.). *Desarrollo en territorios rurales: estudios comparados en Brasil y España*. Campinas: Editora Alínea, 2016, p. 25-74.
- PERICO, R. E. *Identidade e território no Brasil*. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 2009.

- PESSOA, S. Duas Visões a Respeito das Estratégias de Desenvolvimento. In: SICSÚ, J.; CASTELAR, A. (Org.). *Sociedade e Economia: Estratégias de Crescimento e Desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2009, p. 71-81.
- PETERS, G. B.; PIERRE, J. ¿Por qué ahora el interés por la Gobernanza? In: MARTÍNEZ, A. C. (Org.). *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p. 37-56.
- PIATTONI, S. *Multi-level Governance in the EU. Does it Work?* Globalization and Politics: A Conference in Honor of Suzanne Berger. MIT, May 8 and 9, 2009.
- PIERRE, J. Introduction: Understanding Governance. In: PIERRE, J. (Org.) *Debating governance. Authority, steering and democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 1-12.
- PIKETTY, T. *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- _____. *A economia da desigualdade*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.
- PIMENTEL, A. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. *Cadernos de Pesquisa*, n. 114, p. 179-195, novembro/2001.
- PIRES, E. L. S. As lógicas territoriais do desenvolvimento: diversidades e regulação. *Interações - Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, vol. 8, nº 2, p. 155-163, set. 2007.
- POCHMANN, M. Apresentação. In: CARVALHO, A. X. Y. [et al] (Org.). *Dinâmica dos municípios*. Brasília: IPEA, 2007, p. 7.
- POLANYI, K. *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press, 1954.
- PONDÉ, J. L. Instituições e Mudança Institucional: uma Abordagem Schumpeteriana. *Revista Economia*. Brasília: v. 6, n. 1, 2005, p. 119-160.
- PONZANO, P.; HERMANIN, C.; CORONA, D. The Power of Initiative of the European Commission: A Progressive Erosion? *Study & Research 89*. Notre Europe: jan 2012.
- POSNER, D. N. Measuring Ethnic Fractionalization in Africa. *American Journal of Political Science*, vol. 48, nº 4, October 2004, p. 849-863.
- PRATS CATALÀ, J. Modos de Gobernación de las Sociedades Globales. In: MARTÍNEZ, A. C. (Org.). *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p. 145-172.
- PROULX, J. Quebec (Canadá): "americanizar" o modelo europeu de desenvolvimento rural. In: EUROPEAN UNION. (Org.). *Leader Magazine n. 25*, inverno 2001.
- PUTNAM, R. D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Khadir Editoras, 2011.

- RAGIN, C. C. *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Oakland: University of California Press, 1987.
- _____.; ZARET, D. Theory and Method in Comparative Research: Two Strategies. *Social Forces*, vol. 61, nº 3 (Mar., 1983), p. 731-754.
- RAPOPORT, M. *Os Estados nacionais frente à globalização*. Notas de Leitura, 2008, p. 166-171.
- RAUD, C. Bourdieu e a Nova Sociologia Econômica. *Tempo Social*. São Paulo: Vol. 19, n. 2, 2007, p. 203-232.
- REIS, J. A globalização como metáfora da perplexidade? Os processos geoeconómicos e o “simples” funcionamento dos sistemas complexos. In: SANTOS, B. de S. (Org.). *A Globalização e as Ciências Sociais*. São Paulo: Cortez, 2002, p. 105-132.
- _____. *Ensaios de Economia Impura*. Coimbra: Edições Almedina, 2007.
- RETO. *The European Network for Ornithological Tourism*. Spain, 2012.
- REZENDE, F. *Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução*. Textos para Discussão CEPAL/IPEA Nº 4. Brasília (DF): jun. 2009.
- RHODES, R. A. W. *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press, 1997.
- _____. La Nueva Gobernanza: Gobernar sin Gobierno. In: MARTÍNEZ, A. C. (Org.). *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p. 99-122.
- RIBEIRO, F. D. Desenvolvimento como Evolução. *Revista de História*, n. 148, p. 157-204, 2003.
- RIFKIN, J. *El fin del trabajo: nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*. Madrid: Círculo de Lectores, 1995.
- RIHOUX, B.; RAGIN, C. C. (Org.) *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2009.
- RINNE, P. *LEADER in Mozambique*. Workshop EC-World Bank. November 2013.
- RODRIGO, D.; ALLIO, L.; ANDRES-AMO P. *Multi-Level Regulatory Governance: Policies, Institutions and Tools for Regulatory Quality and Policy Coherence*. OECD Working Papers on Public Governance, nº 13, Paris: OECD Publishing, 2009.
- SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, ano I, n. I, julho de 2009.
- SACK, R. D. *Human Territoriality: its theory and history*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

- SAIZ, J. E.; JIMÉNEZ, S. R. Capital Social: una revisión del concepto. *Revista CIFE – Universidad Santo Tomás*, nº 13, p. 250-263, 2008.
- SANTOS, M. H. C. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 40, nº 3, 1997.
- SANTOS, M. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 4^a Ed. São Paulo: EDUSP, 2008.
- _____. *O Centro da Cidade do Salvador: Estudo de Geografia Urbana*. 2^a edição. São Paulo: EDUSP, 2012.
- SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. Território, territorialidade e desenvolvimento: diferentes perspectivas no nível internacional e no Brasil. In: ALVES, A. F.; CORRIJO, B. R.; CANDIOTTO, L. Z. P. (Org.). *Desenvolvimento Territorial e Agroecologia*. São Paulo: Expressão Popular, 2008, p. 15-32.
- SCATOLIN, F. D. *Indicadores de Desenvolvimento: Um Sistema para o Estado do Paraná*. 1989. Dissertação (Mestrado em Economia – Programa de Pós-Graduação em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- SCHARPF, F. W. Apuntes para una Teoría del Gobierno Multinivel en Europa. In: MARTÍNEZ, A. C. (Org.). *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p. 173-201.
- SCHRANK, A.; WHITFORD, J. The Anatomy of Network Failure. *Sociological Theory*, vol. 29, nº 3 (September 2011), p. 151-177.
- SCOTT, W. R. *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: SAGE Publications, 1995.
- SCHMITTER, P. C. Neocorporatismo y Estado. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 31. Julio-septiembre 1985, p. 47-78.
- SCHNEIDER, S.; SCHIMITT, C. J. O uso do método comparativo nas ciências sociais. *Cadernos de Sociologia*, Porto Alegre, v. 9, 1998, p. 49-87.
- _____.; TARTARUGA, I. G. P. Território e Abordagem Territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. *Raízes: Revista de Ciências Sociais*, Campina Grande, v. 23, nº 1/2, jan-dez 2004, p. 99-117.
- _____.; MATTEI, L.; CAZELLA, A. A. Histórico, Caracterização e Dinâmica Recente do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Org.). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre, p. 21-50, 2004.
- SCHUMPETER, J. A. *Teoria do Desenvolvimento Econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. São Paulo: Abril, 1982.

- SEN, A. The concept of development. In: CHENERY, H.; SRINIVASAN, T. N. (Org.). *Handbook of development economics, Volume I*. Netherlands: Elsevier Science Publishers, 1988, p. 10-26.
- _____. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia. das Letras, 1999.
- SENDING, O. J.; NEUMANN, I. B. Governance to Governmentality: Analyzing NGOs, States, and Power. *International Studies Quarterly*, Vol. 50, No. 3 (Sep., 2006), p. 651-672.
- SENRA, K. V. *Políticas e Instituições para Desenvolvimento Econômico Territorial. O caso do Brasil*. Santiago do Chile: ILPES, fev. 2010.
- SEPÚLVEDA, S.; RODRÍGUEZ, A.; ECHEVERRI, R. *Territorios Rurales, Estrategias y Políticas en América Latina*. Seminario Internacional “Territorio, Desarrollo Rural y Democracia”. IICA: Fortaleza, Brasil, 16-19 nov. 2003.
- SFORZI, F. El Distrito Industrial y El Viraje Territorial en el Análisis del Cambio Económico. *Revista Economía Industrial*. Madri: n. 359, 2006, p. 37-42.
- SICSÚ, J. A construção de uma estratégia de desenvolvimento. In: SICSÚ, J.; CASTELAR, A. (Org.). *Sociedade e Economia: Estratégias de Crescimento e Desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2009, p. 19-27.
- SILVA, F. P. M. Conselhos e consórcios: as políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil. *CEPPG Revista (Catalão)*, v. XV, p. 98-113, 2012.
- _____. *Desenvolvimento territorial: A experiência do Território do Sisal na Bahia*. 251 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, Minas Gerais, 2012a.
- _____. Desenvolvimento territorial: A experiência do Território do Sisal na Bahia. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 23, n. 3, p. 567-585, jul./set. 2013.
- _____. Desenvolvimento, Territorialidade e Identidade: a experiência do Território do Sisal na Bahia. In: ORTEGA, A. C.; MOYANO ESTRADA, E. (Org.). *Desenvolvimento em Territórios Rurais: Estudos Comparados de Brasil e Espanha*. 1ed. Campinas: Alínea, 2015, v. 1, p. 307-339.
- SIMON, H. The architecture of complexity. *Proceedings of the American Philosophical Society*. New York: 1962, 106, p. 467-482.
- SKOCPOL, T. *Estados e Revoluções Sociais: Análise Comparativa da França, Rússia e China*. Editorial Presença, 1979.
- SMITH, A. *A Riqueza das Nações*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- SMITH, N. *La geografía del desarrollo desigual*. 2013 (mimeo).
- SOJA, E. W. *The Political Organization of Space*. Association of American Geographers, Resource Paper nº 8, 1971.

- SOLOW, R. M. A Contribution to the Theory of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*. Cambridge: MIT Press, v. 70, n. 1, p. 65-94, Feb. 1956.
- SPILBORGHES, A. *Direito tributário*. Bahia: Editora Juspodvm. 2012.
- STIGLITZ, J. E. *Os exuberantes anos 90: uma nova interpretação da década mais próspera da história*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.
- STOKER, G. *Governance as theory: five propositions*. UNESCO, 1998, p. 17-28.
- STROGATZ, S. H. Exploring complex networks. *Nature*, v. 410, 8 march 2001, p. 268-276.
- SUMPSI, J. M. Desarrollo rural con enfoque territorial: diferencias y semejanzas de la experiencia de la Unión Europea y América Latina. In: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA FILHO, N. (Org.). *Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária*. Campinas: Editora Alínea, 2007, p. 63-91.
- SWEDBERG, Richard. A Nova Sociologia Económica: O que já se atingiu? O que se seguirá? In: PEIXOTO, J.; MARQUES, R. (Org.). *A Nova Sociologia Económica. Uma Antologia*. Oeiras (Portugal): Celta Editora, 2003, p. 229-253.
- TARGA, L. R. P. Comentário sobre a Utilização do Método Comparativo em Análise Regional. *Ensaios FEE*, Porto Alegre, 12 (1), 1991, p. 265-271.
- THE WORLD BANK. Rural well-being: from vision to action. In: *Proceedings of the Fourth Annual Bank Conference on environmentally sustainable development*. Washington: The World Bank, 1997.
- _____. Social Development Department. What Have Been the Impacts of World Bank CDD Programs? Operational and Research Implications. In: *Social Development Notes nº 136*. Washington: The World Bank, February 2013.
- THOMAS, M. A. What Do the Worldwide Governance Indicators Measure? *European Journal of Development Research*, vol. 22, 1, 2010, p. 31-54.
- TRISTÃO, J. A. M. *A administração tributária dos municípios brasileiros: uma avaliação do desempenho da arrecadação*. 181 f. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, São Paulo, 2003.
- TUROK, I.; MYKHENKO, V. Resurgent European Cities? *CPPR Working Paper*, nº 2, September 2006.
- UNITED NATIONS. *World Public Sector Report. Globalization and the State*. New York: Department of Economic and Social Affairs, 2001.
- _____. *Public Governance Indicators: A Literature Review*. New York: Department of Economic and Social Affairs, 2007.
- _____. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2011*. New York: United Nations Publications, 2011.

- _____. *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development.* New York: United Nations, 2015.
- USLANER, E. M.; BROWN, M. Inequality, Trust and Civic Engagement. *American Political Research*, 33, 6, 2005, p. 868-894.
- VAN DIJK, T. A. Political discourse and ideology. In: LORDA, C. U.; RIBAS, M. (Org.). *Anàlisi del discurs polític.* Barcelona: Universitat Pompeu Fabra, 2002, p. 15-34.
- VAN DOREN, P.; WAGNER, D. *Support for transnational cooperation.* ENRD Contact Point, Edinburgh, 23-24 September 2010.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. La política de desarrollo económico local en Europa. In: RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, F. (Org.). *Manual de Desarrollo Local.* Oviedo, Ediciones Trea, 1999, p. 42-60.
- VEBLEN, T. *The Theory of the Leisure Class: An Economic Study of Institutions.* New York: MacMillan, 1912.
- VEIGA, J. E. *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento.* Brasília: Convênio FIPE/IICA (MDA/CNDRS/NEAD), 2001.
- _____. O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. *Revista Estudos Avançados.* São Paulo: USP, nº 15 (43), p. 101-119, 2001a.
- _____. A face territorial do desenvolvimento. *Interações – Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, vol. 3, nº 5, p. 5-19, set. 2002.
- VELOSO, J. F. A.; MONASTERIO, L. M.; VIEIRA, R. S.; MIRANDA, R. B. Uma visão inicial dos subsistemas da gestão pública municipal. In: VELOSO, J. F. A. [et al] (Org.). *Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras.* Brasília: IPEA, 2011, p. 11-39.
- VELTZ, P. *Mundialización, ciudades y territorios: la economía de archipiélago.* Barcelona: Ariel Geografía, 1999.
- VINHA, V. Polanyi e a Nova Sociologia Econômica: Uma Aplicação Contemporânea do Conceito de Enraizamento Social. *Revista Econômica.* Vol. 3, n. 2, dez. 2001, p. 207-230.
- WADE, P.; RINNE, P. *A LEADER dissemination Guide BOOK based on programme experience in Finland, Ireland and the Czech Republic.* Helsinki: Final Report of the Transnational LEADER Dissemination Project, Finnish Rural Policy Committee, April 23rd 2008.
- WADE, R. H. What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of 'development space'. *Review of International Political Economy.* London: November 2003, p. 621-644.
- WASSENHOVEN, L. Territorial Governance, Participation, Cooperation and Partnership: a matter of national culture? *Boletín de la A.G.E.*, nº 46, 2008, p. 53-76.

WEBER, M. *Metodologia das ciências sociais*. São Paulo: Cortez/Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1992.

WEIZENEGGER, S. *Presentation: The Regional Development Strategy of the Oberallgäu, Bavaria, Germany*. Brussels: LEADER Subcommittee, 17 May 2011.

WILLIAMSON, J. A Short History of the Washington Consensus. In: Fundación CIDOB. *Conference from the Washington Consensus towards a new Global Governance*. Barcelona, September 24–25, 2004.

WILLIAMSON, O. E. Transaction Cost Economics and Organization Theory. In: SMELSER, N.; SWEDBERG, R. (Org.). *Handbook of Economic Sociology*. Princeton: Princeton University Press, 2005, p. 77-107.

WONG, S. *What have been the impacts of the World Bank Community Driven Development Programs? CDD Impact Evaluation Review and Operational and Research Implications*. Washington: The World Bank, 2012.

WOOLCOCK, M. Social Capital and Economic Development: toward a theoretical synthesis and policy framework. *Theory and Society*. Vol. 27, p. 151-208, 1998.

_____.; NARAYAN, D. Social capital: Implications for development theory, research, and policy. *The World Bank Research Observer*, v. 15, nº 2, aug 2000, p. 225-249.

ZAK, P. J.; KNACK, S. *Trust and Growth*. Claremont Graduate University, Claremont, USA. September, 1998.

ZAOUAL, H. *Nova economia das iniciativas locais: uma introdução ao pensamento pós-global*. Rio de Janeiro: DP&A: Consulado da França: COPPE/UFRJ, 2006.

ZELIZER, V. *Markets and Morals*. Princeton: Princeton University, 1983.