

O DESAFIO DA CONSTRUÇÃO E RECONHECIMENTO DE TERRITÓRIOS NOS PROCESSOS DE ANÁLISE E PROSPECÇÃO TERRITORIAL

Valdir Roque Dallabrida

Universidade Federal do Paraná – UFPR
Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial Sustentável
Matinhos, Paraná, Brasil
valdirdallabrida@gmail.com

Elaine Cristina de Oliveira Menezes

Universidade Federal do Paraná – UFPR
Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial Sustentável
Matinhos, Paraná, Brasil
eoliveira.menezes@gmail.com

Lucas Labigalini Fuini

Instituto Federal de São Paulo – IFSP
São João da Boa Vista, São Paulo, Brasil
lucasfuini@yahoo.com.br

RESUMO

Considerando o território como uma construção resultante de uma ação social vinculada a uma perspectiva construtivista derivada da interação multiatores (e operadores territoriais) e eivada em um processo histórico, em redes de poder e coalizões socioterritoriais, este artigo tem como objetivo central identificar algumas das principais acepções e elementos da ação territorial que podem auxiliar no desafio de se buscar evidenciar o território como categoria operacional para os processos de desenvolvimento territorial. Este estudo se apoia em pesquisa bibliográfica, de natureza heurística e qualitativa, dialogando com um referencial teórico de cunho crítico-social que posiciona o território como construção sócio-histórica e cuja mobilização visa, fundamentalmente, mitigar os desafios percebidos nas trajetórias de desenvolvimento, em uma lógica contra-hegemônica. Partindo dos axiomas e postulados que caracterizam o desenvolvimento territorial numa perspectiva multidimensional, sustentados em categorias teóricas como ação territorial, governança e patrimônio territorial, busca-se identificar referenciais para orientar o processo de análise e prospecção territorial. O estudo conclui que a categoria ação territorial, torna-se um elemento-chave para entender os conflitos entre os atores e vislumbrar suas representações e lógicas de ação em diferentes níveis e escalas espaciais, nos processos de definição do futuro desejado territorialmente.

Palavras-chave: Território. Desenvolvimento Territorial. Ação Territorial. Patrimônio Territorial. Operadores Territoriais.

THE CHALLENGE OF TERRITORY CONSTRUCTION AND RECOGNITION IN TERRITORIAL ANALYSIS AND PROSPECTING PROCESSES

ABSTRACT

This article aims to identify some of the main meanings and elements of territorial action that can help highlight the territory as an operational category for territorial development processes. The territory is considered a construction resulting from a social action linked to a constructivist perspective derived from the multi-actor interaction (and territorial operators) and influenced by a historical process in networks of power and socio-territorial coalitions. This study is based on bibliographical research, of heuristic and qualitative nature, dialoguing with a theoretical framework of critical-social nature that positions the territory as a socio-historical construction and whose mobilization aims to mitigate the challenges perceived in the development paths in a counter-hegemonic logic. Starting from the axioms and assumptions that characterize territorial development in a multidimensional perspective, based on theoretical categories such as territorial action, governance, and territorial heritage, this research seeks to identify references to guide the territorial analysis and prospecting processes. The study concludes that the territorial action category becomes a key element in understanding the conflicts between the actors and envisioning their representations and action logics at different levels and spatial scales in defining the territorially desired future.

Keywords: Territory. Territorial Development. Territorial Action. Territorial Heritage. Territorial Operators.

INTRODUÇÃO

Ao utilizar a categoria teórica território, mesmo entre os geógrafos, por vezes se questiona sobre a adequação de seu uso quando pensadas estratégias de diagnóstico e/ou prospecção territorial. No atual contexto, entre geógrafos e estudiosos de outras áreas afins, há o entendimento majoritário de território como uma construção social (SAQUET, 2015). Para o geógrafo italiano Magnaghi (2010), o território não existe à priori na natureza, pois é produto histórico da ação territorial do homem numa relação dialética e coevolutiva com o meio natural. Uma primeira compreensão, portanto, é necessária: a concepção sobre território vai além de uma concepção puramente geométrica, invocando conotações e vinculações relacionais entre sociedade e natureza. O território pode ser considerado uma configuração espacial em processo constante de construção e/ou reconstrução, resultante de inter-relações entre a sociedade e o meio natural. Ou seja, precisa ser entendido na perspectiva construtivista, da complexidade e da relacionalidade.

A perspectiva construtivista se trata de uma noção proveniente da psicologia, na variante socioconstrutivista de Vygotsky (1984), propondo que o conhecimento não se origina do indivíduo, sendo uma construção social fruto da interação entre sujeitos e seu meio. Numa interpretação geográfica, trata-se do entendimento de que os múltiplos territórios se constituem de uma inexorável relação entre atores sociais e suas materialidades, resultando em imprevisíveis configurações espaciais. Os atores sociais e suas experiências cotidianas moldam e dão forma às materialidades que compõem o território (ARCE; CHARÃO-MARQUES, 2021).

A construção/reconstrução do território ocorre pela “ação territorial” (SILI; AVILA; SOTELO, 2019), como um processo multiautores que resulta em diferentes configurações territoriais. Entre o conjunto dos atores territoriais não há uma ação homogênea, nem uma similaridade de poder de decisão. Em momentos históricos diferentes, em cada território, na ação territorial percebe-se a primazia de parte dos atores territoriais, que formam o “bloco socioterritorial”, articulados em “redes de poder socioterritorial” compostas por lideranças dos segmentos da sociedade organizada territorialmente, “[...] constituindo-se na principal estrutura de poder capaz de dar a direção político-ideológica ao processo de desenvolvimento” (DALLABRIDA, 2007, p. 9). A este conjunto de atores, para diferenciá-los da coletividade, neste texto, atribui-se a designação de “operadores territoriais” (LANDEL; PECQUEUR, 2011)¹. É importante salientar o papel do(a) “facilitador(a) do desenvolvimento territorial” (DALLABRIDA et al., 2022), ou a equipe de facilitadores, entendidas como pessoas que atuam no processo, criando condições para que os(as) atores(as) reflitam, decidam e passem à ação, com o papel de criar espaços de diálogo, construir visões compartilhadas, gerir situações de conflito, conectar teorias e práticas. Tais processos não são consensuais. Os déficits, sejam de justiça social ou ambiental, ou de qualquer outra espécie, não são apenas externalidades; são entremeados de interesses, ações e crenças, constituindo os próprios territórios.

Se o território é uma configuração espacial em processo constante de construção e reconstrução, urge refletir sobre a seguinte questão: qual o papel dos operadores territoriais em processos de tal natureza? E qual seria a melhor conduta ou papel dos operadores territoriais na promoção do desenvolvimento territorial? Estas perguntas exigem reflexões.

Sobre a concepção de desenvolvimento territorial, aqui assumida, parte-se da compreensão de se tratar de “[...] um processo de mudança continuada, situado histórica e territorialmente, mas integrado em dinâmicas intraterritoriais, supraterritoriais e globais, sustentado na potenciação dos recursos e ativos (materiais e imateriais, genéricos e específicos) existentes no local, com vistas à dinamização socioeconômica e à melhoria da qualidade de vida da sua população” (DALLABRIDA, 2015, p. 325). Esse processo de mudança continuada tem como suporte a ecossfera que abriga as atividades humanas e econômicas que sustentam o território (PASSET, 1992). Em outros termos, o desenvolvimento territorial pode ser compreendido como “a utopia de futuro desejada territorialmente” (DALLABRIDA, 2020a), para atender as necessidades, tanto das atuais quanto das futuras gerações, tendo como ancoragem o princípio da equidade intergeracional (SACHS, 1986).

A arquitetura conceitual e epistemológica para abordar o desenvolvimento territorial se sustenta sobre a base de três axiomas, que operam como eixos vertebrais: o território como estrutura socioeconômico-cultural e ambiental localizada espacial e historicamente; a governança territorial como processo de

¹ Sabe-se que tal designação não faz parte de uma compreensão hegemônica. É opção para fins operacionais.

conversação socioterritorial, com vistas à definição do futuro desejado territorialmente²; o patrimônio territorial como forma, ou seja, o arranjo espacial, com suas dimensões socioeconômico-cultural e ambiental, resultante de heranças do passado mais distante e mais recente. Tem-se, então, como corolário, a acepção de desenvolvimento como função da forma, ou seja, o projeto socioterritorial de futuro desejado (DALLABRIDA, 2020a).

Outra questão que frequentemente surge é: o que define uma configuração espacial que possa ser denominado território? Para esta questão, segundo estudiosos do tema, uma das respostas atribuída é a abrangência das relações de poder que se expressam localmente, dos traços identitários e/ou especificidades paisagísticas, abrangendo configurações, desde microrrecortes espaciais individuais ou grupais, até partes ou o todo de municípios, regiões ou até países. Mesmo que se considere esta resposta pertinente, um problema de difícil solução se apresenta quando a “ação territorial” (POUTHIER, 2013)³ tem como propósito o diagnóstico e/ou prospecção territorial, com vistas à identificação dos principais desafios e/ou potencialidades para o desenvolvimento de uma determinada configuração espacial. O problema resulta, dentre outros fatores, do fato de os dados estatísticos referentes aos aspectos socioeconômicos, ambientais e culturais, somente estarem disponíveis por unidade administrativa, no caso do Brasil, municípios, unidades federativas estadual (estados) e nacional. Mesmo não sendo a única variável de análise, os dados estatísticos e seu histórico são um contributo não desprezível.

A disponibilização dos dados estatísticos somente por unidade administrativa impõe um significativo obstáculo aos operadores territoriais, quando o propósito é utilizar como referência a abordagem territorial de análise. Como superar esse obstáculo, sem desprezar concepções teóricas que resguardem a acepção sobre território e o necessário uso do enfoque multidimensional de análise? Eis uma questão que exige reflexão.

Questões desta natureza surgiram de uma forma mais explícita quando da execução de investigações que tenham como propósito elaborar estudos e/ou propor instrumentais metodológicos adequados à perspectiva territorial de análise, com fins de contribuir na elaboração de diagnósticos territoriais que favoreçam a prospecção de alternativas inovadoras e sustentáveis de desenvolvimento, tendo o patrimônio territorial como referência (DALLABRIDA et al., 2021). A questão que motiva essa investigação é: quais as possibilidades e desafios relacionados à qualificação de processos localizados de desenvolvimento, tendo como perspectiva a valorização das potencialidades socioeconômicas, culturais e ambientais de territórios⁴?

O presente texto, na forma de ensaio teórico, além de estabelecer um diálogo com a literatura sobre temas atinentes às questões evidenciadas nesta introdução, assume uma perspectiva heurística, no sentido de construção de opções indicativas, ou mesmo hipóteses a serem testadas na prática do planejamento e da gestão territorial. A categoria teórica “ação territorial” é tida como central para fazer referência às diferentes formas de interação humana no território, com vistas à definição e gestão do futuro desejado.

Após essas considerações introdutórias, inicia-se pela explicitação da acepção sobre território e na sequência faz-se uma reflexão sobre os atributos e/ou características de configurações espaciais que possam ser nomeadas de território. A terceira seção do artigo abarca o debate teórico sobre a categoria “ação territorial”, utilizada por geógrafos e outros estudiosos das Ciências Sociais, como um processo multiautores na construção de coalizões territoriais, destacando as principais acepções, suas exigências e limitações. A quarta seção aborda a questão dos múltiplos imaginários presentes nos territórios e o desafio de se construir um imaginário coletivo no processo de diagnóstico, prospecção e gestão territorial. Já a quinta seção retorna às questões mencionadas na introdução, procurando possíveis respostas a partir da literatura utilizada no texto. Por último, o texto contempla algumas considerações finais.

² Categoria conceitual que coincide com a acepção de “ação territorial”, tema tratado neste artigo.

³ Tema a ser aprofundado neste texto.

⁴ Faz-se referência do projeto de pesquisa “O patrimônio territorial como referência no processo de desenvolvimento de territórios ou regiões – ProPAT” - (CNPQ-UFPR-FAPERGS). O tema tratado neste artigo faz parte do debate teórico realizado no contexto desta investigação.

UMA ACEPÇÃO INDICATIVA SOBRE TERRITÓRIO

Assume-se a acepção de território entendida como uma porção de espaço apropriado, delimitado e que resulta de uma produção coletiva, envolvendo relações de poder (RAFFESTIN, 1993). A configuração espacial considerada um território não se reduz a um recorte político-administrativo, ou ainda um receptáculo geográfico neutro onde empresas, coletividades e indivíduos atuam, nem se reduz à ideia de um enraizamento em um lugar, inclui os sentimentos de pertencimento (sou/somos daqui) e de apropriação (meu/nosso domínio) (BRUNET; FERRAS; THÉRY, 1993).

Raffestin (1993) distingue espaço e território, mas não os considera análogos. O espaço é anterior ao território, e o território é gerado a partir do espaço, como resultado da relação de um ator sintagmático, aquele que realiza uma ação territorial. Ao apropriar-se concreta ou abstratamente (mediante a representação, por exemplo) de um espaço, o ator “territorializa” o espaço. São as intencionalidades dos atores que conduzem a territorialização, ou seja, à construção de territórios.

Benedetti (2009, p. 3) estabelece uma clara distinção operativa entre região e território. “Uma região é então qualquer espaço onde antes de tudo se ressalta um tipo de diferenciação; um território é uma região [ou recorte espacial] na qual se focalizam as diferenças definidas a partir das relações de poder”. O foco da regionalização está posto na diferenciação geográfica ao identificar, delimitar e singularizar âmbitos, enquanto na territorialização o foco está posto no controle desses mesmos âmbitos, portanto, resulta do exercício de relações de poder. Assim, segundo o autor, a territorialidade refere-se ao conjunto de estratégias requeridas para controlar os territórios, ou seja, estratégias para afetar, influenciar e controlar pessoas, fenômenos, recursos e relações.

Ao sintetizar acepção atribuída por autores referenciais sobre território fica presente a ideia de um recorte do espaço geográfico definido a partir de relações de poder, controle, apropriação e uso, relações que podem ser definidas em termos políticos e político-institucionais, econômicos e socioeconômicos, culturais e simbólico-imateriais, resultante de uma construção social, histórica e relacional (RAFFESTIN, 1993). Essa construção social do território resultará sempre do encontro e da mobilização dos atores sociais que integram um dado espaço geográfico e que procuram identificar e resolver problemas comuns (FUINI, 2017; SAQUET, 2011; 2015). Disso decorre a noção de “território-dado” e “território-construído”, que se centra na identificação de um território a partir da noção de que os atores se mobilizam para resolver problemas comuns (PECQUEUR, 2005). O primeiro resulta de uma delimitação político-administrativa, o que corresponde a uma região, um município com sua subdivisão em distritos e localidades, como uma porção do espaço que é objeto de observação. O território construído, por sua vez, é instituído socialmente pelos atores, resultante de um processo, fruto do jogo dos atores sociais e constado a posteriori (PECQUEUR, 2005). Um território dado se alinha ao que Haesbaert (2019) apresenta como “categoria normativa” do território, já o território construído se aproxima da perspectiva do território enquanto “categoria da prática”, sustentado no paradigma reticular (HAESBAERT, 2007). Um território-dado pode abrigar vários territórios-construídos, assim como um território-construído pode abarcar mais de um território-dado, no seu todo, ou apenas partes deles (DALLABRIDA et al. (2021).

Complementarmente, para Bustos Cara (2008a), o território é a porção de terra que pode ser utilizada, organizada e controlada em função do desejo de uma pessoa ou de um grupo de pessoas, vinculando sua acepção ao sentido de poder: “[...] espaço apropriado por um grupo social com consciência de seu pertencimento e apropriação” (p. 16). Ou seja, um espaço geográfico com um sentido, individual ou coletivo, com um significado ou orientação para o futuro. Bustos Cara (2002) complementa que a passagem do espaço ao território, ou do território dado ao território construído, se dá por uma sucessão ininterrupta relacionada à necessidade de “criar sentidos”, não somente na especificidade territorial, senão com relação a toda a atividade humana. O autor supracitado define território como “espaço com sentido”, este atribuído pelas ideologias dominantes em uma etapa histórica determinada, em relação a um projeto de futuro, definido coletivamente ou não, no entanto, dominante. A essa passagem Raffestin (1986) denominou “ecogênese territorial”, entendida como um processo de tradução e transformação das formas espaciais, por meio de um movimento de “semiotização do espaço”, em que o território concreto se tornou menos significativo que o “território informacional” em matéria de territorialidade⁵. Assim, permite-se reconhecer o território por um signo distintivo territorial, ou seja, um processo de “significação do território” (DALLABRIDA, 2020b). Trata-se de um processo que ocorre

⁵ O processo de semiotização (*semiótica*, do grego *semeion*, que significa signo), refere-se ao ato de “significar” o espaço, gerando novos territórios, conforme abordado em Dallabrida (2020b).

paralelamente ao que é denominado de smartificação do território por Covas, Covas e Dallabrida (2019).

Quanto aos aspectos epistemológicos e ontológicos, Saquet (2018) aponta características fundamentais em relação à acepção de território: (i) é apropriado, dominado e tem um conteúdo político e econômico envolvendo pontos, redes e malhas; (ii) é produzido em diferentes níveis escalares com um significado relacional, substantivando uma complexa trama territorial trans e multiescalar; (iii) é produzido por meio das territorialidades num processo histórico centrado nas relações de poder, nas redes e nas identidades culturais. “Portanto, há complexidade e heterogeneidade nos/dos territórios, internamente e entre eles, substantivadas a partir das relações natureza-sociedade” (p. 483).

A compreensão sobre território aqui referida tem implicações teórico-metodológicas nos estudos territoriais, tendo relação com o desafio de pensar o desenvolvimento a partir da abordagem territorial⁶. O desafio principal em termos de política territorial, expressada e formalizada por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial, “[...] é definir com clareza o cenário para onde avançar e a partir dali definir os instrumentos e os mecanismos para edificar dito cenário” (SILI, 2018, p. 14). As características dos territórios não vão depender somente das condições naturais e sua configuração espacial, senão da forma como se articulam entre si os projetos de cada um dos atores e como, a partir dessa articulação são capazes de valorizar e gerir o lugar e construir um projeto de futuro. Ou seja, “a performance de determinado território se mede como a capacidade que tem o mesmo para manter-se e conseguir concretizar os projetos propostos por meio de uma complexa e densa rede de ações de seus atores” (p. 14). Portanto, depreende-se que,

Assim, os objetivos e cenários de futuro permitem construir utopias capazes de mobilizar e concertar diferentes atores da sociedade, favorecendo a constituição de um projeto territorial a partir do qual a solidariedade e o jogo de competências se ordenem. Desta maneira a definição de um projeto de futuro com seus objetivos atua como marco de regulação das energias e os conflitos sociais, em função de um projeto coletivo (SILI, 2018, p. 15).

Na mesma linha de raciocínio, Favareto (2020) afirma que se deve tomar o território como categoria síntese e não como escala geográfica, o que implica considerar que o território não é somente espaço onde se revelam práticas e processos. É a síntese de pelo menos três interdependências: (i) entre processos locais e extra locais; (ii) entre sistemas sociais e os sistemas naturais de que eles dependem; (iii) entre as várias dimensões dos processos sociais traduzidos em formas localizadas de vida social. Tais processos induzem a um determinado projeto de futuro.

Na definição dos cenários e projetos de futuro dos territórios, os objetivos devem estar claramente explicitados e serem capazes da compreensão pela sociedade em seu conjunto, passando a fazer parte do universo de referência dos atores territoriais. Quando isso não ocorre, as intencionalidades não se traduzem em projetos de futuro assumidos territorialmente, sendo este o principal motivo de fracasso de políticas de desenvolvimento.

ATRIBUTOS E CARACTERÍSTICAS DE CONFIGURAÇÕES ESPACIAIS QUE POSSAM SER NOMEADAS DE “TERRITÓRIO”

Dois aspectos são da maior importância quando o propósito é definir projetos de futuro assumidos territorialmente pela diversidade de atores territoriais: o ideário territorial de futuro e os mecanismos de governança e liderança territorial. Estes dois aspectos são essenciais para definir configurações espaciais a serem denominadas territórios.

O ideário territorial de futuro

A construção de um projeto de futuro é chave na estruturação da ação e de políticas, pois permite a convergência e concertação de múltiplos atores em torno de um ideário de território (APPADURAI, 2015). Para que a ação territorial contribua positivamente no desenvolvimento é fundamental entender como os diferentes atores envolvidos em um lugar determinado constroem suas ações tendo em vista um ideário de desenvolvimento. Importa entender as ações postas em prática em um território, a organização dos atores envolvidos, as representações que esses têm em relação ao futuro, as

⁶ Ver aprofundamento do tema abordagem territorial do desenvolvimento em Dallabrida, Büttendörfer e Rotta (2021) e Dallabrida et al. (2021).

vinculações dessas iniciativas e atores com outros níveis escalares (regional ou nacional) e com outras iniciativas, e por que apesar de todos os esforços que se realizam, os impactos dessas iniciativas acabam sendo muito diminutos (IPARRAGUIRRE, 2017).

Sili (2018), apoiado em indicações de outros autores, como Campagne e Pecqueur (2014), destaca seis características de configurações espaciais que possam ser nomeadas de território, ao mesmo tempo, se constituindo em fatores que contribuem para o desenvolvimento territorial: (i) a existência de uma real capacidade de gestão e controle do território por parte dos atores; (ii) uma identidade territorial fortalecida, fonte de inovação e incremento cultural, que permita à sociedade compreender sua existência, seu lugar e sua relação com o mundo; (iii) um *habitat*, uma paisagem e um ambiente sadio, garantia de uma qualidade de vida segura e de sustentabilidade do emprego; (iv) uma organização espacial que favoreça a integração social e econômica e minimize os conflitos pelo uso do solo e demais recursos territoriais; (v) a presença de infraestruturas e equipamentos adaptados às condições do território e com capacidade para melhorar a qualidade de vida, mitigar os riscos e promover o emprego de qualidade; (vi) a existência de um ambiente de inovação e valorização da multiplicidade dos recursos do território, de maneira a sustentar sistemas de produção sustentáveis e inclusivos, com emprego de qualidade. São seis indicativos, fundamentais num processo de desenvolvimento territorial, que incluem a capacidade de gestão e controle do território, o fortalecimento da identidade territorial, uma paisagem e ambiente sadio, a organização e integração social, infraestruturas e equipamentos adaptados ao território, um ambiente de inovação e valorização dos recursos territoriais e sistemas territoriais de produção inclusivos e sustentáveis.

Entre os desafios para empreender processos de ação territorial com vistas ao desenvolvimento, dois elementos-chave contribuem negativamente. Primeiro, quando há um baixo nível de coordenação, com sobreposições, conflitos e competência entre elas, contribuindo para a perda da eficácia e do impacto. Isso se observa quando, em um mesmo território, múltiplos atores põem em execução iniciativas que conflitam umas com as outras, ou se sobrepõem esforços e desperdiçam recursos devido à duplicidade (SILI, 2018). Em segundo lugar, quando os atores envolvidos têm divergências sobre os objetivos que propõem nas ações em execução, tornando mais confusos os objetivos e o modelo de futuro a seguir (IPARRAGUIRRE, 2017).

Sobre os motivos que dificultam a definição do futuro desejado territorialmente, algumas hipóteses podem ser apontadas: (i) o que explica que muitos territórios, apesar de colocarem em prática de forma permanente múltiplas iniciativas e estas não geram os resultados propostos ou esperados, a principal explicação é a dificuldade de definir coletivamente uma visão e projeto compartilhado de futuro (SILI, 2019; 2020); (ii) em alguns territórios ocorre uma profunda fragmentação e desarticulação entre os atores envolvidos, resultante de profundas diferenças nas representações em relação ao desenvolvimento, nas lógicas de atuação e nas rítmicas sociais dos atores (IPARRAGUIRRE, 2017); (iii) por último, o fato de não haver atores capazes de acompanhar e coordenar o processo de construção e gestão de um projeto territorial (LANDEL; PECQUEUR, 2011).

Por isso, para que agentes territoriais tenham êxito, tanto nos diagnósticos quanto nas proposições para a gestão territorial é preciso vincular o processo/projeto de desenvolvimento atual com a trajetória histórica do território, o que tem permanecido em termos de atividades humanas (cultura) e atividades econômicas (sistemas produtivos), por exemplo, e em termos da reprodução dos recursos naturais (SABOURIN, 2002). A história de um território e aquilo que permanece são os reais recursos e ativos que podem vir a promover um projeto de desenvolvimento com perspectiva de longo prazo.

Não bastam intencionalidades manifestadas isoladamente por algum setor da sociedade quanto a um ideário territorial de futuro. Faz-se necessário a definição de um projeto coletivo, resultante de uma ação concertada e articulado pelas lideranças territoriais, desde a sua idealização até sua gestão, ancorada na trajetória histórica do território.

Os mecanismos de governança e liderança territorial

O processo de construção e gestão de um projeto territorial tem relação com os mecanismos de governança e liderança territorial. Le Galès (2014) define governança como um processo de coordenação de atores, de grupos sociais e de instituições, com o propósito de alcançar objetivos definidos e discutidos coletivamente. Como conceito derivativo, governança territorial é aqui compreendida como processos de articulação de atores no âmbito de um território, de base colaborativa, envolvendo os agentes estatais e as representações dos setores sociais, produtivo-empresarial e universitário, em relações pautadas pela horizontalidade e prática democrática, com vistas à resolução de problemas de caráter público e/ou ao planejamento do futuro desejado territorialmente. Trata-se da ação coletiva no território em busca de convergências entre os interesses

divergentes dos atores no território, entendida como práticas de governança territorial (DALLABRIDA, 2015).

A governança territorial nos ajuda a gerir processos sociais heterogêneos e complexos, marcados pelas características de sua gente, suas infraestruturas e seus recursos tecnológicos. Entende-se que nenhum ator por si só, seja o Estado, a sociedade civil ou o setor produtivo-empresarial, pode resolver todos os problemas nos territórios. Mesmo que, por vezes, existam críticas à ação do Estado, a mesma é procedente aos demais atores, que o fazem isoladamente, ou somente desde seus interesses setoriais, visto que em algumas situações as práticas de mercado, por exemplo, necessitam de delimitação política adequada para que possa se refletir em reais benefícios à vida humana associada (GUERREIRO RAMOS, 1967; GUERREIRO RAMOS, 1989). Portanto, a governança se refere aos problemas de coordenação social e à natureza dos padrões de governo (BEVIR, 2011).

Pode-se conjecturar que os problemas relacionados à coordenação do processo de construção e gestão de um projeto territorial, ou seja, um projeto de futuro desejado para cada território serão menores quanto mais capacitados estiverem os atores territoriais, resultando em práticas de governança para o desenvolvimento territorial mais qualificadas, considerando a necessária participação cidadã, com papel preponderante do Estado⁷.

A AÇÃO TERRITORIAL COMO PROCESSO MULTIATORES DE CONSTRUÇÃO E ORGANIZAÇÃO DE TERRITÓRIOS: ACEPÇÕES, EXIGÊNCIAS E LIMITAÇÕES

Uma introdução ao conceito de ação territorial

Para o entendimento sobre como diferentes atores envolvidos em um lugar determinado constroem suas ações em vistas a um ideário de desenvolvimento, na maioria dos estudos, duas perspectivas conceituais têm servido de inspiração: (i) a abordagem anglo-saxônica sobre *public management* (GRUENING, 2001); (ii) e a versão francesa sobre *action publique territoriale* (LANDEL; PECQUEUR, 2011). Ambas as abordagens conceituais estão focadas na análise do papel do Estado e das políticas públicas nacionais, provinciais e regionais. No entanto, entende-se que as transformações operadas nas últimas décadas, em especial, na América Latina, têm definido um novo contexto, em que novos atores, sejam eles privados (empresas em especial) e coletivos (organizações sociais, cooperativas e outros), passaram atuar nas mudanças provocadas nos territórios, além do papel do Estado. Isso exige bases conceituais mais amplas que permitam compreender a função de múltiplos atores, sem excluir o Estado. O suporte conceitual e metodológico sobre a “ação territorial” (SILI, 2019; 2018; BUSTOS CARA, 2008a; 2008b; SILI; AVILA; SOTELO, 2019) parece atender a essas novas exigências, pois permite analisar com eficácia as formas com que múltiplos atores, apesar de suas diversas e por vezes contraditórias visões sobre o futuro, conseguem implementar iniciativas para construir e gerir seus territórios (SILI, 2020).

O marco conceitual de referência sobre ação territorial sustenta-se numa acepção ampla de território, como um espaço geográfico impregnado de um conjunto de intencionalidades políticas, sociais, produtivas, culturais (projetos) que se efetivam, ou não, em função da capacidade de ação dos atores para implementá-los. O território deixa de ser simplesmente “suporte físico”, passando a ser “arena”, onde os grupos sociais constroem seu projeto de futuro (SILI, 2019; SILI; AVILA; SOTELO, 2019).

A ação territorial pode ser pensada como o processo dinâmico a partir do qual os atores públicos, coletivos e privados põem em andamento ações de diferentes estilos, institucionalizadas, por vezes, em projetos de desenvolvimento, ou não, em vistas a organizar e gerir seus territórios, tendo como referência um ideário ou arquétipo de futuro desejado (SILI, 2019; 2018; BUSTOS CARA, 2008a; 2008b)⁸. “Um sistema de ação concreto pode ser entendido então como um sistema de ação territorial, em que múltiplos atores orientados por mecanismos formais ou informais, atuam em vistas à execução de projetos, ainda que seus objetivos muitas vezes possam ser divergentes e contraditórios” (SILI; AVILA; SOTELO, 2019, p. 208). Este sistema de ação territorial é, em definitivo, uma coalizão de pessoas que se constitui não necessariamente orientadas por objetivos compartilhados, senão pela disposição em cooperar na execução de uma ação comum.

⁷ Dallabrida et al. (2022) aprofundam a relação entre Estado e sociedade na construção de capacidades para fortalecer práticas de governança territorial.

⁸ Sentido que coincide com a acepção atribuída à “governança territorial”, em Dallabrida (2015; 2020a).

Bustos Cara (2008a) acrescenta, concebendo a ação territorial como o conjunto de iniciativas e ações que integram os diferentes atores envolvidos no território, que seja capaz de “outorgar sentido”, significado e orientação ao mesmo, gerando funcionalidades e legitimando localizações de infraestruturas, sistemas produtivos ou ordens normativas que ocorrem no espaço, qualificando-o em função do sentido de presente e do ideário de futuro que possuem os atores. Fala-se de integração de atores e sujeitos em forma de reação, mobilização ou associação que expressam demandas de participação ou interação, produzindo uma dimensão espaço-temporal, com historicidade e territorialidade própria, envolvidos em uma determinada estrutura. No entanto, com alguma margem de autonomia que permite uma visão otimista quanto às possibilidades de gestão territorial. Assim, “essa perspectiva permite analisar os processos de transformação e reestruturação territorial como processos sociais complexos em que a ação coletiva, a ação privada e a ação pública se articulam em formas diversas de governança” (BUSTOS CARA, 2008b, p. 89).

Sili (2018) considera a ação territorial como o processo a partir do qual uma sociedade constrói seu projeto territorial associado ao seu ideário de desenvolvimento, compreendendo todas as iniciativas capazes de organizar e transformar um território e que podem ser planejadas, pautadas e organizadas por uma sociedade ou por diferentes grupos sociais que nele habitam. Nesse sentido, “[...] este conceito permite sustentar a análise das formas como a ação pública, a ação coletiva e a ação privada constroem os territórios, muitas vezes de forma contraditória e conflitiva” (p. 11).

Mas, em que contexto se produz a ação territorial? Qualquer ação pública, ou territorial, se produz dentro de um espaço de interação, em que se constitui um vínculo social e se intercambiam recursos. Esses espaços podem ter diferentes dimensões, mas são antes de tudo espaços de ação cotidiana, intercambiando atores, recursos e instituições (KNOEPFEL et al., 2007). As iniciativas e ações que os atores põem em prática para construir, gerir e promover o desenvolvimento de seus territórios (ação territorial) é um processo que se constrói dentro de um contexto social onde interatuam, em muitos casos, múltiplos atores, sendo que “[...] cada um deles se mobiliza segundo suas redes de cooperação e solidariedade ou seus interesses, pretendendo influir, bloquear ou ativar estratégias de ação a partir dos distintos meios que se encontram a sua disposição” (SILI, 2018, p. 23). Essa interação entre os atores, dentro de esquemas de organização social e de sistemas de governança, se encontra regulada por regras do jogo explícitas e formalizadas, ou, ainda, “[...] podem ser normas informais, compartilhadas pelos membros de uma organização e que regem implicitamente os comportamentos em sociedade” (SUBIRATS et al., 2008, p. 98).

Os recursos referem-se aos fatores materiais e/ou imateriais que os atores públicos e privados podem dispor ou acionar no processo de formulação e execução de uma ação territorial, ou política pública⁹. Dentre os recursos que os atores dispõem no jogo de poder, destacam-se: (i) o regramento jurídico que orienta a ação pública; (ii) as capacidades de articulação e formação pessoal que possuam os atores; (iii) a situação socioeconômica, a disponibilidade de tempo, a forma de organização e infraestrutura de ação (número e tipo de atores representados, capacidades de recrutamento e formação pessoal dos atores); (iv) o grau de informação e conhecimentos de que dispõem, o grau de legitimidade na representação do grupo, além de sua representação política. E ainda, “[...] os recursos representam um ativo de matérias-primas de que os atores públicos e privados se servem para levar a cabo suas ações” (KNOEPFEL et al., 2007, p. 23)¹⁰.

Sobre as instituições, o conceito mais comumente utilizado faz referência às “regras do jogo”, partilhadas entre indivíduos e que moldam suas interações. Mais precisamente, segundo North (1991, p. 97), as instituições “[...] são as restrições humanamente concebidas que estruturam as interações políticas, econômicas e sociais”, nas quais podem se apresentar em termos de restrições informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta) e regras formais (constituições, leis, direitos de propriedade). Segundo o autor, ao longo da história, as instituições foram criadas por seres humanos para promover ordem e reduzir a incerteza nas relações sociais e/ou econômicas.

No entanto, Knoepfel et al. (2007) ressaltam que o conteúdo e as características institucionais de uma ação pública resultam das interações entre as autoridades político-administrativas e os grupos sociais que causam ou suportam os efeitos negativos do problema coletivo que a ação territorial interessa resolver (variáveis explicativas). O poder de alcance de tais atores depende não somente dos seus

⁹ Não será objeto de abordagem neste artigo, o tema políticas públicas. Além do autor aqui referido, para ver os diferentes modelos de análise de políticas públicas, sugere-se Sabatier (2007). Quanto a estudos sobre implementação de políticas públicas no Brasil, sugere-se Lotta (2019).

¹⁰ A acepção sobre recursos territoriais, aqui expressa, converge com a acepção de patrimônio territorial, conforme tratada em Dallabrida (2020a; 2020c).

interesses, senão também dos recursos de que dispõem para colocar na agenda e defender suas posições, bem como, das regras institucionais da política pública.

Sili (2018) vai além, ressaltando que a dinâmica da ação territorial resulta de um processo de múltiplos atores organizados por meio de formas estatais, coletivas ou individuais, que vão gerando iniciativas no território. Para compreender essa dinâmica, três fatores são importantes: (i) interessa entender a multiescalaridade da ação territorial, ou seja, a capacidade e o tipo de articulação que se constrói entre os diferentes níveis de organização territorial; (ii) interessa entender a construção de processos sinérgicos e virtuosos entre as ações que ocorrem no território, procurando identificar vinculações, se são complementares ou subsidiárias uma com as outras, permitindo um alinhamento de atores e potenciação das iniciativas em execução; (iii) um elemento-chave é a análise dos freios e limitantes da ação territorial, interessando observar quais as limitantes que bloqueiam ou anulam ações em execução e, assim, definir estratégias de melhora de ações territoriais e de desenvolvimento territorial. Em termos de prática científica, identificar as formas como se produz a ação territorial é de grande interesse, pois permitirá identificar padrões e comportamentos, que permitam definir estratégias e procedimentos para gerir o processo de construção territorial, com o fim de ir ao encaixe de cenários com maiores possibilidades de acordos entre os múltiplos atores do território, visando a maior inclusão e sustentabilidade.

Outro aspecto a destacar, resultante do fato de que diferentes atores atuam na ação territorial, exige reconhecer: (i) a densidade dos atores envolvidos; (ii) as lógicas, representações e imaginários que os mobilizam e que fundam e legitimam sua ação, pois identificar estas representações e imaginários permite reconhecer seus interesses e motivações em relação ao território; (iii) as funções que cada ator desempenha no entramado socioterritorial e os principais cenários formais e informais nos quais se vincula (SILI, 2018). Ou seja, os resultados da ação territorial, com a tão almejada ação concertada, podem ser díspares, gerando situações de maior desequilíbrio e aprofundamento dos conflitos. Cientes dessa possibilidade, a noção de ação territorial nos permite pensar o futuro dos territórios de uma maneira realista, evitando cair na armadilha do “trajetorismo ocidental”, frequentemente sugerido por concepções teóricas de cunho liberal conservador, que entendem que os territórios estão sujeitos e condicionados a seguir uma linha de tempo que, inevitavelmente, conduz a cenários de superação e progresso, entendendo que toda política atua necessariamente para remover os obstáculos, o que nem sempre ocorre (APPADURAI, 2015). A ação territorial tem, portanto, um propósito superior: construir coalizões no processo de planejamento e gestão territorial.

A ação territorial como processo multiatores de construção de coalizões territoriais

A ação territorial, segundo Pouthier (2013), pode ser entendida como um processo multiatores de construção e organização de territórios, mesmo considerando a incerteza quanto ao futuro e o fato de ele depender de inúmeras variáveis, do ideário de desenvolvimento e do poder que os atores envolvidos dispõem e mobilizam. Processos multiatores envolvem diferentes atores que, frente a um problema ou desafio, entendem que a solução depende de uma ação integrada (STEINS; EDWARDS, 1998). Roling e Woodhill (2001), para se referirem a ação territorial, fazem uso da metáfora da mesa-redonda, ao redor da qual múltiplos atores com suas diferentes perspectivas interagem, construindo, em um espaço de conflito, multi-interessados diálogos, visando estabelecer coalizões com o propósito da busca de uma resolução, por meio da tomada de decisão e da ação concertada.

Um dos grandes desafios no processo de articulação territorial, ou na ação territorial, é a existência no território em análise de um projeto de futuro compartilhado pelos diferentes atores que habitam ou interferem na dinâmica territorial, mesmo que a partir de dimensões supraterritoriais. É mais comum a não existência, ou a presença de processos conflituosos de disputa no território. A ação territorial precisa estar direcionada para a construção de coalizões territoriais. Não se trata de um desafio menor, pois, como lembra Bustos Cara (2002), a complexidade na materialização de coalizões territoriais é dada pela coabitação de projetos alternativos ou contraditórios, que provêm do passado histórico e se orientam para diferentes ideários de futuro.

Outro aspecto importante é que cada grupo de atores atribui um maior ou menor valor para diferentes recursos (fauna, flora, solos, recursos hídricos, paisagens, patrimônio arquitetônico e artístico-cultural, saberes tradicionais e conhecimentos, valores históricos...), em função de seus objetivos e interesses no entramado territorial, selecionando aqueles que consideram mais relevantes e excluindo outros (SILI; AVILA; SOTELO, 2019). Portanto, “a dotação destes ativos [ou recursos] entre os diferentes atores, assim como sua produção, gestão, exploração e intercâmbio vai influir diretamente na ação territorial” (p. 210). Esse é um interferente de real importância na construção de coalizões.

Magalhães e Favareto (2020) analisam o peso das coalizões de forças sociais dominantes na definição das instituições que modulam o acesso aos recursos disponíveis e acabam por mediar as formas como o território reage e absorve investimentos externos, públicos ou privados. Os autores apontam os cinco

domínios críticos que estruturam a heterogeneidade das formações espaciais, com interferência positiva ou negativa na ação territorial e na possibilidade de coalizões efetivas:

- (i) as formas de acesso e uso dos recursos naturais (se mais ou menos concentradas);
- (ii) as características da estrutura produtiva local (se mais ou menos concentradas e especializadas);
- (iii) as relações com mercados (ausência ou existência de vínculos com mercados dinâmicos);
- (iv) as relações com centros urbanos (a ausência ou existência de centros urbanos no interior dos territórios);
- (v) as políticas públicas (alterando ou reforçando os quatro domínios críticos anteriores) (p. 38).

Num extremo, onde as formas de acesso e uso dos recursos territoriais foram historicamente menos concentradas, há maiores perspectivas de distribuição equitativa das oportunidades que vão sendo criadas. Noutro extremo, onde não há uma estrutura desconcentrada de acesso e uso dos recursos naturais, ou de outro tipo, dificilmente serão bem distribuídos os trunfos ou capitais necessários à participação na vida econômica e social local. Um dos aspectos a serem ressaltados é a entrada de investimentos privados na dinâmica territorial, pois estes alteram a morfologia da relação sociedade e natureza, engendrando os conflitos socioambientais, dificultando possíveis coalizões (MAGALHÃES; FAVARETO, 2020). Tais questões precisam ser consideradas para compreender diferentes resultados de processos de ação territorial, em diferentes territórios, exigindo diferentes estratégias de ação.

Buno Favarão e Favareto (2021), sustentados na literatura institucionalista, aprofundam o tema, ressaltando a importância das coalizões amplas e inclusivas, ou seja, coalizão de atores que representem interesses de uma maior diversidade de grupos sociais, o que favorece a emergência de instituições inclusivas e alinhadas ao bem-estar de setores mais amplos das sociedades. Isso está relacionado ao fato de que somente as coalizões amplas e plurais oferecem oportunidades a que setores com menos poder possam valer-se de uma combinação de interesses com outros mais bem posicionados para que, então, consigam fazer valer seus interesses (FAVARETO, 2020). Como bem destacam Buno Favarão e Favareto (2021), esse tipo de constatação é relativamente desafiador: (i) reconhecem que, “[...] sem algum tipo de fissura entre segmentos das elites de um determinado país, região ou setor econômico, dificilmente se pode operar mudanças”; (ii) a mudança “[...] pressupõe que grupos sociais com menos poder... tenham que fazer composições com outros grupos sociais, de forma a amalgamar interesses e traduzi-los em coalizões, agendas e instituições mais inclusivas” (p. 175-6). Finalizam os autores: “Como essa recomposição irá resultar em uma dinâmica de alinhamento ou enfrentamento entre atores é algo que os processos políticos dos anos vindouros ainda terão que revelar. Mas é certo que algo se move no mundo das regras e das coalizões entre forças sociais” (p. 176).

Há outro aspecto complicador: o papel do Estado na atuação territorial, em favor, ou em prejuízo, da efetivação de coalizões amplas e inclusivas. Johnstone e Newell (2018) lembram que o funcionamento do Estado nos países centrais está frequentemente ancorado em um alto nível de confiança e legitimidade política, enquanto os países periféricos estão mais propensos a processos e decisões políticas não transparentes e comumente capturadas pelas elites, sendo necessário, um tratamento teórico substantivo do papel do Estado e das políticas públicas, nestes casos.

No estudo realizado no Paraguai por Sili, Avila e Sotelo (2019) são apontados vários desafios que impedem ou dificultam coalizões na ação territorial: (i) alto nível de conflitividade política e debilidade de estruturas de articulação eficiente, das ações nos diferentes setores; (ii) baixa capacidade do poder público para intervir, devido à falta de recursos econômicos e humanos; (iii) existência de atores coletivos que mantêm suas intervenções em ações pontuais; (iv) os setores privados têm forte atuação, priorizando o foco em investimentos e novos empreendimentos, com uma lógica empresarial individualista; (v) as estruturas de governança em funcionamento mantêm ações fragmentadas, com certa participação, mas com baixo nível de coordenação e organização.

De todas estas dificuldades, um limitante na construção de plataformas mais estáveis de participação, coalizões e coordenação de ações se destaca: a dinâmica política dos territórios analisados. As plataformas de diálogo e governança existentes tornam-se espaços de disputa de poder político-partidário de atores locais que têm pretensões estaduais ou nacionais, acentuando conflitos. O forte e permanente conflito político gera condições de incerteza e a disputa de poder inibe a construção de coalizões ou lógicas de concertação e busca de consensos na escala local.

Por outro lado, o estudo realizado por Sili, Avila e Sotelo (2019) aponta algumas indicações de elementos-chave para a reflexão quanto a ação territorial. Primeiro, que os tipos de ações territoriais postas em funcionamento têm forte correlação com a quantidade de população do território. Segundo, em relação à gestão das ações territoriais, o modelo de governança se define e se estrutura em função da composição dos atores envolvidos, sendo que um maior equilíbrio ocorre quando há maior envolvimento de atores públicos, coletivos e privados, não quando há o predomínio de um tipo de ator. Terceiro, que o tamanho da população define em grande parte o interesse político do território,

tendendo a ampliar, ou não, a conflitividade política. Quarto, que a questão do alinhamento político entre as esferas local, provincial e nacional, interfere, positiva ou negativamente. Quinto, que a capacidade local para o planejamento de uma estratégia clara para o futuro desejado no território e o estabelecimento de plataformas de trabalho compartilhadas favorecem a proposição e execução de ações focadas no desenvolvimento territorial. Por último, que a construção de espaços políticos de diálogo, a exemplo dos conselhos regionais ou territoriais de desenvolvimento, ou outras plataformas participativas e democráticas, tais como consórcios, observatórios ou fóruns, funcionam melhor quando não são apropriadas por nenhum dos atores em especial, sendo chave para construir um sistema de ação territorial efetivo (SILI; AVILA; SOTELO, 2019).

Medina Vásquez e Ortegón (2006), ao se referirem ao planejamento de uma estratégia para o futuro dos territórios, propõem que se considere um enfoque prospectivo, como um processo de antecipação e explicitação, de parte dos diferentes atores territoriais, sobre visões de futuro. Propõem avançar da visão clássica, como antecipação orientada à elucidação de futuros possíveis, à de construção social do futuro, que implica no incremento da imaginação e da capacidade social, técnica e política dos territórios, voltada à proposição coletiva de mudanças e criação de alternativas e solução de problemas, destacando sua função educativa e organizativa.

Quanto às características desta visão inovadora de prospecção, Medina Vásquez e Ortegón (2006) destacam: (i) conceber o planejamento como processo de aprendizagem coletiva; (ii) tornar-se uma atividade contínua; (iii) considerar a necessidade de adaptação de métodos e ferramentas; (iv) adaptar-se a tipos de entornos instáveis, incertos e conflituos; (v) estar centrada no desenvolvimento de visões, valores e capacidades. Como condições para sua efetivação, destacam a necessidade de: (i) ter o foco no desenvolvimento de uma inteligência coletiva e capacidade social, técnica e política; (ii) ter como propósito desenvolver capacidades de resposta permanente e vigilância tecnológica; (iii) ter como enfoque melhorar o diálogo social e a aprendizagem coletiva.

Uma das alternativas para superar os desafios em relação às tão almejadas coalizões, a exemplo da captura do Estado pelas elites, seria a construção de espaços de diálogo, como os conselhos de desenvolvimento ou outras plataformas participativas e democráticas, sendo elas da maior importância para um sistema de ação territorial efetivo. Mesmo nas experiências de descentralização brasileiras e de outros países, organizadas na forma de conselhos regionais, estudos realizados apontam lacunas essenciais, tais como a apropriação dos espaços de diálogos, por vezes, por grupos políticos ou empresariais; outras vezes, pelos próprios agentes governamentais¹¹. Tanto a captura do Estado pelas elites socioeconômicas de um país ou território, quanto a apropriação dos espaços de diálogo por grupos reforçam a concentração do poder, dificultando coalizões na ação territorial.

Em maior ou menor grau, tais questões parecem estar presentes na realidade socioeconômica de recortes territoriais de países como o Brasil, portanto, sendo desafios a serem considerados. Os tipos ou modelos de ação territorial cristalizam modos diferentes de fazer e de construir o desenvolvimento territorial, com maiores ou menores avanços, resultando de modos de agir específicos e concretos de cada contexto territorial. Desta forma, quaisquer propostas de avanços são indicativos orientadores, não funcionando como “camisas de força”.

ENTRE O IMAGINÁRIO E A PRÁXIS: O DESAFIO DO DIAGNÓSTICO, PROSPECÇÃO E GESTÃO TERRITORIAL

Uma noção sobre imaginários de desenvolvimento

De acordo com Iparraguirre (2017, p. 17), “os imaginários sociais são conjuntos de representações mentais sobre os modos de pensar e atuar de um grupo social em sua vida cotidiana”. Não se reduzem a agrupamentos de opiniões ou percepções de sujeitos ou grupos, fazendo parte de um sistema de significações culturais, interferindo nas suas práticas cotidianas, ritmos de vida e modos de produzir. Podem ser chamados de “imaginação plural” ou imaginação compartilhada por determinado grupo social (IPARRAGUIRRE, 2017).

Portanto, ao se referir aos imaginários sobre desenvolvimento, se inclui as representações mentais e modos de pensar de grupos sociais sobre o desenvolvimento territorial. Trata-se de escutar as pessoas em uma dimensão holística, que integra temporalidade e espacialidade, decodificando seus discursos e saberes históricos, suas práticas usuais e seus ritmos de vida, enfim, ouvi-los sobre suas representações em relação ao futuro do território.

¹¹ Ver a descrição e análise de diferentes experiências, em Dallabrida (2011).

Indicativos de avanços no caso do ProPAT

O projeto de pesquisa ProPAT, aqui referido, na sua primeira etapa de execução, previu a estruturação de uma matriz metodológica multidimensional, incluindo variáveis, instrumentos de coleta de dados e técnicas de análise em cada uma das dimensões do patrimônio territorial (social, natural, produtiva, cultural, institucional e humano-intelectual) (DALLABRIDA, 2020c). A estruturação da matriz metodológica orientou-se num referencial epistêmico-teórico que atendesse aos preceitos da “abordagem territorial do desenvolvimento”¹². Foram previstas atividades de aplicação piloto do referido instrumental em diferentes recortes territoriais, com vistas à realização de um profundo diagnóstico territorial, o que servirá para revisão e validação do instrumental metodológico. Trata-se de um primeiro passo no processo de planejamento do “projeto de futuro desejado territorialmente”.

Um segundo passo, realizado o diagnóstico territorial por meio da aplicação do referencial metodológico multidimensional, torna-se necessária sua validação pelos atores territoriais. Há várias possibilidades de validação desse instrumento, uma delas é a audiência pública ou fórum de discussão, ou ainda a realização de grupos focais, envolvendo representações dos diferentes grupos sociais do território em análise, ouvindo-os, mediante a apresentação das fortalezas e problemas em cada uma das dimensões do patrimônio territorial, considerando o diagnóstico territorial realizado anteriormente, com vistas à sua validação e/ou o apontamento de revisões e novas proposições de parte dos diferentes atores territoriais.

Outra alternativa seria estruturar um conjunto de questões para entrevista, de tipo abertas ou fechadas, com o objetivo de identificar as representações, ou imaginário que os atores têm sobre desenvolvimento, as ações a serem implementadas, consideradas as mais significativas e as formas de sua implementação. Esta inquirição também seria uma forma de validação do diagnóstico territorial, permitindo as possíveis revisões e novas proposições. Quanto às questões, sugere-se estejam focadas ao entorno das seguintes variáveis: (i) caracterização geral do(a) entrevistado(a) (sexo, idade, atividade de ocupação, setor ao qual pertence); (ii) opinião sobre as principais fortalezas (forças) do território, em cada uma das dimensões; (iii) opinião sobre os principais problemas do território; (iv) opinião sobre a visão do cenário de futuro tendencial do território; (v) opinião sobre avaliação da importância das ações que estão em execução no território, bem como, os responsáveis por estas ações e seus resultados; (vi) opinião sobre ações que entendem ser necessárias para sua execução, bem como, os responsáveis por estas ações e os resultados esperados; (vii) opinião geral em relação ao território, compreendendo: (a) problemáticas dominantes; (b) ações em execução e necessárias, (c) responsáveis (setor público, privado ou associativo) e forma de execução (modo de governança), (d) resultados esperados em cada ação proposta. Seria importante uma questão em que o(a) entrevistado(a) manifestasse em poucas frases sua ideia de futuro desejado (ideário de futuro) para o território em que reside.

Realizados as duas etapas iniciais, conforme previstas no projeto de pesquisa em referência, na sequência, fazendo parte da ação territorial, cabe aos chamados operadores territoriais envolverem-se no acompanhamento do processo de concerto, entre os atores territoriais, das alternativas de desenvolvimento territorial propostas pelos diferentes grupos locais. Este é o momento significativo e, ao mesmo tempo, complexo, exigindo práticas de coprodução e pesquisa-ação, com seus diferentes ciclos e dinâmicas (TRIPP, 2005; MILLER; WYBORN, 2020).

A pesquisa-ação propõe-se combinar as questões de ordem metodológica com a construção de capacidades individuais e coletivas para a ação territorial, com vistas à construção de um ideário coletivo de desenvolvimento, como processo de aprendizagem para uma construção social e política do território. Em síntese, trata-se de um processo de resolução de problemas de uma coletividade territorial de forma colaborativa (COSTAMAGNA, 2020). Ao falar em coprodução, é preciso admitir a premissa de que o conhecimento e a ação são interdependentes. Trata-se de uma acepção que se origina em vertentes teóricas, segundo as quais, na imaginação ou materialmente, as pessoas fazem o mundo, as sociedades, as instituições, e da mesma forma, a ciência e o conhecimento. Além disso, a acepção de coprodução permite romper a dicotomia entre saberes especializados e saberes locais, suas intersecções e processos de adaptação mútua (MILLER; WYBORN, 2020)¹³.

¹² Ver publicações sobre a temática: Dallabrida, Büttenbender e Rotta (2021); Dallabrida et al. (2022; 2021); Dallabrida (2022).

¹³ Sobre esta temática, Dallabrida et al. (2022) aprofundam o tema.

RETORNANDO ÀS INTERROGAÇÕES INICIAIS

Nas considerações introdutórias foram elucidadas algumas interrogações. Além das respostas oportunizadas no decorrer do texto, são feitos rápidos comentários na sequência.

O que define uma configuração espacial que forma um território?

São muitas as referências sobre território, as quais auxiliam definir sua aceção. No quadro 1 estão descritas algumas aceções consideradas essenciais por provirem de autores que estão entre os mais referenciados na América Latina.

Quadro 1 – Aceções sobre território

Aceção sobre território	Autor(es)
Configuração espacial produto histórico da ação territorial do homem numa relação dialética e coevolutiva com o meio natural.	Magnaghi (2010)
Configuração espacial delimitada por relações de poder, que resulta de uma produção coletiva.	Raffestin (1993)
Configuração espacial em que os residentes manifestam sentimentos de enraizamento ao lugar, de pertencimento (sou daqui) e de apropriação (isso é meu/nosso, é a minha/nossa terra).	Brunet, Ferras e Théry (1993)
Configuração espacial que resulta de um processo de construção social, por meio do encontro e da mobilização dos atores sociais que procuram identificar e resolver problemas comuns.	Saquet (2011; 2015)
Configuração espacial instituída socialmente, fruto do jogo dos atores sociais e constado a posteriori, não correspondendo somente a uma delimitação político-administrativa (região).	Pecqueur (2005)
Configuração espacial apropriada por um grupo social com consciência de seu pertencimento e apropriação, vinculando sua aceção ao sentido de poder e à orientação para o futuro.	Bustos Cara (2008a)
Configuração espacial envolvendo pontos, redes e malhas, com um significado relacional, produzido num processo histórico centrado nas relações de poder, constituído a partir das relações natureza-sociedade.	Saquet (2018)
Configuração espacial cujas características não dependem somente das condições naturais e da configuração espacial, senão também da forma como se articulam entre si cada um dos atores para construir um projeto de futuro.	Sili (2018)
Configuração espacial demarcado pelo paradigma reticular, como categoria da prática que se expressa pela desterritorialização e pela multiterritorialidade.	Haesbaert (2019; 2007)

Fonte – AUTORES, a partir dos autores mencionados.

O território pode ser considerado, assim, uma configuração espacial sustentada no paradigma reticular, delimitada por relações de poder e não por uma divisão político-administrativa, que resulta de processos históricos de construção social, numa relação dialética e coevolutiva do homem com o meio natural, em que seus residentes manifestam sentimentos de enraizamento ao lugar, cujas características não dependem somente das condições naturais e espaciais, senão também da forma como se articulam entre si cada um dos atores para construir um projeto de futuro.

Qual o papel dos operadores territoriais na construção e/ou reconstrução de territórios?

Considerando as reflexões teóricas aqui contempladas, tem-se o indicativo que o papel principal dos operadores territoriais é articular o movimento de concerto entre os atores territoriais no processo de definição das alternativas de desenvolvimento territorial propostas pelos diferentes grupos locais. Trata-se de um processo relacional que permita construir convergências e concertação entre múltiplos atores, em torno de um ideário de futuro do território.

A questão que se coloca é a de quem poderia compor esse quadro de operadores territoriais? Qual o perfil desses atores? Qual o perfil de lideranças que seriam relevantes para conduzir o processo de governança colaborativa? Para Guerreiro Ramos (1967), sempre estamos lidando, quando tomamos decisões, com escolhas humanas e possibilidades objetivas. Assim, precisamos ter operadores territoriais capazes de comunicar à sociedade acerca dos limites do território em promover determinadas ações e projetos de desenvolvimento, como por exemplo, ausência de características naturais que possam suportar determinados tipos de produções industriais ou agrícolas. Tais operadores devem ter a capacidade de comunicar acerca das possibilidades que ações ou projetos de desenvolvimento podem gerar, tanto em termos de impactos positivos quanto negativos, pois sempre haverá riscos, mais ou menos identificáveis, que podem gerar processos de aprendizagens contínuos (MENEZES; RAUPP, 2021).

Qual seria a melhor conduta ou papel dos operadores territoriais na promoção do desenvolvimento territorial?

A atuação dos operadores na ação territorial se constitui numa tarefa de alta complexidade, exigindo práticas de coprodução e pesquisa-ação. A pesquisa-ação propõe-se combinar as questões de ordem metodológica com a construção de capacidades individuais e coletivas para a ação territorial, com vistas à construção de um ideário coletivo de desenvolvimento como processo de aprendizagem para uma construção social e política do território. Em síntese, trata-se de um processo de resolução de problemas de uma coletividade territorial de forma colaborativa. Assim, falar em coprodução é admitir a premissa de que o conhecimento e a ação são interdependentes, permitindo romper a dicotomia entre saberes especializados e saberes locais, ressaltando suas intersecções e adaptação mútua.

O fato de os dados estarem disponíveis somente por unidade administrativa: como superar esse obstáculo sem desprezar concepções teóricas e a questão da multidimensionalidade?

Em primeiro lugar, metodologicamente, exigem-se instrumentais que convirjam para a multidimensionalidade e uma visão de conjunto sobre o recorte espacial objeto de análise e/ou prospecção de alternativas de futuro. Trata-se de analisar o território como um conjunto de componentes e variáveis organizadas, interdependentes e integradas, o que implica em entender a realidade a partir de suas diferentes dimensões inter-relacionadas (DALLABRIDA et al. 2021)¹⁴.

Por mais que possa parecer contraditório, é possível considerar um recorte político-administrativo (um bairro, uma região ou município) como expressão de um território, desde que a ação territorial resulte de uma intencionalidade, conscientemente manifestada e assumida pelos agentes estatais e representações dos setores sociais, produtivo-empresarial e universitário. O desafio posto é conseguir pactuar democraticamente a intencionalidade de empreender um processo de diagnóstico, tendo como referência o patrimônio territorial que se torne parâmetro e sirva para definir princípios e diretrizes na prospecção de um projeto de futuro desejado territorialmente.

Em que contexto se produz a ação territorial e qual seu papel na prospecção do futuro desejado para os territórios?

A ação territorial se refere às iniciativas e ações que os atores põem em prática para construir, gerir e promover o desenvolvimento de seus territórios. Ocorre dentro de um espaço de interação em que se constitui um vínculo social e se intercambiam recursos. Estes espaços podem ter diferentes dimensões, no entanto são, antes de tudo, espaços de ação cotidiana, intercambiando atores, recursos e instituições, em que cada um deles se mobiliza segundo suas redes de cooperação e solidariedade, ou seus interesses. A ação territorial sustenta-se numa aceção ampla de território como um espaço geográfico impregnado de um conjunto de intencionalidades políticas, sociais, produtivas, culturais, como projetos que se efetivam, ou não, em função da capacidade de ação dos atores para implementá-los.

Trata-se de um processo relacional a partir do qual os atores públicos, coletivos e privados põem em andamento ações no propósito de construir seu projeto territorial associado ao seu ideário de desenvolvimento, compreendendo todas as iniciativas capazes de organizar e transformar um território e que podem ser planejadas, pautadas e organizadas por uma sociedade ou por diferentes grupos sociais que nele habitam.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A utilização da categoria ação territorial na avaliação e análise territorial torna-se um elemento-chave para entender os conflitos entre os atores em um território, ao acentuar as representações dos atores e suas lógicas de ação, filiando-se a um enfoque construtivista. Sem desconhecer a força dos conflitos como resultante de lutas de poder, se recoloca o conflito como um emergente de diferentes interpretações e representações da realidade social, dando-lhe o valor como fundacional dos processos de construção do desenvolvimento, em semelhança ao que tem defendido os enfoques estruturalistas das últimas décadas. Assim, “[...] a utilização do conceito de ação territorial propõe, neste sentido, abrir portas para uma maior compreensão dos processos territoriais” (SILI; AVILA; SOTELO, 2019, p. 227).

¹⁴ A proposição do Índice Multidimensional de Ativação do Patrimônio Territorial, anteriormente mencionado, vai ao encontro dessa perspectiva teórico-metodológica.

O desenvolvimento pode ser interpretado e analisado como uma temporalidade, como conjunto de práticas (econômica, produtiva, de exploração ou de domínio) e discursos (representação simbólica das ações por meio de uma manifestação discursiva). Significa posicionar o desenvolvimento no contexto dos imaginários, distinguindo seu caráter temporal (processo em implementação) em demérito ao caráter espacial (materialidade, produzir alimentos, comercializar, consumir etc.). Logo, não se pratica o desenvolvimento, pode-se fazer algo para promovê-lo (a materialidade). A temporalidade é entendida como a interpretação humana do que está em processo de implementação, do que nos sustenta em vida (IPARRAGUIRE, 2017).

O desafio é que o conjunto de práticas e as manifestações discursivas que estão presentes na acepção de desenvolvimento, hegemônicas num determinado território no seu imaginário de futuro, contemplem os interesses e motivações de todos, ou no mínimo da maioria dos grupos sociais e que, acima de tudo, atendam a perspectiva da sustentabilidade. Isso nem sempre ocorre. Com isso, é compreensível que o imaginário sobre o futuro desejado territorialmente, muitas vezes, contemple práticas nefastas ambientalmente ou não inclusivas socialmente. É o caso de setores do agronegócio que avançam sobre áreas antes reservadas à preservação ambiental, ou invadem terras antes de posse de populações tradicionais, como ocorre em diversas regiões do Brasil.

Desenvolvimento é uma prática social naturalizada e unívoca, um imaginário social com bases em uma temporalidade e em uma espacialidade específicas, na forma de imaginários cuja representação e materialização se dá por meio de práticas concretas. No contexto atual da quase totalidade dos países, em que o modo de produção capitalista é considerado uma temporalidade hegemônica, o desenvolvimento se confunde com o ritmo da cultura capitalista, com seus componentes discursivos e suas práticas (IPARRAGUIRE, 2017).

Portanto, urge repensar as raízes imaginárias do desenvolvimento, reorientá-las para uma perspectiva territorial e inovar em relação às interpretações e métodos. De certa forma, nos sugere que devamos avançar em termos de rítmica, discurso e práticas sobre desenvolvimento. Assumir teórica e metodologicamente a acepção de desenvolvimento territorial exige uma nova prática de ação territorial, subvertendo a práxis e a concepção hegemônica de desenvolvimento.

AGRADECIMENTOS

Este artigo resultou do processo de investigação do projeto de pesquisa a ser informado.

REFERÊNCIAS

- APPADURAI, A. **El futuro como hecho cultural**. Ensayos sobre la condición global. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2015. <https://doi.org/10.36920/esa-v29n1-5>
- ARCE, A.; CHARÃO-MARQUES, F. Desenvolvimento, materialidades e o ator social: orientações metodológicas para aproximações territoriais. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 29, n. 1, p. 40-65, 2021.
- BENEDETTI, A. Los usos de la categoría región en el pensamiento geográfico argentino. **Scripta Nova**, v. 13, p. 281-309, 2009.
- BEVIR, M. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 103-114, 2011.
- BRUNET, R.; FERRAS, R.; THÉRY, H. **Les mots de la Géographie** - dictionnaire critique. 2e éd revue. Montpellier/Paris: Réclus/La Documentation Française, 1992
- BUNO FAVARÃO, C.; FAVARETO, A. Abordagem sistêmica, coalizões e territórios. **Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, v. 41, n. 2, p. 164-185, 2021. <https://doi.org/10.37370/raizes.2021.v41.737>
- BUSTOS CARA, R. Por una geografía de la acción territorial. En: Jornadas Cuyanas de Geografía, **Anais...**, Mendoza: UNCUYO, 2008a.
- BUSTOS CARA, R. Teoría de la acción territorial. Acción turística y desarrollo. **Aportes y Transferencias**, ano 12, v. 1, p. 87-104, 2008b.
- BUSTOS CARA, R. Los sistemas territoriales. Etapas de estructuración y desestructuración en Argentina. **Anales de Geografía de la Universidad Complutense**, v. 22, p. 113-129, 2002.

CAMPAGNE, P.; PECQUEUR, B. **Le développement territorial**. Une réponse émergente à la mondialisation. Paris: Ed. Charles Léopold Mayer, 2014.

COSTAMAGNA, P. Construcción de capacidades individuales en la Investigación Acción para el Desarrollo Territorial. Aportes desde el Enfoque Pedagógico. In: LARREA, M. (Edit.). **Roots and Wings of Action Research for Territorial Development: connecting local transformation and international collaborative learning**. Bilbao: Orkestra - Basque Institute of Competitiveness/Deusto Foundation, 2020. p. 109-122.

COVAS, A.M.A.; COVAS, M.M.C.M.; DALLABRIDA, V.R. Os signos distintivos territoriais e a smartificação do território. Uma abordagem exploratória. **Biblio3W – Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**, v. XXIV, n. 1.268, 2019.

DALLABRIDA, V.R. Abordagem territorial do desenvolvimento e o desafio de um instrumental metodológico multidimensional: apresentação de dossiê. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional - G&DR**, v. 18, n. 1, p. 8-12, 2022.

DALLABRIDA, V.R. Território e Governança Territorial, Patrimônio e Desenvolvimento Territorial: estrutura, processo, forma e função na dinâmica territorial do desenvolvimento. **G&DR - Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 16, n. 2, p. 63-78, 2020a.

DALLABRIDA, V.R. Significar territórios como estratégia de diferenciação: aportes teóricos e metodológicos. **Caderno de Geografia**, v.30, n.60, p. 196-213, 2020b.
<https://doi.org/10.5752/P.2318-2962.2020v30n60p196-213>

DALLABRIDA, V.R. Patrimônio Territorial: Abordagens Teóricas e Indicativos Metodológicos para Estudos Territoriais. **Desenvolvimento em Questão**, v. 18, n. 52, jul./set./2020c.

DALLABRIDA, V.R. Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. **Análise Social**, v. L(2º), n. 215, p. 304-328, 2015.

DALLABRIDA, V.R. (Org.). **Gestão Territorial e Desenvolvimento**: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2011.

DALLABRIDA, V.R.; BÜTTENBENDER, P.L.; COVAS, A.M.A.; COVAS, M.M.C.M.; COSTAMAGNA, P.; MENEZES, E.C.O. State and society in building capacities to strengthen practices of territorial governance. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 24, n. e202219en, p. 1-25, 2022

DALLABRIDA, V.R.; ROTTA, E.; BÜTTENBENDER, P.L. Pressupostos epistêmico-teóricos convergentes com a abordagem territorial. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 17, n. 2, p. 256-273, mai-ago/2021. <https://doi.org/10.5380/guaju.v7i1.80437>

DALLABRIDA, V.R.; ROTTA, E.; BÜTTENBENDER, P.L.; DENARDIN, V.F.; ARENHART, L.O. Categorias conceituais e pressupostos metodológicos convergentes com a abordagem territorial. **Guaju – Revista Brasileira de Desenvolvimento Territorial Sustentável**, v. 7, n. 1, p. 43-80, 2021. <https://doi.org/10.54399/rbgdr.v17i2.6343>

FAVARETO, A. Multiescalaridade e multidimensionalidade nas políticas e nos processos de desenvolvimento territorial: acelerar a transição de paradigmas. In: SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da; DEPONTI, Cidonea Machado (Eds.). **Desenvolvimento regional: processos, políticas e transformações territoriais**. São Carlos: Pedro & João Editores, 2020. p. 61-91.

FUINI, L.L. Construções teóricas sobre o território e sua transição: a contribuição da Geografia brasileira. **Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía**, v. 26, n. 1, p. 221-242, ene.-jun./2017. <https://doi.org/dx.doi.org/10.15446/rcdg.v26n1.56791>

GRUENING, G. Origin and theoretical basis of new public management. **International Public Management Journal**, v. 4, n. 1, p. 1-25, 2001. [https://doi.org/10.1016/S1096-7494\(01\)00041-1](https://doi.org/10.1016/S1096-7494(01)00041-1)

GUERREIRO RAMOS, A. A modernização em nova perspectiva: em busca do modelo da possibilidade. **Revista de Administração Pública**, v. 1, n. 2, p. 7-44, 1967.

GUERREIRO RAMOS, A. **A nova ciência das organizações**: uma re-conceituação da riqueza das nações. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1989.

- HAESBAERT, R. O território: de categoria de análise à categoria da prática num olhar latino-americano e integrador. In: DENARDIN, Valdir F.; ALVEZ, Alan R. **Desenvolvimento territorial: olhares contemporâneos**. Londrina: Editora Mecenaz, 2019. p. 51-60.
- HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. 3. Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. <https://doi.org/10.2307/j.ctvnp0jdb.14>
- IPARRAGUIRRE, G. **Imaginos del desarrollo**. Gestión política y científica de la cultura. Bueno Aires: Editorial Biblos Culturalia, 2017.
- JOHNSTONE, P.; NEWELL, P. Sustainability transitions and the state. **Environmental Innovation and Societal Transitions**, v. 27, p. 72-82, 2018.
- KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; VARONE, F.; HINOJOSA, M.H. Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. **Ciencia Política**, n. 3, p. 6-29, 2007.
- LANDEL, P.A.; PECQUEUR, B. L'opérateur territorial, vecteur du changement. In: ASRDLF (Ed.). 48 Colloque Association de Science Régionale de Langue Française, **Anales...**, Fort de France, 2011.
- LE GALÈS, P. Gouvernance. In: BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. (Orgs.). **Dictionnaire des politiques publiques**. 4. ed. Paris: Sciences Po Les Presses, 2014. p. 299-307.
- LOTTA, G. (Org.). **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.
- MAGALHÃES, C.; FAVARETO, A. Entre coesão e conflito: coalizões sociais, instituições e governança territorial na fronteira de expansão da produção de eucalipto no extremo sul da Bahia. **Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE**, ano XXII, v. 1, n. 45, p. 33–62, 2020. <https://doi.org/10.36810/rde.v1i45.5466>
- MAGNAGHI, A. **Il progetto locale: verso la coscienza di luogo**. Turim: Bollati Boringhieri, 2010.
- MILLER, C.A.; WYBORN, C. Co-production in global sustainability: histories and theories. **Environmental Science & Policy**, v. 113, p. 88-95, 2020.
- MEDINA VÁSQUEZ, J.; ORTEGÓN, E. **Manual de prospectiva y decisión estratégica**: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y Del Caribe de Planificación Económica y Social, 2006 (CEPAL - Serie Manuales, n. 51).
- MENEZES, E.C.O. RAUPP, F.M. Nova ciência de alocação de recursos: uma reflexão a partir de Alberto Guerreiro Ramos. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 10, n. 3, p. 517-548, set./dez. 2021. <https://doi.org/10.3895/rbpd.v10n3.12206>.
- NORTH, D. Instituições. **Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.
- PASSET, R. Desenvolvimento durável e biosfera: abertura multidimensional ou novos reducionismos? **Revista Tempo Brasileiro**, n. 108, p. 27-47, 1992.
- PECQUEUR, B. O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do Sul. **Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, v. 24, n. 1 e 2, p. 10-22, 13 jun. 2005.
- POUTHIER, F. Pourquoi et comment renouveler l'action territoriale aujourd'hui? In: PIGNOT, L.; QUILES, J-P. (Coord.). **Culture et Territoires**: vers de nouvelles coopérations des acteurs artistiques et culturels. Paris: Librairie des Territoires, Éditions de l'OPC, 2013. p. 28-33.
- RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993.
- RAFFESTIN, C. Ecogénese Territoriale et Territorialité. In: AURIAC, F.; BRUNET, K. (Orgs.). **Espace, Jeux et Enjeux**. Sl.: Fondation Diderot/Fayard, 1986. p. 173-185.
- ROLING, N.; WOODHILL, J. From paradigms to practice: foundations, principles and elements for dialogue on water, food and environment. Background Document for the **Workshop on National and Basin Dialogue Development Workshop**, Bonn, December 1-2, 2001.
- SABATIER, P.A. (org.). **Theories of the Policy Process**. Boulder (CO): Westview Press, 2007.
- SABOURIN, E. Desenvolvimento rural e abordagem territorial: conceitos, estratégias e atores In: SABOURIN, E.; TEIXEIRA, O. A. (org). **Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais**. Petrolina: Embrapa, 2002. p. 21-37.

SACHS, I. **Ecodesenvolvimento**: crescer sem destruir. São Paulo: Vértice, 1986.

SAQUET, M.A. A descoberta do território e outras premissas do desenvolvimento territorial. **Rev. Bras. Estud. Urbanos Reg.**, São Paulo, v. 20, n. 3, p.479-505, 2018. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2018v20n3p479>

SAQUET, M.A. **Por uma geografia das territorialidades e das temporalidades**. Uma concepção multidimensional voltada para a cooperação e para o desenvolvimento territorial. 2ª. edição revisada e ampliada. Rio de Janeiro: Ed. Consequência, 2015.

SAQUET, M.A. Abordagens e concepções de território e territorialidade. **Revista Geográfica de América Central**, n. espec. EGAL-Costa Rica, p. 1-16, II Semestre 2011.

SILI, M. Acción territorial y construcción del desarrollo. La experiencia de zonas rurales de la Pampa argentina. **Revista de Geografía Norte Grande**, n. 75, p. 201-228, 2020. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022020000100201>

SILI, M. Deseos de futuro, intencionalidades y construcción de territorios. La experiencia de zonas rurales en la región chaqueña argentina. **Papeles de Geografía**, n. 65, p. 30-48, 2019. <https://doi.org/10.6018/geografia.381251>

SILI, M. La acción territorial: una propuesta conceptual y metodológica para su análisis. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 20, n. 1, p. 11-31, 2018. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2018v20n1p11>

SILI, M.; AVILA, C.; SOTELO, N. Modelos de acción y desarrollo territorial, un ensayo de clasificación en el Paraguay. **Cuadernos Geográficos**, v. 58, n. 1, p. 205-228, 2019. <https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v58i1.6546>

STEINS, N.A.; EDWARDS, V.M. Platforms for collective action in multiple-use CPRs. In: Crossing Boundaries, **The Seventh Annual Conference of the International Association for the Study of Common Property**, Vancouver, British Columbia, Canada, June 10-14, 1998.

SUBIRATS, J.; KNOEPEL, P.; LARRUE, C.; VARONE, F. **Análisis y gestión pública de políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 2008.

TRIPP, D. Pesquisa-ação: uma introdução metodológica. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 31, n. 3, p. 443-466, 2005. <https://doi.org/10.1590/S1517-97022005000300009>

VYGOTSKY, Lev S. **A formação social da mente**. São Paulo: Martins Fontes, 1984.

Recebido em: 04/07/2022

Aceito para publicação em: 01/09/2022