

Recebimento: 18/11/2021

Aceite: 20/12/2021

ABORDAGEM TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO: UM OLHAR A PARTIR DA DIMENSÃO INSTITUCIONAL DO PATRIMÔNIO TERRITORIAL

TERRITORIAL APPROACH TO DEVELOPMENT: A LOOK FROM INSTITUTIONAL DIMENSION OF TERRITORIAL HERITAGE

Rafael Gonçalves Gumiero¹

Marlise Amália Reinehr Dal Forno²

Ángel Raúl Ruiz Pulpon³

Lucas Labigalini Fuini⁴

Nelson José Thesing⁵

Resumo

O patrimônio territorial é compreendido como um conjunto de recursos e ativos acumulados ao longo do tempo em um território. Assim, no estudo do qual resulta o texto, a dimensão institucional do patrimônio territorial esteve focada nos seguintes componentes: divisão político-administrativo; planejamento e políticas públicas; e instituições e atores públicos. O objetivo do artigo é realizar o balanço da conceitualização dos componentes descritores e das variáveis que compõem a dimensão institucional do patrimônio territorial: a) a atuação e os obstáculos do Estado em um sistema político institucional pautado pelo federalismo; b) a implementação das políticas públicas fundamentada pelas capacidades estatais e arranjos institucionais entre as instâncias de planejamento, relacionado às heranças e experiências gestadas na proposição do planejamento territorial participativo; c) a governança territorial analisada pela governança cooperativa e pela abordagem endógena. Ao final deste artigo é realizado o balanço dos entraves envolvidos para a implementação da governança participativa e territorial.

Palavras-chaves: Patrimônio Territorial; Dimensão Institucional; Governança; Planejamento Territorial Participativo.

Abstract

¹ Doutor em Ciência Política (UFSCar). Professor do Instituto de Estudos em Desenvolvimento Agrário e Regional (IEDAR) da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará – UNIFESSPA, Marabá – PA, Brasil. E-mail: gumiero84@gmail.com

² Doutora em Geografia (UFRGS). Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Campus Litoral Norte, Tramandaí -RS – Brasil. E-mail: marlise.forno@ufrgs.br

³ Doutor em Análise Territorial - Universidad de Castilla-La Mancha (2005). Professor e Pesquisador da Universidade de Castilla-La Mancha, vinculado ao Departamento de Geografia e Ordenamento do Território, Espanha. E-mail: AngelRaul.Ruiz@uclm.es

⁴ Doutor em Geografia (UNESP-Rio Claro). Professor do Instituto Federal de São Paulo (IFSP)-São João da Boa Vista, São João da Boa Vista – SP, Brasil. E-mail:lucasfuini@yahoo.com.br

⁵ Doutor em Integração Regional (UFPEL). Professor da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Panambi – RS, Brasil. E-mail: nelson.thesing@unijui.edu.br

The territorial heritage is constituted by a set of goods and resources, accumulated over time in a territory. Thus, in the study from which the text results, the institutional dimension of territorial heritage was focused on the following components: political-administrative division; planning and public policies; and institutions and public actors. The objective of the article is to assess the conceptualization of the descriptor components and variables that make up the institutional dimension of territorial heritage: a) the performance and obstacles of the State in an institutional political system guided by federalism; b) the implementation of public policies based on state capacities and institutional arrangements between the planning instances, related to the legacy and experiences generated in the proposition of participatory territorial planning; c) territorial governance analyzed by cooperative governance and by the endogenous approach. At the end of this article, an assessment of the obstacles involved in the implementation of participatory and territorial governance is carried out.

Keywords: Territorial heritage; Institutional Dimension; Governance; Popular participation.

Introdução

Esse artigo possui como enfoque o referencial epistêmico-teórico sobre patrimônio territorial (DALLABRIDA, ROTA E BUTTERBENDER, 2021; DALLABRIDA *et al*, 2021), composto pelas dimensões: produtiva; institucional; cultural; natural; social; humana e intelectual. Com base na indicação das bases epistêmico-teóricas sobre a abordagem territorial do desenvolvimento, propôs-se realizar estudos com o fim de formular um referencial epistêmico-teórico-metodológico que permita análises multidisciplinares e seja convergente com a abordagem territorial do desenvolvimento, compreendendo a proposição, a validação e posterior disponibilização para uso em outros locais⁶.

Dallabrida, Rotta e Buttenbender (2021) consideram o território como prioridade na abordagem territorial, por intermédio do planejamento balizado pelo reconhecimento da complexidade, desde as dimensões socioeconômica, cultural e ambiental, fortalecida pela interpretação que compreende o território como integrante da totalidade espacial, dominada pela diversidade e pluralismo nas relações entre os atores sociais.

O patrimônio territorial possui como conceitualização a interpretação multidimensional do território balizado pelos recursos naturais e culturais, considerado em sua essência um bem cultural complexo, cujo valor reside nos atributos materiais e imateriais em torno dos quais opera a identificação institucional e social. As comunidades locais valorizam este tipo de recurso patrimonial, que faz parte de sua identidade, como um legado ou herança, uma vez que expressam uma relação única entre o homem e o território ao longo do tempo (FERNÁNDEZ; SILVA, 2015; CAÑIZARES, 2017).

A partir da abordagem territorial do desenvolvimento, o objetivo deste artigo foi realizar o balanço da conceitualização dos componentes descritores e das variáveis, que compõe a dimensão institucional do patrimônio territorial: divisão político administrativa exercida pela função do Estado; políticas públicas; e, instituições e atores públicos.

Os movimentos analíticos desse artigo perpassam pela sistematização dos componentes e das variáveis definidos pela dimensão institucional: a) a atuação e os obstáculos do Estado em um sistema político institucional pautado pelo federalismo; b) a implementação das políticas públicas fundamentada pelas capacidades estatais e arranjos institucionais entre as instâncias de planejamento, relacionado às heranças e experiências gestadas na proposição do planejamento territorial participativo; c) a governança territorial analisada pela governança cooperativa e pela abordagem endógena. Ao final deste artigo é realizado o balanço dos entraves envolvidos para a implementação da governança participativa e territorial.

⁶ Esse artigo insere-se nos projetos de pesquisa em execução “O patrimônio territorial como referência no processo de desenvolvimento de territórios ou regiões” (CNPQ-PQ) e “O patrimônio territorial como referência no processo de desenvolvimento de territórios ou regiões: pressupostos epistêmico-teóricos e proposta de instrumental metodológico (PPGDTS-UFPR)”.

Figura 1: Esquema metodológico da dimensão institucional do PAT

Fonte: Elaborada pelos autores.

A conceitualização dos componentes e o balanço das variáveis da dimensão institucional do patrimônio territorial, podem se referendar pelas experiências de planejamento territorial que ocorreram nos anos 2000 e 2010, em dois contextos heterogêneos, a União Europeia e o Brasil, mas que pode ser posicionado como prioritários em um quadro analítico com vistas ao aprofundamento crítico para um novo projeto territorial, articulado entre os formuladores de políticas e instituições públicas, e segmentos da sociedade civil.

O artigo está dividido, em seis seções, além desta introdução: (i) formas de dominação, poder e conflitos gerados pelo mercado no espaço; (ii) federalismo, relações intergovernamentais e obstáculos nos processos decisórios subnacionais para a implementação de políticas públicas; (iii) elementos institucionais e de planejamento territorial: balanço da Agenda Territorial à Política de Desenvolvimento Rural na Europa e da PNDR no Brasil; (iv) governança territorial: a governança cooperativista e a abordagem endógena; (v) entraves e limites à governança tripartite no período contemporâneo; (vi) balanço dos componentes e variáveis da Dimensão Político Institucional do Patrimônio Territorial .

Formas de dominação, poder e conflitos gerados pelo mercado no espaço

Esta seção é fundamentada nas formas de dominação e de poder que podem ser exercidas pelos processos de acumulação de capital exercidas por intermédio do mercado no espaço e no território. Apesar da dimensão institucional do patrimônio territorial estar alinhada às funções do Estado e às estruturas político-administrativas, que fazem parte da formulação e implementação de políticas públicas, pelo planejamento e pela governança territorial, é importante categorizar as formas de dominação de poder por intermédio dos fenômenos de acumulação de capital. As formas de poder decorrentes da acumulação do capital caracterizadas pela financeirização geram conflitos territoriais em arenas de disputas decisórias e impactam no desmonte do Estado, decorrentes das políticas neoliberais. Ademais, esta seção apresenta efeitos decorrentes desse processo que determinam obstáculos na pactuação pela democratização do planejamento territorial participativo nas tomadas de decisões. Os fenômenos que compõe o diagnóstico são: a) reestruturação do capitalismo no espaço; b) pós-modernismo como forma de dominação pela cultura; c) território-rede.

O processo de reestruturação do capitalismo pela globalização foi gestado em meados dos anos 1970, denominado de pós-modernidade por Harvey (1992), caracterizada por um novo conjunto de experiências do espaço e do tempo, uma nova rodada da compressão tempo-espaço, na imposição econômica, política e cultural de uma condição pós-moderna. Na economia, o surgimento do capital volátil, a terceira Revolução Industrial e a acumulação flexível do capital ocorreram subjacente à perda do poder do Estado e pela imposição do neoliberalismo refletido diretamente na cultura ou na

chamada pós-modernidade, onde a flexibilidade é dominada pela efemeridade, pela fragmentação, pela descartabilidade, pelas imagens e pelo simulacro. O autor referido aponta que a transição para suplantando essa condição se daria pelas novas formas organizacionais e pelas novas tecnologias produtivas propostas, de modo que, essa transição seria conduzida por agentes representantes de frações do capital e poder, que segundo Foucault (2014) reforça o espaço como o *locus* fundamental de todo exercício de poder.

O conceito de espaço pode ser entendido como a soma desigual dos tempos. Para Santos (2012) o espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá, a natureza do espaço. A natureza é entendida a partir da sua transformação em outras coisas, via técnica, via ciência, via informação, carregada de razão e de emoção, em objetos. Parafraseando o autor supracitado, os objetos naturais são substituídos ao longo da história humana por objetos fabricados. Revisitando o cânone marxista e retomando Milton Santos, teríamos um processo formado por um sistema de forças produtivas e outro de ações, formado por um conjunto das relações sociais de produção. É insuficiente dizer que há, de um lado, forças produtivas e, de outro lado, relações de produção, e se tornou irrelevante afirmar que o desenvolvimento das relações de produção conduz ao desenvolvimento das forças produtivas e, ao revés, que o desenvolvimento das forças produtivas conduz ao desenvolvimento das relações de produção. As chamadas forças produtivas são relações de produção, ou seja, a interdependência entre forças produtivas e relações de produção se amplia, e as suas influências são cada vez mais recíprocas, uma define a outra cada vez mais, uma é cada vez mais a outra.

A concepção de pós-modernismo é denominada como a lógica cultural do capitalismo avançado pós-industrial ou multinacional, associado a uma superficialidade teórica e cultural. Conforme destacado por Harvey (1992) a revisão da hegemonia de uma racionalidade instrumental, realizada pelo resgate da sensibilidade, da dimensão simbólica e das diferenças, e identidades, são as relações de poder socialmente, historicamente construídas e as mutações produzidas nos mecanismos de produção de identidades sociais e espaciais que nos permitem compreender as sociedades contemporâneas. Para Foucault (2014) a soberania é exercida nos limites de um território, na disciplina no corpo dos indivíduos e na segurança sobre o conjunto da população. É no território, que para Lefévre (2006) a territorialização exerce a dominação e apropriação do espaço, durante a produção desse espaço, tanto material quanto simbólico.

O espaço social é estabelecido com o modo de produção, criando clivagens. As rugosidades, segundo Santos (2012), perpassam pela apropriação do sentido de uso que incorpora o tempo vivido, de um grupo que modifica o espaço natural para servir às suas necessidades. É no território, que Haesbaert (2021) afirma, a dominação e a apropriação sociedade-espaço, que se desdobram ao longo de um *continuum* que vai da dominação político-econômica mais concreta e funcional, à apropriação mais subjetiva e cultural simbólica.

Haesbaert (2021) questiona se há territorialidade sem território ou território sem territorialidade. De acordo com o referido autor, a territorialidade é a diferenciação de um espaço e distinção entre seus ocupantes, tornando-o exclusivo, expressando o vivido territorial por uma coletividade. Nesse sentido, os territórios-rede se configuram como descontínuos, dinâmicos, móveis e suscetíveis a sobreposições e que, na lógica do desenraizamento, sobrepõem os territórios-zona, mais tradicionais e associados à continuidade/contiguidade espacial de áreas e fronteiras demarcadas e com grupos enraizados. Sendo assim, a desterritorialização contemporânea surgiu no conjunto discursivo, com os territórios-rede e os aglomerados de exclusão. As redes podem atuar no sentido de territorialização, quando voltadas mais para a articulação interna do território, tornando-se seu elemento, quanto da desterritorialização, ou quando seus fluxos desestruturam territórios/fronteiras anteriormente estabelecidos, e territórios 'locais' podem se transformar em elementos ou nós de redes.

Castells (1999) aponta que os conflitos civis mundiais são o resultado da rede, que possibilita uma coordenação cada vez mais estreita da ocupação dos espaços públicos, da interação constante entre o físico e a internet em contextos políticos, línguas e culturas diferentes. A rede é a estrutura comum a todos os conflitos dos movimentos sociais da atualidade e estes nos apontam o perfil de mudança da sociedade. Para Haesbaert (2021) a transterritorialidade aparece como uma forma contemporânea de territorialidade típica da sociedade biopolítica, em que grupos específicos buscam contornar ou fugir dos efeitos barragem criados pelos campos de contenção, buscando extrapolar as

barreiras segregadoras dos aglomerados de exclusão onde vivem como forma de garantir sua sobrevivência.

Hall (2013) considera que somos sujeitos diaspóricos propensos aos fenômenos relacionados aos territórios e as territorialidades, des-re-territorializações, as interterritorialidades, as multi e transterritorialidades. Segundo Bhabha (1998) os efeitos desses fenômenos posicionam o sujeito como colonizado em oposição ao colonizador, levantando questões sobre como ocorre a construção do discurso de poder que garante a dominação e a superioridade de um povo sobre o outro. Duas condições aplicadas garantem essa dominação e superioridade: a manutenção do estereótipo e da mímica, ou seja, o desejo de um Outro reformado, reconhecível, como sujeito de uma diferença que é quase a mesma, mas não exatamente. A pós-colonialidade se caracteriza onde o território é a arena das disputas conflituosas, patrimoniadas pelo Estado e regidas pelas forças do mercado, por meio da imposição dos limites do seu uso e a desvinculação da condição social e das identidades culturais. Morin (1984) afirma que é imperativo articular a (re)definição das políticas e a (re)descoberta da dimensão local, o lugar como um intermédio entre o mundo e o indivíduo, em contraponto às perversidades estabelecidas pelo mercado.

As formas de dominação pelo poder exercidas pelos agentes que representam o capital geram conflitos, explicitados pelas disputas entre as diferentes instituições, Estado, mercado, e que impactam diretamente os atores sociais nos territórios, praticando a apropriação territorial e cultural, pelos processos de acumulação de capital. Por conta disso, há importância em apresentar o diagnóstico desse processo posicionando o espaço e o território como *locus* da reprodução da acumulação de capital, que traz implicações para a implementação de políticas públicas pelo Estado, pautado pelo planejamento territorial participativo. Esse processo impacta no espaço e no território, apropriando-se de espaços de concertação e arenas de participação social, de pactos democráticos entre a sociedade civil e gestores das instituições estatais.

Federalismo, relações intergovernamentais e obstáculos nos processos decisórios subnacionais para a implementação de políticas públicas

Esta seção priorizou na dimensão institucional o componente divisão político-administrativa, designado pela atuação e os obstáculos enfrentados pelo Estado no sistema político institucional pautado pelo federalismo, tratados pelos seguintes pontos: a) centralização e descentralização administrativa; b) competitividade entre as unidades subnacionais. De forma subjacente, nesta seção dedicou-se a apresentar o componente planejamento e políticas públicas, referenciado pelos enfoques relacionados à implementação: a) capacidade técnica e gerencial; b) arranjos institucionais e coordenação intergovernamental.

As relações de tensões e conflitos não se limitam aos impactos gerados pelos processos de acumulação de capital no espaço e no território, mas também estão vinculados às arenas decisórias no Estado, no que concerne aos interesses conflitantes entre os setores, resultando em intensas disputas entre as frações de poder na esfera estatal de forma corporificada e institucionalizada. Segundo Draibe (2004) a centralização política do pós 1930 ocorreu com a institucionalização do aparelho burocrático-administrativo estatal, munido pela regulação e controle, fundamentado pela organização do interesse geral e a dominação social.

Draibe (2004), considera que o Estado no período de 1930 a 1945 foi caracterizado pela centralização e concentração do poder no Poder Executivo, institucionalização pelo aparelho burocrático-administrativo estatal, por intermédio da ampliação da ação normativa e intervencionista. Para Fonseca (2015) a conceitualização do Estado, no século XX, requer o sufixo desenvolvimentismo, caracterizado pela intervenção estatal na formulação da política econômica implementada para alterar as condições estruturais econômicas no Brasil. Segundo a referida autora, o Estado é a racionalidade do planejamento de um projeto de nação, por intermédio da intervenção estatal pelos planos na economia e sociedade, tendo como o projeto central a industrialização, implementada pelo corpo técnico burocrata do aparelho estatal.

A redemocratização e a Constituição de 1988 no Brasil, inauguraram a autonomia federativa, da qual a arrecadação de tributos federais transferida aos governos subnacionais, no qual possibilitou os municípios formular políticas públicas. A recuperação das bases federativas do Estado brasileiro impôs uma nova dinâmica, desenhada em dois movimentos para a organização da agenda de políticas públicas. O primeiro foi a descentralização administrativa, que inverteu o modelo de alinhamento dos governos locais à autoridade política do governo federal, de modo que a via do diálogo federativo é a indução, como estratégia para que as subunidades aderissem às iniciativas

dessa instância governamental. O segundo foi a instauração do sistema partidário competitivo, de controle de postos no Executivo e nas agências de governo que constituiu um recurso institucional das partes em disputa e estimulou conflitos intergovernamentais (ARRECTHE, 1998).

Os desequilíbrios regionais e os problemas reverberados pela autonomia federativa dos estados geraram embates entre esses entes subnacionais em busca de recursos da União. A descentralização política e financeira contribuiu para a emergência de novos atores políticos, porém, essas mudanças promoveram a criação de centros alternativos de poder, que competem entre si e com o governo federal. Esse processo apresentou efeitos deletérios no enfrentamento aos desequilíbrios regionais, pressionando o governo federal a negociar com as lideranças políticas subnacionais, com interesses fragmentados de acordo com a relação com os partidos políticos, dificultando as tomadas de decisão em relação a implementação de políticas públicas com abrangência nacional (ARRETCHE, 1998; SOUZA, 2005).

Para Souza (2005) o Brasil enfrenta três diferentes tensões no federalismo: a primeira, diz respeito a Constituição de 1988, em que adotou várias políticas para o enfrentamento dos problemas sociais e regionais, concomitantemente em que houve a redução da atuação do Estado no planejamento nos anos 1990; a segunda, retoma o problema estrutural brasileiro da heterogeneidade do território, inter e intra-regional. A heterogeneidade associada a descentralização e capacidade dos governos subnacionais de prover serviços sociais é desigual; terceira, as desigualdades regionais foram ampliadas com a descentralização, pois essa manobra foi realizada sem a compreensão da capacidade administrativa financeira dos municípios.

As tensões geradas pelo federalismo podem dificultar a implementação de políticas públicas e a atuação do Estado. Os autores Gomide e Pereira (2018) apontam que para a efetivação da política pública é preciso capacidade técnica e gerencial do Estado em suas diferentes instâncias administrativas, no que compete ao planejamento e em sua execução. Há complexidade e as dificuldades de implementação da agenda de políticas públicas: a) as relações entre os poderes Executivo e Legislativo sob a ótica de governabilidade, em que ocorre nomeação de ministros escolhidos pelo presidente da República pela lógica da coalizão partidária; b) O sistema federativo concede autonomia política e administrativa aos estados e os municípios e divide a competência das políticas entre os entes federativos, com necessidade de coordenação intergovernamental; c) fortalecimento das instituições de fiscalização e controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU), Ministério Público na proteção do patrimônio público; d) a institucionalização dos espaços de participação social nas políticas públicas, com a inclusão de novos atores nos processos decisórios.

Lotta e Favareto (2018) analisam que a questão da participação de municípios na implementação de políticas públicas do governo federal pode ocorrer de forma pontual, seja para atuar na desapropriação necessária ou para solucionar problemas durante a implementação. O envolvimento dos entes federativos de coordenação interfederativa, pela participação do envolvimento dos entes subnacionais no ciclo de vida do projeto, permitiria a gestão antecipada de conflitos. Neste caso, há em regiões periféricas o problema de capacidade administrativa que influencia negativamente a efetividade da implementação de programas relacionados à implementação de projetos e empreendimentos em infraestrutura logística.

Para Lotta e Favareto (2018) os diferentes arranjos institucionais nas políticas públicas no Brasil apresentam quatro diferentes dimensões: a) intersetorialidade definido como a coordenação de diferentes setores governamentais para a construção conjunta de projetos para problemas sociais; ela é definida a medida que diferentes competências setoriais, programas ou temas de políticas públicas são organizados e integrados horizontalmente; b) relações federativas que pode ser definida como subsidiariedade, no qual envolve as formas como as políticas consideram as relações federativas entre os diversos entes durante o processo de produção das políticas públicas; c) territorialidade que abrange intermunicipalidade, intersetorialidade e permeabilidade aos interesses à participação dessas forças sociais nos mecanismos de planejamento e gestão; d) participação social premeditada pela análise da participação de atores sociais no processo de formulação de políticas públicas.

O federalismo brasileiro incorpora múltiplos centros de poder, caracterizado pela dependência política e financeira entre esferas de governo, e pelas disparidades inter-regional e intraregional. A trajetória do federalismo brasileiro reafirma que o mecanismo de divisão territorial de poder é uma forma de acomodar conflitos regionais, do que promover harmonia. As relações federativas tendem a ser baseadas em interesses conflitantes, que refletem em conflitos políticos regionais (SOUZA, 2005).

Elementos institucionais para o planejamento territorial: balanço da Agenda Territorial à Política de Desenvolvimento Rural na Europa e da PNDR no Brasil

Nesta seção são apresentadas as experiências da União Europeia e a do Brasil, mobilizadas pelos movimentos analíticos: a) ação das forças institucionais e políticas na fundamentação da agenda que compôs as políticas de planejamento territorial nos anos 2000 até 2016; b) dentro do quadro de disparidades do federalismo e das desigualdades regionais no Brasil, a retomada de uma agenda de políticas regionais que foram balizadas pelas experiências de planejamento territorial da União Europeia, por intermédio da PNDR e pela proposição de planos subnacionais direcionados pelas especificidades territoriais; c) por essas experiências de planejamento territorial mobilizar variáveis analíticas que podem ser importantes para a organização de programas territoriais, cotejadas pelas vantagens e desvantagens para a formação de agenda, implementação e avaliação de resultados, que podem servir de subsídios para novas políticas regionais e territoriais.

As experiências do planejamento territorial participativo da União Europeia constituíram importantes influências para o Brasil. Foi a partir de 2003 até 2016 que a ênfase nos territórios ocupou posição central na agenda de políticas públicas do Brasil. O Seminário Internacional “Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil”, evento realizado em Brasília, em 2006, versou sobre a análise das políticas territoriais gestadas na União Europeia e que inspiraram a PNDR, no Brasil, para o tratamento das desigualdades territoriais em suas múltiplas dimensões-ambiental, identidade cultural, produtiva, social (DINIZ, 2007).

As experiências da União Europeia no campo de políticas públicas apresentaram programas de planejamento territorial participativo, como a Estratégia Territorial Europeia de 1999, o Livro Verde sobre Coesão Territorial, de 2008, a Agenda Territorial da União Europeia 2020 e a Agenda Territorial 2030. Ambas as políticas públicas, guardadas as suas devidas especificidades, consideraram como prioritário o reconhecimento e valorização do patrimônio territorial, considerando as especificidades territoriais pelos recursos naturais para diversificação produtiva, como estratégia para a integração e cooperação territorial. Foram destaques dois casos, o da Agenda Territorial Europeia 2030 e do *Liaison entre Actions de Développement de l'Économie Rurale* (LEADER), devido ao conjunto de atributos que mobilizaram para fomento de ações para os territórios, considerando o fator institucional como cerne, que abrange as variáveis do planejamento endógeno e a democratização da participação popular nas tomadas de decisões.

A Agenda Territorial Europeia 2030, aprovada em 2020, estabeleceu como prioridades para território: reconhecimento da diversidade, apoiando uma adequada conservação dos recursos patrimoniais; o compromisso com as regiões funcionais como eixos de articulação do trabalho cooperativo e em rede; e cooperação com países para enfrentar desafios comuns. Em todas essas prioridades, o fator institucional foi priorizado pela participação de atores sociais e administrações de diferentes níveis (FARINÓS, 2021).

A política europeia de desenvolvimento rural, da iniciativa comunitária LEADER, possui relevância ao valorizar o patrimônio territorial, fundamentado no desenvolvimento integrado das zonas rurais europeias, para a melhoria da qualidade de vida, na diversificação econômica, na participação de atores locais, na cooperação interterritorial, redistribuição de recursos financeiros e valorização do patrimônio endógeno (GARCÍA *et al.*, 2005).

O programa referido combinado ao planejamento endógeno pode acionar o patrimônio territorial, dos quais das seis prioridades elegidas pela LEADER, as que se dedicam à promoção da revalorização do patrimônio ocuparam centralidade na prioridade 6, inclusão social e desenvolvimento econômico, e especificamente, na área de intervenção 6B, promoção do desenvolvimento local nas zonas rurais. De acordo com relatórios publicados pela Rede Europeia de Desenvolvimento Rural houve mais de 9.600 iniciativas de apoio ao patrimônio natural e cultural na União Europeia (ENRD, 2019).

No Brasil, dentre as experiências de planejamento, foi destacado a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), de 2003, formulada pela Secretária de Desenvolvimento Regional (SDR), do Ministério da Integração Nacional (MI), com a proposta de ser constituída como uma política de Estado, balizada por quatro diretrizes: o Mapa da Elegibilidade da Política, que consiste em centralizar estratégias de acordo com as especificidades do território; a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional dedicado para os financiamento da PNDR; o modelo de gestão pública formado pela coalizão institucional entre o MI, secretárias estaduais e municipais

e atores sociais para a implementação dos projetos da PNDR nos territórios; formulação da tipologia microrregional definida pelas variáveis de rendimento domiciliar médio e crescimento do PIB *per capita* (BRASIL-MI, 2005b).

O Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) foi gestado no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), compreendeu a concepção multidimensional, entre o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições no território. O planejamento rural empreendeu a descentralização de políticas territoriais, pela criação de conselhos para manutenção entre as demandas populares e os municípios. A ação no território foi direcionada a ênfase na autonomia e autogestão, pela cooperação entre agentes públicos e privados, nacionais e locais, como forma de gestão das políticas, para geração de nova institucionalidade balizada pela participação popular e o capital social (BRASIL-MDA 2005a).

A configuração das experiências da União Europeia com as do Brasil, apresentaram importantes avanços institucionais do Estado na formulação e implementação de políticas públicas acerca do planejamento territorial, do ponto de vista do desenho e da formulação da proposta da política pública. As experiências da abordagem territorial do desenvolvimento da União Europeia, pautadas pelas iniciativas Livro Verde sobre Coesão Territorial, a Agenda Territorial da União Europeia 2020, Agenda Territorial Europeia 2030, são casos que ilustram as funções desempenhadas pelo Estado, balizado pela gestão do patrimônio territorial, com prioridade à valorização da identidade regional, incentivo ao setor terciário, o turismo. A iniciativa comunitária LEADER complementa esse quadro, ao fortalecer o planejamento endógeno pela governança relacionada à participação de atores locais. O PTDRS e a PNDR priorizaram o planejamento territorial do desenvolvimento, condicionado pela metodologia multiescalar adotada nas escalas federal, regional e microrregional dos territórios, cujo enfoque foi incentivar a formação de arenas decisórias participativas, permitindo maior visibilidade para as especificidades territoriais.

O preâmbulo da governança territorial: entre a governança cooperativa e a abordagem neoendógena

Nesta seção a dimensão institucional do patrimônio territorial focaliza no componente governança, apresentado sob a perspectiva do conceito de governança territorial e a governança cooperativa. A governança é um processo confluyente às demandas de cidadãos na formação de agenda da abordagem territorial do desenvolvimento, convergência à atuação do governo em sua implementação. Desta forma, as novas formas de governo na União Europeia possuem significado importante no processo de reconhecimento do patrimônio territorial, uma vez que a implementação de formas inovadoras e participativas de planejamento e gestão das dinâmicas territoriais são habitualmente apoiadas pelos atores sociais que atuam, junto à promoção do patrimônio, sob a supervisão de instituições que deveriam promover a cooperação, a participação e a ilusão de um futuro comum (FARINÓS, 2008).

A abordagem neoendógena prioriza a relação entre os atores locais e as instituições, interligados por múltiplas formas de colaboração, destacando-se, o cumprimento de objetivos comuns ou o respeito a um único marco regulatório e administrativo. Conseqüentemente, nos encontramos em uma situação em que a distinção entre as abordagens de baixo para cima e de cima para baixo seria meramente ilusória (BOWLER, 2004).

Dentre as experiências de planejamento apresentadas anteriormente, a política de desenvolvimento rural é direcionada pela abordagem ascendente da LEADER para o planejamento territorial participativo, possui como central as iniciativas dos atores sociais que consideram o território por intermédio do trabalho cooperativo e a participação como referências fundamentais. Em suma, é considerada uma abordagem que contempla o reconhecimento, proteção e promoção do patrimônio territorial. O LEADER pode promover estratégias de desenvolvimento baseadas na interação entre comunidade local e recursos territoriais como característica das abordagens ascendentes, que favorecem as possibilidades de sucesso destas ligações na dimensão territorial, desde o conhecimento territorial, potencial formativo e potencial de redes formais e informais da parceria socioeconômica que residem na comunidade local (STOREY, 1999).

Há possibilidades de interação entre as duas perspectivas *top-down* e *bottom-up*, surgidas a partir de abordagens neoendógenas que preconizam a colaboração entre todas as escalas possíveis (RAY, 2006; MARSDEN, 2009). Nesse caso é uma abordagem que integra o potencial local dos

territórios com dinâmicas e influências externas, onde a comunidade local continua a manter o controle do processo (TERLUIN, 2003; BOSWORTH *et al.*, 2016).

Essa forma de governança, de caráter colaborativo, é resultante das interações entre os agentes públicos que comandam uma estratégia de desenvolvimento de níveis superiores, com os agentes privados, representados na parceria local, que constituem a partir de baixo, o desenvolvimento dos territórios. A cooperação entre diferentes atores que transitam em diferentes escalas de decisão, mas com objetivos comuns, seria a base para o desenho de novas metodologias de trabalho que privilegiassem o patrimônio territorial.

A partir do preâmbulo duas questões estariam asseguradas: a primeira, pela reconstituição da integridade dos territórios, que possuem recursos únicos que podem atuar como vetores de desenvolvimento; e a segunda, defendendo a integração das políticas setoriais que intervêm no território. A identificação de iniciativas baseadas na cooperação com outras redes nacionais e internacionais que atuam nas mesmas linhas estratégicas é essencial. O enfoque *bottom-up*, estaria comprometido com o fortalecimento da governança local, apoiando a participação de todos os atores sociais e econômicos que intervêm no território, além de realizar diagnósticos territoriais aprofundados para o desenvolvimento de estratégias de desenvolvimento territorial sustentável.

A governança para Dallabrida (2016) está vinculado a concepção de “governo do território”, no qual é sistematizado o conjunto de entidades político-administrativas hierarquizado verticalmente, no qual as relações são regulamentadas pela legislação e atribuições conforme as competências das instâncias governamentais em setores da sociedade. A governança é fundamentada nas associações de entidades públicas ou privadas, balizada pelas relações horizontais de cooperação.

As instituições e a relação de diálogo com os atores sociais é a base da governança territorial, a governança cooperativa e a associativa. O associativismo territorial pode ser posicionado como peça fundamental para a implementação da governança cooperativa com enfoque na relação entre os atores sociais, que estão circunscritos às redes (ROMERO e FARINOS, 2011; DALLABRIDA, 2016; BRUGUÉ *et al.*, 2014).

A governança é direcionada para o desenvolvimento territorial, fundamentada na descentralização político-administrativa com o envolvimento da sociedade civil, em diferentes espaços de organização social. No Rio Grande do Sul, a governança territorial apresenta uma pioneira trajetória com os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) que enveredou por mecanismos de participação e deliberação da sociedade. O movimento de governança dos Coredes, é constituído por 28 Conselhos Regionais, que buscam pelas políticas públicas, um desenvolvimento equilibrado e harmônico no Rio Grande do Sul, tendo como fundamento o enfrentamento as desigualdades econômicas e sociais. Desta direção, a governança é lastreada pelo processo de integração entre a sociedade civil organizada e órgãos públicos estaduais, para melhor qualidade de vida da população. Os Coredes foram articulados aos Conselhos Municipais e via Fórum dos Coredes do Rio Grande do Sul, em 2010, se constituiu em um espaço decisivo de interlocução coletiva com o governo estadual. A governança territorial exercida pela experiência dos Coredes, possui trajetória de 30 anos de operação, representa um acúmulo teórico-prático, com inovações na governança das políticas públicas, em um modelo de descentralização político-administrativa (SPGG, 2021).

No entanto, as experiências de planejamento territorial referenciadas apresentam desafios a serem enfrentados, na qualificação e capacitação das lideranças para a governança territorial, especialmente, no fortalecimento de uma cidadania ativa, emancipatória, comprometida com os fundamentos da democracia participativa e deliberativa (SPGG, 2021).

Entraves e limites à governança tripartite no período contemporâneo

Essa seção do artigo formulou uma síntese sobre as limitações e oportunidades das estruturas de governança emergentes nos anos 1990 a 2010. No sistema político partidário e o modelo de desenvolvimento no Brasil, herança advinda da modernização conservadora das estruturas políticas e econômicas, perduram formas clientelistas e patrimonialistas de distribuição dos recursos públicos, evidenciando a não prioridade de autoridades públicas ao planejamento de médio e longo prazo e o predomínio de uma visão eleitoral de curto prazo, elementos estes que contaminaram muitas iniciativas de construção de novas institucionalidades de governança pautadas na distribuição de poderes, na decisão pactuada e compartilhada e na representatividade social mais plural.

O tratamento da crise da governança, de estratégias vivenciadas desde os anos de 1990, foi designada pelos processos de descentralização político-administrativos, com ativação de modelos de desenvolvimento “desde baixo”, com estruturas institucionais subnacionais para ativação de potenciais e recursos locais para o desenvolvimento. (COVAS, COVAS, 2015).

Essa crise mescla elementos de ordem macro, meso e microescalar. No aspecto econômico e financeiro, é possível destacar a crise do capitalismo desde 2008, com desmobilização de estruturas de governança subnacionais e retomada do centralismo administrativo. No aspecto político, pactos, compromissos e iniciativas de governança locais não foram capazes de superar, na maioria das situações, estilos de gestão mais tradicionais, pautados na polarização e hegemonia decisória das instituições públicas e privadas, implicando em dificuldades de se construir acordos de cooperação verdadeiramente tripartites e de perfil horizontal e democrático.

Ademais, as realidades da governança territorial contemporânea evidenciam ainda que os níveis de gestão locais são muito dependentes dos níveis maiores, federal, regional, estado, no que tange à distribuição e repasse de recursos públicos, capacitação técnica e mobilização institucional, ficando os níveis menores em situação de maior instabilidade e provisoriade na construção e coordenação de políticas públicas. Os exemplos bem-sucedidos de regiões ganhadoras que mobilizaram endogenamente recursos e ativos locais para a competitividade territorial, ao mesmo tempo em que, lograram constituir mesas e acordos de cooperação minimamente estruturados, eficientes, transparentes e democráticas, nem sempre foram capazes de estimular outras realidades territoriais nesse mesmo caminho, criando-se uma dificuldade de se perenizar e transplantar modelos e referenciais mais duradouros de gestão compartilhada multiescalar para além de ciclos políticos mais curtos (PIRES, 2018).

No entanto, é importante considerar que ocorreram avanços, na mobilização de sinergias locais inéditas que ainda perduram e influenciam decisivamente nos formatos de territorialização de políticas públicas. Exemplos como a Agenda 2030 da União Europeia, os Coredes, e de forma mais ampla com algumas boas práticas verificadas na construção da PNDR, nas fases da institucionalização e das conferências estaduais e federais (2007-2015). Em São Paulo, o modelo de gestão dos Comitês de Bacias Hidrográficas (CBH) denota uma certa densidade institucional ante um cenário de crises vivenciadas desde 2008. Esses processos deixaram heranças institucionais que podem ser mobilizadas e reativadas em estratégias de desenvolvimento cooperadas, participativas, multidimensionais, pluriescalares e sustentáveis.

Covas e Covas (2015) acreditam que há uma crise da governança territorial, considerando que os sistemas de governança multiníveis não estariam funcionando adequadamente, com um olhar atento ao contexto de Portugal. Desse modo, segundo diagnóstico dos autores, é fundamental a construção de formas de governação multiníveis eficazes (*multi-level governance*) que criem benefícios de contexto para todos os territórios e regulem os novos custos de formalidade e transação, ao mesmo tempo em que não produzam formas de discriminação e segregação territoriais.

Partindo do contexto contemporâneo da sociedade do conhecimento e suas implicações para as mutações do território, a aposta na construção de novas formas de poder e governança locais para Covas e Covas (2015) seriam decorrentes dos eixos: a) plano tecnológico e político-administrativo; b) ecossistema comunitário (complexo digital e colaborativo da administração local); c) ecossistema institucional (da governação multinível e multiescalar). Destaque para este último ponto dimensional de nossa análise.

Em face a crise das formas de coesão territorial anteriores, propõe-se um reescalonamento (*reescaloring*) territorial e um novo quadro da gestão multiterritorial da governança multinível que considere os seguintes conceitos e categorias de análise: a) do *governing* ao *governance* e à *governability*; b) dos territórios-zona aos territórios-rede; c) da competitividade à cooportunidade; d) do *reescaloring* à gestão multiterritorial descentralizada; e) dos universos virtuais à sociedade colaborativa; f) da autoridade direta para a conexão comunicativa e policontextual (COVAS e COVAS, 2015).

Dentre as modalidades de governança e de cooperação em projetos de desenvolvimento territorial, há obstáculos estruturais que decorrem da ausência da participação e cooperação nos processos decisórios, como os a seguir: a) a intensificação das modalidades de acumulação do capital advindas pelas mudanças tecno-científicas; b) as especificidades estruturais da formação política do Estado brasileiro balizado pelas características do patrimonialismo reverberadas na parcialidade das leis; c) hegemonia do aspecto econômico nas tomadas de decisões políticas, as dificuldades de comunicação e o aspecto provisório e temporário do planejamento; d) regulação centralizada,

limitando a descentralização, a participação cidadã e a redução de assimetrias de informação entre os agentes (FIGUEIREDO FILHO, 2015; PIRES, 2019).

O modelo de governança territorial multinível, democrática e tripartite de planos e políticas plurianuais de desenvolvimento apresenta problemas nas estruturas ou instâncias de governança territorial, e para se atingir esse nível de governança multinível e tripartite, Pires (2017) destaca quatro desafios: a) superação dos conflitos em relação à questão do federalismo e autonomia/capacidade fiscal de estados e municípios; b) superação da fragmentação multidimensional no desenho da política pública, em que muitas vezes ficam sobrepostos e de forma não coordenada e combinada as setorial, política e geográfica; c) superação das assimetrias de informação para fortalecimento da capacidade institucional e administrativa do nível subnacional; d) superação da baixa participação dos representantes dos agentes nas instâncias e processos de tomada de decisões.

A PNDR, em sua implementação, apresentou algumas fragilidades: a) as iniciativas de governança atuaram como apêndices dos governos estaduais e setor privado, sem autonomia financeira e de gestão, funcionando como arranjos corporativos de representação limitada; b) fragilidade da coordenação entre diferentes atores com objetos e estratégias diferenciadas; c) baixa participação cidadã ou mesmo limitação na participação nas estruturas decisórias, em muitas delas sindicatos de trabalhadores não foram convidados a participar, diminuindo a legitimidade dessas iniciativas. Foi constatado também que a governança foi mais eficaz e duradoura quando atuou uma instituição pública com poder político para firmar acordos e compromissos. No contexto europeu, outros estudos também têm destacado essa dificuldade de se avançar na governança local democrática e participativa como institucionalidade subjacente a ao desenvolvimento territorial sustentável (PIRES, 2019).

No contexto de análise urbano e metropolitano, Ferrão (2012) analisa a articulação entre os conceitos de governo, governança e ordenamento do território. O autor parte do contexto da emergência de entidade de governança metropolitanas (ou metro-regionais), no contexto da União Europeia e fora dela. Essa emergência tem contraposto uma ótica de governo, pautada em uma visão hierárquica de comando e controle, e a ótica da governança, que estaria baseada em processos não-hierárquicos de tomada de decisões envolvendo atores públicos e privados. Partindo da premissa de que o ideal não seria o conflito entre visões opostas, mas sim uma articulação e diálogo entre formas de governo e de governança, o autor aponta os seguintes pontos fortes e pontos fracos da governança: I. Pontos fortes: a) socialização dos processos de decisão (democracia deliberativa); b) eficiência e eficácia das políticas (adequação problema/área de intervenção; envolvimento de atores chave; decisões negociadas; novas formas de identidade, etc.); c) aceitação social das políticas; II. Pontos fracos: a) ausência de legitimidade democrática; b) fragmentação dos processos de decisão, diluição de responsabilidades; c) instabilidade dos sistemas de governança, reversibilidade; d) possibilidade de afirmação de sistemas oligárquicos, clientelares e populistas de decisão.

Balanco dos componentes e variáveis da dimensão institucional do patrimônio territorial

Os componentes da dimensão institucional do patrimônio territorial, foram apresentados com o propósito de defini-los. O componente divisão político-administrativo interpretado pela função do Estado foi tratado sob dois enfoques analíticos. O primeiro foi na relação estabelecida entre a centralização e concentração do poder no Poder Executivo, com a atuação do Estado pelo desenvolvimentismo na economia, pela industrialização. A formulação do prognóstico para superação das problemáticas das desigualdades regionais foi realizado pelos planos econômicos de industrialização. O segundo é o exercício do poder, pela racionalidade instrumental do Estado, designado sob o federalismo e as suas variáveis, como a descentralização administrativa e a competitividade entre as unidades subnacionais.

O componente de políticas públicas foi delimitado pelo diagnóstico das problemáticas que estão vinculadas à sua implementação, subjacente às variáveis necessárias para a sua efetivação, determinadas pela capacidade técnica e gerencial e os arranjos institucionais. As experiências de planejamento territorial foram apresentadas devido aos avanços e heranças institucionais que foram sistematizadas, incorporando em suas estratégias as abordagens de planejamento participativas, multidimensionais, pluriescalares e sustentáveis, mobilizadas pela União Europeia, Estratégia Territorial Europeia, Livro Verde sobre Coesão Territorial, a Agenda Territorial da União Europeia, LEADER, e as do Brasil, Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), Política

Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes).

O componente de instituições e atores públicos foi tratado por intermédio da discussão sobre o conceito de governança, sob a conceitualização da governança cooperativa e a abordagem neoendógena, resultante na mediação do planejamento entre atores sociais e as escalas de atuação das instituições.

O balanço entre os componentes, divisão político-administrativo e o de instituições e atores públicos, apresentam importantes pistas para compreender os obstáculos para implementação do planejamento territorial participativo. O tratamento dedicado à função do Estado foi realizado pela análise das tensões geradas pelo federalismo: a) descentralização política-administrativa com a criação de novos centros de poder nas unidades subnacionais, competindo com o governo federal; b) assimetrias na oferta de serviços públicos para a população, como programas sociais, devido a heterogeneidade das capacidades dos governos subnacionais; c) acirramento das disputas pela ampliação do orçamento destinado do governo federal às unidades subnacionais, acarretando fratura no diálogo federativo.

No componente instituições e atores públicos, pode ser apontado convergência em relação a propagação dos impactos do federalismo para o planejamento territorial. As sucessivas crises econômicas dos anos 1990 e 2000 foram determinantes para gerar inflexões na sistematização e avanço da implementação da governança, inviabilizando a capacidade de gestão das unidades subnacionais com os atores sociais locais. Esse quadro foi determinante para agravar a dependência financeira de municípios em relação ao orçamento do governo federal. A autonomia financeira de gestão de políticas públicas foi comprometida nos municípios e a denominação de regiões ganhadoras passou a reverberar na competitividade por recursos públicos e por atração de investimentos do setor privado, ampliando as assimetrias territoriais. E, inviabilizou a cooperação gestada nos espaços de democracia deliberativa entre atores sociais e instituições de planejamento.

O componente de políticas públicas foi elaborado pelas variáveis que apontam caminhos para superação dos obstáculos encontrados pelos efeitos do federalismo e das desigualdades regionais, e que podem ser a estratégia para implementação do planejamento territorial. A primeira variável elencada foi o fortalecimento ou implementação da capacidade técnica das instituições estatais. A segunda variável é a coordenação interfederativa, envolvendo todos os atores, das instituições subnacionais e os atores sociais, desde o início do ciclo da política pública, prevenindo conflitos e afinando o diálogo para promoção do planejamento territorial participativo. E, a terceira variável são os arranjos institucionais nas políticas públicas, moduladas pela intersectorialidade, relações federativas, a territorialidade e a participação social.

No componente instituições e atores públicos, é possível estabelecer o diálogo entre a variável governo e a de governança, articulando com as variáveis do componente de políticas públicas, o diagnóstico dos problemas que a governança territorial enfrenta, relacionada aos conflitos gerados pelo federalismo em relação à autonomia fiscal das unidades federativas e dos municípios. A necessidade de superação da fragmentação do desenho da política pública, no qual pode ser determinado por um projeto que não atende às demandas locais, o fortalecimento da capacidade institucional e administrativa do corpo técnico dos municípios e unidades federativas e a ampliação dos canais de diálogo entre entes institucionais e a participação da sociedade civil. Os pontos fortes da relação governo e governança são fundamentados pelos processos decisórios deliberados em espaço de concertação de demandas sociais e gestores institucionais. A adequação do projeto com as particularidades amplia a eficiência e eficácia das políticas e o fortalecimento da participação social na agenda de políticas públicas.

Os componentes da dimensão institucional, divisão-administrativa, políticas públicas, instituições e atores sociais, podem ser aplicadas no diagnóstico territorial. O diagnóstico provém da análise qualitativa dos documentos institucionais formulados pelos órgãos públicos nas escalas federal, estadual e municipal, associada a pontos fundamentais para que seja possível dirimir as possibilidades de sua implementação, pela análise quantitativa dos recursos e fontes de financiamento especificamente para a implementação da política e programas territoriais. Nestes componentes é imprescindível a análise do quantitativo do corpo técnico em todas as escalas de órgãos referentes ao planejamento territorial, por intermédio da consulta em sites como Transparência Brasil e dos governos estaduais e municipais, e por meio de entrevistas buscando cotejar a experiência e aprendizado técnico e capacidade de gestar acerca do instrumental institucional do planejamento territorial.

Os desafios para implementação das propostas e experiências de governança apresentadas neste artigo, referem-se à necessidade de descentralização administrativa e financeira e do empoderamento das esferas subnacionais e territórios locais e regionais, além da cultura de baixa ou moderada participação e cooperação, considerando a heterogeneidade da realidade socioespacial que essas iniciativas e programas abarcam, realidades. No entanto, há nessas propostas um acúmulo considerável de práticas de gestão compartilhadas e negociadas exitosas e que evidenciaram alternativas e saídas para o desenvolvimento territorial apoiadas em formatos de governança e concertação multiníveis e interescares. As experiências na União Europeia de descentralização e concertação territorial local-regional endógenas remetem ao início dos anos de 1990. No Brasil são mais recentes, e começaram a se consolidar em fins dos anos de 1990 e nos anos de 2000.

No caso do Brasil, a PNDR possui como desafio a mobilização e articulação dos atores em seus contextos territoriais para os projetos e iniciativas de desenvolvimento, e governança em uma abordagem integrada da territorialidade da política pública. Desse modo, faz-se importante considerar os seguintes desafios: a) complexidade de cada sistema federativo; b) caráter da participação organizada da sociedade civil; c) escassez de mecanismos de coordenação e articulação entre União, estados e municípios; d) estrutura específica do modelo de repartição de recursos entre instâncias de poder e a lógica de atuação historicamente setorial dos programas de governo (PIRES, 2019).

Para as instituições europeias há o desafio de promoverem a integração e a cooperação interterritorial, como fórmula que permita a conservação do patrimônio territorial para as gerações futuras. Este compromisso com os quadros de ação definidos supõe uma abordagem interessante da atual complexidade dos territórios, pela articulação de novas formas de governança, que permitem o desenho de estratégias territoriais que foquem o patrimônio territorial. Essas novas formas de governança incluem a troca de experiências, o trabalho corporativo e o aprimoramento do planejamento e da programação das ações, conforme discutido na Agenda 2030. Essas fórmulas, acima evidenciadas, se articulam na perspectiva das abordagens neoendogênicas possivelmente reforçadas no futuro.

Apesar dos esforços institucionais para concretizar modelos de intervenção territorial que valorizem o patrimônio territorial, encontram-se sérias dificuldades para medir o sucesso deste tipo de intervenção. Pode-se destacar dois tipos de forças limitantes: a primeira econômica, explica-se pelo surgimento da economia de mercado, que favorece a utilização econômica do espaço e, conseqüentemente, uma interpretação do patrimônio territorial numa chave setorial baseada na lógica do lucro. Em segundo lugar, os requisitos institucionais também são limitados pela organização administrativa do Estado, uma vez que diferentes políticas setoriais podem ser transferidas em diferentes áreas de decisão. Portanto, quando essas políticas setoriais intervêm no território, não se levam em conta as características integrais dos territórios e, principalmente, seu aspecto patrimonial. Isso ocorre em Estados onde a administração é descentralizada, como Espanha ou Brasil. Desta forma, a interconexão e a coordenação são necessárias para garantir uma gestão ótima dos recursos que fazem parte do patrimônio territorial. Conseqüentemente, preconiza-se a promoção de novas formas de governança, de caráter colaborativo, que permitam a definição da estratégia de desenvolvimento pelas comunidades locais, uma vez que são elas, em primeira instância, que melhor conhecem as potencialidades dos seus territórios.

Fuini (2013) constata que ao mesmo tempo em que se pode exaltar como positivos a articulação local entre atores, os pactos construídos através da interação dos atores públicos, privados e da sociedade civil na mobilização de recursos e ativos do território, também é possível se apresentar a contrapartida desses processos, cuja leitura pode indicar a desmobilização das estruturas políticas estatais ante a flexibilização e descentralização, o avanço de parcerias público-privadas indicando a privatização e predomínio de uma lógica corporativa e o localismo excessivo levando à fragmentação territorial e a crise do federalismo sob o prisma da competição entre lugares.

Desse modo, Dallabrida (2015) afirma que a simples coordenação horizontal de gestão de políticas no nível do território não garante que sejam democráticas. Partindo da premissa de que governança territorial é um exercício institucional de poder simétrico no nível territorial, de planejamento e gestão territorial colaborativos e democráticos. O autor advoga que é necessário avançar na criação de espaços de representação, negociação e consulta, redefinindo o papel estatal de forma a permitir a representação de novas demandas sociais em contexto de inovações tecnológicas. Importante ressaltar também que a construção de consensos não é um processo livre

de tensões e conflitos sociais, ressaltando, nesse sentido, os procedimentos de conciliação e mediação, geralmente operacionalizados por atores públicos qualificados.

Pires (2018) nos traz uma importante reflexão ao que foi abordado por neste texto:

[...] no atual contexto, agravado pela hegemonia neoliberal e grande instabilidade política e econômica, as possibilidades de continuidade das governanças descentralizadas dos territórios regionais ficaram ameaçadas. Só um governo federal de vocação democrática e descentralizadora que viesse a ser eleito em 2018, poderia retomar as esperanças contidas na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PIRES, 2018, p. 96).

Esses obstáculos configuram dificuldades estruturais na dimensão institucional do patrimônio territorial para implementação do planejamento territorial participativo. É preciso reforçar e retomar a chave do desenvolvimento territorial atendendo à formulação de um amplo e caracterizado diagnóstico das desigualdades e especificidades territoriais.

Considerações Finais

O artigo apresentou a definição dos componentes da dimensão institucional do patrimônio territorial, e buscou apresentar experiências de planos com abordagem territorial de desenvolvimento, com base na referência da União Europeia e do Brasil. As variáveis que faz parte do componente divisão-administrativa é fundamentada pelo federalismo e as desigualdades regionais, para a definição as tipologias territoriais aplicado para a abordagem territorial do desenvolvimento, mobiliza a coleta dos dados, tais como: a) quantificação dos órgãos públicos nas escalas federal, estadual e municipal que se dedicam à esse escopo; b) balanço qualitativo da abordagem aplicada para o planejamento territorial; c) contabilização dos recursos financeiros para balizar a implementação dos planos e projetos; d) análise quantitativa e qualitativa do corpo técnico atuando nessa frente de planejamento.

O componente de políticas públicas foi acionado pelo balanço de planos, programas e projetos para o desenvolvimento territorial realizado pelas escalas federal, estadual e municipal, dedicado às especificidades territoriais. As variáveis analisadas se fundamentam nos dados: a) levantamento das atividades produtivas comunidades locais; b) formas de participação popular; c) convênios ou acordo entre comunidades e governos locais e federais; d) cursos de qualificação das lideranças para o desenvolvimento territorial participativo.

O componente instituições e atores sociais é balizado pela governança que aponta as múltiplas formas nos processos de desenvolvimento territorial. As variáveis deste componente fixam a análise no instrumento de planejamento territorial participativo, que seja, as formas de intervenção dos atores sociais na formação de agenda e processos decisórios relacionados às dinâmicas territoriais, resultado da coleta dos dados: a) aplicação de entrevistas; b) consulta a documentos oficiais, atas e registros as modalidades; c) acompanhamento de reuniões e mesas de negociação; d) pesquisa bibliográfica panorâmica e histórica.

A apresentação dos componentes e das variáveis é um primeiro esforço da dimensão institucional, que está vinculado ao projeto “O Patrimônio Territorial como Referência no Processo de Desenvolvimento de Territórios ou Regiões”. Ademais, a pesquisa está em seu estágio inicial, e os resultados apresentados serão aperfeiçoados à medida que for sendo aplicada a metodologia em programas pilotos de testagens em municípios.

Quadro 1: Proposta dos componentes e variáveis da Dimensão Institucional

Componentes Dimensão Institucional	Categorias da Dimensão Institucional	Proposta de técnicas de coleta de dados	Obstáculos para a governança territorial
Divisão político administrativa: federalismo e os seus impactos para a atuação do Estado, nas escalas do governo federal, das unidades federativas e dos municípios.	Atuação do Estado nas modalidades de centralização pelo desenvolvimentismo e na descentralização administrativa com o aumento da competitividade entre as unidades subnacionais na formulação de planejamento.	Apreciação de dados do planejamento territorial: a) quantificação dos órgãos públicos nas escalas federal, estadual e municipal; b) balanço qualitativo da abordagem aplicada para o planejamento territorial; c) balanço das fontes de financiamento de programas territoriais nas escalas federal e municipal; d) quantificação do corpo técnico especializado nas instituições federal, estadual e municipal.	a) Sobreposição de escalas de políticas territoriais e desarticulação entre entes federativos, causada pela divergência entre as agendas dos governos federal e estadual acerca do planejamento territorial; b) A economia de mercado, que favorece a utilização econômica do espaço. As políticas setoriais desreguladas das
Políticas Públicas: capacidade técnica e gerencial e os arranjos institucionais para formulação do planejamento territorial realizado pelas escalas federal, estadual e municipal, dedicado às especificidades territoriais. Essas ações buscam na formulação da agenda de políticas públicas a participação social.	Governança Cooperativista: descentralização político administrativo com atores públicos e privados, nas relações de associativismo em redes municiados por ambientes de organização coletiva.	Abordagem ascendente, com base na LEADER, e a do associativismo pela experiência dos Coredes, contabilizada pelos dados de territórios rurais: a) levantamento das atividades produtivas comunidades locais; b) formas de participação popular; c) convênios ou acordo entre comunidades e governos locais e federais; d) cursos de qualificação das lideranças para o desenvolvimento territorial participativo.	especificidades do patrimônio territorial, amplificadas pelo lobby na Câmara dos Deputados e Senado pelas atividades produtivas das commodities, fortalecendo decisões pró-mercado exterior e prejudicando o planejamento de médio e longo prazo para os territórios; c) Estrutura política institucional nos territórios formada pela centralização decisória, clientelismo e patronato, que colidem na interrupção de programas e políticas governamentais. Esses fenômenos que atuam nesta estrutura política impactam nas capacidades institucionais na
	Abordagem Neoendogenismo: interação entre duas perspectivas top-down e bottom-up, multiescalar sob o enfoque das experiências nas atividades turísticas em áreas rurais.		
Instituições e atores públicos: observa as múltiplas instituições e atores envolvidos nos processos de desenvolvimento territorial.	Entraves para implementação da governança participativa e territorial	a) Aplicação de entrevistas; b) Consulta a documentos oficiais, atas e registros as modalidades; c) Acompanhamento de reuniões e mesas de negociação; d) Pesquisa bibliográfica panorâmica e histórica.	aquém da possibilidade de formulação de agenda pelas arenas decisórias populares e de implementação das diretrizes gerais da política.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Referências

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* [online], vol.14, n.40, pp.111-141, 1999.

BHABHA, H. K. *O local da cultura*. Trad. Myriam Ávila, Eliana L, de L. Reis e Gláucia Renata Gonçalves. Belo Horizonte: UFMG, 1998.

BOWLER, I. Promoting sustainable agriculture and rural development. In *UNESCO Encyclopedia of Life Support Systems*. Oxford: EOLSS Publishers (in press), 2001.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO; SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL (SDT). *Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil*. Brasília, MDA/SDT, 2005a.

BRASIL. MINISTÉRIO DE INTEGRAÇÃO NACIONAL; SECRETARIA DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília. Agosto, 2005b.

BRUGUÉ, Q.; BLANCO, I.; BOADA, J. Entornos y motores para la innovación en las políticas públicas. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n.59, p.5-34, jun. 2014.

CAÑIZARES, M.C. Cultural landscapes and planning in Spain. In: MANERO, F.; GARCÍA, J.L. (coords.) **Territorial heritage and spatial planning: a geographical perspective**. Aranzadi Thompson Reuters: Pamplona, p. 153-173, 2017.

CASTELLS, M. **A era da Informação: economia, sociedade e cultura**. RJ: Paz e Terra, 1999.

COVAS, A. M., COVAS, M. M. Sociedade do conhecimento, escalas de governo e governança territorial: um ensaio exploratório e prospectivo para a sociedade portuguesa. **DRd-Desenvolvimento Regional em Debate**, UnC, v. 5, n. 2, jul./dez. 2015.

DALLABRIDA, V. R. Territory planning and management: the theory debate in Brazil and a prospect of practice according to theoretical contributions on territorial governance. **G&DR - Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. v. 11, n. 4 (número especial), Taubaté/SP, UNITAU, , p. 51-77, dez/2015.

DALLABRIDA, V. R. **Território, governança e desenvolvimento territorial: indicativos teórico-metodológicos, tendo a indicação geográfica como referência**. São Paulo: LiberArs, 2016.

DALLABRIDA, V. R.; ROTTA, E.; BÜTTENBENDER, Pedro Luis. Pressupostos epistêmico-teóricos convergentes com a abordagem territorial. **G&DR - Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 17, p. 256-273, 2021.

DALLABRIDA, V. R.; ROTTA, E.; BÜTTENBENDER, P. L.; DENARDIN, V. F. ; ARENHART, L. O. Abordagem territorial do desenvolvimento: categorias conceituais e pressupostos metodológicos. **GUAJU 3 Revista Brasileira de Desenvolvimento Territorial Sustentável**, v. 7, p. 8, 2021.

DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização brasileira 1930-1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

ENRD-European Network for rural development. **Rural development programmes 2014-2020**. Key facts & figures. Focus Area 6B: Fostering local development. 2019. https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/focus-area-summary_6b.pdf.

FARINÓS, J. Agenda Territorial Europea 2030: un marco político orientado a la acción para el objetivo de la cohesión territorial. **Ciudad y Territorio. Estudios territoriales**. v. 53, n. 208, p. 583-594, 2021.

FARINÓS, J.: Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible. Estado de la cuestión y agenda. **Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles**, n. 46, p. 11-32, 2008.

FERRÃO, J. Governança, governo e ordenamento do território em contextos metropolitanos. In: FERREIRA, A.; SILVA, A. C. P.; MARAFON, G.; RUA, J. **Metropolização do espaço: gestão territorial e as relações urbano-rurais**. RJ: Consequência, 2012.

FIGUEIREDO FILHO, W. B. Estruturas de governança, cooperação e legitimidade na construção do desenvolvimento regional no interior do estado de São Paulo: algumas notas preliminares. **REDES**, v. 20, n. 1, p. 52 - 68, jan./abr. 2015.

FUINI, L. L. A governança e o território: reflexões sobre uma abordagem de pesquisa. **RDE - Revista de Desenvolvimento Econômico**, UNIFACS, n. 28, p. 86-99, 2013.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Desenvolvimentismo: A Construção do Conceito**. Texto para discussão 2103. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro, 2015.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. 28 a. ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014.

GARCÍA, J.L.; FEBLES, M.F.; ZAPATA, V.M. La iniciativa comunitaria LEADER en España. **Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles**, n. 39, p. 361-398, 2005.

GOMIDE, A e PEREIRA, A.K. Os desafios da governança da política de infraestrutura no Brasil: aspectos políticos e administrativos da execução do investimento em projetos de grande vulto. In: GOMIDE, A. & PEREIRA, A.K. (org.). **Governança da política de infraestrutura – condicionantes institucionais ao investimento**. Brasília: IPEA. 2018.

HAESBAERT, R. **Território e descolonialidade: sobre o giro (multi) territorial/de(s)colonial na América Latina**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Niterói: Programa de Pós-Graduação em Geografia; Universidade Federal Fluminense, 2021.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

HALL, S. **Da diáspora: Identidades e mediações culturais**. Belo Horizonte: UFMG, 2013.

LEFÉBVRE, H. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: *La production de l'espace*. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000), 2006.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Os arranjos institucionais de coordenação dos investimentos em infraestrutura no Brasil: uma análise sobre seis grandes projetos do programa de aceleração do crescimento. In: GOMIDE, A. & PEREIRA, A.K. (org.). **Governança da política de infraestrutura – condicionantes institucionais ao investimento**. Brasília: IPEA. 2018.

MARSDEN, T. Mobilities, vulnerabilities and sustainabilities: Exploring pathways from denial to sustainable rural development. **Sociologia Ruralis**, v. 49, n. 2, p. 113-131, 2009.

PIRES, E. L. S. A espacialidade do desenvolvimento brasileiro em questão. **Geografia**, v. 44, n. 1, jan./jun, 2019.

PIRES, E. L. S. Governança territorial ameaçada. **Agenda Política**, [S. l.], v. 6, n. 3, 2018.

PIRES, E. L. S. As modalidades de governança territorial no estado de São Paulo: especificidades institucionais, políticas públicas e lógicas de desenvolvimento. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v.4, n.2, p. 229-249, julho/ dezembro 2017.

RAY, C. The EU LEADER Programme: Rural Development Laboratory. **Sociologia Ruralis**, v. 40, n. 2, p. 163-171, 2000.

RAY, C. Neogenous rural development in the EU. In CLOCHE, P, MARSDEN, T. & MOONEY, P. (Eds) **Handbook of rural studies**. London: Sage Publications, 2006. p. 278-291.

ROMERO, J., FARINÓS, J. Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado. **Boletín de la A. G. E.**, n. 56, p. 295-319, 2011.

SPGG. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. **Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul**. 6. Ed. Porto Alegre, 2021.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo. Razão e Emoção**. 4. Ed 7ª reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia Política** [online]. n.24, pp.105-121, 2005.

STOREY, D. Issues of integration, participation, and empowerment in rural development: the case of LEADER in the Republic of Ireland. **Journal of Rural Studies**, v. 15, n. 3, p. 307-315, 1999.

TERLUIN, I.J. Differences in economic development in rural regions of advanced countries: an overview and critical analysis of theories. **Journal of Rural Studies**, v.19, p. 327-344, 2003.



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.