

UMA VISÃO CRÍTICA DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E DOS NOVOS ESPAÇOS DE GOVERNANÇA¹

ANTONIO CÉSAR ORTEGA²
FILIPE PRADO MACEDO DA SILVA³

Resumo

Este artigo apresenta algumas questões e aportes teóricos para a construção de uma visão crítica sobre o tema do desenvolvimento territorial e de novos espaços de governança. Para tanto, abordamos os seguintes aspectos teóricos: globalização, território e territorialidade da economia; a teoria institucional e estruturas de governança; relações sociais nos fenômenos econômicos; “ressurgimento” dos novos distritos industriais; e “culturalismo e simbolismo” no desenvolvimento. Por fim, realizamos uma síntese acerca das diferentes visões teóricas, e suas críticas, para o enfrentamento do desenvolvimento territorial.

Palavras-chave: Desenvolvimento Territorial; Governança; Territorialidade.

Abstract

This article presents some issues and theoretical contributions to building a critical view on subject of territorial development and new governance spaces. To this end, we address the following theoretical

aspects: globalization, territory and territoriality of the economy; the institutional theory and governance structures; the social relations in economic phenomena; “revival” of the new industrial districts; and “cultural and symbolic” in development. Finally, we conducted a synthesis about the different theoretical views, and his criticism, to face the territorial development.

Keywords: Territorial Development; Governance; Territoriality.

JEL: O10; R10; Z10.

1 Introdução

Nos anos de 1970, o “mundo” capitalista conheceu mais uma de suas crises. Em seu enfrentamento foram sendo substituídas as estruturas produtivas “fordistas” e seus

modelos de desenvolvimento, baseado em forte intervenção do Estado que, em muitos casos, apesar de propiciarem elevadas “taxas de crescimento”, não conseguiram reduzir as desigualdades entre as nações (BENKO, 2002). É, neste contexto, de distribuição assimétrica dos “frutos” do desenvolvimento, que afloraram as mais recentes discussões acerca do uso do enfoque territorial.

Isso significou um maior destaque para a temática do desenvolvimento em espaços subnacionais, tanto em ambientes políticos como acadêmicos, em favor da necessidade de um desenvolvimento “mais inclusivo”, com a melhoria das condições de vida. Esse debate, entretanto, ocorreu em um momento de “hegemonização” dos conceitos neoliberais⁴, que propugnavam o

¹ Nossos agradecimentos à Fapemig, Capes e CNPq que vêm financiando nossas pesquisas.

² Professor Associado III do Instituto de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: acorteaga@ufu.br.

³ Aluno do Mestrado em Economia do IE/UFU. E-mail: filipe.prado@filipeprado.ecn.br.

⁴ É o primado da lógica do mercado sem travas, com fluidez e mobilidade do capital, além da participação mínima do Estado.

planejamento descentralizado, mas de maneira autônoma e endógena. Na prática, tanto os cientistas defensores daquelas ideias, como os governos e os organismos multilaterais⁵, passaram a recomendar o uso do enfoque territorial como nova estratégia de planejamento, desobrigando o maior “intervencionismo” estatal, na medida em que induzia a constituição de “arranjos sócio territoriais” de planejamento local⁶ com a participação de sua sociedade civil. Dessa maneira, o uso do enfoque territorial ganhou “protagonismo” como estratégia alternativa no enfrentamento da crise.

Contudo, esse enfoque, conforme nos alerta Brandão (2007a), “não pode ser visto como panaceia”, particularmente, em uma perspectiva original⁷, em que seus propositores acreditavam bastar “a racionalidade dos agentes, ao tomarem decisões otimizadoras frente a irregularidades e assimetrias, [acabariam] vencendo as ‘fricções espaciais’” (BRANDÃO, 2007a). Mais recentemente, inclusive por seu fracasso, é que se estruturou um pensamento alternativo a esta corrente original, com uma percepção de que o território é uma “produção sociocultural”⁸, que requer ser visto dialeticamente, “fechado” e “aberto”, de maneira “inter-escalar”, inclusive com a presença do Estado. É, neste contexto, que buscaremos construir uma visão crítica entre o “*economismo cego*” e o “*culturalismo estático*”.

Portanto, este artigo tem o objetivo de responder as seguintes perguntas: Será que o desenvolvimento territorial é “fruto” de apenas uma visão, ou é multidisciplinar, multiescalar, e multidimensional? Será que basta fazer apologia ao localismo, ou é necessário entender o contexto histórico, social, cultural, e político dos territórios? Para alcançar esses objetivos, o artigo foi estruturado em cinco seções: na primeira, relacionamos a perspectiva globalizante, com os “conceitos de

territórios e territorialidades” da economia; na segunda, revisitamos as teorias institucionais, relacionando-as com as “novas estruturas de governança”; na terceira, explanamos como as relações sociais estão “incrustadas” nos fenômenos econômicos; na quarta, mostramos algumas das razões que levaram ao “ressurgimento” dos novos distritos industriais *marshallianos*; e, na quinta, destacamos como a “cultura e os valores simbólicos” estão presentes no desenvolvimento. Por fim, realizamos uma síntese acerca das diferentes visões teóricas, e suas críticas, para o enfrentamento do desenvolvimento territorial.

2 Território e Territorialidade da Economia e seus Fundamentos

Para os “arautos” do neoliberalismo, o processo de globalização representaria um mundo sem fronteiras, com livre mobilidade de bens e serviços, intensificação dos fluxos de capital financeiro e humano, de conhecimento e de informação, e de investimentos diretos estrangeiros nos países e alianças estratégicas internacionais. Algumas vozes discordantes, entretanto, chamam a atenção para a “heterogeneidade” do mundo atual, divergindo desta convergência “homogeneizadora” da visão hegemônica da *mainstream*.

Nessa perspectiva, Reis (2002) chama a atenção que, é preciso “juntar ao universo da globalização dois outros universos: o da ‘não-globalização’ e o das ‘trajetórias inesperadas’”⁹.

É neste contexto, segundo Haesbaert (2006), que reaparecem as discussões acerca dos aspectos territoriais, com destaque para o argumento da “desterritorialização”. Contudo, o argumento da “desterritorialização” não está isolado, exigindo, portanto, um entendimento prévio das variadas concepções de territórios.

Não podemos negar que os fenômenos criados pela globalização promoveram alterações profundas “[...] no papel dos Estados-nação e dos mercados nacionais e que os padrões de consumo e a disponibilidade de informação sofreram mudanças” (REIS 2002). Esse “processo de internacionalização”, de um modo geral, decretaria o fim das fronteiras e das divisões territoriais – deixando o mundo substancialmente “encolhido”. No entanto, há contestações de que a globalização tenha alcançado e “homogeneizado” todas as regiões do mundo, já que “[...] não vale a pena reduzir a exemplificação da ‘globalização’ [...] [aos] escassos exemplos de padrões ‘globalizados’ [...]” (REIS, 2002).

⁵ Como Banco Mundial, FAO, CEPAL, BID, FIDA, IICA, entre outros.

⁶ A descentralização do planejamento não é apenas uma recomendação “de cima”, mas é também um desejo dos diferentes segmentos sociais, ou “desde baixo”, que reivindicavam o desenvolvimento local como estratégia para ampliar sua participação nos processos decisórios. Ver ORTEGA, 2008.

⁷ Essa concepção é estática, positivista e utilitarista, compreendendo que o desequilíbrio econômico é solucionável graças às decisões racionais dos agentes que alocam com eficiência seus recursos numa localidade. Ver BRANDÃO, 2007a.

⁸ No pensamento alternativo, “nenhum recorte espacial poderá mais ser visto como passivo, mero receptáculo e sem contexto institucional e moldura histórica” (BRANDÃO, 2007a).

⁹ Segundo Reis (2002), o “*universo-completo*” é composto pelo “*universo-da-globalização*”, pelo da “*não-globalização*” (ou seja, os ‘espaços alheios’ ao mundo global) e, pelo das “*trajetórias inesperadas*”. Para esse autor, o “*universo-das-trajetórias-inesperadas*” é aquele espaço “[...] tão universal como a globalização, mas parte de contextos próprios [...], e tem capacidades para criar as suas próprias trajetórias mesmo que nem todas vinguem”. Por sua vez, a “*não-globalização*” significa exclusão (ou desterritorialização) ou resistência à inclusão.

“ Ademais, há que se reconhecer que os espaços menos dinâmicos estão perdendo as suas ligações com os espaços mais desenvolvidos, dinâmicos...” ”

Para fortalecer seu argumento, Reis (2002) recorre aos elementos empíricos para mostrar que a globalização teria ocorrido, na verdade, apenas em três regiões do planeta – a Europa, a América do Norte, e o Japão e as economias industrializadas do Pacífico. Ademais, há que se reconhecer que os espaços menos dinâmicos estão perdendo as suas ligações com os espaços mais desenvolvidos, dinâmicos e prósperos.

São essas regiões [Europa, América do Norte e Japão e Pacífico] e é dentro de cada uma delas e entre elas que se efectuam 3/4 das trocas mundiais [...]. A este indicador acresce a particularidade de que, [...], só essas trocas são 2/3 do total do comércio dentro da tríade. Quer isto dizer que o comércio se concentrou em três pólos, e que cada um dos pólos aprofunda as trocas que gera dentro do seu próprio espaço [...].

Em resultado da triadização [três pólos], os 102 países mais pobres só representam cerca de 1% das exportações mundiais e 5% das importações [...]. Assim, aparece uma nova divisão no mundo (REIS, 2002, p. 111).

Isso mostra que a globalização tem limites (fronteiras) e limitações (obstáculos), e se assenta em uma percepção reduzida e unilateral das relações econômicas. Ou seja, a idéia “de globalização [absoluta] é, em grande parte, uma metáfora” (REIS, 2002). Nesse sentido, a globalização é apenas uma parte da

complexa dinâmica universal – que envolve aspectos multidimensionais – tais como cultura, economia, religião, conhecimento, sociedade, política, instituições, entre outros.

Contudo, vale lembrar, que ainda que o termo desterritorialização seja novo – não se trata de uma questão ou de um argumento “inédito”. Karl Marx, no século XIX, já havia revelado sua preocupação com a desterritorialização, seja dos camponeses expropriados, seja dos burgueses em constante transformação. O fato é que a desterritorialização (ou seu conceito) é uma das características centrais do capitalismo. Mas, assim como a globalização absoluta é uma metáfora, decretar a desterritorialização absoluta é um mito¹⁰, pois é inconcebível imaginar a sociedade sem território, já que o próprio conceito de sociedade implica sua espacialização ou territorialização. (HAESBAERT, 2006)

De modo geral, desterritorialização significa “fim dos territórios” e, em muitas leituras, surge como *produto* da globalização e da mobilidade. Vale ressaltar, que esse argumento da desterritorialização, se disseminou pelas mais diversas esferas das Ciências Sociais, “[...] da desterritorialização política [...] à deslocalização das empresas na Economia e à fragilização das bases territoriais na construção das identidades culturais [...]” (HAESBAERT, 2006). Ou seja, se a desterritorialização existe, em diversas esferas, precisamos compreender também em qual concepção de território ela está referida e/ou relacionada.

Para uns, por exemplo, desterritorialização está ligada à fragilidade crescente das fronteiras, especialmente das fronteiras estatais – o território, aí, é sobretudo um território político. Para outros, desterritorialização está ligada à hibridização cultural que impede

o reconhecimento de identidades claramente definidas – o território aqui é, antes de tudo, um território simbólico [...] (HAESBAERT, 2006, p. 35).

Assim, a depender da concepção de território, muda o sentido da desterritorialização. Ou seja, não existe uma única concepção de território, aplicável a todas as diversas esferas, das Ciências Sociais. Haesbaert (2006) mostra que existem diferentes perspectivas, e

enquanto o geógrafo tende a enfatizar a materialidade do território, [...], a Ciência Política enfatiza sua construção a partir de relações de poder [...]; a Economia, que prefere a noção de espaço à de território, percebe-o muitas vezes como um fator locacional ou como uma das bases da produção [...]; a Antropologia destaca a sua dimensão simbólica [...]; a Sociologia o enfoca [...] nas relações sociais, em sentido amplo, e a Psicologia, finalmente, incorpora-o no debate sobre a construção da [...] identidade pessoal [...]. (HAESBAERT, 2006, p. 37).

Sintetizando, se agruparmos essas perspectivas, teremos ao menos quatro vertentes com que o território é focalizado – política/jurídica, cultural/simbólica, econômica, e “natural”. Além disso, a análise conceptual do território pode ser baseada na fundamentação filosófica do materialismo ou do espaço/tempo (HAESBAERT, 2006). No Quadro 1, notamos algumas das variações conceptuais de território. Isso nos revela a intensa dificuldade em se legitimar apenas uma concepção. Sobre o significado da palavra território, etimologicamente deriva da expressão em latim, *territorium*; que denota “terra que pertence a alguém”; e tem duas conotações: uma materialista (de terra) e outra simbólica (de terror e/ou posse).

¹⁰ Para Haesbaert (2006), esse discurso da desterritorialização absoluta se coloca como um discurso eurocêntrico ou primeiro-mundista, atento muito mais à realidade das elites globalizadas, e alheio à ebulição da diversidade espacial.

Perspectiva Materialista-Naturalista

Nesta visão, o território tem uma conexão, tanto com o comportamento dos animais, quanto com a interação da sociedade com a natureza. Alguns autores, como Howard (1948), e Ardrey (1969), usam argumentos da “Etologia”. Dessa maneira, existe uma necessidade “*biologista*” – do animal e do homem – de dominar um “pedaço” de terra. Além disso, essa perspectiva pode ser definida com base nas “reservas naturais”, da ecologia, biosfera, e meio ambiente.

Perspectiva Materialista-Econômica

Nesta visão, o território oferece os “direitos de acesso”, de “controle” e de “uso”, da totalidade ou de parte dos recursos que são necessários a reprodução social e material de um determinado grupo. Assim, a sociedade poderá explorar os recursos do seu território. Em geral, na concepção econômica, o termo território é substituído pelo conceito de espaço, espacialidade ou região. Milton Santos (2000), nesta visão, cunhou o termo de “território usado”, em que o território é visto como um recurso.

Perspectiva Materialista-Jurídico-Política

Nesta visão, o território está associado à “dominação estatal”, aos “fundamentos materiais do Estado”, as “relações de poder” e as “fronteiras geográficas”. Dessa maneira, o território tem uma determinada tradição, no campo das questões políticas, sendo um espaço qualificado pelo domínio de um grupo humano, além de estar restrito a determinado espaço geográfico. Ou seja, o Estado depende de um território para estabelecer suas instituições políticas, econômicas e sociais.

Perspectiva Idealista-Simbólica

Nesta visão, o território tem uma “dimensão ideal” ou de “apropriação simbólica”, é visto como área controlada para usufruto de seus recursos. Isso supõe a existência de “realidades visíveis”, e de “poderes invisíveis”. Nesta perspectiva, o território é compreensível a partir de “códigos culturais”. Isso mostra um caráter subjetivo, em que entre o meio físico, e o homem se interpõe sempre uma “idéia”. Assim, existe um ambiente de identidade, de pertencimento, de afeto, e amor ao espaço.

Perspectiva Integradora

Nesta visão, o território é um ambiente que não pode ser considerado nem “natural”, nem “unicamente político, econômico, ou cultural”. O território é idealizado através de uma perspectiva “integradora” entre as diferentes dimensões sociais, e entre a sociedade e a natureza. O território tem uma idéia mais ampla – aproximando-se da concepção de “região”. Assim, não há vida sem, ao mesmo tempo, conciliar as atividades econômicas, o poder político, e a criação de significado e de cultura.

Quadro 1 – Concepções de Territórios

Fonte: HAESBAERT, 2006. Elaborado pelos Autores.

Independentemente da concepção seguida, todo território pode se desterritorializar e, por conseguinte, se reterritorializar, já que “[...] toda desterritorialização é acompanhada de uma reterritorialização” (HAESBAERT, 2006). Resumidamente, a desterritorialização destrói os territórios, e a reterritorialização reconstrói os territórios, só que em novas bases. Assim, a reterritorialização não restaura a territorialidade primitiva (e/ou anterior) dos territórios, mas adquire um novo formato, com novas características, ou seja, uma nova territorialidade. Esta dinâmica de des-re-territorialização ocorre múltiplas vezes, com diferentes velocidades, com variados formatos, e com distintos objetos e aspectos de um ou diversos territórios.

Destarte, a territorialidade primitiva ou reconstruída (decorrente da reterritorialização) está associada aos aspectos locais. Sobre isso, Brandão (2007) ressalta que “nos últimos anos, ocorreu o retorno do território aos debates das ciências sociais”, e assim, “[...] passou-se a propagandear as ‘vantagens inerentes’ da escala menor”. Isso aconteceu em virtude da crescente desigualdade socioeconômica gerada pela internacionalização, principalmente em países mais pobres, como o Brasil. Ou seja, existia uma grande esperança que o “localismo” resolvesse as “falhas de mercado”.

A crescente internacionalização dos circuitos econômicos, financeiros e tecnológicos do capital mundializado [...], debilita os centros nacionais de decisão e comando sobre os destinos de qualquer espaço nacional. No caso específico dos países [...] desiguais [...] essa situação se revela ainda mais dramática, ensejando um processo de agudização das marcas do subdesenvolvimento [...] (BRANDÃO, 2007, p. 36).

Neste contexto, “o local pode tudo” e, diante da crescente “sensibilidade do capital às variações do lugar”, bastaria mostrar-se diferen-

te e “especial”, propagandeando suas vantagens comparativas de competitividade, eficiência, amenidades, etc., para ter garantida sua inserção na modernidade [...] (BRANDÃO, 2007, p. 40).

Essa “endogenia exagerada” das localidades levou, segundo Brandão (2007), a uma enorme banalização¹¹ das questões sobre o desenvolvimento territorial. Para esse autor, “[...] tudo [na localidade] passaria a depender da força comunitária da cooperação, da ‘eficiência coletiva’ e das vontades e fatores endógenos ao entorno territorial [...] [formando] uma atmosfera sinérgica” (BRANDÃO, 2007). Deste modo, os atores locais seriam os únicos responsáveis em “engendrar” um processo virtuoso de desenvolvimento socioeconômico. O resultado, é que a escala local ganhou poder ilimitado nos debates sobre o desenvolvimento regional – no Brasil e no Mundo – para inúmeras vertentes teóricas¹².

Essas vertentes teóricas cunharam novos elementos, conceitos e palavras, como: comunidade; relações de reciprocidade; atores locais; agentes locais; capital cultural; capital social; talento humano; parcerias público-privadas; cooperação; atmosfera sinérgica; capital humano; governança local; espírito empreendedor; micro e pequenas empresas e as empresas em rede; sustentabilidade; fatores endógenos e “microeconômicos” do “ambiente sinérgico”; economia terciária e “dos serviços” pós-industrial, pós-fordista e, de acumulação flexível; entre outros. Tudo isso tinha o objetivo de decretar de vez o fim da centralização, da concentração, da massificação e da “estandardização”.

Vale destacar ainda, que algumas dessas vertentes teóricas aceitavam a intervenção do Estado na economia, para engendrar:

[...] um ambiente favorável, estimulante dos investimentos privados, [...], por meio de maiores gas-

tos em educação ou esforços de aperfeiçoamento regulatório [...], ou qualquer despesa pública que seja “produtiva” [...], no sentido de desobstruidora e restauradora de condições adequadas à maior produtividade dos fatores [privados], aperfeiçoando o ambiente institucional e possibilitando a diminuição dos “custos de transação” na operação do sistema econômico (BRANDÃO, 2007, p. 41). A ação pública [o Estado] deve prover externalidades positivas, desobstruir entraves microeconômicos e institucionais, deve regular e, sobretudo, desregular [...] atuando sobre as falhas de mercado (BRANDÃO, 2007, p. 49).

A essas vertentes teóricas vem sendo realizadas críticas em função da perspectiva “exagerada” na capacidade endógena dos territórios. Nesse sentido, seria necessária maior cautela na abordagem do “localismo”. Em geral, essa visão irrestrita do desenvolvimento endógeno, desconsidera os fatores exógenos e macroeconômicos. Além disso, esquecem os aspectos das classes sociais, dos oligopólios e das hegemonias (locais, nacionais e globais). Equivocadamente, o “localismo” vê o mundo *clean*, pouco conflituoso, diversificado, e de

indivíduos talentosos e cooperadores, se esquecendo que “o espaço local é um mero nó entrelaçado em uma imensa rede [...] um quase anônimo ponto a mais [...]” (BRANDÃO, 2007).

Assim, o desafio é assumir uma “visão dialética” que trata do território de maneira “aberta” e “fechada”, em que os aspectos multiescalar estão presentes, desde o local até o global. Nossa crítica, portanto, encontra-se na incompatibilidade entre as visões, dos que pensam que o “local pode tudo”, e dos que creem na “globalização absoluta”. Ambas as visões, isoladamente, têm limitações, e não respondem inteiramente aos problemas do território. Enquanto o “localismo” privilegia a visão microeconômica, em detrimento da visão macroeconômica, a globalização acredita no contrário, valorizando a macroeconômica, em detrimento da microeconômica. O fato é que o isolamento das “múltiplas escalas” acaba ofuscando o “processo virtuoso de desenvolvimento”, já que as soluções aplicadas e/ou teorizadas são incompletas.

Neste cenário, Brandão (2007) verificou justamente a ausência das

¹¹ Brandão (2007) destaca “[...] a banalização de definições como ‘capital social’, redes, ‘economia solidária e popular’; o abuso na detecção de toda sorte de ‘empreendedorismos’ [...]; a crença em que os formatos institucionais ideais para a promoção do desenvolvimento [...] passam por parcerias ‘público-privadas’ [...], criaram uma cortina de fumaça nas abordagens do tema”.

¹² Brandão (2007) realizou um levantamento exaustivo das vertentes teóricas que assumiram a defesa irrestrita da escala local: acumulação flexível, de Piore e Sabel (1984); modelo dos distritos industriais italianos, de Brusco (1982), Becattini (1987), e Bagnasco (1988); escola californiana, de Scott (1986/1988), Storper (1986/1989) e Walker (1989); construção de vantagens competitivas em âmbito localizado, de Porter (1990); economia em rede, de Castells (1996); nova geografia econômica, de Krugman (1991); teoria do crescimento endógeno, de Romer (1986/1990), e Lucas (1988/1990); convergência de renda, de Sala-i-Martin (1990/1995), e Barro (1995); capital social, de Putnam (1993); regiões como ativos relacionais, de Storper (1997), nova economia institucional, de North (1990); estados-região, de Ohmae (1990/1996); pós-fordismo regulacionista, de Lipietz (1985/1992), e Benko (1992); *milieu innovateur*, de Aydolat (1986); *clusters* e arranjos produtivos locais com eficiência coletiva, de Schmitz (1997), e Porter (1998); DLIS – desenvolvimento local integrado sustentável, governança local e *best practices*, do Banco Mundial; planos estratégicos locais, de Borja e Castells (1997); cidades-regiões, de Scott *et al* (1999); cidades mundiais, de Sassen (1991); desenvolvimento local endógeno, de Barquero (1993/1999); economia solidária e popular, de Coraggio (1994) e Singer (2002); e, teoria dos jogos e ação coletiva localizada, de Bates (1988) e Ostrom (1990).

“*Contudo, o que são as instituições? Qual o escopo do pensamento institucionalista? Desde a década de 1930, inúmeros economistas têm procurado compreender as mudanças institucionais e tecnológicas que ocorrem constantemente nas economias de mercado.*”

mediações entre o local e o global. Logo, é essencial compreender que as estruturas locais estão vulneráveis aos fenômenos globais, e estes são absorvidos diferentemente pela escala menor. Ou seja, não podemos subestimar as múltiplas escalas que influenciam e compõem um território. Por exemplo, transformações na *escala macroeconômica* afetam todos os territórios. Entretanto, cada território absorverá as transformações de modo distinto, ou seja, segundo a sua *escala microeconômica*.

3 Institucionalismo, Governança e Território

3.1 Mudanças Tecnológicas e Aportes Econômicos

Ao abordar o tema dos territórios precisamos “[...] falar de hábitos e de normas, de convenções sociais [...], de racionalidades, informação e conhecimento, de actores sociais e processos de vida, de experimentalismo e de evolução [...]”. Assim sendo, “[...] falar de tudo isto é falar de uma teoria institucionalista [...]”,

capaz de interpretar os sistemas de regulação e organização da economia, os comportamentos dinâmicos, e as ações coletivas. Ou seja, o institucionalismo está “incrustado” na própria dinâmica do capitalismo contemporâneo – via a presença de mercado, Estado, empresas, associações e comunidades (REIS, 2002).

Contudo, o que são as instituições? Qual o escopo do pensamento institucionalista? Desde a década de 1930, inúmeros economistas têm procurado compreender as mudanças institucionais e tecnológicas que ocorrem constantemente nas economias de mercado. Para Pondé (2005), o resultado é “[...] um amplo leque de teorias econômicas passíveis de serem qualificadas como institucionalistas [...]”. Neste contexto, podemos realçar, ao menos, quatro abordagens institucionalistas – o “velho” institucionalismo; o “neo-institucionalismo”; a “nova economia institucional” (NEI); e, o “neoschumpeterianismo”. Cada um desses núcleos teóricos elaborou uma interpretação diferente do institucionalismo.

Isso resultou “[...] em um emaranhado de variações conceituais [...]”, obscurecendo a noção de “instituição” (PONDÉ, 2005). Porém, Conceição (2001) reconheceu a própria fonte de riqueza do pensamento institucionalista ao legitimar cada contribuição teórica, mostrando que “[...] conceber *instituições* sob um único enfoque empobrece seu campo analítico, que tem na interação e na diversidade sua própria relevância teórica [...]”. Com esse argumento, Pondé (2005) se propôs a estabelecer “[...] um conceito de instituição que seja compatível com um amplo leque” de abordagens. Assim, Pondé (2005) apresenta um “conceito mínimo” de instituição, mesmo que de caráter preliminar e/ou restrito.

A definição conceitual [...] pode, então, ser expressa da seguinte for-

ma: Instituições [...] são **regularidades de comportamento, social e historicamente construídas, que moldam e ordenam as interações entre indivíduos e grupos de indivíduos, produzindo padrões relativamente estáveis e determinados na operação do sistema econômico** (PONDÉ, 2005, p. 126, grifo nosso).

Ou seja, uma instituição é uma regularidade de comportamento ou uma regra (formal e informal) que tem aceitação geral pelos membros de um grupo social, gerando os padrões consensuais de organização socioeconômica – mediante a operação de tradições, costumes ou restrições legais. Isso tende a criar padrões de comportamento duráveis e rotineiros, que minimizam os conflitos de poder e as assimetrias de informação, deixando o ambiente mais previsível para os agentes econômicos – mesmo em mundo complexo, e volátil. Por isso, as instituições “[...] devem ser críveis [...] e estáveis [...]”, pois “[...] sua maior função é aumentar a previsibilidade do comportamento humano [...]” (PONDÉ, 2005).

Assim, as instituições não apenas canalizam, padronizam e coordenam as interações entre os agentes – mas também definem e delimitam o conjunto de ações disponíveis para os indivíduos. Simultaneamente, as instituições são moldadas pelos indivíduos – mostrando que, “[...] as restrições arquitetadas pelos homens que dão forma a sua interação”, ou seja, forma a sua instituição (NORTH, 1991). Além disso, as instituições são transportadas por vários portadores – culturas, estruturas e rotinas – e estes operam em níveis múltiplos de jurisdição (SCOTT, 1995). Na prática, estamos apreendendo um “*sistema hierárquico*” na estrutura das instituições.

Isso significa reconhecer que as instituições estejam organizadas como um conjunto sucessivo de subsistemas inter-relacionados, “[...] cada um destes sendo [...] hie-

rárquico na sua estrutura, até chegarmos no nível mais baixo do subsistema elementar [...]”. Ou seja, o “[...] subsistema congrega um conjunto de mecanismos institucionais que, embora dependa dos demais, o faz através de interfaces que permitem uma certa dinâmica própria [...]”, e até relativamente autônoma – mostrando que as mudanças institucionais podem ocorrer, sem a necessidade de “rearranjos” significativos nos demais componentes do sistema (SIMON, 1962). Neste cenário, Pondé (2005) advoga que,

o movimento de cima para baixo na hierarquia vai também correspondendo a uma análise [...] mais detalhada da tessitura institucional de uma economia de mercado. No topo da hierarquia, estão as *instituições capitalistas fundamentais*, constituindo aqueles padrões comportamentais e formas de organização [...] que caracterizam o capitalismo [...] enquanto sistema econômico particular, incluindo elementos como a [...] a propriedade privada, a racionalidade associada ao motivo-lucro [...] enquanto comportamento individual ou de organização [...], e um sistema legal-judiciário que garanta [...] a pactuação e execução de contratos, etc. (PONDE, 2005, p. 135).

Essa “teoria institucionalista” tem como “pais fundadores”, os autores Veblen (1898), Commons (1934), e Mitchel (1984), constituindo o legado do “velho” institucionalismo. Nesta abordagem, as instituições e a “economia evolucionária” ganham destaque, apoiando-se em três pontos fundamentais: “[...] a inadequação da teoria neoclássica em tratar as inovações, supondo-as ‘dadas’ [...]; a preocupação, não com o ‘equilíbrio estável’, mas em como se dá a mudança e o conseqüente crescimento; e a ênfase no processo de evolução econômica e transformação tecnológica [...]” (CONCEIÇÃO, 2001). Ou seja, o mais importante é entender as mudanças e transformações da economia.

“*Dessa forma, os institucionalistas acreditam que, “[...] a real determinação de toda alocação em qualquer sociedade [...]”, ocorre “[...] por suas instituições, em que o mercado apenas dá cumprimento às instituições...*”

Neste contexto, ocorrem os processos de seleção ou coerção, em que “[...] a vida do homem em sociedade, assim como a vida de outras espécies [pensamento evolucionário], é uma luta pela existência [...]”, ou seja, uma sucessão de adaptações (Veblen, 1899 *apud* CONCEIÇÃO, 2001, p. 28-29) – onde são as instituições, aptidões e rotinas que determinam a evolução da estrutura social, e igualmente, o próprio “processo de seleção natural” de instituições. Adicionalmente, podemos verificar que,

este processo de seleção ou coerção institucional não implica que elas sejam imutáveis ou rígidas. Pelo contrário, as instituições mudam e, mesmo através de mudanças graduais, podem pressionar o sistema por meio de explosões, conflitos e crises, levando a mudanças de atitudes e ações. Em qualquer sistema social há uma permanente tensão entre ruptura e regularidade, exigindo constante reavaliação de comportamentos rotinizados e decisões voláteis de outros agentes. Mesmo podendo persistir por longos períodos, as instituições estão sujeitas a súbitas rupturas e conseqüentes mudanças nos hábitos [...] (CONCEIÇÃO, 2001, p. 29).

É do legado do antigo ou “velho” institucionalismo que brota o “neo-institucionalismo”, tendo como principais autores Galbraith, Gruchy, Hodgson e Samuels. Muitos autores, como o próprio Samuels, “[...] vê a ‘economia institucionalista’ como uma alternativa não-marxista ao neoclassicismo dominante no *mainstream* [...]”, onde o “objeto de dissenso” é o papel do mercado como “mecanismo-guia” da economia. Dessa forma, os institucionalistas acreditam que, “[...] a real determinação de toda alocação em qualquer sociedade [...]”, ocorre “[...] por suas instituições, em que o mercado apenas dá cumprimento às instituições predominantes [...]” (CONCEIÇÃO, 2001).

Nesta abordagem, Conceição (2001) destaca oito itens fundamentais, que compõem o referido “corpo de conhecimento” institucionalista, “[...] revelando um ponto em comum: a negação do funcionamento da economia como algo estático [como concebiam os autores do neoclassicismo], regulado pelo mercado na busca do equilíbrio ótimo [...]”.

O referido corpo de conhecimento institucionalista é constituído de oito itens: ênfase na evolução social e econômica como orientação [...] das instituições sociais, que não podem ser tidas como dadas, pois são produto humano e mutáveis; o controle social e o exercício da ação coletiva constituem a economia de mercado, que é um “sistema de controle social” representado pelas instituições, as quais a conformam e a fazem operar; ênfase na tecnologia como força maior na transformação do sistema econômico; o determinante último da alocação de recursos não é [...] mecanismo abstrato de mercado, mas as instituições, especialmente as estruturas de poder, as quais estruturam os mercados e para as quais os mercados dão cumprimento; a “teoria do valor” dos institucionalistas não se preocupa com os preços

relativos das mercadorias, mas com o processo pelo qual os valores se incorporam e se projetam nas instituições, estruturas e comportamentos sociais; a cultura tem um papel dual no processo da “causação cumulativa” ou coevolução, porque é produto da contínua interdependência entre indivíduos e subgrupos; a estrutura de poder e as relações sociais geram uma estrutura marcada pela desigualdade e hierarquia, razão pela qual as instituições tendem a ser pluralistas ou democráticas em suas orientações; e os institucionalistas são holísticos, permitindo o recurso a outras disciplinas, o que torna seu objeto de estudo econômico, necessariamente, multidisciplinar. Estas oito considerações precisam, com relativa amplitude, o campo [...] institucionalista [...] (CONCEIÇÃO, 2001, p. 33).

Já a Nova Economia Institucional (NEI) surgiu das análises de Coase e Williamson – os dois principais autores desta abordagem¹³. A NEI focaliza os aspectos microeconômicos, “[...] com ênfase na teoria da firma em uma abordagem não convencional [...]”, associada a outras teorias econômicas, como história econômica, economia dos direitos de propriedade, sistemas comparativos, economia do trabalho, e organização industrial. No princípio, a NEI tinha um viés “explicitamente” heterodoxo. Entretanto, mais recentemente, a NEI reverteu esse tipo de caracterização, e adicionou também os modelos neoclássicos das instituições, em suas análises teóricas e metodológicas (CONCEIÇÃO, 2001).

Em linhas gerais, a NEI pretende suplantar a “microteoria convencional¹⁴”, centrando sua análise nas “transações”. Nesta abordagem, “[...] três hipóteses de trabalho aglutinam o pensamento da ‘nova economia institucional’: em primeiro lugar, as transações¹⁵ e os custos a ela associados [...]; em segundo lugar, a tecnologia¹⁶ [...]”; e, em terceiro lugar, as ‘falhas de mercado’¹⁷ (CONCEIÇÃO, 2001). Além disso,

a NEI dá ênfase: as questões internas das firmas¹⁸; as noções de “mercados e hierarquias”¹⁹; ao princípio da “racionalidade limitada”²⁰; a hipótese do comportamento oportunista²¹; e a existência da incerteza²². Tudo isso compõe o campo de análise da Nova Economia Institucional.

A última abordagem institucionalista a ser destacada é a “neo-

schumpeteriana”. Para Possas (1989), os autores desta abordagem podem ser separados em dois grupos – os que desenvolvem modelos “evolucionistas” (Nelson e Winter), e os que elaboram “paradigmas, e trajetórias tecnológicas”, na SPRU/Sussex (Freeman e Dosi). Ambos os grupos “[...] voltam-se à análise dos processos de geração e difusão de novas tecnologias [...] destacando

¹³ Adicionalmente, contribuíram com o pensamento da NEI, os autores Commons, Knight, Barnard, Simon e Hayek.

¹⁴ Para Williamson (1991), o problema é que a *microteoria convencional* opera em um nível de abstração elevado para permitir que muitos fenômenos microeconômicos importantes sejam abordados de maneira adequada.

¹⁵ O conceito de “custos de transações” surgiu com os autores Commons e Williamson. Ele percebeu que as “transações” são fundamentais ao comportamento das instituições. Neste cenário, é comum afirmar que “os custos totais são os custos de produção somados aos custos de transação”. As “análises ortodoxas” observam apenas os primeiros custos, desconsiderando os últimos. Nesta perspectiva, a economia dos custos de transação leva em conta as seguintes características: a transação é a unidade básica de análise; as transações são diferentes devido à frequência, a incerteza e, especialmente, à especificidade dos ativos envolvidos; e, por fim, cada forma genérica de governança é definida por uma síndrome de atributos. Além disso, o ponto de partida para a existência de custos de transações é o reconhecimento de que os agentes econômicos são racionais, porém limitados, e oportunistas. Ver CONCEIÇÃO, 2001 e FARINA; AZEVEDO; SAES, 1997.

¹⁶ A tecnologia está ligada a questão da “especificidade dos ativos”. Assim, os ativos tecnológicos específicos são aqueles em que não são reempregáveis a não ser com perdas de valor. Quanto maior a especificidade, maior são os riscos e problemas de adaptação. Alguns ativos podem ser *sunk cost* – ou custos incorridos e irreversíveis (FARINA; AZEVEDO, SAES, 1997).

¹⁷ As “falhas de mercado” geram constantes conflitos na economia, e por esse motivo a NEI vê o conflito como algo “natural” na vida econômica. “[...] Por esta razão, as instituições, ao se constituírem em mecanismos de ação coletiva, teriam o fim de dar “ordem” ao conflito e aumentar a eficiência”, reduzindo as “falhas de mercado” (CONCEIÇÃO, 2001).

¹⁸ Para Conceição (2001), a organização interna da firma é a combinação da racionalidade limitada e incerteza, adicionada ao oportunismo. Dessa maneira, o *ambiente institucional* é definido pela “economia dos custos de transação” e pela organização industrial, juntos orientando o processo de tomada de decisão – sempre com vistas à redução dos custos de transação.

¹⁹ A NEI também dá atenção à natureza dos mercados e ao papel das “hierarquias”. Isso é importante, pois, assim como os mercados, baseiam-se em custos, que revelam profundas diferenças de um local para outro, as “hierarquias” e as “burocracias” também assumem formas específicas, e geram custos diferentes, de organização para organização.

²⁰ A racionalidade limitada foi um princípio estabelecido por Simon, “[...] a partir do reconhecimento do limite da capacidade da mente humana em lidar com a formulação e resolução de problemas complexos face à realidade [...]”. Isso significa dizer que o comportamento é racional, mas com limites (mentais e técnicos). Por essa razão, existem (na economia) os contratos de longo prazo, a fim de antecipar as incertezas futuras (CONCEIÇÃO, 2001).

²¹ O comportamento oportunista é aquele em que existe a “busca do auto-interesse com astúcia”. Relacionando oportunismo com a organização interna da firma, “[...] observa-se que ele se manifesta através de falta de sinceridade e honestidade nas transações [...]” – o que conseqüentemente resulta num maior “custo de transações” (CONCEIÇÃO, 2001).

²² Na NEI, a incerteza é vista de três formas diferentes, como risco (Williamson), como distúrbio e desconhecimento de eventos futuros (North), e como informação incompleta e assimétrica (no aspecto informacional de Milgrom e Roberts).

sua interrelação com a dinâmica industrial e a estrutura dos mercados [...]” (POSSAS, 1989). O critério metodológico adotado, por esses autores, é o do desequilíbrio e da incerteza, sendo que o princípio teórico é o da concorrência schumpeteriana²³.

Na abordagem “evolucionista”, utiliza-se uma analogia biológica²⁴, para demonstrar o processo de geração e difusão de inovações tecnológicas através dos processos de busca²⁵ e seleção²⁶ – em sua relação com a concorrência schumpeteriana. Assim, são eliminadas as hipóteses de equilíbrio estático (neoclássico), mostrando que as *assimetrias* são essenciais no processo de mudança estrutural. Além disso, abandona-se o princípio de que os agentes econômicos são racionais e maximizadores – pois, compreende-se a existência de incerteza no horizonte de cálculo capitalista. Para reduzir essa incerteza, as instituições adotam algum tipo de norma habitual, convencional ou rotineira, na tomada de decisões.

Na concepção dos paradigmas e trajetórias tecnológicas²⁷, a análise teórica parte da observação das transformações e dinâmicas industriais, centrada nos padrões de mudanças tecnológicas. Ou seja, a ênfase está nas assimetrias tecnológicas e produtivas como fatores cruciais na determinação de padrões da dinâmica industrial (POSSAS, 1989). Assim sendo, “o objetivo teórico mais ambicioso é, em outras palavras, a construção de um marco teórico dinâmico para o estudo da economia industrial [...]” (POSSAS, 1989). Vale lembrar, que tudo isso parte da noção de “concorrência schumpeteriana” – sem deixar de lado, um esforço de integração com as teorias não-ortodoxas de estruturas de mercado oligopolista²⁸.

Neste contexto, admite-se que o progresso técnico é o elemento indutor da criação e transformação das estruturas de mercado (POSSAS, 1989), surgindo o novo marco

teórico da “microdinâmica”. Assim, a idéia é identificar as características da tecnologia que a tornam fator de mudança estrutural – focalizando na dimensão tecnológica das inovações²⁹. Todas essas características tecnológicas do processo de inovação apontam para a diversidade, ou a *assimetria* tecnológica

entre as firmas de uma indústria. Nesta abordagem, o processo de difusão das inovações ocorre tanto pelo processo de seleção³⁰, como pelos mecanismos de aprendizado³¹ (POSSAS, 1989).

Inegavelmente, o institucionalismo é tido como uma abordagem não-convencional ou marginal

²³ O enfoque “neo-schumpeteriano” não apenas desdobra em direção à economia da mudança tecnológica, mas constitui nesta última o centro de sua análise, na medida em que, assim como Schumpeter, atribui à inovação o papel de dinamizador da atividade econômica capitalista (POSSAS, 1989). Assim, as diferentes visões procuram elaborar modelos onde tanto variáveis de comportamento quanto estruturais têm ação recíproca, gerando trajetórias não de equilíbrio, mas de mudança.

²⁴ Para Possas (1989), a idéia central é que, tal como a evolução das espécies se dá (teoria darwiniana) por meio de mutações genéticas submetidas à seleção do meio ambiente, as mudanças econômicas – no aspecto técnico-produtivo, e na estrutura e dinâmica dos mercados, têm origem na busca contínua, por parte das firmas, como unidades básicas do processo competitivo.

²⁵ As rotinas de busca, por meio de atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D), são permeadas por incerteza – sendo a inovação um processo guiado por buscas e por experiências (de tentativa-e-erro). A incerteza pressiona a empresa para o comportamento de busca. São as práticas de busca que permitem a inovação e a mutação de firmas, indústrias e sistema econômico. Assim, a inovação não é simplesmente resultado de análises do tipo custo-benefício. A busca é essencial para aperfeiçoar os conhecimentos humanos limitados e acumulados ao longo do tempo. Tudo isso para encontrar soluções ótimas que permitam a criação de uma inovação. Por fim, para Nelson e Winter, as atividades de busca são diretamente influenciadas pelo fluxo da história social geral, onde a busca no tempo é diferente de sociedade para sociedade.

²⁶ A seleção representa as estruturas institucionais para Nelson e Winter. Já o ambiente de seleção é formado pelo mercado e extra-mercado – onde ocorre a separação entre as firmas e os consumidores. Conseqüentemente, o processo de seleção é determinante na orientação da inovação tecnológica e criação de novos produtos, processos e formas organizacionais. Além disso, as características do ambiente seletivo determinam o ritmo do próprio processo seletivo – a decisão de desenvolver uma inovação depende de características do ambiente seletivo, que por sua vez sofre influência da mudança tecnológica.

²⁷ Dosi propôs a expressão “paradigmas e trajetórias tecnológicas”, para representar as pesquisas tecnológicas que, em regra, analogamente à definição kuhniiana, baseiam-se em modelos ou padrões de solução de problemas tecnológicos selecionados e, em boa medida predeterminados, derivados de princípios científicos e procedimentos tecnológicos igualmente selecionados, e não genericamente abertos e exógenos como nos enfoques tradicionais (POSSAS, 1989).

²⁸ Notadamente, as idéias de Sylos-Labini.²⁹ Em relação à dimensão econômico-tecnológica das inovações, são três os *elementos determinantes* – a *oportunidade* de introdução de avanços tecnológicos relevantes e rentáveis; a *cumulatividade* inerente aos padrões de inovação e à capacidade das firmas em inovar; e a *apropriabilidade* provada dos frutos do progresso técnico mediante seu retorno econômico. Esses *elementos* são típicos do enfoque schumpeteriano, mostrando que a criação, sustentação e eventual ampliação de vantagens competitivas que reproduzem, no seio da estrutura produtiva, as *assimetrias* técnico-econômicas tão cruciais, para a geração de impulsos dinâmicos na estrutura econômica (POSSAS, 1989).

³⁰ Nesta abordagem, os processos de seleção dependem da combinação complexa e setorialmente variável, de elementos que envolvem desde a validação pelo mercado até as possibilidades oferecidas pela trajetória tecnológica (POSSAS, 1989).

³¹ Existem três modalidades de aprendizagem: 1) o investimento em P&D; 2) os processos informais de acumulação dentro das firmas; e 3) o desenvolvimento de “externalidades” intra e inter-indústrias (POSSAS, 1989).

ao eixo teórico hegemônico, do neoclassicismo. Alguns autores – como Conceição (2001), Dugger (1988), e Possas (1989) – comparam o institucionalismo com o pensamento de Marx, Keynes e Schumpeter, “[...] não por acaso as principais referências teóricas [...], no âmbito da reflexão crítica em economia [...]” (POSSAS, 1989). Portanto, o institucionalismo – independente da abordagem adotada – parte “[...] de suas diferenças com o neoclassicismo, e suas afinidades com o evolucionismo, buscando [...] a constituição de uma possível ‘teoria institucionalista’ [ou uma teoria da dinâmica das instituições] [...]” (CONCEIÇÃO, 2001).

É importante perceber que a “dinâmica das instituições” está “incrustada” na própria estrutura da sociedade e da economia – sendo, deste modo, um reflexo do comportamento dos indivíduos e dos “atores coletivos” – estando diretamente vinculada a culturas, sistemas de valores, hábitos, rotinas e regras (REIS, 2007). Por essa razão, o institucionalismo é algo característico de cada território – não podendo ser reproduzido em outras localidades. Isso ficou confirmado – nas quatro principais abordagens institucionalistas – ao consolidar que as instituições são fruto de escolhas, deliberações, consensos e conflitos sociais, que geram as regras formais e informais do “jogo da vida”.

Assim, as configurações institucionais são “não-estáticas” e “não-replicáveis”, seja no espaço ou no tempo, proporcionando uma diversidade incalculável de sistemas econômicos, sociais e políticos (ou institucionais), que transcendem (e muito) a universalidade do mundo, vinculada à idéia da globalização. Sabemos que a globalização “contamina” as instituições, mas acreditar que o mundo é “plano”, e que só existe “um único caminho”, é esquecer, que no mínimo, a economia é um instrumento para entendermos a vida coletiva. E neste sen-

tido, o institucionalismo realizou o papel de mostrar que o mundo tem “[...] relevos, arquipélagos, descontinuidades e passagens estreitas e, [...] turbulência [...]” (REIS, 2007).

3.2 Governança e Território

Entre o ambiente institucional e o indivíduo, está à estrutura de governança, ou em outras palavras, entre as instituições e os atores (locais), estão às estruturas de governança (local). Segundo Williamson “[...] a estrutura de governança se desenvolve dentro dos limites impostos pelo ambiente institucional e pelos [...] indivíduos [...]” (FARINA; AZEVEDO; SAES, 1997), estabelecendo uma relação de influência mútua entre os três níveis³². Assim sendo, transformações institucionais, ou convicções e preferências dos indivíduos, funcionam como parâmetro de mudança em uma estrutura de governança. Porém, a estrutura de governança também transforma (e/ou restringe) o ambiente institucional e o próprio indivíduo.

Mas, o que é a governança? Quais são os instrumentos de governança? Quais os modos de governança? Qual é a sua função? Para Reis (2007), a governança é,

[...] o conjunto de processos pelo qual se *coordenam ordens relacionais* diversas e parciais, através de relações de *poderes* diferenciados, de *mecanismos* plurais e de *vocabulários* cognitivos próprios, tendo em vista a geração de *dinâmicas* societais e organizacionais. A governança [ou melhor, governança] envolve *hierarquia* (poder e dissimelhança), *proximidade* (interacções e co-presença) e *mudança* (redefinições situacionais). (REIS, 2007, p. 40).

Segundo Reis (2007), existem variados instrumentos de governança, como: regras e normas, informação, e organização. Quanto aos modos de governança, também são vários, como: “[...] autogovernança, cogovernança e governança hierárquica [...]”. Conforme Farina, Azevedo e Saes (1997), “[...] a estrutura de governança tem como função [...] a redução dos custos de transação [...]”³³, ou seja, a estrutura de governança tem por objetivo último uma redução dos riscos de transações. Esse argumento provém da idéia de que a NEI tem duas correntes, uma de “[...] análise de macroinstituições [ou ambiente institucional] [...]”, e outra de “[...] microinstituições [ou instituições de governança] [...]”.

É por meio dos diversos custos de transações, que Williamson (1985) esclarece que diferentes estruturas de governança, regem as próprias transações. Porém, não se limitam apenas às diversidades dos custos de transações. Conforme Reis (2007), a “[...] governança das economias é [...] um exercício plural [...]”, e “[...] supõe várias estruturas, vários actores, vários processos, várias capacidades, vários vocabulários e, [...] vários mecanismos”. Isso significa que a governança não é apenas uma relação entre dois mundos, nem uma relação de um só sentido, mas é uma relação de “diversidades de inter-rações”.

Assim, as estruturas de governança erguem-se na diversidade e na diferenciação, e a sua escolha não é trivial, pois envolve especificidade de ativos, frequência, incerteza e os níveis ótimos de produto. Além disso, as estruturas de governança são aplicáveis a diversos arranjos institucionais, que incluem varia-

³² É o teórico Williamson (1993) que propõe a utilização de um esquema de três níveis – ambiente institucional, estrutura de governança e indivíduos.

³³ Segundo Reis (2007), o “mundo da governança” é o “mundo dos custos de transações positivos”, e o seu principal objetivo é economizar os custos de transações. Dessa maneira, as estruturas de governança reduzem o “oportunismo” e a “incerteza”.

“
Neste contexto, os alvos de críticas (da NSE) são os modelos de equilíbrio e de racionalidade, que pressupõem um comportamento racional e auto-centrado – onde os atores econômicos tomam decisões isoladas...”

dos modos de coordenação da ação coletiva, como os “[...] mercados e hierarquias empresariais [...]; comunidades e Estado [...]; associações e redes” (HOLLINGS-WORTH; BOYER, 1997). Isso mostra que a governança (da sociedade e da economia) não é uma simplória configuração organizacional. Para Reis (2007), é mais do que isso, pois permite que,

[...] percebamos que o caminho da evolução dos sistemas colectivos (sociedades nacionais, territórios, organizações) não é necessariamente o da convergência e da homogeneização obrigatórias, mas também o da diferenciação, da diversidade e até do inesperado, justificando o relevo que hoje assume a *análise comparada das formas de capitalismo*. Justamente porque os sistemas econômicos assentam em lógicas institucionais diversas – culturas, regras, valores – [...] que os caracterizam. Quer dizer, coordenam de maneira própria os seus processos dinâmicos – têm, portanto, diferentes sistemas de governação (REIS, 2007, p. 13-14).

Assim, é razoável admitirmos que as estruturas de governança sejam complexas, assim como as instituições, e assim como essas, são

“não-estáticas” e “não-replicáveis”, tanto no espaço, como no tempo. Dessa maneira, as formas de governança são difíceis de serem “copiadas” ou “carregadas” de um espaço para outro – pois cada território, cada localidade, cada sociedade, e cada instituição, mediante as suas diversidades de interações, produzem um conjunto complexo e característico de formas organizacionais para responder as suas próprias necessidades e especificidades institucionais. Logo, na esfera territorial, a governança adquire vocabulários e lógicas específicas que orientam a vida coletiva.

4 A Nova Sociologia Econômica e o Desenvolvimento Territorial

A Nova Sociologia Econômica (NSE) surgiu no início dos anos 1980, de um evidente descontentamento dos jovens sociólogos (sobretudo, os norte-americanos), com a imagem estabilizada e rígida do projeto sociológico do “estruturofuncionalismo” – especialmente, na aparência parsoniana – criticando não apenas a sociologia econômica dos anos 1950, mas também a economia neoclássica e a Nova Economia Institucional (NEI). Neste contexto, os alvos de críticas (da NSE) são os modelos de equilíbrio e de racionalidade, que pressupõem um comportamento racional e auto-centrado – onde os atores econômicos tomam decisões isoladas uns dos outros (MARQUES, 2003; GRANOVETTER, 2003).

Assim, o objetivo maior da NSE era resgatar a importância das relações sociais nos fenômenos econômicos – constituir uma “terceira via” – capaz de evitar os excessos e os impasses em que caíram as concepções mais radicais da teoria social. Em suma, a NSE se ocupa do estudo dos mecanismos sociais, que proporcionam o estabelecimento de redes de relações sociais continuadas, “[...] observando os modos como estas relações estão na base da construção de contratos, firmas, organizações várias, grupos empresariais, e instituições econômicas [...]” (MARQUES, 2003). Ou seja, todos os esforços da NSE são na direção de engendrar um complexo modelo plural da ação social.

Suas primeiras ideias foram estabelecidas por Harrison White (1981), que passou a focalizar suas discussões nas “origens sociais” dos mercados. Além de White, os autores Stinchcombe (1983), Wayne Baker (1984), Coleman (1984), Mark Granovetter (1985), entre outros³⁴, também publicaram trabalhos acerca da aplicação da “matriz teórica” da sociologia a fenômenos econômicos (MARQUES, 2003). Entretanto, foi o autor Mark Granovetter, que se tornou o mais importante teórico³⁵ da NSE, ao publicar o artigo seminal intitulado “*Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness*”³⁶, constituiu-se no grande referencial teórico para a constituição da nova corrente sociológica.

A importância de Granovetter (2003) deve-se a tese da incrustação

³⁴ Swedberg (2003) relaciona os autores fundamentais da NSE, a destacar: Mitchel Abolafia; James Baron; Fred Block; Ronald Burt; Nicole Woolsey Biggart; Bruce Carruthers; Paul DiMaggio; Frank Dobbin; Robert Eccles; Paula England; John Lie; George Farkas; Neil Fligstein; Roger Friedland; Michael Gerlach; Gary Hamilton; Paul Hirsch; Patrick McGuire; Marshall Meyer; Michael Schwartz; Mark Mizruchi; Marco Orrù; Joel Podolny; Alejandro Portes; Walter Powell; Viviane Zelizer; Frank Romo; Harrison White; Linda Brewster Stearns; Charles Smith; Michael Useem; Brian Uzzi.

³⁵ Para Marques (2003), Mark Granovetter é unanimemente o mais notável dos teorizadores da NSE, oferecendo não só temas e debates, mas também uma metodologia e, uma postura epistemológica de orientação. Swedberg (2003) também compartilha da opinião de que Mark Granovetter foi o mais importante teórico da NSE.

³⁶ Em português, “A Ação Econômica e a Estrutura Social: O Problema da Incrustação (ou Imersão)”.

(ou imersão), em que os comportamentos e instituições são condicionados pelas relações sociais, ou seja, as ações econômicas “[...] estão incrustadas em sistemas concretos de relações sociais [...]”, e, portanto, os atores sociais são moldados pelo conjunto de relações sociais que estabelecem com os demais atores relevantes (MARQUES, 2003). Assim, a matriz teórica é fundada, não nas estruturas e funções do mercado³⁷, mas no “xadrez” das relações sociais. Isso significa dizer, que o conceito da incrustação foi assim introduzido em oposição às concepções *sub* e *sobre* socializadas da ação (e natureza) humana³⁸.

Conseqüentemente, o objetivo de Granovetter (2003) era mostrar que os “[...] actores não se comportam como átomos fora de um dado contexto social [...]”, como imaginavam os neoclássicos (de tradição utilitarista)³⁹, “[...] nem aderem, como escravos, a um guião [social] [...]”, como pensavam alguns economistas⁴⁰. Ou seja, ambas as concepções – *sub* ou *sobre* socializadas – são visões “extremistas”, e erram pelo isolamento dos atores do seu contexto social imediato. Com a tese da incrustação, Granovetter (2003) restabeleceu o papel central das relações sociais – ajustando as “perspectivas” que acreditavam que as relações sociais tinham um papel secundário, menor e fragmentado nos fenômenos econômicos.

Ao restaurar, via incrustação, as relações sociais e suas referentes redes de relações nos fenômenos econômicos, a NSE faz despertar várias questões relativas à ação humana, anteriormente ignoradas, como, por exemplo, as vantagens da confiança⁴¹, os riscos da má-fé⁴², o domínio hierárquico dos mercados⁴³, os valores culturais, as redes sociais⁴⁴, o capital social⁴⁵, e as relações políticas intrínsecas aos mercados. Todas essas questões reforçam a visão (da NSE), de que os mercados são construções sociais⁴⁶, sendo mais *opaco* do que o proclamado pela economia ortodoxa –

pois, “[...] as informações [...] estão assimetricamente distribuídas pelas redes sociais [...]” (MARQUES, 2003).

Logo, os mercados não são puros, ou “incontaminados”, refutando a ideia tradicional da transparência e equilíbrio do mecanismo da “mão invisível”. Para Marques (2003), a NSE prefere falar das “mãos visíveis” dos atores, organi-

zações, e instituições – que, em conjunto, possuem valores e traços culturais que marcam as suas operações e dinâmicas. Ou seja, os mercados não são nem “claros”, nem evidentes, e sua dinâmica⁴⁷ é fruto de relações sociais complexas, permanentemente trabalhadas e redefinidas. Isso significa que os mercados são espaços de conflitos⁴⁸ – onde a manipulação e os jogos de

³⁷ Durante muito tempo, a visão dominante entre sociólogos, antropólogos, cientistas políticos e econômicos, e historiadores foi a de que o comportamento econômico tornou-se autônomo com o advento da modernização. Esta perspectiva vê a economia como uma esfera diferenciada, separada da sociedade moderna – onde as transações econômicas deixam de ser definidas por obrigações sociais ou familiares, e passam a ser explicadas com base nos cálculos racionais do lucro individual.

³⁸ Granovetter (2003) destaca que a perspectiva da incrustação procura definir-se entre a proposta *sobre*-socializada da moral generalizada e a visão *sub*-socializada dos dispositivos pessoais e institucionais, identificando as relações sociais.

³⁹ A economia neoclássica baseia-se numa concepção atomizada, e *sub*-socializada da ação humana, desvalorizando qualquer impacto da estrutura social, e das relações sociais na produção, distribuição e consumo. Assim, a atomização resulta da ideia utilitarista dos interesses próprios, sendo um pré-requisito à lógica da competição perfeita. Portanto, os modelos neoclássicos são virtualmente inexistentes na vida econômica (GRANOVETTER, 2003).

⁴⁰ Alguns economistas interpretam as “influências sociais”, como um processo através dos quais os atores adquirem costumes, hábitos e normas que seguem mecânica e automaticamente – em detrimento dos princípios da escolha racional. Na concepção *sobre*-socializada, os padrões comportamentais são interiorizados – sendo que as “relações sociais correntes” têm apenas um efeito periférico (ou externo) sobre os comportamentos (GRANOVETTER, 2003).

⁴¹ É a confiança que garante as formas mínimas de organização da vida econômica e social. A confiança é um facilitador das trocas, transações e contratos; um aglomerador e acelerador das relações sociais; um “apaziguador” dos medos; e, em alguns casos, o responsável pelo sucesso de determinados Estados-Nação. Nenhuma sociedade pode viver sem elevadas doses de confiança entre seus membros, seja ela tácita e implícita, ou formalizada e contratual (MARQUES, 2003). Contudo, existe um *trade-off* entre confiança e má-fé – pois, quanto maior for a confiança, maior a possibilidade de ações de má-fé.

⁴² A vida econômica é diariamente assolada pelos riscos da má-fé, desconfiança e desordem. Os indivíduos e as organizações buscam minimizar os riscos através de inteligentes arranjos institucionais e estruturas de hierarquia.

⁴³ As relações de autoridade e as estruturas de governança e hierarquia atenuam o oportunismo e a desconfiança.

⁴⁴ A ideia principal é a de que a ação econômica encontra-se *incrustada em redes de relações interpessoais*. Ou seja, as ações econômicas estão incrustadas nas relações sociais, e estas incrustadas em redes sociais (SWEDBERG, 2003). Neste cenário, as redes de relações desempenham um papel importante no processo de formação das instituições, mostrando que existe uma dependência do seu meio envolvente. Na prática, a ideia refere-se aos grupos empresariais, e as redes de pequenas empresas que compõem as regiões industriais (SWEDBERG, 2003).

⁴⁵ O capital social pode ser visto como um recurso de indivíduos que emerge de seus laços sociais, ou ainda um conjunto de vantagens e de oportunidades que os indivíduos obtêm por participarem de certas comunidades, grupos ou associações. Um maior capital social sugere que a cooperação é mais forte – existindo ligações entre os indivíduos (MARQUES, 2003).

⁴⁶ Para Marques (2003), a construção social dos mercados possui dez “estados” fundamentais que estão sempre presentes em qualquer processo de construção de um setor, ainda que o seu peso possa ser desigual. Ver MARQUES, 2003.

⁴⁷ A dinâmica do mercado independe do seu estágio de formação – emergente, estável ou em crise (FLIGSTEIN, 2003).

“

*Neste contexto,
Viviana Zelizer
acrescentou a ideia
de que o mercado é,
ainda, dentro de uma
dada cultura,
influenciado por um
conjunto de valores
morais – de
dimensões ética,
religiosa e
sentimental.*

”

poder estão presentes – sempre adequados às memórias (ou a história) das suas origens (MARQUES, 2003).

Isso revela que “[...] o comportamento econômico se encontra incrustado não apenas na estrutura social [...], mas também na cultura [instituída historicamente] [...]” que “repousa” no “seio” de qualquer população. Assim sendo, a “[...] cultura⁴⁹ afecta a economia através de [...] uma variedade de fenómenos cognitivos partilhados e analiticamente diferenciáveis [...]”, como crenças, atitudes, normas e juízos – estabelecendo limites à racionalidade econômica (DIMAGGIO, 2003). Na prática, o consumo é “[...] um modo de expressão da pertença social, uma forma dos indivíduos se localizarem no mundo”, ou seja, uma forma de inserção social (DOUGLAS; ISHERWOOD, 1982).

Consequentemente, se o consumo é uma forma de inserção social, a formação dos gostos é também um processo intensamente social, e altamente interdependente entre os membros de um grupo social. Isso mostra que os gostos dos indivíduos por bens e serviços são moldados por qualidades extrínsecas aos

bens e serviços – revelando e explicando por que os indivíduos competem por artigos de prestígio – em busca do *status* social. Assim, a incrustação cultural sugere uma nova concepção da teoria da procura, diferente daquela que vigora na maioria dos estudos econômicos,

[...] a análise cultural aponta para a heterogeneidade em áreas onde os economistas têm, muitas vezes, assumido a uniformidade (por exemplo, na formação dos gostos ou no grau em que as pessoas se orientam para os ganhos materiais) e para os locais em que os rituais sociais e a racionalidade econômica constituem [...] foco de tensão (DIMAGGIO, 2003, p. 190).

Esta argumentação, como indicou Polanyi, revela que a expansão dos mercados não é somente um fenómeno econômico, mas é também cultural. Neste contexto, Viviana Zelizer acrescentou a ideia de que o mercado é, ainda, dentro de uma dada cultura, influenciado por um conjunto de valores morais – de dimensões ética, religiosa e sentimental. Para construir esse conjunto de valores culturais que orientam a interação econômica, os actores sociais se envolvem em ações políticas (semelhantes aos movimentos sociais), para “[...] criar mundos estáveis e encontrar soluções sociais para a competição [...]” (FLIGSTEIN, 2003). Em outras palavras, o objetivo da ação política é construir mercados estáveis.

Isso revela que existe “[...] a ‘incrustação política’, isto é, o facto da acção económica estar sempre associada a um contexto [...] de lutas políticas” (SWEDBERG, 2003). As lutas políticas ocorrem “*inter* e

intra-empresas”, e junto do Estado. Dessas lutas nascem as várias soluções sociais – como cartéis, controles de preços, barreiras à entrada, patentes, licenças, e limites à produção – para os problemas relativos aos direitos de propriedade, estruturas de governança, concepções de controle, e normas de troca. O fato é que tais soluções sociais apontam para a sobrevivência das empresas. Assim, as empresas estão mais interessadas na sobrevivência, do que na maximização dos lucros.

Ou seja, “[...] nem sempre os actores sociais preferem mais a menos, e nem sempre os actores escolhem bens [ou soluções] mais baratas [...]” (MARQUES, 2003). O efeito disto é que os actores sociais são “obviamente” dotados de uma racionalidade limitada, que os faz procurar boas razões para as escolhas, mas que não os orienta aos modelos perfeitos. Esse choque entre a lógica da eficiência e da sobrevivência pode ser naturalmente observado nos mercados, indústrias e empresas.

[...] a NSE mobiliza uma série de exemplos históricos que confirmam até que ponto empresas eficientes e capazes de oferecerem bons produtos nem sempre têm capacidade de sobreviver, enquanto que organizações manifestamente ineficientes, sem produtos de qualidade e que contabilizam perdas ao longo de exercícios, se mostram irredutíveis no seu lugar. A explicação crucial é [...] dada pela legitimidade social das práticas e pela capacidade de encontrar ou gerar redes de alianças que sustentem as actividades. Deste modo, empresas falidas podem sobreviver, caso os seus pro-

⁴⁸ Em geral, os conflitos são causados por dois potenciais fenómenos de instabilidade nos mercados: os movimentos de preços e o problema de manter uma empresa unida como uma coligação política (March, 1961 *apud* FLIGSTEIN, 2003).

⁴⁹ Conforme DiMaggio (2003), “[...] o termo ‘cultura’ diz respeito à cognição social, ao conteúdo e às categorias do pensamento consciente [e pré-consciente que constituem a vida mental dos indivíduos] e a tudo aquilo que tomamos por certo”.

ponentes ocupem lugares [...] em redes políticas (MARQUES, 2003, p. 11).

Entretanto, a sobrevivência das empresas e a estabilidade dos mercados dependem do papel exercido pelos Estados. São os *Estados Modernos* que proporcionam as condições estáveis e seguras, com base nas quais as empresas se organizam, competem e cooperam, promovendo a constituição e aplicação das normas que orientam a interação econômica em determinada área geográfica (FLIGSTEIN, 2003). Logo, os Estados refreiam a concorrência, “[...] não permitindo certas formas de competição selvagem ou limitando as entradas [...]” em certos ramos, através de barreiras tarifárias, e não-tarifárias (FLIGSTEIN, 2003). Isso mostra que as normas refletem as lutas políticas, e os interesses dos grupos sociais mais fortes.

Na esfera territorial, as teses da incrustação social, cultural e política, são elementos cruciais na explicação dos movimentos assimétricos de desenvolvimento, já que as relações sociais (numa esfera menor) são mais visíveis e determinantes da dinâmica econômica. Isso revela que não existe apenas uma forma de mercado, ou um formato mais eficiente, pois as instituições “[...] surgem de culturas locais que guiam a interação e são regras partilhadas e entendimentos tácitos ou explícitos definidos por uma comunidade [social] [...]” (MARQUES, 2003). Assim, as ações econômicas (sobretudo, na dimensão territorial) são ações políticas, culturais e sociais (SWEDBERG, 2003).

Portanto, pensar em estratégias de desenvolvimento territorial – na visão da NSE – é aceitar que a “estrutura social” importa. Ou seja, é necessário compreender que a economia é influenciada por elementos sociais: como memórias históricas, valores culturais e morais, lutas políticas, relações de poder, en-

tre outros. Além disso, quando a “integração vertical” e as redes de relações sociais são mais densas e, portanto, os atores são mais cooperativos, os territórios *tendem* a ser mais desenvolvidos, pois não incorrem em conflitos, desordens e oportunismo (GRANOVETTER, 2003). Assim, o desenvolvimento territorial está associado a uma cooperação social, entre atores locais, organizações e Estado. Para nós, entretanto, as ações cooperativas favorecem a construção de pactos territoriais consensuados, que podem representar uma estratégia de desenvolvimento “exitosa”, mas que jamais significaria a não ocorrência de conflitos, e sim uma situação em que os conflitos são mantidos “fechados”.

5 A Visão *Marshalliana*: Novos Distritos Industriais

Após a Segunda Guerra Mundial, o “mundo” capitalista constituiu um novo modelo de desenvolvimento econômico, mais conhecido por “fordismo”, que se caracteriza por um sistema de produção monopolista industrial estandardizada, apoiada no consumo de massa e numa divisão do trabalho “taylorista”⁵⁰. Esse sistema de produção tem a participação do Estado – por meio da legislação social, das convenções coletivas, e das regulações sobre a re-distribuição dos ganhos – de modo a garantir o crescimento da demanda efetiva. O ápice do “fordismo” ocorreu entre os anos de 1950 e 1960.

A partir dos anos 1970 o modo de desenvolvimento “fordista” entrou abertamente em crise (BENKO, 2002). Mas, o que aconteceu durante os anos 1970? Será que as condições que asseguravam a estabilidade da produção em massa tinham desaparecido? Ou será que o capitalismo organizado estava em via de se desorganizar? Conforme Benko (2002), essas proposições não oferecem apenas interpretações de fatos econômicos, mas fornecem, ainda, um modelo de leitura das mudanças em curso e um prognóstico sobre o futuro da economia. O fato é que o sistema de produção de massa se encontra abalado, tanto pelo esgotamento relativo das técnicas “taylorianas”, como pela crise inflacionária global⁵¹.

Para Benko (2002), houve inicialmente uma saturação dos mercados nacionais para os bens de consumo fabricados em série, ocasionando uma queda no ritmo de acumulação. Para recompor seus lucros, as empresas foram para o mercado internacional, intensificando suas trocas com outros países. O problema é que, no plano global, não haviam mecanismos capazes de regular a oferta e a demanda⁵². Isso resultou numa crise de múltiplas dimensões – crise monetária, crise industrial, crise do mercado de trabalho, crise do Estado – agravada por “[...] três choques inflacionistas: escassez de emprego [...], de cereais e enfim o aumento do petróleo em 1973, seguido de nova alta em 1979 [...]” (BENKO, 2002).

⁵⁰ No método de trabalho “taylorista” existe uma divisão do trabalho entre as atividades de concepção, fabricação qualificada, e fabricação desqualificada. Ou seja, existem níveis hierárquicos bem definidos. Ver BENKO, 2002.

⁵¹ Isso sugere que a crise do “fordismo” foi resultado, tanto de “causas internas” (a crise do próprio modelo de desenvolvimento, ou seja, principalmente do lado da oferta), como de “causas externas” (a internacionalização econômica comprometeu a gestão nacional da demanda). Ver BENKO, 2002.

⁵² É importante lembrar que numa economia de produção em massa, as empresas devem estabilizar seus próprios mercados a fim de realizar economias de produção em série, e a existência de instituições (sobretudo, o Estado) é indispensável para que o equilíbrio macroeconômico seja assegurado (BENKO, 2002).

Esses choques abalaram o modo de regulação e o ritmo de acumulação “fordista”⁵³. Isso gerou uma redução da demanda e, por fim, uma redução dos investimentos – limitando assim o aumento da produtividade na produção em massa⁵⁴. Tudo isso revelou que a cadeia de produção “fordista” peca por “rigidez” (BENKO, 2002), e incapacidade de se adequar aos cenários adversos. Neste contexto, a estratégia de saída da crise do “fordismo” foi a adoção da produção flexível, com o objetivo de restaurar as condições de valorização do capital. Em resumo, a luta era contra a “rigidez”. Para isso,

a passagem para [um] novo regime de acumulação acompanha-se de mudanças fundamentais multiformes nos modos de produção e de consumo, nas transações e nos mecanismos institucionais de regulação das relações sociais. Eles induzem uma reestruturação espacial da sociedade inteira [...] (BENKO, 2002, p. 29).

Assim sendo, a flexibilidade e a mobilidade otimizada tornam-se os elementos-chave do novo período *pós-fordista*, ou de acumulação flexível⁵⁵. Mas, o que é a flexibilidade? Qual o escopo do regime de acumulação flexível? Para Benko (2002), a “flexibilidade” estabelece uma forma organizacional (e produtiva) maleável, e “consensual” com o consumo, integrada as oportunidades geográficas e tecnológicas, atingindo não apenas o nível econômico, mas também o nível social. Na prática, a acumulação flexível envolve o processo produtivo⁵⁶, o mercado de trabalho⁵⁷ (interno e externo) e o Estado⁵⁸, com o objetivo de reduzir os custos e os riscos de mercado (CORIAT, 1982).

Dessa forma, “[...] a especialização flexível tornou-se uma estratégia que permitiu às empresas reagir às mudanças das condições de custo e do mercado de produtos [...]”. Isso significa que as empresas reorganizaram seus métodos de trabalho de forma revolucionária e rá-

pidada, acompanhada de uma nova regulação social (BENKO, 2002). Porém, é importante observar que as estratégias da acumulação flexível, não remetem a um modelo ideal-típico, como o “fordismo”, mas carregam uma multiplicidade de situações individuais cada vez mais diferenciadas – além de adaptações estruturais relativamente profundas e complexas. Neste período, consolidaram-se três tipos novos de espaços econômicos flexíveis,

[...] as indústrias de alta tecnologia (os novos complexos de produção), a economia de serviços (essencialmente nos espaços metropolitanos) e as atividades artesanais e das PME [ou Pequenas e Médias Empresas] (como a Terceira Itália). Esses anos se ca-

racterizam por redesdobramentos generalizados [em todo o “planeta”] [...], nos quais a dimensão tecnológica é essencial (BENKO, 2002, p. 24).

Pela primeira vez, na história do capitalismo, tornou-se possível combinar trabalho de alto nível tecnológico e diversificação dos produtos e dos processos. Isto é resultado de uma desintegração vertical dos processos produtivos, fragmentando o sistema organizacional em uma dimensão mundial – dando origem a um “mosaico” de territórios diferenciados, entre os quais se destacaram as “megalópoles” mundiais e os distritos industriais (BENKO, 2002). No caminho destes novos movimentos espaciais – ressurtem os debates acerca da articulação entre o nacional e o interna-

⁵³ Esta visão da crise “fordista” é compartilhada, nas suas devidas proporções, tanto pelo esquema schumpeteriano, como pela abordagem regulacionista. Ambas as visões, concluem que “fordismo” não era mais capaz de manter o ritmo de acumulação anterior tendo, portanto, suas bases estruturais questionadas (BENKO, 2002).

⁵⁴ Conforme Benko (2002), no “fordismo” “[...] os ganhos de produtividade, assim como os aumentos em volume da produção, correspondiam ao aumento do capital fixo por trabalhador, e os aumentos de produção, às elevações de consumo”.

⁵⁵ Noções como as de pós-fordismo, produção flexível e acumulação flexível são largamente utilizadas em inúmeros trabalhos universitários, que vão de estudos de caso de localização industrial (Scott & Storper, 1987) e de urbanização (Scott, 1988), a análises mais gerais sobre a condição pós-moderna (Harvey, 1989; Soja, 1989), e isso em disciplinas variadas, que vão da sociologia (Lever-Tracy, 1988), à economia (Lipietz, 1986), passando pelas relações industriais. Ver BENKO, 2002.

⁵⁶ O regime de acumulação flexível passou a utilizar “[...] as virtualidades tecnológicas da automação como suporte material a fim de remodelar a organização do trabalho, os processos de produção, os sistemas de gestão e a qualidade dos produtos ou até mesmo a norma social de consumo [...]”. Assim, “[...] pode-se criar uma linha flexível composta de máquinas-ferramentas programáveis [ou, inovações] [...]”, que podem “[...] atender a uma demanda incerta e flutuante [...]” (BENKO, 2002).

⁵⁷ A flexibilidade procura “[...] desvalorizar a força de trabalho, reduzindo todos os componentes dos custos de sua reprodução (desindexação e regulação concorrencial [...] dos salários, revisão em baixa do salário indireto, supressão das garantias de emprego, e tudo o que é considerado ‘entrave’ à liberdade do trabalho, etc.) [...]”. Entretanto, “[...] a questão da flexibilidade dos custos de mão-de-obra é ao mesmo tempo delicada e controversa. É delicada porque os processos de fixação de salários estão [...] ligados às negociações coletivas. É igualmente controversa porque suscita problemas teóricos e empíricos sobre os quais não existe consenso [...]”. “A questão do salário está no cerne dos processos de saída de crise, porque faz parte a um só tempo da demanda e dos custos de produção [...]” (BENKO, 2002).

⁵⁸ Segundo Benko (2002), a flexibilidade diz respeito à grande liberdade de gestão social e fiscal da empresa e à racionalização das intervenções do Estado (Mínimo), no sentido de desbloquear as coações jurídicas que regem o contrato de trabalho.

“ *Esses novos distritos industriais ressurgiram do conceito marshalliano⁶⁰, que repousa sobre a noção de adequação perfeita entre as condições requeridas no processo produtivo e as características socioculturais, forjadas...* ”

cional, entre o local e o global⁵⁹. Todavia, é evidente que,

[...] a *economia global* pode ser vista como um mosaico de sistemas de produção regionais especializados, possuindo cada qual sua própria rede densa de acordos de trocas, no interior da região, e um funcionamento específico do mercado local de trabalho. De outro, o mesmo mosaico se insere no entrelace planetário de ligações interindustriais, de fluxos de investimentos e de migrações de população [...]. É à luz dessas evoluções que se impõe **a noção do sistema global como um mosaico de economias regionais** [...] (BENKO, 2002, p. 70, grifo nosso).

Essa dialética entre o local e o global, expõe a presença de especificidades regionais e reforça a idéia de que os territórios são heterogêneos, explicando assim, por que algumas “periferias” se industrializaram e outras não, e por que alguns “centros” se desarticularam. O fato é que tais elementos reacenderam a teoria do desenvolvimento endógeno, e juntamente com ela, todas as questões relativas às pequenas empresas. Segundo Bagnasco (1999), as pequenas empresas renas-

ceram não apenas nos novos distritos industriais, mas igualmente nos centros tradicionais da grande indústria. Benko (2002) reitera o argumento expondo que o “espírito empreendedor” estava presente nos distritos industriais e nas “megalópoles”.

Soma-se a isso, o fenômeno espacial da “reaglomeração” visível da produção. Dessa maneira, conforme Benko (2002), “[...] quando a crise abala o domínio macro-econômico [...], quando a emergência de novas tecnologias e a instabilidade dos mercados desestabiliza os modos de gestão [...] das grandes empresas [...], volta com toda a força à aglomeração [...]”, mostrando que não existem apenas efeitos perversos, mas também efeitos positivos para os concorrentes, ou seja, *efeitos de aglomeração*, como: as “economias internas ao ramo”, e os “efeitos de proximidade externa ao ramo” (BENKO, 2002). Tudo isso permite o aparecimento do que se convencionou chamar de “atmosfera”.

A “atmosfera” surge exatamente das externalidades provocadas pela aglomeração, e se materializa por meio da “cultura”, da “formação”, da “experiência” e da “governança”. Seja numa “megalópole” ou num distrito industrial, a “atmosfera” promove um “espírito coletivo de cooperação”, formando o conceito de “comunidade”. Entretanto, essa “[...] interpenetração e a sinergia entre a atividade produtiva e a vida cotidiana parecem cons-

tituir o traço dominante [...]” dos distritos industriais (BECATTINI, 1999) – contradizendo as convicções das matrizes ideológicas que não acreditavam no sucesso (e no retorno) das pequenas empresas. Assim, os distritos industriais tornaram-se o caso mais “emblemático” de acumulação flexível.

Esses novos distritos industriais ressurgiram do conceito marshalliano⁶⁰, que repousa sobre a noção de adequação perfeita entre as condições requeridas no processo produtivo e as características socioculturais, forjadas ao longo dos anos, de uma camada da população. Dessa maneira, fundem-se harmoniosamente no distrito industrial, o individualismo (ou seja, o interesse pelo lucro) e o sentimento de pertencimento comunitário (BECATTINI, 1999). Em outras palavras, os distritos industriais marshallianos constituem um tecido social – ou seja, um clima social, cultural e político – muito complexo e específico, onde o “particularismo” é o responsável pela formação de características locais.

Não podemos esquecer também que os novos distritos industriais, “[...] dependem da evolução [...] das tecnologias de produção [...]”, que permitem aplicações rentáveis, mesmo para produções em pequena escala (BECATTINI, 1999; BAGNASCO, 1999). Além disso, os distritos industriais dependem dos modos de governança adotados, o que significa dizer que as escolhas políticas (no âmbito privado e pú-

⁵⁹ Para entender a relação do local com o global é preciso, inicialmente, aceitar a questão da *mundialização* (BENKO, 2002). A *mundialização* descreve o espaço do capitalismo “pós-moderno”. Ver BENKO, 2002.

⁶⁰ Segundo Becattini (1999), o conceito de distrito industrial pode ser associado à figura de Alfred Marshall. Para ele existiam duas possibilidades de organização industrial. Por um lado, a organização sob o comando único de uma empresa de grande porte. Por outro, a coordenação, pelo mercado, e pelo “face-a-face”, de uma divisão social do trabalho desintegrada entre as firmas menores, especializadas num segmento do processo produtivo (BENKO, 2002). As vantagens do distrito industrial eram a produção em grande escala, por uma grande quantidade de empresas de pequeno porte, que concentradas num território dado, poderiam gerar uma simbiose entre os valores socioculturais e as instituições econômicas, favorecendo a formação de um “tecido social” promotor do desenvolvimento regional endógeno (BECATTINI, 1999; BENKO, 2002).

blico) influenciam a formação e a consolidação das funções organizacionais/institucionais e políticas, tão imprescindíveis para determinar os rumos do desenvolvimento territorial. Em resumo, os distritos industriais são fruto de fatores gerais (que valem para o mundo inteiro), e fatores locais (BAGNASCO, 1999).

O exemplo que “[...] surpreendeu e suscitou [inúmeros] estudos e pesquisas [...]”, na visão de Becattini (1999), foi o da Terceira Itália⁶¹, onde ocorreu uma proliferação de distritos industriais – baseados em uma miríade de pequenas unidades de produção, aparentemente desfavorecidas em termos de estruturas de comercialização, de escala produtiva, de acesso ao crédito e de intervenções nos mercados estrangeiros, que conseguiram captar uma parte crescente do mercado (interno e externo), obtendo maiores lucros, e criando mais empregos (BECATINNI, 1999). O fato é que a Terceira Itália apresentava uma “mistura balanceada” de “concorrência-emulação-cooperação” (BECATINNI, 1999; BAGNASCO, 1999).

Entretanto, é preciso ter “cautela” com a visão *marshalliana* dos distritos industriais e, sobretudo, com a experiência italiana. Primeiramente, é fundamental compreender que cada distrito industrial, e cada experiência, como a da Itália, é específica (BAGNASCO, 1999). Ou seja, os elementos de sucesso de um território não podem ser copiados, ou carregados para outros territórios – pois as condições de produção e as características socioculturais mudam e variam com o tempo, revelando a inexorável presença de uma diversidade industrial. Além disso, as instituições locais e os modos de governança proporcionam condições particulares na relação economia-política (BAGNASCO, 1999).

Outro aspecto fundamental, e também de necessária “cautela”, ressaltada inclusive pelos pesquisadores italianos, diz respeito à

questão de que os distritos industriais seriam resultado, basicamente, de uma dinâmica endógena. Conforme sugerem Bagnasco (1999) e Benko (2002), talvez os distritos industriais sejam uma fase da evolução da indústria, e seu progresso o conduziria naturalmente para o exterior. No caso da Terceira Itália, portanto, “os ‘mercados exteriores’ eram essenciais para o ‘escoamento’ de seus excedentes”, gerando assim, renda e dinamismo local. Portanto, não podemos esquecer que os casos de sucesso, foram oriundos de histórias particulares, de difícil “replicação”.

6 Culturalismo e Simbolismo na Visão Territorial

Atualmente, segundo Zaoual (2006), não podemos mais conceber o desenvolvimento com base num “[...] grande modelo da civilização global [...]”, ou seja, num modelo único, em que permanece a idéia “[...] de um *mercado-mundo* governado por leis universais [...]” – que sejam válidas em qualquer tempo e em todo lugar. Isso revela que os modelos clássicos são estáticos, deterministas, monodisciplinares, e monoculturais. Contudo, com a mundialização, e a inesperada sobrevivência e evolução dos *mosaicos* de diversidades, o modelo utilitarista (e reducionista) da economia clássica é contrariado, tornando-se incapaz de compreender a diversidade global e as razões das diferentes sociedades (MOYANO ESTRADA, 1999).

O fato é que a idéia do “modelo único” fracassou, e com isso, emergiu a necessidade de entender e explicar por que é “[...] cada vez [...]” mais frequente encontrar diferenças entre sociedades que “[...]”, em alguns casos, “[...]” pertencentes a um

mismo âmbito geográfico y dotadas de recursos econômicos similares, los aprovechan de un modo distinto [...]”. Assim, é bastante comum encontrar sociedades com níveis distintos de desenvolvimento – algumas “[...] han sido incapaces de alcanzar unas cotas mínimas de bienestar [...], junto a otras que han sabido aprovechar mejor los recursos disponibles y [...] llevar a cabo proyectos [...] en beneficio de la comunidad [...]” (MOYANO ESTRADA, 1999).

Estes contrastes nos resultados do desenvolvimento têm originado inúmeros estudos que tentam explicar os motivos de tantas assimetrias. “[...] Más recientemente se han venido realizando algunos trabajos que han enfatizado la importancia de [...] la confianza, los flujos de información o las normas de reciprocidad existentes en una comunidad [...]”. Ou seja, os estudos (especialmente, os do Banco Mundial) demonstram a importância dos fatores “não-econômicos” no processo de desenvolvimento (MOYANO ESTRADA, 1999). Mas, de que fatores “não econômicos” estamos falando? Para Putnam (1996) e Moyano Estrada (1999), estamos falando do “capital social” e, segundo Bourdieu (2010) e Zaoual (2006), do sistema simbólico.

Em outras palavras, e independentemente da abordagem adotada, tais autores estão tentando demonstrar que os processos de desenvolvimento (local, regional e mundial) são influenciados por “construções sociais”, materializadas nas “dimensões culturais, éticas e simbólicas”. Destarte, os elementos imateriais – como crenças, mitos, valores, ritos, rotinas, hábitos, conhecimentos empíricos, e experiências – ganham importância, sobre-

⁶¹ O termo Terceira Itália foi criado para descrever as regiões italianas (concentradas no Centro-Nordeste da Itália, em: Marche, Vêneto, Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana, Piemonte, e Friuli-Venezia-Giulia) que se desenvolveram, a partir da década de 1980, com base nos distritos industriais, e nas pequenas e médias empresas. Ver BAGNASCO, 1999 e BECATTINI, 1999.

tudo, nas dimensões locais, onde esses elementos são mais intensos na determinação das políticas e iniciativas econômicas. Portanto, o desenvolvimento local (e territorial) é resultado de uma complexa combinação de “múltiplas dimensões” da vida social, em diferentes situações, formas e contextos.

Isso resulta em uma abordagem *pluralista* dos fenômenos econômicos, onde os “[...] comportamentos das organizações e dos sistemas econômicos são apreendidos com base nos contextos de ação dos agentes [locais] que os animam e moldam [...]” (ZAOUAL, 2006). Surge então, um tipo novo de economia, a “[...] *economia do cotidiano* na medida em que dá privilégio aos *espaços vividos dos atores* [...]”. Tais transformações metodológicas e teóricas implicam reconhecer que a economia, não é construída exclusivamente sobre o princípio da concorrência, mas considera também a cooperação, a reciprocidade, a parceria, o altruísmo, e o “sentido compartilhado” (ZAOUAL, 2006).

Neste contexto, Bourdieu (2010) nota que os diferentes “universos simbólicos” geram lutas pelo poder, revelando que os elementos simbólicos são instrumentos de dominação ou de legitimação da dominação, de uma classe sobre outra⁶². Portanto, os sistemas simbólicos cumprem (também) uma função política, onde o poder é simbólico, invisível, quase mágico e “[...] equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou econômica) [...]”. Tal poder “[...] só pode ser exercido com a cumplicidade [*consensus*] daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem” (BOURDIEU, 2010). Dessa maneira,

as diferentes classes e frações de classes estão envolvidas numa luta [...] simbólica para imporem a definição do mundo social [...] mais conforme os seus interesses, e imporem o campo das tomadas de posições ideológicas reproduzindo [...] o campo das posições sociais (BOURDIEU, 2010, p. 11).

Essas lutas simbólicas (entre as classes sociais) refletem a importância dos símbolos que “[...] são os instrumentos por excelência da integração social: enquanto instrumentos de conhecimento e de comunicação [...]”, contribuindo para a reprodução da ordem social. Num contexto regional, os símbolos ganham “força”, e motivam a luta pela definição da identidade regional ou étnica – explicando os princípios da divisão territorial. Assim, o que está em jogo é o poder de impor uma visão do mundo social, através das *representações mentais* (língua, dialeto, sotaque, etc.) e *materiais* (emblemas, bandeiras, insígnias, etc.). É provável que tais argumentos esclareçam a presença de tantas sociedades diversas (BOURDIEU, 2010).

Alguns autores, como Putnam (1996), agrupam os elementos simbólicos em torno do conceito do capital social⁶³. Nesta visão, “[...] o capital social diz respeito a características da organização social

[...]”, como confiança, normas e cadeias de relações sociais, constituindo um bem público, de caráter imaterial (PUTNAM, 1996). Assim, o capital social se materializa sob a forma de regras de reciprocidade⁶⁴ e sistemas de participação cívica⁶⁵, com o desígnio de superar os dilemas da ação coletiva e do oportunismo – além da incapacidade dos atores (locais) de assumirem compromissos entre si. Ainda, segundo Putnam (1996), a confiança é o elemento básico do capital social, promovendo cooperação, e assim, desenvolvimento.

Em resumo, a confiança social é o elemento básico do “dinamismo” econômico. Isso se estende também para o bom desempenho governamental – que depende da cooperação, entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, entre os partidos políticos, entre o governo e a iniciativa privada, e assim por diante (PUTNAM, 1996). Consequentemente,

⁶² Para Bourdieu (2010), a luta pelo poder resulta numa “violência simbólica” – dando o reforço da sua própria força às relações de força que as fundamentam e contribuindo assim, para a “domesticação dos dominados”.

⁶³ Conforme Moyano Estrada (1999), o conceito de capital social não é um conceito novo. Alguns autores, como Marshall, Hicks, Burke, Hume e Smith, já haviam percebido a presença de tal “elemento”, mesmo que de forma diferente, em suas teorias econômicas. Contudo, é a partir dos anos de 1960, que o conceito de capital social ganha força, teórica e metodológica, sendo notado como um fator indispensável para o crescimento e desenvolvimento econômico. Assim sendo, “[...] en esta nueva forma de capital se incluirían determinados tipos de normas y redes sociales que [...] son importantes para el desarrollo [...]”. Porém, o problema é que não existe um conceito único, mas inúmeros conceitos sobre o capital social.

⁶⁴ Putnam (1996) mostra que a reciprocidade é uma das regras mais importante da cooperação, e da confiança social. Existem dois tipos de reciprocidade, a “específica” e a “generalizada”. A reciprocidade “específica” diz respeito à permuta simultânea de itens de igual valor; enquanto, que a reciprocidade “generalizada” diz respeito a uma contínua relação de troca que a qualquer momento apresenta desequilíbrio ou falta de correspondência, mas que supõe expectativas mútuas de que um favor concedido hoje venha a ser retribuído no futuro. Assim, a regra da reciprocidade “generalizada” é um componente altamente produtivo do capital social, favorecendo conseqüentemente o intercâmbio social (PUTNAM, 1996).

⁶⁵ Os sistemas de participação cívica são uma forma essencial de capital social, assim como são as associações comunitárias, as sociedades orfeônicas, as cooperativas, os clubes desportivos, os partidos de massa e similares. Assim sendo, quanto mais desenvolvidos forem os sistemas de participação cívica numa comunidade, maior será a probabilidade de cooperação. Mas, os sistemas de participação cívica precisam ter articulações horizontais extensas para sustentar a cooperação dentro de cada um dos grupos, e entre categorias de grupos sociais. A história revela – com o feudalismo do século XVIII – que os sistemas com articulações verticais, caracterizadas pela dependência (e, não pela reciprocidade), são limitados, e não solucionam os dilemas da ação coletiva. A experiência da Itália corrobora tais perspectivas (PUTNAM, 1996).

pode-se muito bem afirmar que boa parte do atraso econômico do mundo se deve à falta de confiança. Anthony Pagden lembra as sábias palavras de um economista napolitano do século XVIII, Antonio Genovesi: 'Não havendo confiança, diz ele [...], não pode haver certeza quanto aos contratos nem, portanto, 'vigência das leis', e uma sociedade nessas condições vê-se efetivamente reduzida 'a um estado de semibarbarie' [...]' (PUTNAM, 1996, p. 180).

Deste modo, "[...] quanto mais elevado o nível de confiança numa comunidade, maior a probabilidade de haver cooperação [...]", e assim, melhor (será) o desempenho do governo e da economia. Em outras palavras, o capital social favorece a formação de uma sociedade forte, com economia forte, e com Estado forte⁶⁶ (PUTNAM, 1996). Conforme Putnam (1996), a experiência regional italiana corrobora o argumento de que a acumulação do capital social é um dos principais responsáveis pelos círculos virtuosos do desenvolvimento⁶⁷. No entanto, criar capital social não é fácil, pois não depende apenas do contexto social, mas também do contexto histórico⁶⁸ que condiciona a sociedade (PUTNAM, 1996).

Na perspectiva do desenvolvimento, a noção de capital social adota (ao menos) duas dimensões: *embeddedness* ou incrustação (enraizamento na comunidade) e autonomia (que é a capacidade dos indivíduos de se relacionarem com grupos mais amplos). O desafio para os processos de desenvolvimento é encontrar a combinação ótima entre as duas dimensões (*embeddedness* e autonomia) e entre os dois níveis (macro e micro). Para Moyano Estrada (1999), a combinação ótima, na prática, pode apresentar diversas formas, e assim variadas condições de viabilidade e sustentabilidade do desenvolvimento no médio e longo prazo. Apesar disso, Woolcock (1998) observou que tal modelo era limitado.

[...] No basta con entender el capital social como un recurso que ayuda a los grupos sociales a superar los *dilemas estáticos* de la acción colectiva [...] debe ser ampliado incorporando otras dimensiones [...] los llamados *dilemas dinámicos* del desarrollo (MOYANO ESTRADA, 1999, p. 19).

Deste modo, Woolcock (1998) propôs uma noção de capital social mais ampliada – com quatro dimensões: integração (laços intra-comunitários); *linkage* ou conexões (laços extra-comunitários); sinergia (cooperação entre as instituições); e integridade organizacional (credibilidade e eficácia institucional). Portanto, Woolcock estendeu, tanto o conceito de *embeddedness*, como de autonomia – ampliando ainda a análise micro e macro. Deste modelo, segundo Moyano Estrada (1999), surgem dois efeitos analíticos e seus respectivos dilemas, o processo "*bottom-up*", e o processo "*top-down*" de desenvolvimento⁶⁹. Nesta visão, é possível obter 16 combinações de desenvolvimento.

Na visão territorial, o culturalismo e o simbolismo (ou o capital social) ganham "força", já que a "esfera local" está repleta de historicidades, de culturas, de trajetórias singulares, de experiências de vida individuais e coletivas, entre outros – revelando que "[...] as sociedades são feitas não apenas de trocas calculáveis (trocas pelo mercado) e não calculáveis [...] mas também de enraizamentos e de valores não intercambiáveis [...]" (ZAOUAL, 2006). Ou seja, é essencial não separar as "leis econômicas" do contexto moral e social – considerando que o desenvolvimento territorial é fruto de uma visão multidisciplinar e multidimensional. Assim, as relações sociais e "de pertencimento" são determinantes da ação econômica.

Contudo, é preciso compreender que esta concepção não se organiza como verdade absoluta, ou seja, não podemos trocar o "*economicismo cego*" (que foi alvo de críticas), pelo "culturalismo estático". É vital aliamos as concepções de forma equi-

⁶⁶ Isso não significa que o Estado exerça apenas o papel de coerção, possibilitando aos seus cidadãos fazerem aquilo que não podem fazer por conta própria, pois tal atitude subestima a cooperação, e torna a sociedade menos eficiente, mais sacrificante e menos satisfatória (do que aquelas onde a confiança é mantida por outros meios). A história dos monarcas italianos mostrou que a coerção irrestrita é ineficiente para o desenvolvimento (PUTNAM, 1996). Dessa forma, o argumento da "sociedade forte, Estado forte" sugere uma integração do governo, em sentido amplo, com a iniciativa privada, e a comunidade.

⁶⁷ Putnam (1996) verificou que o estoque de capital social tende a ser cumulativo e a reforçar-se mutuamente. Ou seja, regiões com elevado nível de capital social (cooperação, confiança e reciprocidade) tendem a construir um círculo virtuoso, reforçando e reproduzindo as características coletivas. Enquanto isso, regiões com baixo nível de capital social (isolamento, desconfiança, desordem e estagnação) tendem a construir um círculo vicioso, intensificando reciprocamente as características não-cívicas.

⁶⁸ Putnam (1996) revela que a história pode ter conseqüências duradouras, subordinando a trajetória presente e futura. Assim, "[...] o lugar a que se pode chegar depende do lugar de onde se veio, e simplesmente é impossível chegar a certos lugares a partir de onde se está [...]". Portanto, a história realmente importa, e determina qual será o nível de dependência/exploração, ou de reciprocidade/confiança. Assim, a história nem sempre é eficiente – facilitando ou obstruindo determinadas trajetórias.

⁶⁹ O processo "*bottom-up*" (de baixo para cima) sugere que o desenvolvimento é elaborado de forma descentralizada, por meio da participação das esferas locais. Já o processo "*top-down*" (de cima para baixo) sugere que o desenvolvimento é elaborado de forma centralizada, por meio de uma esfera nacional (ou federal). Ver ORTEGA, 2008.

librada – buscando uma combinação estratégica de ambas as visões. Na prática, os territórios precisam combinar os níveis “bottom-up” e “top-down”, de modo a gerar uma “cooperação dinâmica horizontal” e “vertical”, em que a história está presente e a dimensão multiescalar também.

7 Conclusões

Por tudo que foi anteriormente apresentado, devemos reconhecer que pensar no desenvolvimento territorial não é uma “tarefa” simples, nem linear, pois exige a complexa compreensão de inúmeras “variáveis” materiais e imateriais, dinâmicas e estáticas – que revelam que o “enfoque territorial” tem uma característica multiescalar, multidimensional e multidisciplinar. Não basta, portanto, fazer apologia ao localismo, como solução de todos os “problemas” do desenvolvimento. É essencial aceitar que os processos de desenvolvimento territorial são peculiares, e seu sucesso não pode ser “exportado” de um espaço para outro. Ou seja, os territórios têm “aparências” econômicas, políticas, culturais e sociais específicas, tanto no espaço, como no tempo.

Assim, é necessário notar que o território é muito mais do que um “pedaço de terra”, sendo composto por: instituições, estruturas de governança, classes sociais, lutas de poder, história, hierarquias, relações sociais, simbolismos, e experiências de vida – mostrando que as sociedades são feitas de trocas calculáveis, de trocas não calculáveis, de enraizamentos, e de valores “não intercambiáveis”. Logo, as políticas de desenvolvimento territorial não são projetos individuais, mas coletivos, construídos com base no sentimento “de pertencimento”, e num “pacto” político – onde haja uma combinação de atuação local e global.

Isso significa que o desenvolvimento territorial deve ser “concebi-

“ Neste contexto, não podemos minimizar que os territórios tenham inúmeros conflitos políticos, já que as políticas nacionais e locais movimentam interesses de múltiplos atores locais e nacionais, proporcionando complexos conflitos intra e interclasses sociais. ”

do” com base numa perspectiva integradora entre a escala local e global, considerando não apenas o ambiente microeconômico, mas também o ambiente macroeconômico. Ou seja, os territórios estão articulados em várias escalas, requerendo a combinação das estratégias de planejamento “bottom-up” e “top-down” para que, assim, os territórios tenham tanto a participação das esferas públicas e privadas locais, como da esfera nacional (portadora de uma capacidade superior de financiamento da infraestrutura básica). Assim, é necessário considerar que as políticas nacionais são importantes para os territórios.

Neste contexto, não podemos minimizar que os territórios tenham inúmeros conflitos políticos, já que as políticas nacionais e locais movimentam interesses de múltiplos atores locais e nacionais, proporcionando complexos conflitos intra e inter-classes sociais. O fato é que existe nos territórios uma luta de poder, seja pelo controle simbólico da sociedade, seja pelo controle das regras de governança e instituições. É por isso, que cada ter-

ritório possui uma dinâmica institucional e uma estrutura de governança diferenciada, determinando quais serão as características de integração da sociedade, tanto do ponto-de-vista social, como no econômico (como por exemplo, os distritos industriais, na experiência italiana).

Entretanto, o território não é apenas influenciado pelas lutas de poder, é também um reflexo de culturas, crenças, mitos, ritos, sistemas de valores, hábitos, regras, historicidades, e rotinas, gerando mais ou menos cooperação, confiança e reciprocidade numa sociedade. Isso determinará o nível de capital social de um território, e logo, suas probabilidades de ter um projeto coletivo, em que todos ganham, ainda que não o que querem. Tais “elementos” determinam, ainda, se o território é capaz de obter uma “nova inserção”, caso a globalização provoque uma desterritorialização. Tudo isso revela que, ao adotar o enfoque territorial na formulação de políticas públicas, não se pode esquecer dos aspectos tempo (história), em que a cultura local está presente, e espaço (ações e objetos, na visão de Milton Santos).

Ou seja, o desenvolvimento territorial está incrustado na “estrutura social”, mostrando que a temática do desenvolvimento não é objeto exclusivo da Economia, mas é também da Sociologia, da Geografia, da História, da Antropologia e da Política. Qualquer diagnóstico de natureza territorial deverá conter diferentes aspectos abordados por essas ciências, o que incluiria não “negar” as potencialidades e dificuldades “endógenas”, assim como, jamais se esquecer das potencialidades e dificuldades “exógenas”. Nesse sentido, precisamos adotar uma perspectiva dialética, que analisa a realidade territorial de maneira “fechada” e “aberta”, para minimizar os equívocos do “economicismo cego” e do “culturalismo estático”.

Referências

BAGNASCO, Arnaldo. Desenvolvimento regional, sociedade local e economia difusa. In: Urani, A.; Cocco, G.; Galvão A. (Org.). **Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da Terceira Itália**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999, p. 33-43.

BECATTINI, Giacomo. Os distritos industriais na Itália. In: Urani, A.; Cocco, G.; Galvão A. (Org.). **Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da Terceira Itália**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999, p. 45-58.

BENKO, Georges. **Economia, Espaço e Globalização: na aurora do século XXI**. 3ª Ed. São Paulo: Hucitec: Annablume, 2002, 266 p.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 13ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

BRANDÃO, Carlos Antônio. **Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder. In: Ortega, A. C.; Almeida Filho, N. (Org.). **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária**. Campinas: Editora Alínea, 2007a, p. 39-61

CONCEIÇÃO, Octavio Augusto Camargo. Os antigos, os novos e os neo-institucionalistas: há convergência teórica no pensamento institucionalista? In: **Revista Análise Econômica**. Porto Alegre, v. 19, n. 36, 2001, p. 25-45.

CORIAT, Benjamin. **El Taller y El Cronómetro. Ensayo sobre el Taylorismo, el Fordismo y la Producción em Masa**. Madri: Siglo Veintiuno Editores, 1982.

DIMAGGIO, Paul. Aspectos Culturais da Acção e da Organização Económica. In: Peixoto, João; Marques, Rafael (Org.). **A Nova Sociologia Económica. Uma Antologia**. Oeiras (Portugal): Celta Editora, 2003, p. 167-194.

DOUGLAS, Mary; ISHERWOOD, Baron. **The World of Goods: Towards an Anthropology of Consumption**. New York: Norton, 1982

FARINA, Elizabeth M. M. Q.; AZEVEDO, Paulo F. de; SAES, Maria S. M. **Competitividade: mercado, estado e organizações**. São Paulo: Editora Singular, 1997, 285 p.

FLIGSTEIN, Neil. O Mercado enquanto Política: Uma abordagem político-cultural às instituições de mercado. In: Peixoto, João; Marques, Rafael (Org.). **A Nova Sociologia Económica. Uma Antologia**. Oeiras (Portugal): Celta Editora, 2003, p. 195-227.

GRANOVETTER, Mark. Acção Económica e Estrutura Social: O problema da incrustação. In: Peixoto, João; Marques, Rafael (Org.). **A Nova Sociologia Económica. Uma Antologia**. Oeiras (Portugal): Celta Editora, 2003, p. 69-102.

HAESBAERT, Rogério (Rogério H. da Costa). **O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006, 400 p.

HOLLINGSWORTH, J. R.; BOYER, R. **Contemporary capitalism: the embeddedness of institutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, 492 p.

MARQUES, Rafael. Os trilhos da Nova Sociologia Económica. In: Peixoto, João; Marques, Rafael (Org.). **A Nova Sociologia Económica. Uma Antologia**. Oeiras (Portugal): Celta Editora, 2003, p. 1-66.

MOYANO ESTRADA, Eduardo. El concepto de capital social y su utilidad para el análisis de las dinamicas del desarrollo. In: **Revista Economia Ensaio**, Uberlândia, v.13 (2) – v.14 (1), jul. e dez. 1999, p. 3-39

NORTH, D.C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

ORTEGA, A. C. **Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural**. Campinas: Editora Alínea; Uberlândia: Edufu, 2008.

PONDÉ, João Luiz. Instituições e Mudança Institucional: uma Abordagem Schumpeteriana. In: **Revista Economia**. Brasília (DF), v. 6, n. 1, 2005, p. 119-160.

POSSAS, Mário Luiz. Em Direção a um Paradigma Microdinâmico: A Abordagem Neo-Schumpeteriana. In: Amadeo, E. J. (Org.). **Ensaio sobre Economia Política Moderna: Teoria e História do Pensamento Económico**. São Paulo: Editora Marco Zero, 1989.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1996.

REIS, José. A globalização como metáfora da perplexidade? Os processos geoeconómicos e o "simples" funcionamento dos sistemas complexos. In: Santos, Boaventura de S. (Org.). **A Globalização e as Ciências Sociais**. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2002, p. 105-132.

REIS, José. **Ensaio de Economia Impura**. Coimbra: Edições Almedina, 2007.

SCOTT, W. R. **Institutions and Organizations**. Thousand Oaks: SAGE Publications, 1995.

SIMON, H. The architecture of complexity. **Proceedings of the American Philosophical Society**. New York: 1962, 106:467-82

SWEDBERG, Richard. A Nova Sociologia Económica: O que já se atingiu, o que se seguirá? In: Peixoto, João; Marques, Rafael (Org.). **A Nova Sociologia Económica. Uma Antologia**. Oeiras (Portugal): Celta Editora, 2003, p. 229-253.

ZAOUAL, H. **Nova economia das iniciativas locais: uma introdução ao pensamento pós-global**. Rio de Janeiro: DP&A: Consulado Geral da França: COPPE/UFRJ, 2006.