

Relações de poder e organização social no território: o que incide no curso de uma iniciativa de desenvolvimento territorial?

RESUMO

Apesar dos avanços acerca da chamada abordagem territorial do desenvolvimento, é possível perceber que tal enfoque ainda esbarra no desafio de lidar com a dimensão política intrínseca aos territórios. Atualmente, no curso das ações de desenvolvimento territorial, em especial das políticas públicas de abordagem territorial, pouca atenção é destinada a compreender as questões atinentes às relações de poder. Nesse sentido, este artigo constitui-se como um esforço propositivo que pretende elucidar elementos para perspectivas analíticas que considerem a dimensão política das iniciativas de desenvolvimento territorial. A proposta é que sejam levados em consideração não só as estratégias e as instituições, mas também o processo de interação relacional destas com o tecido social estabelecido entre os atores no território, considerando o impacto que a própria política territorial e seus instrumentos de gestão podem acarretar. Assim, a intenção central deste texto é estabelecer diálogos e conexões que apresentem potencial significativo para complementar as iniciativas já em curso de análise e implementação do desenvolvimento territorial.

Palavras-chave

Desenvolvimento territorial, território, poder, políticas públicas.

ABSTRACT

Despite the progress that has been made in relation to the so-called territorial approach to development, one can still observe that this kind of focus still faces the challenge of dealing with the political dimensions that are intrinsic to anything that involves territory. At present, initiatives aimed at territorial development, and especially those that are implemented as part of public policies with a territorial slant, pay minimal attention to understanding questions that deal with the issue of power relations. In this sense, the present article represents a purposeful attempt to clarify the elements needed to obtain an analytical perspective, one that considers the political dimensions of initiatives aimed at territorial development. The idea is to take into account, not only the strategies and institutions themselves, but also their processes of relational interaction with the social fabric that has been woven between all the actors in the territory in question, considering the impact that territorial policy itself and its administrative tools can have. The central purpose of this text is, therefore, to establish certain dialogues and connections that offer a significant potential to complement those territorial development initiatives that are already in the process of being analyzed and implemented.

Keywords

Territorial development, territory, power, public policies.

Introdução

Este artigo tem como objetivo central refletir sobre novas possibilidades analíticas acerca de experiências de desenvolvimento territorial. De todo modo, o ponto de partida não está relacionado à negação dos enfoques já consolidados. Ao contrário, é reconhecida aqui a importante contribuição que as pesquisas sobre a abordagem territorial tiveram no processo contemporâneo de ressignificação da noção e mesmo das práticas de promoção do desenvolvimento. De maneira similar à ideia de sustentabilidade, a visão do desenvolvimento sob uma perspectiva territorial propõe um olhar expandido para os fenômenos condicionantes do desenvolvimento, sendo, portanto, também uma abordagem integradora. De modo complementar, as instituições que se engajaram na promoção do desenvolvimento territorial nos anos recentes também contribuíram para um processo inovador e experimental, que buscou colocar em prática essa nova forma de promoção do desenvolvimento.

Porém, como aponta Abramovay (2006), falta a essas experiências, tanto as de implementação como também as iniciativas que buscam analisar e avaliar tais propostas, uma referência mais explícita e fundamentada a respeito dos processos de interação entre os diversos atores nos territórios, elementos que se apresentam de maneira significativa no processo de implementação da abordagem territorial. De todo modo, embora seja possível concordar com a indicação de Abramovay, o caminho aqui percorrido toma outro rumo e não se volta necessariamente à contribuição da sociologia econômica, tal como a opção feita pelo referido autor. Neste artigo, a proposição de pistas para novas perspectivas analíticas do desenvolvimento territorial busca estabelecer diálogos mais próximos com a Geografia e com as Ciências Sociais. O caminho em direção a essa orientação teórico-metodológica diz respeito ao fato de que a dimensão do poder entre os atores no território é um elemento importante e que, embora corriqueiramente desconsiderado, incide de forma acentuada nas experiências de desenvolvimento territorial. Assim, a intenção central deste texto é estabelecer diálogos e conexões que apresentem potencial significativo para complementar as iniciativas já em curso de análise e implementação do desenvolvimento territorial.

A apresentação das discussões neste artigo está organizada em três seções, além desta breve introdução. A primeira seção tem o papel de contextualizar a ideia de desenvolvimento territorial e sua trajetória histórica, apresentar o que trataremos como *abordagem normativa* do desenvolvimento territorial e, por fim, as críticas que são postas a essa abordagem. A segunda seção tem como

objetivo mapear, a partir de interpretações da Geografia Política e também com base em autores das Ciências Sociais, como Pierre Bourdieu e Michel Foucault, referenciais que requalifiquem as reflexões sobre poder e território. Já a terceira e última seção visa apontar elementos e estratégias de análise que contribuam para o aprofundamento das interpretações sobre a dimensão política da abordagem territorial. Assim, com algumas considerações finais, serão apresentadas breves reflexões sobre temas como espaços públicos de governança, redes e projetos políticos, estabelecendo um conjunto de sugestões e propostas não só no plano analítico, mas que também serve bem aos propósitos de desenho de propostas de intervenções com base na abordagem territorial.

Desenvolvimento territorial: trajetória e apropriação normativa de um conceito

Antes de iniciar a apresentação das diferentes abordagens existentes na literatura a respeito do que será aqui denominado genericamente como *enfoque político* do desenvolvimento territorial, é importante que sejam feitas algumas considerações sobre as perspectivas trabalhadas a partir deste conceito no presente artigo. Tomado como um todo, o enfoque do desenvolvimento territorial possibilita um leque bastante diversificado de reflexões e também fornece um instrumental de ação prática que ressignifica projetos de intervenção e políticas públicas a partir da estratégia territorial. Observando essa diversidade de possibilidades de acionamento do enfoque territorial, Carneiro (2009) nos mostra que o desenvolvimento visto sob essa perspectiva pode ser evocado tanto como categoria analítica de interpretação de fenômenos sociais, culturais, políticos e econômicos em um espaço determinado, como também sob a égide de categoria operacional, que coordena e orienta a ação/intervenção, como no caso das políticas públicas. De modo complementar, Schneider e Tartaruga (2006) apontam que não devemos confundir o sentido prático e aplicado da noção de desenvolvimento territorial, por exemplo, na implementação e no desenho de políticas públicas, com o seu uso como instrumento de análise dos fenômenos sociais em um dado local.

Ainda nesse sentido, Abramovay (2006) e Brandão (2007), a partir de referenciais distintos, discutem a noção de território demonstrando que tal conceito usualmente se reveste de uma perspectiva *normativa*, centrada em objetivos descritivos e de intenção comparativa entre diferentes realidades, ou mesmo, como dito acima, com o intuito de orientação de intervenções práticas, deixando para um segundo plano a consideração de fenômenos relacionais entre os atores sociais. Segundo os autores, falta a esse uso *normativo* do conceito de território um olhar mais atento à interação social e política, capaz de enfatizar a dinâmica relacional, dimensão importante para a interpretação (e ação) sobre a realidade social.

Todavia, são inegáveis alguns avanços alcançados pelas políticas de desenvolvimento territorial no plano operacional. A superação da *setorização* (mesmo que relativa, ou apenas no plano do discurso retórico, como bem aponta Favareto [2006]) é fruto dessa nova forma de pensar e agir sobre o território. O enfoque territorial é, de fato, um produto desse olhar não fragmentado sobre a realidade. Porém, como dito em referência à orientação de análises centradas nas relações entre os atores sociais, o *enfoque normativo* apresenta alguns limites na utilização e na aplicação do conceito de desenvolvimento territorial, principalmente quando este está relacionado a questões atinentes à constituição do território e às relações políticas ali estabelecidas. Para dar conta dessas reflexões de cunho mais histórico e sociológico, é preciso ampliar o leque analítico.

Nesse sentido, algumas estratégias relevantes dizem respeito à incorporação de outras dimensões de observação, como, por exemplo, as relações de interesse e os jogos de poder estabelecidos entre os atores que se estruturam em um determinado campo político, as dinâmicas de transformação, estabelecimento ou reforço de identidades territoriais ou territorialidades, sendo estas últimas oriundas das próprias interações políticas antes referidas. Não à toa, o *enfoque político* que será enfatizado nas seções seguintes deste artigo constitui parte fundamental no escopo das sugestões analíticas ora propostas. De certo, tais discussões serão mais aprofundadas logo à frente. Agora, faz-se necessário um debate um pouco mais explícito sobre a trajetória da abordagem territorial e sobre o que foi tratado aqui como *enfoque normativo* do desenvolvimento territorial.

No que diz respeito a essa abordagem do desenvolvimento territorial, é importante que se façam algumas considerações de caráter mais geral. Análises recentes apontam para a necessidade de adaptações das instituições no sentido de incorporar e até mesmo prever as “condicionalidades”, os conflitos e as estruturas sociopolíticas do território (DELGADO e LEITE, 2011), evidenciando assim o caráter generalizador presente na orientação da maioria das iniciativas de desenvolvimento territorial, o que acaba por refletir na incapacidade de se levar em conta as especificidades de cada território.

Um autor que se esforçou em remontar de maneira bastante interessante a trajetória da abordagem territorial do desenvolvimento é Arilson Favareto. Em sua tese de doutorado (2006), o autor nos mostra como as políticas de desenvolvimento no contexto rural deixam de se estabelecer a partir de uma lógica setorial e passam a assumir uma conotação integrada e multidimensional. Favareto argumenta que a abordagem territorial emerge com base em algumas prerrogativas, como, por exemplo, a questão da ruralidade contemporânea, que no contexto dos países europeus assume uma conotação relevante, e, não por outra razão, é nesse momento que também surgem os debates sobre pluriatividade e multifuncionalidade da agricultura.

De modo complementar, mas não menos importante, outra prerrogativa

que Favareto apresenta como determinante para o ganho de escala da abordagem territorial diz respeito a uma modificação na concepção e na expressão da própria ação estatal, que parte de uma orientação com base exclusiva na intervenção e passa a se estruturar em uma perspectiva que privilegia a regulação e a construção de condições e ambientes favoráveis para a atuação dos agentes privados no território.

Paralelamente, no caso brasileiro, a emergência da abordagem territorial está também inserida em um contexto de revisão e aprimoramento das políticas de descentralização, iniciada no contexto nacional com a Constituição Federal de 1988, que dispôs sobre o processo de municipalização de diversas políticas públicas. O desgaste e a ineficiência da ação pública em âmbito municipal é também um impulso para o surgimento da abordagem territorial no âmbito da gestão de políticas públicas (VEIGA, 2001). Nesse sentido, a regulação com base no território aparece como uma possibilidade de ação do Estado através da indução das sinergias intersetoriais em contextos intermunicipais, envolvendo diversos segmentos da sociedade que se coordenam entre si para estabelecer os rumos do desenvolvimento em seu contexto. Daí a importância e o investimento mais recente na consolidação de sistemas de contratualização e governança para a gestão desse tipo de política.

Seguindo esse enfoque, a abordagem territorial passa a constituir-se também como um “novo paradigma”, que incide em diversas políticas desenvolvimentistas, inclusive no bojo de organismos internacionais, como o Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) e, no contexto latino americano, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) e o Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP). Tais organizações tiveram um papel importante na difusão da abordagem territorial, seja na articulação com governos nacionais, seja em parcerias com organizações não governamentais para a ação em perspectiva subnacional.

Essa abrangência que a abordagem territorial assume no âmbito dessas grandes instituições formuladoras de políticas, junto com a intensificação do debate acadêmico sobre a mesma égide, garante a formação de um discurso fortificado que incide na orientação das intervenções públicas e privadas em prol do desenvolvimento em escala territorial. Porém, como Favareto nos mostra em sua tese, apesar da solidificação do discurso e também do desenho normativo do desenvolvimento territorial como estratégia política, a operacionalização do mesmo em âmbito prático não se apresenta com facilidade. O argumento do autor é que as iniciativas de desenvolvimento territorial ainda carecem de instituições capazes de sustentar e redirecionar a intervenção pública ou privada sob a perspectiva integradora e

multissetorial presente no cerne da proposta, o que é um indício de que falta a essas políticas a capacidade de identificar e lidar com questões políticas e sociais inerentes aos territórios.

Ao relatar tal situação, Favareto nos apresenta uma realidade institucional frágil e demonstra a insuficiência do discurso territorial em termos de ressignificação e consolidação de uma abordagem territorial de fato. Remete-nos, ao analisar as experiências de implementação da abordagem territorial, as características importantes que conferem limites ao enfoque normativo e operacional do desenvolvimento territorial.

Com base nessas evidências relacionadas a certas limitações em termos de implementação de políticas imbuídas da abordagem territorial, em conjunto com uma reflexão de caráter mais acadêmico que identifica algumas insuficiências teóricas na orientação dessas experiências, bem como no escopo analítico que as fundamenta, emerge recentemente um conjunto de críticas ao *enfoque normativo* do desenvolvimento territorial. É nesse sentido que Brandão (2007) argumenta que os territórios não são receptáculos neutros em que surgem espontaneamente estratégias de ação conjunta entre os segmentos sociais. Para o autor, tomar o território a partir dessa égide é assumir o retrato da omissão estatal e da transferência de responsabilidades para a iniciativa privada, além de ser um limitante no que diz respeito à compreensão de fenômenos de ordem relacional que inserem e substanciam o território. Ou seja, o autor se coloca de maneira crítica à política do desenvolvimento territorial que se orienta sob uma perspectiva essencialmente operacional ou normativa, e busca evidenciar a necessidade de incorporação de processos políticos e sociais, em escala micro e macro, fundamentais para o sucesso do desenvolvimento no contexto de um território.

De modo complementar, Abramovay (2006) também reflete criticamente com relação a esse conjunto de experiências relacionadas à abordagem territorial. Em conexão direta com a sugestão de Meyer-Stamer (2004), Abramovay aponta a ausência da dimensão política (*politics*) nas análises sobre o desenvolvimento territorial, as quais estão essencialmente centradas nas instituições e nos instrumentos de operacionalização das iniciativas (*policies*), buscando compreender as melhores estratégias, que, supostamente, poderiam ser difundidas e generalizadas em contextos diversos. Como os autores apontam, a adaptabilidade de tal estratégia de transferência ou transposição é suscetível a um processo complexo de adequação que envolve estruturas políticas e sociais estabelecidas nos territórios. É, portanto, nesse ponto que se apresentam os principais limites e gargalos do *enfoque normativo*. Visto isso, na seção seguinte será proposta uma estratégia alternativa, um olhar complementar que visa dialogar com o enfoque normativo e, ao mesmo tempo, avançar no sentido de dar visibilidade à dimensão da interação e das relações políticas dos atores no território.

Um olhar sobre as relações de poder no território

Entendendo os elementos que compõem o que se chamou aqui de *enfoque normativo* do desenvolvimento territorial, é necessário então qualificar o “outro lado da moeda”, que, de fato, é o que mais interessa no presente artigo. Consiste, portanto, na estruturação de um *enfoque político*, capaz de abrir espaço para análises relacionadas à organização e às interações entre os atores sociais no território.

Um primeiro ponto a ser considerado são os trabalhos de Beduschi (2007) e Abramovay (2006), referências importantes no que diz respeito à complexificação da abordagem analítica do desenvolvimento territorial. A vertente de análise proposta por esses autores guarda relação com o que Fligstein (2001) denominou “habilidade social” (*social skill*), a qual forneceria a um seletivo grupo de atores sociais a capacidade de empreender ações territoriais através da formação de coalizões de interesses e movimentos de cooperação entre os envolvidos. Seguindo a orientação de Fligstein, ambos os autores, quando evocam a dimensão das relações de poder em suas reflexões, o fazem a partir da contribuição teórica de Pierre Bourdieu (1990) no que diz respeito à noção de campo e de espaço social.

No presente artigo, embora também seja assimilada a orientação de Bourdieu para a discussão das relações de poder em um dado campo de relações, o caminho aqui trilhado difere do já descrito, uma vez que desemboca em uma aproximação com outros referenciais de debate, conforme veremos mais adiante. Sem a intenção de ir contra a abordagem proposta pelos autores aqui citados e reconhecendo suas contribuições, buscaremos sequenciar o debate colocado sob outras perspectivas analíticas, diferentes, porém complementares, no intuito de qualificar as análises acerca do desenvolvimento territorial.

De todo modo, é preciso reiterar algumas colocações sobre a obra de Bourdieu que para essa proposta também são muito salutares. A necessidade latente de pensar a sociedade de maneira não reducionista encontra grande potencial de expressão na proposta de sociologia relacional de Bourdieu. A partir desse paradigma, o autor francês traz um referencial bastante frutífero para refletirmos sobre território, mostrando que para entender um espaço social é importante construir e desvendar os elementos que constituem o processo de diferenciação, e, mais que isso, os processos e as dinâmicas relacionais entre os atores sociais que incidem de maneira determinante para as constantes mutações que remodelam o próprio espaço social.

Bourdieu alia espaço social à ideia de campo, definindo-o como o lugar “em que se geram, na concorrência entre os agentes que nele se acham envolvidos, produtos políticos, problemas, programas, análises, comentários, acontecimentos” (1990: 164). Tomar o território como um campo

implica entendê-lo como um espaço de disputa e construção coletiva, em que as posições e a estrutura de interação são delimitadas constantemente pelas próprias posições dos atores sociais envolvidos e constituem elementos-chave para o entendimento da dinâmica territorial.

No entanto, cabe ressaltar que a ideia de espaço social proposta pelo autor francês não está sendo aqui atrelada diretamente a uma base ou referência espacial física. Mais que isso, a ideia de espaço social está ligada à necessidade de reconstruir o campo de disputa e seus esquemas de classificação, de organização de interesses no território e de representações sociais acerca do que os atores consideram o próprio espaço¹. As noções de campo e de espaço trazidas por Bourdieu nos transmitem uma importante ideia que confere uma conotação contingencial, mutável e dinâmica ao território².

Para ampliar as discussões a respeito das relações de poder que constituem e ordenam determinado território, pode-se lançar mão de outra perspectiva teórica que também contribui metodologicamente para a identificação dessas relações, bem como na orientação das interpretações a esse respeito. Refiro-me no caso à perspectiva de Michel Foucault (1984) sobre como abordar a dinâmica de relações políticas em um determinado espaço. Para o autor, na complexidade em que se dão as relações sociais, devemos entender as relações políticas não mais orientadas unicamente de maneira monolítica, tendo o Estado como centro irradiador de poder. É preciso, portanto, considerar a “rede de poder” como um conjunto de dispositivos, práticas e mecanismos em constante transformação, construídos a partir de uma trajetória histórica dos atores.

Para Foucault, a ideia de poder não é concebida de maneira polarizada, o que comporia um cenário de oposição entre os detentores e os não detentores de poder. O autor mostra que os diferentes atores sociais detêm diferentes formas de poder, em diferentes gradientes, os quais são constantemente modificados a partir do entendimento de que esses atores estão em permanente relação. Foucault estabelece alguns princípios metodológicos sobre como interpretar as relações de poder, entre os quais, dois se mostram relevantes para o caso deste artigo.

O primeiro refere-se ao que o autor denomina de existência de uma economia dos discursos de verdade, que é, ao mesmo tempo, pressuposto básico na manutenção das lógicas de dominação e estratégia para superá-la. No caso dos estudos territoriais, esses discursos de verdade podem ser simbolizados nas diferentes vocações e narrativas que são atribuídas aos territórios, fruto de interesses de grupos sociais distintos, que não necessariamente vislumbram um mesmo projeto de desenvolvimento, embora se situem em um mesmo contexto.

Já o segundo princípio metodológico está atrelado à ideia de *genealogia do poder*, a qual inclui as outras orientações e dá destaque à perspectiva histórica no procedimento analítico. No caso das análises do desenvolvimento

1. A noção de representação social do espaço está também aqui atrelada à contribuição de Henri Lefebvre (1986).

2. Será visto mais à frente que a proposta de Doreen Massey (2000) também corrobora com o que foi chamado atenção a partir da obra de Bourdieu.

territorial, como nos dizem Bonnal *et al.* (2011), a dinâmica territorial está intrinsecamente relacionada à história originária do território, o que indica a extrema relevância de se empreender esforços para compreendê-la (mesmo que isso não seja muito usual nas iniciativas em curso).

No intuito de apurar e trazer para um plano menos abstrato a categoria “poder”, é importante que sejam feitas algumas considerações sobre as bases em que a mesma será trabalhada. As ideias de Bourdieu e Foucault são referenciais importantes, e sua orientação teórico-metodológica serve como um ponto de partida. Mas ainda é preciso definir melhor que poder é esse e como analisá-lo no território. Nesse sentido, outra orientação que segue a mesma linha dos atores acima descritos e que contribui nesse intuito de definição da categoria poder é o trabalho de Eric Wolf (1990).

Entre as várias tipologias de poder que o autor estabelece, uma delas apresenta-se com aderência à proposta analítica aqui pretendida. É o que Wolf denomina como *poder estrutural*, que implica não somente o controle do ambiente e das estruturas e recursos do contexto, mas que também atua como organizador ou orquestrador das relações entre os atores e desses com seu meio. Ou seja, o poder também define e ordena (Foucault, 1984) as estratégias e os fluxos de ação, conferindo os comportamentos possíveis em um determinado campo.

Trazendo essa perspectiva para a proposta aqui pretendida, mesmo que a partir de breves aproximações, a análise das relações de poder compreenderia não só a posse de determinado recurso (propriedade de terras, capital político, recursos financeiros, etc.) do território, mas também a capacidade que determinados atores têm de influenciar as estruturas de governança e a organização de interesses entre os diversos atores. Em linhas gerais, o poder aqui está atrelado à capacidade de conferir um rumo ao território, seja através de um discurso, de uma narrativa, seja por meio de ações mais concretas e materiais, na dimensão do controle dos mercados e das possibilidades de inserção nos mesmos, por exemplo.

Por outro lado, mas também entremeado nessa perspectiva analítica, está uma questão acerca do que é e como deve ser entendido o conceito de território. Sabendo que esse conceito pode assumir conotações diversas, dependendo da base teórica e da orientação disciplinar que lhe é atribuída, é importante proceder com uma discussão a esse respeito no caso presente. Em linhas gerais, a discussão sobre território aqui pretendida, juntamente com a orientação geral apresentada anteriormente, estabelece diálogo direto com a geografia política e com a concepção integradora de território, principalmente no que diz respeito às interseções existentes entre as relações de poder e as dimensões simbólicas e econômicas. Ou seja, parte-se de uma orientação voltada à dimensão política, mas não se circunscreve em seus

limites, entendendo que as expressões culturais e da economia são, elas próprias, representações e continuidade das estruturas de poder estabelecidas entre os atores no território.

No intuito de organização do extenso debate sobre a questão do território no âmbito da Geografia³, Rogério Haesbaert (2004) apresenta uma classificação da utilização desse recurso analítico em quatro perspectivas diferentes. A primeira vertente se refere ao que o autor denomina abordagem cultural, centrada na investigação das relações simbólicas e na apropriação do “território vivido” pelos grupos e indivíduos. A segunda guarda relação direta com a dimensão econômica, que investiga com mais afinco a espacialização das trocas e toma o território como fonte de recursos, como expressão da divisão do trabalho. A terceira trata das relações políticas que se configuram no território, entendendo-o como um espaço de poder, o qual é delimitado e controlado. A quarta e última é a abordagem natural, que interpreta o território tendo como pano de fundo as relações sociedade-natureza. Superando essa segmentação, a orientação proposta pelo autor é direcionada à ideia de integração, também presente em Santos (1994), e trabalha com a ideia de território, considerando suas múltiplas esferas.

Ainda no âmbito da Geografia, uma referência que se faz bastante cara e nos oferece pistas de como qualificar as discussões sobre território como um espaço de relações de poder é a contribuição de Claude Raffestin (1993). Para o autor, o território seria o espaço apropriado por um ou mais atores que definem e delimitam suas múltiplas dimensões. Seria um campo de forças, um emaranhado de relações sociais que conformam, elas mesmas, os contornos do próprio território. Raffestin também apresenta uma análise muito interessante a respeito do conceito de territorialidade, o qual se refere às experiências vividas no território e que, entremeadas às relações de poder, conformam e são conformadas pelas relações entre os atores sociais. O conceito de territorialidade, bem como o entendimento de que os homens vivem, ao mesmo tempo, o processo e o produto territorial, e são agentes dessas transformações, é uma perspectiva bastante salutar para o olhar sobre o território ora proposto, uma vez que evidencia as múltiplas possibilidades de conotação e significação territorial.

Nessa perspectiva de orientação híbrida que relaciona a dimensão materialista, das expressões e transformações “territorializadas”, à dimensão idealista, das expressões simbólico-culturais, enquadradas sob um olhar político, tem-se uma noção de território extremamente fluida e dinâmica, que solapa a orientação estanque do “território dado” e enfatiza os processos históricos de interação entre os atores sociais como condicionantes fundamentais do território. Território, portanto, se transforma em uma categoria contingencial e mutável de acordo com as dinâmicas sociais. Doreen Massey (2000)

3. Há que se ressaltar que muitas das experiências e iniciativas que se estruturam a partir das discussões sobre território desconsideram a origem e o acúmulo teórico e metodológico oriundo da Geografia, disciplina que tem o território como um de seus conceitos mais importantes.

compartilha esse olhar e interpreta o território como um lugar de encontro, e nos orienta que:

“[...] em vez de pensarmos os lugares como áreas com fronteiras ao redor, pode-se imaginá-los como momentos articulados em redes de relações e entendimentos sociais, mas onde uma grande proporção dessas relações se constrói numa escala muito maior do que costumávamos definir para esse momento como lugar em si” (MASSEY, 2000 *apud* HAESBAERT, 2004: 77).

Outro elemento de presença marcante em Raffestin (1993) e que também aparece em Sack (1986), outro autor importante da linha da Geografia Política, é a orientação de interpretação das relações políticas fugindo do padrão de centralidade estatal. Haesbaert enfatiza que, entre as vertentes de discussão do conceito de território, as análises políticas são as que historicamente tiveram mais espaço. De todo modo, tais análises, diferentemente do que fazem Sack e Raffestin, tomam as relações de poder sob uma perspectiva jurídico-política, referenciando a presença do Estado, suas fronteiras e instituições. A orientação dos atores mencionados, por sua vez, parte de outra matriz de análise das relações de poder, mais difusa e enraizada em relações de outras ordens (econômicas, sociais, simbólicas, etc.), dialogando diretamente com as contribuições de Michel Foucault.

Para fazer uma conexão com os debates discorridos na seção anterior, é importante dizer que, assim como para Abramovay (2006), partimos também do pressuposto de que os territórios são socialmente construídos e não apenas receptáculos neutros em que os atores estabelecem relações, sendo, portanto, sua estrutura política e organizacional um elemento de relevância na conformação das dinâmicas ali sediadas. Perceba que, para além da priorização de uma ou outra dimensão, ou seja, para além da análise centrada nas institucionalidades ou nas interações entre os atores presentes, a proposta é construir um olhar integrador, que, apesar da crítica ao enfoque normativo do desenvolvimento territorial, reconhece sua contribuição, aliando essa também a uma perspectiva de cunho sociológico, que abarca tanto as dimensões culturais, econômicas e políticas como também do impacto das institucionalidades das políticas públicas que forjam, elas próprias, processos de territorialização.

É nesse sentido que Cazella *et al.* (2009) mostram que não podemos deixar de ressaltar a dimensão institucional que circunda como pano de fundo na territorialização do desenvolvimento, principalmente no âmbito de algumas políticas públicas, como o Programa Territórios da Cidadania, no contexto brasileiro. Para esses autores, território é, ao mesmo tempo, criação coletiva e recurso institucional. Ressalta-se, portanto, um processo de *hibridação* (BONNAL *et al.*, 2011) entre os elementos históricos latentes e intrínsecos ao território e os tipos de produção do território proveniente de iniciativas de caráter operacional.

Essa aproximação entre instituições e interações sociais no que diz respeito

ao modo de entender o território é bastante salutar, já que, por vezes, as políticas públicas de abrangência territorial são elementos centrais no surgimento das dinâmicas territoriais, principalmente em contextos em que o território é praticamente uma noção construída pelas próprias ações de intervenção. Diferentemente de outras realidades, em que a ideia de “pertencimento territorial” é quase que “natural” ou imanente aos atores sociais, no caso do Brasil, no escopo das políticas territoriais do Ministério do Desenvolvimento Agrário, por exemplo, o território, e por extensão as territorialidades dele derivadas, são constituídas justamente no diálogo e na interação dos atores sociais com essas políticas públicas. O processo de assimilação das institucionalidades e a consequente reorganização da mesma a partir de um processo adaptativo liderado por grupos sociais, com *protagonismo social* (DELGADO e LEITE, 2011), é um exemplo de como as instituições podem ser socialmente condicionadas.

Espaços públicos, projetos políticos, redes e discursos sobre o território: pistas para uma análise política do desenvolvimento territorial

Com base nas discussões acima, que enfatizam a dimensão política dos conceitos de território e desenvolvimento territorial, abre-se espaço para outro conjunto de debates que podem auxiliar no intuito de apontar sugestões de análise e aplicação da abordagem territorial a partir da incorporação da complexidade inerente aos territórios, em especial na dimensão política. Serão apresentadas algumas reflexões sobre temas como espaços públicos de governança, redes, projetos políticos, entre outros, os quais possibilitarão um melhor entendimento das relações entre os atores sociais nos espaços proporcionados pelas iniciativas territoriais.

A primeira discussão proposta diz respeito aos problemas e contradições existentes quando os conflitos nos espaços de governança são debatidos. Para Torre (2010), os conflitos são inerentes aos territórios no sentido em que esses últimos compreendem um conjunto de atores sociais, cada qual portador de interesses e estratégias de ação distintos. Obviamente, tais interesses podem coincidir harmonicamente como também podem confrontar-se de maneira a construir problemas e impasses no que diz respeito à ação conjunta dos grupos que compartilham agendas nos fóruns de governança territorial.

A questão que se coloca nesse caso é a forma como se interpretam os conflitos. O entendimento dos mesmos com uma conotação essencialmente negativa, ou mesmo a negação de sua existência, camufla uma importante dimensão do contexto que é primordial para o entendimento dos mecanismos e dos elementos de poder que conformam, limitam ou promovem o desenvolvimento territorial. O conflito, assim como a cooperação, deve ser observado

como um fenômeno social importante, que condiciona as relações sociais e dá também coesão aos grupos em si⁴.

Dessa forma, propõe-se aqui um foco maior nas relações existentes entre os grupos envolvidos, com destaque especial para as dinâmicas políticas que entre eles se desenvolvem ou que são trazidas de outros contextos e momentos anteriores, levando em consideração também os conflitos e as contradições internas aos grupos de interesse que se apresentam.

Interessante também é notar que, conforme as discussões feitas sobre território anteriormente, tais relações de força entre os atores sociais também são condicionadas pela presença direta ou indireta de influência externa. A perspectiva de **redes** é um referencial que contribui na identificação das tramas de relacionamentos entre os atores locais e os não locais. Essa abordagem, quando utilizada para pensar o desenvolvimento territorial, permite observar a complementaridade e o caráter intrinsecamente relacional existente entre o rural e o urbano, o agrícola e o não agrícola, o local e o global, etc.

Com relação a esse último par, assim como também nos diz Wolf (1990), cabe destacar que a abordagem territorial não idealiza o local ou o territorial como palco de representações necessariamente contra-hegemônicas ou desvinculadas de influência dos processos externos, ou mesmo isento das influências das estruturas sociais que se expressam em âmbito nacional, por exemplo. Ao contrário, entende-se o local (o território) em plena comunicação e troca com as dinâmicas políticas que o circundam e que é, ao mesmo tempo, estruturado por redes e processos de singularização que o diferenciam e o distanciam da homogeneização.

Ainda sobre as redes, como demonstra Brandão (2007), os espaços de decisão, seja em termos conceituais ou operacionais, relacionados a um território, guardam profunda relação com escalas exteriores ao contexto local, referindo-se às estruturas políticas sediadas em contexto estadual, federal e também internacional, dependendo do caso. Para o autor, pensar políticas públicas territorializadas “*passa por articular devidamente escalas, arenas e instâncias que se encontram tramadas*” (2007: 57) em configurações de redes. Ao trazer a perspectiva analítica com base na discussão das redes, busca-se evidenciar a possibilidade de compreender mais apuradamente as conexões, expressões e origens dos relacionamentos políticos entre os atores sociais em um território.

Aproximando as discussões e retomando o debate sobre conflito, é possível perceber que o desafio da governança em fóruns de participação social, e outros espaços públicos de interação entre diferentes atores, remete necessariamente ao jogo político entre tais interesses. Para Brunori e Rossi (2007), o conflito surge quando diferentes redes sociais dão origem a contrastantes representações sociais, conceito que, no caso, se assemelha ao que podemos

4. Aqui parte-se de um pressuposto de Georg Simmel, que indica a importância do conflito como um elemento positivo no sentido de que fomenta, mesmo pela relação de oposição, o processo de constituição dos grupos sociais como entes organizados.

chamar de **identidades territoriais**. A questão central nesse debate refere-se à **organização dos interesses políticos** existentes no território.

Brunori e Rossi (2011) apontam que, mesmo quando há consenso no que diz respeito aos mecanismos operacionais, não existem garantias de sucesso em termos de governança entre as diversas partes. Ou seja, os autores ressaltam a existência dos elementos de cunho político que conformam as relações entre os envolvidos em um dado espaço público de negociação e que transcendem o plano da “institucionalidade ideal”, em relação ao consenso entre as partes.

Dagnino (2002) corrobora com essa análise e também identifica a insuficiência da modelagem institucional no que diz respeito à organização ideal das relações em busca de pactos compartilhados em espaços públicos, evidenciando o caráter intrinsecamente conflituoso dessas arenas. A autora entende os espaços públicos de governança como locus de partilha do poder, onde a ação dos atores sociais não necessariamente está comprometida com o bem público, em sentido amplo. Denota, portanto, limites ao emblema de concentração social que por vezes é atribuído a esses espaços públicos, como, por exemplo, os conhecidos colegiados de desenvolvimento territorial, que são as institucionalidades de tomada de decisão previstas no modelo do Programa Territórios da Cidadania.

Dagnino sustenta ainda que é necessário romper com a orientação metodológica que conduz a avaliações negativas sobre os espaços públicos e que apontam uma insuficiência em superar problemas de desigualdade ou em promover novos padrões de cidadania. Para a autora, coloca-se nessas instâncias de participação e governança uma expectativa que não condiz com sua realidade. Dessa forma, a autora sugere um marco avaliativo que considera e enfatiza as relações de poder nas análises sobre esses espaços públicos e que parta “do reconhecimento da complexidade desse processo e da diversidade dos contextos, envolvendo a multiplicidade de relações entre forças políticas onde ele se dá” (DAGNINO, 2002: 297).

Essas complexas e diversas dinâmicas políticas que moldam as relações entre os atores em processos de participação também podem ser interpeladas pela ótica da tradição, herança ou **cultura política**, como seja, segundo a qual os grupos sociais trazem para a sua atuação nas esferas de governança elementos de aprendizados, vivências e de estigmas enraizados tradicionalmente nos modos de interação social. Não se pode observar os atores sociais como se os mesmos fossem isentos de um passado de aprendizados políticos. É necessário entendê-los como agentes portadores de valores herdados de momentos anteriores, os quais assumem não uma conotação determinista, no que diz respeito ao comportamento desses atores, mas sim o papel de componentes cognitivos que os mesmos acionam em suas relações com os outros atores.

Para usar uma metáfora bastante conhecida na educação, o que se propõe não é uma interpretação dos atores como “tábulas rasas”, muito menos

um reconhecimento dos mesmos como portadores de uma irrevogável carga política que determina seu comportamento uniformemente. Para além desse maniqueísmo classificatório, os atores são entendidos como agentes capazes de transformar e ser transformados no processo de interação dentro e fora dos espaços das políticas públicas territoriais.

É importante frisar que os atores ou grupos sociais também não são exclusivamente formados nos espaços públicos proporcionados pelas políticas, e menos ainda são homogêneos internamente. Na perspectiva de Daniel Cefaï (2003), devemos compreender a ação dos grupos ou associações políticas também na perspectiva dos indivíduos que as compõem, o que possibilita um olhar para a diversidade constitutiva e também permite entender os meandros dos posicionamentos políticos. A relação entre público e privado permeia internamente a formação de grupos e associações que se comportam coletivamente, os quais se encontram em um embate entre essas “duas espécies de interesses” (se é que é possível dicotomizar tais fenômenos a tal ponto). Cefaï, em uma reflexão interessante sobre público e privado, nos diz que: “A oposição entre as relações de ordem privada e as relações de ordem pública têm uma pertinência no sentido de que contribui para a observação de modos diferentes de vinculação e compromisso. Entretanto, não podemos radicalizá-la” (2003: 96. Tradução livre).

O que se tenciona evidenciar nesse debate é que a atuação dos atores e grupos sociais nos espaços públicos das políticas territoriais, para além de se configurar como uma busca pelo bem comum e pela ação coletiva, é também carregada de interesses, objetivos, valores e crenças individuais ou privadas, os quais, por vezes, se revestem em “discursos de verdade” (FOUCAULT, 1984), encapsulados em bandeiras que se dizem públicas ou coletivas, justamente no intuito de angariar parceiros e apoiadores que endossem as suas causas. Os problemas de ordem privada tornam-se problemas públicos e passam a requerer a ação coletiva para enfrentá-lo.

Desse modo, nas interpretações sobre como se comportam os atores políticos em uma arena de governança territorial, destaca-se a importância de investir análises no que diz respeito à composição interna dos grupos que assim se apresentem, observando a possibilidade de transição de temas e interesses privados em questões públicas. Reconstituir a **trajetória histórica** dos grupos, ao mesmo tempo em que se aciona um instrumental analítico capaz de identificar as redes e os campos de relações, internas e externas ao contexto estudado, pode apresentar-se como uma estratégia de fôlego na complementação dos estudos de desenvolvimento territorial.

Para além do olhar centrado na composição e nas relações de força existentes internamente aos grupos políticos, faz-se necessária também uma **análise das complementaridades e das relações entre os atores**, levando-se em conta tanto aqueles que se apresentam declaradamente nos espaços públicos

de governança como também os que mantêm participação indireta ou que acionam outras estratégias para consolidar seus interesses políticos. Esse esforço analítico consiste em um movimento de ruptura à lógica que classifica os atores sociais segundo uma perspectiva antagônica que opõe estruturalmente Estado, mercado e sociedade civil.

Em contraposição a essa segmentação, Evelina Dagnino (2002) sugere a observação das complementaridades entre os atores sociais envolvidos nos espaços de participação e governança. Sem negar as diferenças estruturais existentes e os conflitos entre ambos, inerentes aos espaços públicos, a autora propõe uma interpretação que “desembrulha” as categorias de Estado e sociedade civil com base na identificação dos distintos **projetos políticos transversais** que integram em si grupos das diferentes matrizes.

Nesses projetos políticos estariam alinhados interesses que se sobressaem e extrapolam as segmentações dos grupos em categorias distintas. Dagnino aponta que a noção de projetos políticos perpassa a teoria gramsciana no sentido que incorpora crenças, valores, interesses e concepções de mundo, os quais orientam a ação dos grupos de maneira coletiva em um determinado contexto. Obviamente, os grupos que compõem um dado projeto político não estão isentos de conflitos e divergências entre si, porém assumem a contradição em nome de uma ação conjunta, seja ela pontual ou permanente, a qual pode conferir-lhes melhor desempenho em relação aos seus interesses.

A abordagem analítica centrada na identificação dos projetos políticos não só contribui para a superação das dicotomias e estigmatizações dos atores sociais como também fornece uma lente de observação que evidencia o surgimento de distintos projetos de desenvolvimento territorial para um determinado território, imbuídos de interesses, discursos, parcerias e integrações em diferentes formas.

Considerações Finais

A noção da existência de projetos políticos, de redes, conflitos, do embate público-privado, de sistemas locais de organização de interesses, entre outros debates apresentados na seção anterior, indica um conjunto de sugestões que, como dito acima, dizem respeito a um incentivo de aprofundamento das análises e intervenções na perspectiva territorial. O principal objetivo deste artigo foi chamar atenção para a necessidade de colocar a dimensão política, se não no centro, pelo menos em uma posição de destaque nos estudos e nas iniciativas de intervenção vinculadas a propostas de desenvolvimento territorial, dado o grau de influência que as relações de poder exercem tanto na conformação do território como na implementação de iniciativas que incidem sobre o mesmo.

As aproximações teóricas propostas, principalmente na última seção, não guardam relações diretas com os casos de implementação da abordagem territorial, mas chamam atenção para questões que são comuns a essas experiências. Nesse sentido, cabe destaque ao debate sobre como interpretar as relações entre os atores sociais em espaços públicos de governança. A ideia de desmistificar tais fóruns, colegiados ou conselhos multiatores, usualmente presentes como instâncias de diálogo e interação em iniciativas territoriais, refutando a percepção de que apenas as estruturas e instituições “ideais” são suficientes para a ação coletiva e para a concertação social, é um elemento central na crítica aqui posta. De maneira geral, todas as outras temáticas destacadas no debate acima estão correlacionadas com essa questão. Assim, espera-se que o diálogo dessas vertentes analíticas com as questões a respeito das temáticas do território e do desenvolvimento territorial possam contribuir para a construção de abordagens capazes de interpretar de maneira produtiva e inovadora as relações observadas em contextos empíricos, em que estão em curso iniciativas que se estruturam a partir da abordagem territorial.

§

Referências Bibliográficas

- ABRAMOVAY, R. *Para uma teoria dos estudos territoriais*. In: MANZANAL, M.; NEIMAN, G. LATTUADA, M. Desarrollo rural – Organizaciones, instituciones y territorios. Buenos Aires: Ediciones Ciccus, 2006. pp. 51-70.
- BEDUSCHI FILHO, L. C. *Los desafios de la investigación en territorios rurales: actores, intereses y habilidades sociales*. In: José Bengoa. (Org.). Territorios rurales. 1ª Ed. Santiago de Chile: Catalonia, v. 1, pp. 102-115. 2007.
- BONNAL, P.; CAZZELA, A.; DELGADO, N. *Subsídios metodológicos ao estudo do desenvolvimento territorial rural*. In: DELGADO, N.; LEITE, S. (Org.) *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Série desenvolvimento rural sustentável; nº 14; Brasília: IICA, 2011. pp. 35-60.
- BOURDIEU, P. *A representação política: elementos para uma teoria do campo político*. In: Bourdieu, P. O poder simbólico. Rio de Janeiro, Difel, 1990.
- BRANDÃO, C. *Territórios como classes sociais, conflitos, decisão e poder*. In: Ortega, A. C.; Almeida Fo, N. (Org.) *Desenvolvimento territorial: segurança alimentar e economia solidária*. Campinas: Alinea, 2007.
- BRUNORI, G.; ROSSI, A. Differencing countryside: social representation and governance patterns in rural areas with high social density: The case of Chianti, Italy. *Journal of Rural Studies*; v. 23, 2007, pp. 183-205.
- CARNEIRO, M. J. *Limites e possibilidades da construção de "territórios de desenvolvimento" na região serrana do Rio de Janeiro*. In: CAZELLA, A., BONNAL, P., e MALUF, R. (Org.). *Agricultura familiar – multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil*. Rio Janeiro, Ed. Mauad, 2009.
- _____, BONNAL, P., e MALUF, R. *Olhares disciplinares sobre o território e o desenvolvimento territorial*. In: CAZELLA, A., BONNAL, P., e MALUF, R. (Org.) *Agricultura familiar – multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil*. Rio Janeiro, Ed. Mauad, 2009.
- CEFAÏ, D. *Acción asociativa y ciudadanía común: la sociedad civil como matriz de la res publica?* In: *Aprendendo a ser ciudadanos. Experiencias sociales y construcción de la ciudadanía entre los jóvenes*. (2003).
- DAGNINO, E. *Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades*. In: DAGNINO, E. (Org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra, 2002.
- DELGADO, N.; LEITE, S. *Gestão Social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial*. In: DELGADO, N.; LEITE, S. (Org.) *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Série desenvolvimento rural sustentável; nº 14; Brasília: IICA, 2011.
- FAVARETO, A. *Paradigmas do Desenvolvimento Rural em Questão. Do agrário ao territorial*. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/90/90131/tde-24042008-113514/pt-br.php>>.
- FLIGSTEIN, N. Social skill and the theory of fields. *Sociological Theory*. v. 19, nº 2, 2001, pp. 105-125.
- FOUCAULT, M. *Microfísica do Poder*. Editora Graal: Rio de Janeiro, 1984.
- HAESBAERT, R. *O mito da desterritorialização: do "fim" dos territórios à multiterritorialidade*. Editora Bertrand Brasil: Rio de Janeiro, 2004.
- LEFEBVRE, H. *La production de l'espace*. Paris, Anthropos. 1986.
- MASSEY, D. *Um sentido global do lugar*. In: ARANTES, O.; (Org.) *O espaço da diferença*. Campinas: Papius, 2000.
- MEYER-STAMER, J. *Governance and territorial development: policy, politics and polity in local economic development*. Disponível em: <<http://www.mesopartner.com>>, 2004.
- RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. São Paulo, Ática, 1993.
- SACK, R. *Human Territoriality: its theory and history*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
- SANTOS, M. *O retorno do território*. In: SANTOS, M. et al. (Org.) *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec e ANPUR, 1994.
- SCHNEIDER, S.; TARTARUGA, I. P. *Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais*. *Raízes, Campina Grande/PB*, v. 23, nº 1/2, 2006, pp. 99-116.
- TORRE, A. *Conflitos e governança dos territórios*. In: Dossiê: Território, sustentabilidade e ação pública, In: PIRAUX, M. E CANIELLO, M. (Org.) Dossiê: Território, sustentabilidade e ação pública, *Raízes*. v. 28, nºs 1 e 2, jan./dez. 2009; nº 1, jan./jun. 2010.
- VEIGA, J. E. O Brasil Rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 15, nº 43, 2001, pp. 101-119.
- WOLF, E. Distinguished lecture: facing power – old insights, new questions. *American Anthropologist*, v. 92, 1990, pp. 586-596.

Recebido em 8/4/2013
e aceito em 1/7/2013