

## REFLEXÕES SOBRE O ENFOQUE TERRITORIAL E SUA RELEVÂNCIA PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Ivaneide Oliveira da Silva Moura<sup>1</sup>  
Lindijane de Souza Bento Almeida<sup>2</sup>

### RESUMO

Na busca da compreensão das alternativas locais de desenvolvimento, a idéia de território tem ganhado cada vez maior relevância. A dimensão política do desenvolvimento tem sido cada vez mais considerada. Elementos como a memória coletiva, identidade, relações políticas e sociais tornaram-se importantes ferramentas explicativas para as diferentes experiências de desenvolvimento local. O presente trabalho, pautado em uma pesquisa bibliográfica, visa elucidar a discussão acerca da idéia de território e de enfoque territorial, percorrendo por suas diferentes compreensões, considerando sua relevância para a formulação de políticas públicas no Brasil.

Palavras-Chave: Território – Desenvolvimento Local – Políticas Públicas.

### ABSTRACT

In the search of the understanding of the local alternatives of development, the territory idea has gained each time bigger relevance. The dimension politics of the development has been each considered time more. Elements as the collective memory, identity, relations social and politics had become important explicativas tools for the different experiences of local development. The present work, based in one searches bibliographical, aims at to elucidate the quarrel concerning the idea of territory and territorial approach, covering for its different understanding, considering its relevance for the formularization of public politics in Brazil.

Key-word: Territory - Local Development - Public Politics.

## 1 INTRODUÇÃO

O mundo rural reflete transformações muito complexas que dizem respeito às novas interações entre o local e o global.

Kageyama (apud Vilela 1999), ao tratar da espacialidade do rural tem buscado substituir o termo rural pelo local, como uma categoria espacial que responde às características recentes desse espaço. Assim, a autora trata da espacialidade rural explorando a noção de **desenvolvimento local**, supondo que esta contemple as alterações do mundo rural.

No entanto, de acordo com Vilela (1999), esta substituição apresenta alguns problemas metodológicos: uma demasiada ênfase à dimensão econômica; uma delimitação

---

<sup>1</sup> Mestre - Departamento de Ciências Sociais - UFRN

<sup>2</sup> Doutora - Departamento de Ciências Sociais - UFRN

do local essencialmente espacial e uma retomada a-histórica do local, como unidade analítica.

Vilela (1999) considera o enfoque econômico reducionista. Embora o conjunto das trocas sociais, políticas e econômicas seja melhor visualizado nestas últimas, existe um conjunto de atritos não tangíveis que têm assumido significativa relevância na construção das realidades rurais (características culturais, identidades, relações de poder, entre outros).

A idéia de local também não pode ser definida basicamente por questões espaciais, mas deve levar em consideração as relações políticas e sociais. Por outro lado, a retomada a-histórica do local, como unidade analítica tem proporcionado uma confusão entre a noção de local e a noção de região.

Na busca da compreensão das alternativas locais de desenvolvimento, a idéia de território tem ganhado cada vez maior relevância. A dimensão política do desenvolvimento tem sido cada vez mais considerada. Elementos como a memória coletiva, identidade, relações políticas e sociais tornaram-se importantes ferramentas explicativas para as diferentes experiências de desenvolvimento local. O presente trabalho, pautado em uma pesquisa bibliográfica, visa elucidar a discussão acerca da idéia de território e de enfoque territorial, percorrendo por suas diferentes compreensões, considerando sua relevância para a formulação de políticas públicas no Brasil.

## **2 TERRITÓRIO:** do conceito ao enfoque de desenvolvimento territorial

Nos últimos anos, o conceito de território ressurgiu buscando contemplar as diversas formas de relações de poder constituídas em um determinado espaço. O conceito de território, durante muito tempo associado ao domínio estatal, passa a ser entendido como a expressão espacial do poder fundamentada em relações sociais, políticas e culturais. No entanto, o território não pode ser confundido com o conceito de espaço propriamente dito. Vilela (1999), ao abordar tal distinção, salienta que o espaço é anterior ao território. Isto porque o espaço configura-se como o **depositário universal da história**, ou seja, nele se acumulam os trabalhos de criação, recriação, e transformação de objetos sobre a superfície. Assim, o espaço evidencia uma sobreposição dos resultados dos processos naturais e sociais que coexistem na contemporaneidade. Nessa perspectiva, a generalização da apropriação, fixação e acumulação de trabalho no espaço está na gênese do processo de constituição dos territórios.

A compreensão do conceito de território, por sua vez, revela formas de organização bem mais complexas do que a do espaço. O território reflete o efetivo domínio do espaço, já constituído como processo de reprodução da sociedade.

Andrade (1995) considera que o conceito de território está relacionado diretamente à idéia de domínio ou de poder. Em sua compreensão, a categoria território caracteriza-se por conflitos e tensões entre diferentes atores políticos e sociais que exploram um determinado espaço. Sendo assim, o território traduz-se como "um campo de forças, uma teia ou rede de relações sociais que, a par de sua complexidade interna, define ao mesmo tempo, um limite, uma alteridade: a diferença entre nós (comunidade) e os outros (os de fora)". (VILELA, 1999, p. 83,)

Essa abordagem do território revela uma característica importante do conceito, sua flexibilidade e dinamicidade. Como relações sociais projetadas no espaço, os territórios podem desaparecer enquanto que seus espaços correspondentes (formas) continuem inalterados. Além disso, podem existir espaços caracterizados pela superposição de diferentes territórios, ou seja, em um mesmo espaço podem surgir relações de poder adicionais que constituam novos territórios.

Os territórios também podem ser contínuos ou descontínuos. Essa diferenciação é melhor trabalhada por Milton Santos, em **Território, Globalização e fragmentação** (1998). Ao tratar sobre o **retorno do território**, o autor compreende este conceito a partir dos seus usos. O território é entendido, por Milton Santos, como o espaço habitado no qual se estabelecem relações de poder **horizontais** e **verticais**. As **horizontalidades** são entendidas como domínios de contigüidade, ou seja, representam lugares vizinhos reunidos por uma continuidade territorial. Por outro lado, as **verticalidades** configuram-se em pontos distantes uns dos outros, que seriam ligados por formas e processos sociais de globalização. Esta última forma de relação é estabelecida a partir das redes, que segundo o autor,

Constituem uma realidade nova que, de alguma maneira justifica a expressão verticalidade. Mas além das redes, apesar das redes, depois das redes, com as redes, há o espaço banal, o espaço de todos, todo o espaço, porque as redes constituem apenas uma parte do espaço e o espaço de alguns. (SANTOS, 1998, p. 16).

Para Santos, o território pode ser formado por lugares contíguos e lugares em rede. No entanto, são os mesmos lugares que formam redes e o espaço banal. A diferença encontra-se nas **funcionalizações** dos territórios, nos seus usos. Nessa perspectiva, o autor destaca um conflito que se agrava entre o espaço local, o espaço vivido por todos os vizinhos (espaço contíguo/horizontalidades) e um espaço global, habitado por um processo racionalizador e um conteúdo ideológico de origem distante e que chegam a cada lugar com os objetos e as normas estabelecidos para servi-los (redes/verticalidades). É nesse aspecto que Santos resgata a idéia de espaço banal como um contraponto à noção de rede. Sendo assim, o lugar destaca-se como uma arena de resistência da sociedade civil a um processo

de normatização utilitária do território. Apesar da predominância atual de **verticalização** dos territórios, o autor observa perspectivas de **horizontalização** das relações sociais,

Um exemplo é a maneira como produtores rurais se reúnem para defender seus interesses, o que lhes permitiu passar de um consumo puramente econômico, necessário às respectivas produções, a um consumo político localmente definido e que também distingue as regiões brasileiras umas das outras. Devemos ter isso em mente, ao pensar na construção de novas horizontalidades que permitirão, a partir da base da sociedade territorial, encontrar um caminho que nos libere da maldição da globalização perversa que estamos vivendo e nos aproxime da possibilidade de construir uma outra globalização, capaz de restaurar o homem na sua dignidade. (SANTOS, 1998, p..20).

Essa relação entre global e local, atualmente no Brasil, aponta para uma luta entre o lugar - entendido de forma prática como dimensão local - e o global - entendido como dimensões regionais e mundial. Essa luta ocorre de forma contraditória, ora favorecendo aos atores locais, seu cotidiano, ora o território se sujeita às normatizações globais. Tais relações não são assimétricas; pelo contrário, é da relação global-local que são definidas as funcionalizações dos territórios.

Essa tentativa de compreensão do território revela dois caminhos de percepção das relações que nele se estabelecem: as redes e a volta ao indivíduo e seu cotidiano. O primeiro caminho aponta para o estabelecimento de normatizações externas que dificultam a manutenção das identidades territoriais. Por outro lado, o segundo caminho evidencia a noção de lugar como o espaço das vivências e da convivência que possuem como referência o cotidiano.

No entanto, alguns autores (SCHNEIDER; TARTARUGA, 2005) sugerem o uso de uma forma híbrida dos conceitos de território e lugar. Mais precisamente, o território tomaria como referência o lugar, muito embora algumas relações de poder no espaço não o tomem como referência (preponderância das dimensões econômicas e sociais frente ao cotidiano dos indivíduos).

Essa abordagem define o território como um espaço determinado por relações de poder, determinando limites que possuem como referencial o lugar, configurando-se este no espaço da vivência e da convivência, considerando também o estabelecimento das relações internas e externas.

Além da elucidação das imbricações do conceito de território e de lugar, é necessário distinguir a abordagem conceitual do enfoque territorial.

Observa-se, a partir da literatura elucidada, que o conceito de território não pode ser confundido com o de espaço e, embora seja proposta uma conceituação híbrida de território e lugar, o primeiro não pode ser confundido com o segundo.

Apesar do conceito de território conservar as diferenciações subscritas, o uso instrumental e prático do território pode não conservar essas prerrogativas. É bastante

comum o território perder o seu sentido conceitual e passar a ser utilizado como sinônimo de espaço, local ou região. Geralmente, observa-se tal tendência quando o território passa a ser utilizado numa perspectiva de desenvolvimento, ou melhor, como uma proposta de intervenção sobre o espaço e as populações, resultando em alterações na realidade existente.

O **enfoque territorial**<sup>3</sup> ganha evidência nas políticas públicas, na medida em que o contexto atual de transformações da sociedade apresenta como resultado a crise do fordismo e do processo de reestruturação do capitalismo contemporâneo<sup>4</sup>. Paralelamente, ocorre um processo de **acumulação flexível**,<sup>5</sup> que evidencia o território como uma variável fundamental para explicar a diversidade de dinâmicas econômicas pertinentes a diferentes espaços. Um exemplo claro dessa tendência pode ser observado nos estudos italianos sobre reestruturação industrial (BACATTINI; GAROFOLI; BAGNASCO apud SCHNEIDER, TARTARUGA, 2005). Estes trabalhos passaram a explorar a dimensão espacial e territorial dos fenômenos da localização do desenvolvimento industrial relacionando os melhores indicadores de desenvolvimento industrial à dinâmicas territoriais bastante específicas. Nestes trabalhos, as noções de local, regional e nacional foram abandonadas e substituídas pelas de espaço e território. Estes estudos, de acordo com Schneider e Tartaruga (2005), tiveram uma forte influência na difusão do enfoque territorial de desenvolvimento, adotado pelas políticas públicas de diversos países, inclusive o Brasil.

Tais estudos entendem a noção de território como uma variável imprescindível para explicar as dinâmicas econômicas pertinentes a diferentes espaços, considerando suas formas de cooperação, decisão social e política. Neste sentido, Pecqueur (1996 apud SCHNEIDER; TARTARUGA 2005) indica que o espaço-território assume a função de uma variável explicativa do desenvolvimento, uma vez que o espaço não se caracteriza, nesta abordagem, como um mero suporte aparente, mas apresenta elementos de organização produtiva e social que influenciam nas estratégias de articulação dos indivíduos.

Outro fator que impulsiona a elucidação do enfoque territorial, consiste nas características político-institucionais da crise do Estado contemporâneo. Suas limitações para realizar o processo de regulação da economia privada apontam para modificações estruturais das suas ações. Este deixa de atuar como indutor do desenvolvimento econômico e passa a desempenhar o papel de facilitador e regulador. Ele alterou o caráter centralizado de suas ações e passou a contemplar as relações entre os atores locais, inserindo no seu novo formato de atuação a noção de participação. É neste sentido que o

---

<sup>3</sup> Chamamos de enfoque territorial a elucidação do território como um elemento explicativo das perspectivas de desenvolvimento.

<sup>4</sup> O fordismo é entendido como um modelo de acumulação e regulação do capitalismo que se estruturou desde a década de 1930 nos Estados Unidos e se internacionalizou depois da Segunda guerra mundial.

<sup>5</sup> Novo modelo de organização dos processos produtivos fundamentado na descentralização dos estabelecimentos industriais e numa maior flexibilização das relações produtivas e econômicas.

enfoque territorial fundamenta-se nas noções de governabilidade (interação e articulação entre atores, instituições e Estado) e Pacto Territorial, ou "coordenação de interesses de atores em um espaço determinado, que é o território". (SCHNEIDER; TARTARUGA, 2005, p. 13). Neste contexto as novas formas de intervenção do Estado tentam atuar, levando em consideração a idéia do capital social (PUTNAM, 1996) como base do desenvolvimento territorial.

Putnam (1996), em sua obra **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna** evidencia que o desenvolvimento institucional das regiões situadas ao Norte da Itália, encontra na raiz de sua explicação a virtude cívica ou a valorização da cidadania, formada a partir de organizações que datam de quase mil anos, como os coros de Igreja e as sociedades de ajuda mútua. Essa tradição de cooperação e laços de solidariedade horizontal explicaria o **bom desempenho institucional** das regiões ao Norte da Itália, enquanto que o Sul, ausente de tais características, é marcado pela pobreza e pelo atraso institucional.

A partir dessa dicotomia, Putnam estabelece uma relação entre o civismo comunitário e a qualidade de sua governança. No entanto, Abramovay (2000) aponta que embora tal constatação não esteja errada, ela é insuficiente para explicar como se formar capital social onde não há laços de solidariedade horizontal tão enraizados historicamente.

Nessa perspectiva, as contribuições de Evans (1998 apud ABRAMOVAY, 2000, p. 6). destacam-se. Suas idéias podem ser resumidas em três proposições centrais: as agências estatais necessitam das comunidades: as comunidades são coprodutoras de seus resultados e não seus clientes passivos; as comunidades necessitam de burocracias estatais, já que poucos serviços, nas sociedades contemporâneas, podem ser organizados num nível puramente local e sem o apoio dos conhecimentos e dos recursos que venham de Estados e da Federação e neste sentido, a sinergia entre Estado e sociedade pode criar um círculo virtuoso de mudança institucional.

Essa compreensão indica que a noção de capital social não resulta estritamente da idéia de **atributo cultural** (PUTNAM, 1996), mas também pode ser estimulado a partir de organizações hábeis para indicar aos indivíduos alternativas aos comportamentos políticos tradicionais:

As dotações pré-existentes de capital social são recursos valiosos na construção de relações sinérgicas [entre Estado e sociedade civil], mas não podem ser consideradas como a raridade decisiva. As comunidades que desfrutam os benefícios da sinergia não desfrutam necessariamente de dotações prévias excepcionais de capital social. (EVANS, 1996, apud ABRAMOVAY, 2000, p. 130).

A noção de território ou de desenvolvimento territorial, passa a ser compreendida como uma nova unidade de referência das ações do Estado, valorizando os atributos

políticos, sociais e culturais das comunidades. Neste sentido, governabilidade local e participação social constituem-se nos elementos fundamentais do desenvolvimento territorial. O problema identificado nesta perspectiva é que o território perde o seu caráter conceitual e passa a ser adotado de forma instrumental, enquanto a elucidação de processos de territorialidade, quer relacionados à economia industrial, quer ao enfoque político-institucional.

No entanto, Schneider e Tartaruga (2005) acreditam que é possível recorrer ao conceito de território e ao mesmo tempo articulá-lo a alguns pontos do enfoque territorial. A proposta pressupõe que as perspectivas territoriais de desenvolvimento superem seu uso excessivamente normativo, enquanto que o uso do conceito de território não deve ser percebido como restrição à sua utilização prática.

Os autores argumentam que é perfeitamente compreensível que o conceito seja adotado por diversas abordagens e perspectivas. No entanto, este não pode assumir apenas um caráter normativo. Deve ser compreendido, na prática, a partir de duas dimensões: a dinâmica das formas sociais de trabalho e produção e os processos de organização e articulação política.

### 3 CONCLUSÃO

Ao analisarmos as mudanças ocorridas no mundo no século XXI e refletirmos sobre os caminhos apontados para a busca do desenvolvimento, encontramos um lugar de destaque, tanto no meio político quanto acadêmico, para a idéia de território. No entanto, conforme elucidamos ao longo do texto, existe um hiato entre este conceito e a forma como vem sendo usado na formulação de políticas públicas. Contudo, a abordagem que Schneider e Tartaruga (2005) defendem, nos permite analisar um território, considerando sua construção e desenvolvimento. Partindo dessa abordagem, podemos compreender os territórios através da participação dos seus atores políticos na formulação e implementação de políticas públicas. Estas devem expressar a capacidade de promover a articulação política em torno de um pacto territorial, que contemple o conhecimento dos participantes e a democratização das informações necessárias a uma gestão compartilhada por parcerias.

### REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. In: **Economia Aplicada**, v. 4, n. 2, p. 379-397, abr. / jun. 2000.

ANDRADE, M. C. de. **A questão do território no Brasil**. São Paulo: Hucitec/Recife: Ipespe, 1995. 135 p.

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

SANTOS, M; SOUZA, M. A. A. de; e SILVEIRA, M. L. **Território, Globalização e Fragmentação**. São Paulo: HUCITEC/ANPUR, 1998.

SCHNEIDER, S; TARTARUGA, J.G.P. Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al analisis de los procesos sociales rurales. In: **LAS JORNADAS DE INTERCAMBIO Y DISCUSIÓN: EL DESARROLLO RURAL EM SU PERSPECTIVA INSTITUCIONAL Y TERRITORIAL – FLASCO**, Argentina, Universidade de Buenos Aires, CONICET, 23 jun. 2005.

VILELA, S.L.O. **Globalização e emergência de múltiplas ruralidades**: reprodução social de agricultores via produtos para nichos de mercado. (Tese de Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 1999. 305p