COOPERAÇÃO E COESÃO PARA O DESENVOLVIMENTO? UMA REFLEXÃO SOBRE ARRANJOS TERRITORIAIS COOPERATIVOS NO PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO[1]

COOPERATION AND COHESION FOR DEVELOPMENT? CONSIDERATIONS ON COOPERATIVE TERRITORIAL ARRANGEMENTS IN BRAZIL'S FEDERATIVE PACT

¿COOPERACIÓN Y COHESIÓN PARA EL DESARROLLO? UNA REFLEXIÓN SOBRE LOS ACUERDOS DE COOPERACIÓN TERRITORIAL EN EL PACTO FEDERATIVO BRASILEÑO

Juliana Nunes
Universidade Federal Fluminense
juliananunes@id.uff.br

Resumo: O objetivo do texto é situar o debate recente sobre a coesão territorial e confrontá-lo às mediações político-institucionais e territoriais brasileiras. A expressão 'coesão territorial' é aqui problematizada em suas múltiplas dimensões, a partir do debate acadêmico e político recente sobre processos de negociação, agenciamentos e recomposições territoriais. Ou seja, busca-se identificar os componentes frequentemente convocados em um debate que lança luz sobre arranjos territoriais cooperativos, a fim de melhor explorar as possibilidades teórico-metodológicas de apreensão dessas relações espaciais. Em suma, trata-se de explorar as possibilidades teóricas e metodológicas capazes de contribuir para a construção de um modelo de análise sobre arranjos político-territoriais que se configuram nas escalas subnacionais que têm como estratégias a cooperação, a participação e a coesão territorial como horizonte.

Palavras-chave: coesão territorial, cooperação, escalas políticas, federalismo, gestão territorial compartilhada, políticas públicas.

Abstract: The paper's aim is to put in context the recent debate on territorial cohesion and to confront it to Brazil's political-institutional as well as territorial mediations. The phrase "territorial cohesion" is here scrutinized in its multiple dimensions, drawing on the recent scholarly and political debates concerning the processes of negotiation, agency and territorial rearrangements. In other words, our aim is to distinguish the elements commonly invoked in debates on cooperative territorial arrangements in order to explore the theoretical and methodological possibilities for grasping such spatial relations. In sum, it is about

1 Texto originalmente publicado nos Anais do II Congresso Internacional Estado, Território e Desenvolvimento (II SETED-ANTE), Santiago de Compostela, julho de 2015, pp. 191-108. Projeto desenvolvido com apoio da CAPES - Edital Pró-Integração.

examining the theoretical and methodological possibilities that could enable the elaboration of a theoretical framework fit for analyzing sub-national political-territorial arrangements whose strategies privilege cooperation, participation and territorial cohesion.

Key-words: territorial cohesion; cooperation; political scales; federalism; shared territorial governance; public policies.

Resumen: El propósito del documento es ubicar el reciente debate sobre la cohesión territorial y confrontar las mediaciones político-institucionales y territoriales brasileñas. Se problematiza el término "cohesión territorial" en sus múltiples dimensiones, a partir del reciente debate académico y político sobre los procesos de negociación, ensamblajes y reordenamientos territoriales. En este sentido, se trata de identificar los componentes frecuentes del debate que intenta aclarar los acuerdos de cooperación territorial con el fin de realizar una mejor exploración de las posibilidades teóricas y metodológicas de aprendizaje de estas relaciones espaciales. En suma, se pretende explorar las posibilidades teóricas y metodológicas que contribuyan a la construcción de un modelo analítico de arreglos político-territoriales configurados a escala subnacional, cuyo horizonte sea la cohesión territorial y tengan como estrategia la cooperación y la participación.

Palabras clave: cohesión territorial, cooperación, escalas políticas, federalismo, gestión territorial compartida, política pública.

INTRODUÇÃO

No mundo contemporâneo, rearranjos político-territoriais promovem uma reconfiguração dos espaços da política nos cinco continentes, tanto em Estados Unitários quanto em Estados federais. Nesse contexto, no Brasil, assim como em diversos países do mundo, alternativas de gestão territorial compartilhada têm sido experimentadas em diversas escalas, procurando agregar não apenas diferentes instâncias do poder público, mas também ampliando os canais de participação de diversificados agentes e atores da sociedade civil nos processos decisórios.

Nesse cerne, há um debate em voga sobre a noção de territorialização de políticas públicas, que se distinguiria da clássica concepção de políticas públicas setoriais definidas "de cima para baixo". As assim denominadas práticas de territorialização supõem que é localmente, e não mais a partir das escalas de decisão de escopo nacional, que determinados problemas devem ser assinalados e suas soluções elaboradas. Ademais, essa perspectiva implica frequentemente a adoção de práticas negociadas da ação pública, fundadas na participação da sociedade em arranjos de cooperação e coordenação entre diversos atores e agentes, em prol da convergência de interesses e da conformação de um projeto de coesão territorial.

A propalada "coesão territorial" remonta a uma discussão clássica da Geografia, mas que tem sido recentemente mobilizada nos debates acadêmicos que fazem alusão às estratégias de coordenação e colaboração, visando à superação dos efeitos deletérios das disparidades territoriais. Nesse quadro, a coesão territorial é componente do desenvolvimento, que se daria por meio da ativação das "sinergias" e das "potencialidades do território". Dentre os potenciais a serem ativados, inscreve-se uma diversidade de elementos materiais e imateriais, capazes de estimular ou dificultar articulações em benefício de interesses convergentes.

Longe de se esgotar em uma simples geografia administrativa, o estudo dos arranjos, recomposições e diferentes formas de negociações territoriais mobiliza uma Geografia Política, no sentido amplo de que as relações de poder político que se materializam nas sociedades e recortam os espaços tem uma dimensão intrinsecamente territorial (LÉVY,1991).[2] No âmago deste amplo debate, nossa reflexão se volta para as práticas cooperativas de gestão e coordenação territorial no contexto do regime federativo e democrático que se instituiu e se aperfeiçoa desde a promulgação da Constituição de 1988 no Brasil. Trazemos para o cerne da discussão os desafios para uma gestão territorial mais colaborativa, participativa e coordenada, que implica articulações intergovernamentais e coordenação do poder público e dos diversos atores e agentes da sociedade civil, visando à coesão territorial.

Dito isso, o objetivo do texto é situar o debate recente sobre a coesão territorial e confrontá-lo às mediações político-institucionais e territoriais brasileiras. A expressão 'coesão territorial' é aqui problematizada em suas múltiplas dimensões, a partir do debate acadêmico e político recente sobre processos de negociação, agenciamentos e recomposições territoriais. Ou seja, busca-se identificar os componentes frequentemente convocados em um debate que lança luz sobre arranjos territoriais cooperativos, a fim de melhor explorar as possibilidades teórico-metodológicas de apreensão dessas relações espaciais.

O texto se organiza da seguinte maneira: em um primeiro momento, tentaremos caracterizar a *coesão territorial*, a partir da identificação de alguns de seus atributos e de suas dimensões, evidenciados nos debates recentes sobre o tema. Em seguida, faremos uma breve sistematização de algumas propostas teórico-metodológicas voltadas para a análise das relações espaciais balizadas por uma lógica cooperativa e ditas orientadas para uma maior coesão territorial. Em uma terceira seção, procuramos trazer o debate para a realidade político-institucional e territorial brasileira. Algumas possibilidades de arranjos político-territoriais que se configuram nas escalas subnacionais e que anunciam práticas cooperativas e participativas são enfim enunciadas à luz da construção de uma proposta de investigação. Em suma, o objetivo é explorar as possibilidades teóricas e metodológicas capazes de contribuir para a construção de um modelo de análise sobre arranjos político-territoriais que se configuram nas escalas subnacionais que têm como estratégias a cooperação e a participação, e a coesão territorial como horizonte.

A COESÃO TERRITORIAL E SUAS DIMENSÕES: UMA PRIMEIRA APROXIMAÇÃO

A problemática esboçada se inscreve em um contexto de redefinição das diretrizes para se pensar o planejamento e a gestão territorial. Para alguns autores (LEDO, 2004; FERRÃO, 2011), trata-se de um contexto de valorização da assim chamada "seletividade espacial", em

2 Para uma definição mínima de **configuração espacial**, recorremos à abordagem de Jacques Lévy (1999) para quem essa noção denota « um agenciamento espacial elementar que compreende uma escala, uma métrica e uma substância. A substância, nesse sentido, compreende as diversas facetas da sociedade capazes de produzir um « agenciamento espacial », apreendido a partir de uma métrica – um modo de tratamento das distâncias – e de uma escala. A substância, em poucas palavras, remete às mediações societais.

que atributos materiais e imateriais das diversas localidades são valorizados, em processos colaborativos e de coordenação para a construção de prospectivas que contem com ampla participação dos atores e agentes implicados. Em última instância, configura-se um debate sobre arranjos e desenhos institucionais capazes de acomodar novas formas de agenciamento do conflito político.

O ressurgimento dos debates acerca das políticas públicas territoriais ocorre, assim, em um contexto em que os instrumentos da ação pública foram profundamente modificados: a planificação e os 'grandes programas' dão lugar à contratualização, às agências e a um recurso massivo à *expertise* (SOUZA, 2006). Ademais, essa perspectiva implica frequentemente a criação e ampliação de canais que permitem à sociedade civil participar dos processos decisórios. Compreende, igualmente, o que se convencionou chamar de *governança territorial* – "boas práticas" que encerrariam o debate e a negociação entre diferentes atores e agentes do poder público e "do território" em vista da definição de objetivos comuns e a construção de um projeto coletivo de desenvolvimento (PLANCHE, 2007). Trata-se de uma forma negociada da ação pública, fundada em arranjos de cooperação e de co-ordenação entre diversos atores e agentes, públicos e privados (DAALLABRIDA e BECKER, 2003). Nessa perspectiva, se a ideia de governo se refere a um poder (do Estado), organizado por meio de relações hierárquicas e burocráticas, "a governança se refere à emergência de um novo sistema de relações, mais complexo, que inclui novos atores emergentes externos, à agenda política" (FARINÓS, 2008, p. 12). Ainda para Farinós (op. cit., p. 15), "[...] a governança territorial é uma pré-condição para a coesão territorial, mediante a participação dos distintos atores (públicos, privados, terceiro setor...) que operam em diferentes escalas".[3] Em se tratando de procesos decisórios, esse *modus operandi* implica, inexoravelmente, conflitos de interesses e relações de poder assimétricas.

Para alguns autores (LELOUP *et al*.; 2005; PLANCHE, 2007), trata-se de um contexto privilegiado para experimentação de processos de construção coletiva de projetos futuros. Todavia, algumas questões que se referem à qualidade e à natureza da participação dos atores e agentes, à transparência dos processos decisórios, assim como a qualidade e a efetividade das interações permanecem em suspenso. Afinal, até que ponto é possível se pensar em "consenso territorial", já que se trata de ambientes dinâmicos e complexos, caracterizados essencialmente pelo conflito?

Nesse debate, o território constitui um sistema complexo e interativo, no qual intervêm dimensões materiais e imateriais inscritas na realidade socioeconômica e ambiental de parcelas do espaço considerado; o território, em poucas palavras, é um processo de construção a ser apropriado e valorizado (LEDO, 2006, p. 141). Ademais, as múltiplas possibilidades de interpretações e ajustes em relação às particularidades dos territórios nos situam diante de uma miríade de estratégias de seletividade espacial (LEDO, 2004). A encruzilhada não é nova, e remete à tensão inerente a um projeto geral de coesão que,

3 Tradução da autora. Versão original: [...] la gobernanza territorial es una pre-condición para la cohesión territorial, mediante la participación de los distintos actores (públicos, privados, tercer sector…) que operan a las diferentes escalas." (FARINÓS, oo. cit. , p. 15).

ao mesmo tempo, inclua e potencialize as diversificadas possibilidades de ordenamento e coesão nas escalas subnacionais.

Nessa discussão, é interessante retomar o conceito de *capital espacial*, sugerido por Jacques Lévy (1999) e suas possibilidades e limites analíticos em sociedades muito desiguais. Desenvolvida por analogia ao conceito de capital na economia, a noção de capital espacial se desdobra de uma ampla discussão na Sociologia,[4] que procura explorar as capacidades desiguais de aproveitamento de recursos e a produção de novos bens – materiais e imateriais.

O capital espacial se refere, nos termos de Lévy (2003), ao que distingue uma parcela do espaço considerado em termos de potenciais de desenvolvimento. Tais potenciais estão relacionados a um conjunto de elementos, tangíveis e intangíveis, que atribuem a esse espaço oportunidades ou dificuldades a serem suplantadas. Desdobra-se, igualmente, dessa acepção, a ideia de que as diversidades espaciais constituem trunfos, a serem ativados por meio de relações colaborativas não apenas entre atores e agentes, mas também que esses atores implicados consigam estabelecer entre espaços. No âmago desse debate, a formulação "capital espacial" é instrumentalizada para se fazer referência ao conjunto de recursos, acumulados por um ator, que lhe permite extrair vantagens, em função de suas estratégias, das diversidades dos espaços de vida da sociedade (LÉVY, op. cit.). A proposta de Lévy valoriza, em suma, as estratégias dos atores e agentes e a capacidade de ativação ou não dos recursos materiais e simbólicos disponíveis.

Nesse sentido, "o território mesmo é um recurso" (GUMUCHIAN; PEQUEUR, 2007, p. 7), a ser ativado segundo seus atributos de posição - em relação à sua materialidade e relatividade, por um lado; e em relação à sua localização, por outro lado – e suas características associadas ao seu potencial de desenvolvimento, em suas dimensões materiais/concretas e simbólicas/ideais, ao longo do tempo. A fricção do tempo é aqui um componente fundamental, já que a história é uma mediação importante para a conformação de processos de aprendizagem coletiva sobre os atributos disponíveis e as dificuldades a serem suplantadas.

Essa perspectiva nos remete a uma discussão clássica da Geografia Política; lembre-se de que já em Ratzel o *senso geográfico* dos povos deveria ser aguçado para se melhor usufruir dos recursos (materiais e simbólicos) e oportunidades de desenvolvimento. Vê-se aqui como a história das sociedades sempre foi importante para os processos de aprendizagem e a concepção de formas de atuação política capazes de evitar a desarticulação e a fragmentação dos subespaços nacionais – em Ratzel, tratava-se de se conhecer e de se apropriar do *solo* para melhor aproveitá-lo; fazia-se necessário organizar os fluxos e a circulação a fim de se garantir a articulação, a unidade e a coesão do território nacional. Para tanto, um componente ideológico – o nacionalismo – deveria constituir a liga para o engajamento dos povos em um projeto político-territorial comum.

> Exclusivamente o solo [boden] dá coerência material a um Estado, vindo daí a forte inclinação sobretudo da organização política de naquele se apoiar, como se

4 Esta discussão ultrapassa amplamente o escopo e os objetivos da presente comunicação; porém, as referências para o aprofundamento do debate podem ser encontradas em Levy (1999; 2003).

> ele pudesse forçar os homens, que de toda sorte permanecem separados, a uma coesão. Quanto maior for a possibilidade de fragmentação, tanto mais importante se torna o solo, que significa tanto o fundamento coerente do Estado quanto o único testemunho palpável e indestrutível de sua unidade (RATZEL, 1987, p. 11).

Essas formulações inspiraram muitos outros debates na disciplina; pode-se fazer alusão às tendências centrífugas e centrípetas, que para Hartshorne (1950) se acomodam e promovem as diferentes formas de organização política de áreas. Ademais, não é ocioso evocarmos as contribuições de Jean Gottmann (1952; 1973), para quem forças de circulação e de resistência ao movimento, com seus componentes materiais e simbólicos, fundamentam as divisões políticas das sociedades no mundo.

A busca da melhor forma para se promover a organização e a assim chamada "coesão territorial" fomenta, portanto, contribuições e formulações que se delineiam, direta ou indiretamente, desde os clássicos da disciplina. Mais recentemente, a expressão "coesão territorial" voltou à tônica justamente para se fazer referência às possibilidades de ativação de interações colaborativas entre subespaços inscritos em um todo (um território nacional, uma região), capazes de, ao mesmo tempo, promover a articulação e suscitar a complementaridade em prol de um projeto de desenvolvimento solidário entre "as partes". Essa solidariedade compreende, frequentemente, a valorização das diferentes "vocações" ou "oportunidades" dos territórios em uma dinâmica colaborativa, em diferentes escalas e também horizontalmente, que envolva a adoção de mecanismos ou estratégias de redistribuição de recursos em vista da redução das disparidades socioeconômicas (LEDO, 2004). Nessa esteira, a coesão territorial remete a uma dinâmica de articulação e integração entre os espaços, de modo a se promover certo grau de coerência e complementaridade capaz de sustentar o desenvolvimento, vislumbrando-se, portanto, não a homogeneidade, mas uma lógica propulsora de um processo de desenvolvimento socioespacial mais justo (BRET, 2006; BRET *et al.*, 2010; BRENNETOT, 2010).

Dito isso, apesar de permanecer como uma expressão um tanto genérica e de certo modo imprecisa, é possível detectar, a partir do debate corrente sobre o tema, alguns componentes e dimensões das relações espaciais que nos auxiliam na apreensão dos significados atribuídos à coesão territorial.[5]

Em uma primeira aproximação, a coesão territorial pode ser remetida a uma dimensão funcional – frequentemente associada à complementaridade das "vocações" e dos potenciais produtivos das partes constitutivas –, o que não implica homogeneidade, mas a necessidade de construção de relações de troca solidárias orientadas a partir das particularidades de cada subespaço (SILVA, 2014). Nesta compreensão, o território se torna o referencial supostamente pertinente e organizativo para mobilizar os esforços e os investimentos para a superação dos entraves ao desenvolvimento (BERTRAND e PEYRACHE-GADEAU, 2009).

5 Cabe precisar que esta comunicação tem o propósito de situar o debate recente sobre a coesão territorial. Sendo assim, a discussão que se segue está baseada em artigos recentemente publicados sobre o tema, selecionados a partir de levantamentos bibliográficos realizados sobretudo em periódicos acadêmicos da Geografia, de língua inglesa, francesa e em português. As referências bibliográficas utilizadas estão todas discriminadas no final do artigo.

Cabe, neste ponto, atentar para a distinção entre complementaridade e dependência nas relações centro-periferia que se estabelecem entre os espaços (Silva, 2014): a complementaridade é aqui entendida na perspectiva de cooperação recíproca que oportuniza o desenvolvimento socioeconômico dos subespaços considerados em conjunto, enquanto a dependência se configura quando um polo socioeconômico e / ou político explora a sua periferia e orienta em benefício próprio as relações, sem promover a difusão espacial do desenvolvimento (BRET, 2001).

Nesse sentido, a dimensão funcional de complementaridade somente pode ser empreendida por meio do reconhecimento de horizontes comuns; ou seja, é necessário que haja certa capacidade de agenciamento dos conflitos e de engajamento político orientado por objetivos conciliados. Isso significa dizer que a ideia de coesão encerra uma dimensão eminentemente política, que implica um processo de construção de conexões de natureza colaborativa (BUSSI, 2005; 2009; FARINÓS, 2008). Essa dimensão contratual se coaduna com os princípios da justiça socioespacial; ou seja, repousa, sobretudo, em um engajamento em prol da otimização das diferenças em favor dos espaços socialmente menos favorecidos (BRET, 2006). Em outras palavras, a dimensão política da coesão territorial está aqui caracterizada por um conjunto de conexões que visam à promoção do interesse coletivo de desenvolvimento que não se restringe ao crescimento econômico, mas se volta para a redução das disparidades socioeconômicas.

Nesse viés, a coesão territorial resulta de um pacto político-territorial que tem como horizonte o desenvolvimento socialmente e espacialmente justo (BRET, 2006; BRENNETOT, 2011), e não é supérfluo lembrar que pactos político-territoriais são fundamentados em diferentes estratégias territoriais dos atores e agentes implicados. Tais estratégias derivam não apenas de objetivos econômicos e políticos ponderados, mas das representações e prospecções acerca do espaço considerado numa inscrição de passado, presente e futuro. As estratégias de *co-ordenação*, portanto, estão associadas ao desenvolvimento de relações de reciprocidade e à capacidade de prospecção dos atores, a partir de representações institucionais e territoriais estruturadas. As informações disponíveis são, nesse sentido, importantes para reduzir incertezas e para facilitar os processos decisórios, assim como as trocas e experiências passadas que possibilitam antecipar as estratégias dos parceiros. Entende-se, portanto, que as relações colaborativas são construídas historicamente a partir do estabelecimento de conexões que envolvem aspectos de ordem não apenas objetiva, mas notadamente política e/ou simbólica.

Em suma, está-se aqui propondo uma apreensão da coesão territorial como um arranjo espacial derivado de práticas cooperativas entre atores e agentes, pautadas por um sistema de relações entre espaços articulados do ponto de vista econômico, político e simbólico.

Conforme sublinhamos na introdução, o território não está dado; antes, trata-se de relações sociais que compreendem dimensões tangíveis e intangíveis de domínio e/ou uso do espaço. Uma vez que a coesão territorial supõe o engajamento e a articulação dos atores e agentes em processos de construção de projetos futuros e de definição de interesses e objetivos comuns, a dificuldade é manifesta quando se problematizam as condições ou aspectos facilitadores (as experiências passadas, as particularidades socioeconômicas e espaciais) da coesão territorial (BERTRAND e PEYRACHE-GADEAU, 2009). Para melhor aprendermos

essa dificuldade e melhor delimitarmos os traços que nos possibilitam caracterizar a coesão territorial, passemos à seção seguinte.

RELAÇÕES ESPACIAIS PARA A COESÃO TERRITORIAL: ALGUMAS PROPOSTAS TEÓRICO-METODOLÓGICAS

Diante do exposto, convém questionar em que medida os contextos territoriais podem ser estruturantes para se compreender insucessos ou experiências exitosas de desenvolvimento (BERTRAND e PEYRACHE-GADEAU, 2009, p. 89). Em outras palavras, em que medida os assim chamados "contextos territoriais" são passíveis de conformar agenciamentos mais ou menos favoráveis às interações colaborativas? A *co-ordenação*, no sentido de ordenação conjunta, é portanto longe de ser evidente, consensual e estanque. Antes, resulta de processos de negociação entre atores e agentes possivelmente capazes de construir prospectivas e atuar de forma a ativar ou não os "potenciais", a partir das informações disponíveis, as formas de interação pretéritas e, sobretudo, o ambiente institucional em que se inscrevem (NORTH, 1990; OFFNER, 2006).

Neste ponto, é possível avançar a reflexão acerca das mediações institucionais,[6] que orientam as práticas políticas nos espaços subnacionais (HALL e TAYLOR,1997). As instituições, formais e informais, consistem em regularidades que afetam os comportamentos, ou, em uma concepção frequentemente evocada, as instituições são as "regras do jogo" (NORTH, 1990). O jogo é aqui entendido como as próprias interações entre atores e agentes, e as instituições, os pressupostos que norteiam as interações, atribuindo-lhes *previsibilidade*, *estabilidade* e *credibilidade*. Essa aproximação teórico-metodológica é convidativa para os geógrafos se inserirem mais ativamente no debate sobre as possibilidades de ativação dos recursos materiais e imateriais presentes nos diversos subespaços nacionais.[7] Não obstante, cabe salientar que essa perspectiva abrange uma gama variada, ampla e complexa de correntes teórico-metodológicas, e não é nosso objetivo esmiuçá-las neste texto. Por ora, atentemos para algumas formulações que iluminam alguns aspectos subjacentes para a

6 O assim chamado "quadro institucional" consiste em todo um conjunto de constrangimentos de ordem material, moral ou cognitiva, formais ou informais – convenções, códigos de conduta, contratos, leis etc. – suscetíveis de afetar os comportamentos e as escolhas individuais e coletivas. Trata-se, *grosso modo*, de aspectos tangíveis e intangíveis capazes de influenciar a interpretação das informações disponíveis e de condicionar ações e decisões. Ver James March et Johan Olsen (1989) : Rediscovering Institutions: The Organisational Basis of Politics, New York, Free Press.

7 No campo da Geografia, o geógrafo francês Michel Lussault definiu «instituição» da seguinte maneira: "Instituir é estabelecer alguma coisa, em princípio pela primeira vez e de forma durável". O autor amplia em seguida sua definição, ao precisar que podemos conceber "instituição" como um conjunto de objetos (materiais ou imateriais) instituídos por uma organização qualquer e que, uma vez instituídos, permanecem "ativos" socialmente [...]. "A instituição assim considerada é um dos recursos que o ator espacial mobiliza em suas ações". Tradução livre da autora. Versão original: «Dans une perspective d'analyse pragmatique de la spatialité des sociétés, […] on peut tenter de définir l'institution comme l'ensemble des objets (qu'ils soient immatériels, idéels, matériels, fixés dans des choses et des dispositifs) institués par une organisation quelconque […] qui, en tant qu'ils sont institués, demeurent actifs socialement une fois qu'ils ont été créés, donc visibles et utilisables par les opérateurs sociaux en même temps qu'ils leur offrent du répondant ou/et leur imposent des contraintes – où l'on retrouve à la fois le caractère institué et le caractère instituant de l'institution […] ». « L'institution, ainsi considérée, est une des ressources que l'acteur spatial mobilise dans ses actes ». Ver Lussault, 2003, pp. 514-516.

conformação de relações espaciais mais colaborativas que conflitivas, balizadas pela busca de desenvolvimento e coesão territorial.

Nessa direção, o geógrafo francês Michel Bussi (2005, 2009a e 2009b), ao analisar as formas de cooperação que se estabelecem entre comunas na França, procurou sistematizar um modelo de análise das práticas cooperativas entre espaços. O autor desenvolve uma tipologia teórica para formalizar as condições que levam à cooperação territorial e os arranjos que daí se desdobram. Tomando-se como base algumas referências da economia política (AXELROD, 1984; CORDONNIER, 1997; TAZDAÏD, 2005 apud BUSSI, 2005; 2009a), Bussi identifica três tipos-ideais de cooperação:

- A cooperação por semelhança ou "comunitária", que reuniria unidades político-territoriais semelhantes do ponto de vista sociocultural e mesmo econômico. De acordo com essa tipologia, "nós cooperamos porque nos parecemos" e podem-se defender interesses "corporativos, étnico-culturais, religiosos, partidários comuns...".
- A cooperação "estratégica", cujo motor propulsor seria justamente a forte competitividade entre espaços, em um contexto de globalização econômica. Nessa lógica, "nós cooperamos para maximizar um ganho individual". Nessa esteira, um território pouco competitivo deve necessariamente cooperar com outros, a fim de melhor se inserir no mercado e se beneficiar dos ganhos advindos por meio da cooperação.
- A cooperação "subsidiária", que estaria fundamentada em interesses coletivos, valores superiores e fatores externos ao território da cooperação, como os interesses "da Nação", a perspectiva ética (a justiça socioespacial e o bem comum...); novas demandas resultantes de reformas político-institucionais ou um marco legal estabelecido em prol de valores comuns seriam, portanto, exemplos de fatores externos.

Não é demais lembrar que essas diferentes lógicas não ocorrem em estado puro, mas estão frequentemente amalgamadas e constituem pontos de partida para avançarmos na nossa reflexão sobre os componentes capazes de fomentar relações espaciais mais cooperativas, estratégicas para a coesão territorial. Esse modelo de análise é portanto significativo na medida em que nos possibilita ampliar a reflexão sobre possíveis lógicas subjacentes capazes de impulsionar a adoção de práticas cooperativas.

Acrescente-se que os debates correntes sobre o tema assumem um caráter cada vez mais normativo e programático, haja vista a invocação da expressão "coesão territorial" em documentos oficiais. Nesse bojo, decretou-se no Tratado de Lisboa (2007) que a coesão territorial é um objetivo a ser buscado pelos Estados-membros da União Europeia. Mas como muitos autores têm destacado (DAVOUDI, 2005; FALUDI, 2013, 2005, 2004; OTHENGRAFEN e CORNETT, 2013; SERVILLO, 2010; VAN WELL, 2012), não há qualquer definição clara sobre o que a "coesão territorial" possa efetivamente significar. Faludi (2005 - 2004) assevera que a proposta de coesão territorial é propositadamente vaga; trata-se de um conceito a ser negociado, e é essa imprecisão que o torna justamente tão

relevante nos processos de construção de políticas territoriais[8]. Ou seja, a fórmula não está acabada, mas deve resultar de processos de concertação sobre os interesses comuns e as oportunidades a serem explorados. Reforça-se, assim, uma dimensão eminentemente política, que no âmbito do projeto europeu se orienta por propostas de maior integração entre os Estados e de maior articulação entre suas regiões. Trata-se de agregar ações e decisões a fim de se aperfeiçoar os "pontos fortes" e fomentar iniciativas de cada subespaço considerado.

Desse modo, a despeito de a coesão territorial ser evocada como um objetivo difuso a ser alcançado, no contexto de integração do continente europeu assumem-se certas diretrizes que orientam os processos de elaboração de políticas nessa escala: um deles é a busca de um maior equilíbrio quando se trata de pensar o desenvolvimento. O "equilíbrio" aqui se refere, uma vez mais, à acomodação (e não à supressão) das diferenças, sobretudo entre as regiões dos países que fazem parte do bloco. Daí se desdobram as estratégias e mecanismos de ativação das particularidades desses subespaços como potenciais para fomentar o desenvolvimento de forma "sustentável". Nessa perspectiva, quando da publicação do "Livro Verde sobre a Coesão Territorial" (2008), a Comissão Europeia adotou a coesão territorial como um objetivo associado à "garantia de um processo de desenvolvimento 'sustentável' de todos os territórios, de modo que seus habitantes usufruam da melhor forma das suas características particulares"[9] (Davoudi, 2005; Bertrand e Peyrache- Gadeau, 2009; Van Well, 2012). A assim denominada "Política de Coesão Territorial da União Europeia" estabelece enfim como *modus operandi* a colaboração em rede para tornar as regiões mais competitivas no mercado (Faludi, 2005, 2004; Davoudi, 2005).

Segundo Rückert (2003, p. 57), é no cenário da crise econômica que assolou a Europa no início dos anos 2000 que o objetivo da coesão territorial ganha força nos discursos e documentos oficiais, inspirados pelo Novo Regionalismo (Michael Porter, Paul Krugman, entre outros). Nesse contexto, a "coesão territorial" ilumina o que, de certa forma, sempre esteve presente nas políticas da União Europeia – "que a geografia importa para a eficiência e equidade das políticas" (FALUDI; PEYRONNY, 2011, p. 9). Assim, o autor nos aponta como, nas reformulações recentes do projeto de integração europeia, elegeu-se a "[...] *abordagem*

8 É interessante aqui pontuar que Andreas Faludi (2004) identifica as origens da concepção europeia de "coesão territorial" a partir da abordagem francesa de "aménagement du territoire" e do desenvolvimento econômico regional. A expressão "aménagement du territoire" é de difícil tradução para o português. Remete à ideia de planejamento e de gestão territorial. Em sentido amplo, tem como objetivos a superação das disparidades territoriais e a promoção de um desenvolvimento "mais harmonioso" e integrado, considerando-se as particularidades territoriais. Para o autor, o livro icônico que inaugura com clareza essa perspectiva é Paris et le désert français, de Jean-François Gravier, publicado em 1947. O referido livro inspirou diversas políticas territoriais de superação de disparidades e preconizou uma reflexão sobre a importância do compromisso dos atores e agentes regionais e locais para se pensar o território nacional de uma perspectiva policêntrica, e não apenas a partir da centralidade econômica e política parisiense. Mais tarde, a partir dos anos 1960, o referido livro viria a inspirar muitas das políticas de descentralização e de valorização das regiões francesas, a partir de suas cidades principais. Faludi se refere, em síntese, a um "modelo de sociedade", em que as dimensões econômicas e política não estão descoladas da dimensão territorial para se pensar o desenvolvimento. Por outro lado, a influência da tradição alemã também foi importante para incorporação de uma abordagem abrangente de coerência e coordenação integradas entre setores e entre escalas de gestão no âmago do significado da política de coesão territorial europeia.

9 Tradução livre da autora. Versão original: *"la cohésion territoriale est un but à atteindre et doit garantir le développement durable de tous les territoires et permettre à leurs habitants de tirer le meilleur parti de leurs caractéristiques propres"* (BERTRAND e PEYRACHE-GADEAU, 2009, p. 89).

territorial, passando-se a valorizar o *capital territorial* de cada área, o crescimento endógeno em *regiões inteligentes* e o princípio da especialização produtiva de regiões" (RÜCKERT, 2003, p. 57)[10]. Ainda, esses princípios se caracterizariam pela valorização da interdependência setorial e da solidariedade territorial, além da "governança multinível" e da "ativação do capital territorial dos lugares com respeito à sustentabilidade" (RÜCKERT, 2003, p. 57).

Na tentativa de sistematização da abordagem da "coesão territorial" nos debates recentes sobre o tema, o geógrafo português Eduardo Medeiros (2005 e 2012) propõe um modelo de análise a partir da identificação de alguns elementos-chave aos quais frequentemente se faz alusão no debate político e acadêmico. A matéria-prima das análises de Medeiros são, no entanto, os relatórios publicados pela Comissão Europeia.

A primeira observação de Medeiros (2012) focaliza a importância conferida aos aspectos socioeconômicos para se avaliar a coesão territorial. Tanto que, para Medeiros, a dimensão territorial é por vezes reduzida à análise de indicadores socioeconômicos do espaço considerado, tais como o PIB, os níveis de desemprego, os indicadores de renda, o grau de escolaridade, além dos indicadores de acesso aos serviços públicos os mais fundamentais, para ficarmos em alguns exemplos[11] (MEDEIROS, 2012, p.4). Todavia, segundo o autor, a dimensão espacial foi sendo paulatinamente incorporada às abordagens sobre o tema, sobretudo com a valoração das redes de cidades e das relações cidade-campo como componentes importantes para a promoção de um modelo de desenvolvimento socioespacial mais integrado e articulado (ESPON, 2006 apud MEDEIROS, 2012). É, porém, a partir dos relatórios dos anos 2007, 2010, e notadamente no Relatório Barca (Barca, 2009) que, para o autor, a dimensão territorial ganha fôlego com a menção à importância do desenvolvimento sustentável, além da valorização dos conhecimentos e das particularidades locais no receituário da agenda política europeia.

Para além dos significados atribuídos pelos relatórios da CE, Medeiros empreende um esforço metodológico na construção de um modelo de análise da "coesão territorial". O autor toma como referência algumas tentativas de sistematização dos próprios relatórios da Comissão Europeia e a proposta de Camagni (2005 apud Medeiros, 2012), que identifica três pilares para a abordagem da coesão territorial, a saber: a eficiência territorial, baseada em aspectos econômicos e no uso dos recursos; a qualidade territorial, com base na qualidade de vida e do meio ambiente; e a identidade territorial, que estaria fundamentada na existência de 'capital social' e no compartilhamento de referências e valores comuns. Medeiros desenvolve então sua proposta de abordagem agregando um amplo leque de aspectos a serem considerados, mas que podem ser agrupados em quatro eixos analíticos principais: a) a análise das disparidades socioeconômicas, que focaliza a distribuição dos recursos; b) a análise de políticas associadas à valorização do meio-ambiente e ao consumo de energia, componentes vinculados à promoção do desenvolvimento sustentável; c) a análise da rede

10 Grifos nossos.

11 O autor cita WISHLADE, 2008; FLORIO, 2006; MAIRATE, 2006; LEONARDI, 2006, GIANNIAS et al., 1999; GUERSENT, 2001; MARTIN and TYLER, 2006; BATTERBURY, 2006; BACHTLER and WREN, 2006; BADINGER *et al.,* 2004 e CRESCENZI, 2009.

urbana (morfologia, hierarquia, relações); e d) a análise das relações de cooperação e governança territorial, que considera estratégias e interações horizontais e verticais (interescalares);

O autor sugere então a seleção de alguns indicadores para a avaliação de cada um desses eixos, que deverão compor um quadro de análise da intensidade e da qualidade das interações espaciais em diferentes contextos[12].

Apesar das dificuldades expressas, essa proposta teórico-metodológica nos parece tanto mais interessante na medida em que evidencia as possibilidades de se desenvolver estudos comparativos, que nos permitem problematizar as mediações para a conformação de uma miríade de pactos político-territoriais em sociedades e em territórios diferentes. No entanto, e uma vez mais, antes de qualquer tentativa apressada de importação de modelos, convém atentar para a complexidade do debate em sociedades e territórios muito desiguais, como é o caso brasileiro.

De todo modo, Rückert (2003) nos lembra de que os princípios norteadores das políticas de coesão territorial na União Europeia influenciaram amplamente a agenda das políticas territoriais recentes em diversos países no mundo e, especialmente no caso brasileiro, os termos da nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Essa última prenuncia os objetivos de "reduzir as desigualdades regionais e ativar os potenciais de desenvolvimento das regiões brasileiras" (BRASIL, 2005), além de "promover a dinamização das regiões e a melhor distribuição das atividades produtivas no território" (BRASIL, 2005). Ademais, a OCDE chega a sinalizar, em suas avaliações, os principais desafios institucionais e territoriais para a promoção do "desenvolvimento territorial endógeno" no Brasil. Seriam eles: (a) fragmentação multidimensional das políticas (tanto setoriais quanto geográficas), (b) o federalismo fiscal e o desafio de lidar com a autonomia financeira e política de governos subnacionais, e (c) a superação das assimetrias de informação, fortalecimento da capacidade institucional e administrativa dos níveis subnacionais (em particular, em municípios com deficiências) (OECD, 2011, pp. 20-21 apud RÜCKERT, 2003, p. 64).

Em síntese, a coesão territorial é um tema que tem mobilizado esforços teórico-metodológicos voltados para a compreensão de novos contornos e articulações político-territoriais (BUSSI, 2009). Com efeito, no Brasil e em diversos países do mundo, assistimos a experiências que valorizam a descentralização política e as práticas colaborativas e participativas entre atores e agentes locais em diversificados arranjos e escalas da decisão e da ação pública territorial. Contudo, sabe-se que a estrutura federativa brasileira historicamente se caracterizou pela perenidade de relações competitivas. Ademais, marcos regulatórios pouco claros parecem dificultar a coordenação das escalas federadas e a convergência das ações nos processos de elaboração de políticas públicas. São sobre as particularidades político-institucionais e territoriais brasileiras que propomos nos debruçar na seção seguinte.

12 Por meio da combinação de indicadores e a construção de um índice, Medeiros analisa componentes da coesão territorial em países da Península Ibérica, da Escandinávia, e também em um conjunto mais amplo de países europeus.

CO-ORDENAÇÃO E COESÃO TERRITORIAL NO PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO

No contexto brasileiro, a expressão "coesão territorial" remonta a projetos de integração nacional e crescimento (econômico), que fomentaram propostas de gestão e de intervenção no território em suas diversas escalas, notadamente as escalas regionais[13]. Nessa esteira, não são poucas as análises que demonstraram o quanto tais projetos estiveram orientados por uma lógica eticamente injusta, e por vezes acentuaram mais do que contribuíram para reduzir relações centro-periferia de dependência e a fragmentação territorial nas escalas subnacionais (BRET, 2001; 2006).

Interessa-nos, porém, o contexto político-institucional inaugurado a partir da Constituição de 1988, que privilegiou um formato de federalismo relativamente mais descentralizado e impulsionou novas alternativas de pactos político-territoriais nas escalas subnacionais, em um processo de resgate e ampliação da democracia no País.

Com efeito, no federalismo brasileiro, momentos de maior ou menor descentralização foram alternados nos textos constitucionais, sendo redefinidas atribuições e competências para a implementação de políticas e a partilha de recursos entre estados, municípios e Governo Federal. No entanto, é a partir da Constituição de 1988 que a autonomia política de estados e municípios foi efetivamente assegurada em texto constitucional, mesmo que o escopo dessa autonomia seja ainda pouco claro e limitado pelo poder de supervisão do Governo Federal (ARRETCHE, 2012). De todo modo, é partir desse marco institucional que se ampliam os papeis e as possibilidades das escalas subnacionais, sobretudo municipais, nos processos de decisão e de execução de políticas públicas nos recortes territoriais locais.

Para além da reorganização dos poderes territoriais, a Carta estabeleceu diretrizes que valorizaram o dito « federalismo cooperativo », que pressupõe competências difusas e compartilhadas entre as três escalas decisórias[14]. Tais mudanças trouxeram novos desafios para a coordenação de ações e definição de políticas conjuntas entre as três escalas territoriais da decisão. Em outras palavras, considerando-se a autonomia de cada ente federativo, a complexidade do federalismo brasileiro resulta dos acordos e negociações que se estabelecem entre Governo Federal, Estados e Municípios para acomodar os conflitos e estimular a assunção de responsabilidades. Assim, ganharam relevo as ações deliberadas das escalas de gestão superiores para tornar a descentralização atrativa para as escalas de gestão subnacionais (ARRETCHE, 2000). Precisamente, as estratégias de incentivo e os constrangimentos legais – por meio da transferência ou não de recursos técnicos, financeiros e humanos, como

13 Entre muitas outras referências, pode-se citar Becker, B. e Egler, C. (2011): Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil. Em seus artigos de 2001 e 2006 supracitados, Bernard Bret mostra o quanto as propostas de integração territorial, inscritas no processo de "modernização conservadora" no Brasil, foram, de uma perspectiva da justiça-socioespacial, excludentes.

14 O federalismo cooperativo se caracteriza pela predominância de competências compartilhadas entre as escalas de poder. Isso significa que os estados federados, os municípios e o Governo Federal não devem atuar de maneira independente, mas de maneira coordenada, o que possibilita maior flexibilidade para concepção e execução de políticas e programas comuns. Ver Paula Ravanelli Losada (2008): A lei dos Consórcios Públicos: uma estratégia de fortalecimento da Federação brasileira para o desenvolvimento econômico e social, mimeo, 26p., p. 2.

contrapartida à assunção de responsabilidades - são peça chave para o sucesso da transferência de atribuições nos mais diferentes setores das políticas públicas.

Por outro lado, é também a partir dos anos 1990 que se intensificam as práticas de concessão de isenções de impostos por estados e municípios (OLIVEIRA, 1995). As escalas subnacionais, buscando atrair capitais e empresas privadas para seus territórios, passaram a conceder benefícios fiscais e intensificaram as transações com as redes de comércio mundial, iniciando uma verdadeira guerra fiscal. Sobre isso, argumentou-se que:

> A perda da capacidade articuladora da União e a sua não-substituição por outras formas de regulação (mais federalizadas, cooperativas e descentralizadas) ocorreram em um contexto no qual a crise econômica e fiscal acirra as disputas estruturais entre as unidades federadas, acentuando a operação de forças centrífugas desagregadoras, tanto internas quanto externas (AFFONSO, 1995, p. 69).

Assim, muitos estudiosos do federalismo brasileiro (AFFONSO, 1995; AFONSO, 1995; FIORI, 1995 e RODRIGUEZ, 1995) consideraram que, em função das novas relações entre as economias das unidades subnacionais e as redes de produção e comércio internacionais, um dos principais desafios para o Federalismo brasileiro seria a competitividade entre unidades político-administrativas. Nessa perspectiva, afirmou-se que o pacto federativo brasileiro estaria sendo afetado por "forças centrífugas" que tenderiam a "esgarçá-lo" (AFFONSO, 1995, p. 59) e a comprometer a coesão territorial.

No entanto, estudos recentes têm demonstrado que os conflitos entre as escalas federativas e o problema das disparidades são, no âmbito pacto político-territorial adotado no Brasil, "uma contradição em termos" (ARRETCHE, 2012). Em primeiro lugar, as disparidades territoriais estariam, historicamente, no cerne do desenho político-institucional adotado no Brasil. E em segundo lugar, a despeito da competição entre as escalas e as unidades subnacionais, a Constituição de 1988 assegurou o papel do governo central para regulação das políticas e redistribuição de recursos, além de ter primado pela coordenação federativa. Com efeito, a Constituição garante ampla competência legislativa para o Governo Federal e vincula as capacidades de gasto das unidades subnacionais nos setores de políticas públicas os mais fundamentais, como saúde e educação[15]. Adicionalmente, não por acaso, são esses os setores que mais contam com a adoção de desenhos institucionais de cooperação federativa para a elaboração e a execução de políticas, como é o caso dos Consórcios Intermunicipais, citados nas normas do Sistema Único de Saúde (SUS) e regulamentados pela Lei dos Consórcios Públicos (2005) e o decreto complementar que se seguiu, em 2007.[16]

A lei dos Consórcios Públicos foi regulamentada com o objetivo de sanar incertezas e definir modalidades e regras para a cooperação a fim de estimular uma atuação mais

15 Em estudos recentes, Martha Arretche demonstra como, a partir dos anos 1990, ampliaram-se os instrumentos institucionais de controle de gastos das escalas subnacionais, "de modo a garantir que as receitas locais sejam efetivamente destinadas a realizar objetivos políticos estabelecidos pelas arenas decisórias federais" (ARRETCHE, 2012, p. 201).

16 Lei 11.107 sobre os Consórcios Públicos Intermunicipais e o decreto nº 6.017de 2007.

relacional e colaborativa no desenvolvimento de projetos de gestão compartilhada nas escalas subnacionais. Nesse sentido, a cooperação entre municípios é reconhecida como um instrumento importante para aperfeiçoar o uso e a gestão de equipamentos, infraestruturas e serviços públicos. Interessante salientar que, como os Consórcios de Saúde bem exemplificam, os Consórcios não preveem uma distribuição territorial igualitária de bens e serviços, mas estão pautados por uma lógica de hierarquização na distribuição territorial de equipamentos e prestação de serviços, orientada segundo as características particulares de cada município, considerando-se inclusive as relações de oferta e procura por serviços públicos no âmbito do "território da cooperação".[17] Ou seja, alinham-se com a lógica da coesão territorial direcionada para a otimização dos recursos disponíveis e oportunização das diferenças, a fim de se garantir que todos os espaços "ganhem" com a coordenação das ações.

Contudo, dez anos após a referida legislação, muitos são ainda os desafios para a consolidação de relações mais colaborativas (RODRIGUES, 2010, 2012) do que conflitivas. Afinal, práticas cooperativas resultam de processos de aprendizagem e da construção de relações de reciprocidade, que não se dão por decreto. Além disso, há persistentes lacunas político-institucionais para um amplo leque de políticas (RODRIGUES e MOSCARELLI, 2015), sobretudo as de desenvolvimento urbano, que incluem transportes públicos, meio ambiente e infraestrutura. Some-se a isso o fato de que a maior parte dessas experiências não visa ao desenvolvimento de projetos territoriais. Antes, o objetivo é elaborar e executar políticas públicas setoriais, em contraste com uma perspectiva de coesão e desenvolvimento territorial mais abrangente.

Para além dos Consórcios Intermunicipais, Cruz et al. (2012) identificam no Brasil uma pluralidade de experiências cooperativas tanto horizontais (intermunicipal, interestadual), quanto verticais (entre União, estados federados e municípios). Os muitos exemplos apresentam uma "multiplicidade de formatos possíveis" (STRELEC e FONSECA, 2011, p. 130), em escalas de gestão as mais diversas, graças às alternativas previstas na Lei dos Consórcios Públicos, que possibilita inclusive a formação de consórcios entre municípios não limítrofes, ou ainda, pertencentes a diferentes estados da Federação, além das possibilidades de arranjos entre municípios e estados federados (STRELEC e FONSECA, 2011).

Nessa esteira, pactos político-territoriais mais colaborativos e participativos constituem uma alternativa às clássicas políticas territoriais estabelecidas "de cima para baixo", em um modelo de Estado federativo mais democrático. Entretanto, tal perspectiva é ainda incipiente e embotada por dificuldades que se apresentam nas escalas locais e pelos meandros das relações intergovernamentais e das relações governo-sociedade. Cabe, assim, aprofundar a reflexão sobre as mediações institucionais para a "cooperação subsidiária" e as dimensões (funcionais, políticas e simbólicas) pertinentes à compreensão dos arranjos territoriais cooperativos no âmbito da realidade brasileira.

17 A política de regionalização da saúde inscrita nas normas operacionais do Sistema Único de Saúde são os exemplos mais ilustrativos desse modelo, que incentiva a formação dos Consórcios Intermunicipais para uma gestão compartilhada dos serviços e equipamentos de saúde, segundo a capacidade técnica instalada em cada município, o número de habitantes e outras características particulares. Para mais detalhes, ver Rodrigues, 2010, pp. 391-398.

Por fim, algumas possibilidades de desdobramentos empíricos podem ser vislumbradas, a partir da seleção de exemplos de arranjos político-territoriais que se configuram nas escalas subnacionais e que anunciam práticas mais colaborativas e participativas, visando à coesão territorial. Tais desdobramentos serão mais bem explorados em trabalhos posteriores, à luz da construção de uma proposta de investigação sobre a qualidade e efetividade das interações nos processos decisórios. Em suma, abre-se uma agenda de investigação acerca das possibilidades teóricas e metodológicas capazes de contribuir para o debate sobre a coesão territorial orientada para uma maior justiça socioespacial nas escalas subnacionais no Brasil contemporâneo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto teve o objetivo de pautar o debate recente sobre a coesão territorial e empreender uma reflexão sobre suas possibilidades investigativas no âmbito do pacto federativo brasileiro. Para tanto, em um primeiro momento procuramos identificar os principais traços que caracterizam a *coesão territorial*, evidenciados nos debates recentes sobre o tema. Em seguida, reunimos algumas abordagens teórico-metodológicas voltadas para a análise dos componentes das relações espaciais orientadas por uma lógica colaborativa e de complementaridade. Em uma terceira seção, procuramos situar o debate à luz da realidade político-institucional e territorial brasileira.

No conjunto de questões aqui suscitadas, a problemática de fundo parece remeter à forma como são acomodadas as tensões inerentes aos processos de decisão e ação pública territorial, diante da intensificação da competitividade econômica nas escalas subnacionais e de um contexto de valorização das iniciativas locais, em uma visada de "territorialização de políticas públicas".

No campo da Geografia, constitui-se uma agenda de pesquisas que amplia as reflexões sobre as relações entre instituições, escalas políticas, sociedade, políticas públicas e território. No contexto brasileiro, as relações que se estabelecem entre os recortes e as escalas político-administrativas, além das disparidades socioeconômicas, parecem constituir elementos que dificultam a coordenação de interesses e a definição de objetivos comuns. Apesar disso, novos arranjos e contornos da ação política territorial parecem se delinear, e os Consórcios Públicos Intermunicipais constituem um exemplo dessas iniciativas, fomentadas por marcos jurídicos que destacam o papel do Governo Federal na orientação do pacto federativo.

Posto isso, temos como perspectiva aprofundar a reflexão teórico-conceitual e as possibilidades metodológicas para se melhor compreender os arranjos político-territoriais que se configuram no Brasil contemporâneo. Considerem-se as promessas não apenas dos Consórcios Intermunicipais, mas também de outros formatos e contornos político-territoriais que propõem lógicas de desenvolvimento para além do crescimento econômico, sendo pautadas pelos processos de desenvolvimento socioespacial (inclusivos e participativos) e propulsores da coesão territorial. Tais arranjos podem significar uma alternativa para a solução de problemas que ultrapassam os limites das unidades político-administrativas, além

de valorizarem a articulação interinstitucional e a participação da sociedade. Trata-se, em suma, de suscitar o debate acadêmico acerca das possibilidades de práticas negociadas da ação pública territorial, apoiadas na participação da sociedade em arranjos de cooperação e coordenação entre diversos atores e agentes, em prol da convergência de interesses e da conformação de um projeto de coesão territorial orientado para a justiça socioespacial.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **Os barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo, Hucitec. 2002.

AFFONSO, R. B. A. **A Federação no Brasil**: impasses e perspectivas. Silva, P. L. B e Affonso, R. B. A. (orgs). A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo, FUNDAP, pp. 57-75. 1995.

AFONSO, J. R. R.: **Descentralização fiscal**: ser ou não ser, não é a questão. Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro, IBAM, vol. 42, n.214, pp. 22-33. 1995.

ARRETCHE, M. **Estado Federativo e Políticas Sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro, Revan; São Paulo, FAPESP. 2000.

ARRETCHE, M. **Federalismo e igualdade territorial**: uma contradição em termos? Arretche, M. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora FIOCRUZ, pp. 173-202. 2012.

BARCA, F. **An agenda for a reformed cohesion policy**. A placed-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, Brussels. 2009.

BECKER, B. E EGLER, C. **Brasil**: uma nova potência regional na economia-mundo. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil. 2011.

BERTRAND, N. E PEYRACHE-GADEAU, V. **'Cohésion sociale et coherence territoriale'**: quel cadre de réflexion pour l'aménagement et le développement? Géographie, économie, société, vol. 11, n. 2, pp. 85-91. 2009.

BRASIL. I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional. **Documento de Referência**. 2012. Brasília, 2012. Ministério da Integração Nacional/Secretaria de Desenvolvimento Regional. Disponível em: http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=54bce099-503a-4076-8613-d90dd6107c79&groupId=10157. Acesso em: 21 abr 2015.

BRENNETOT, A. **Pour une géoéthique. Éléments pour une analyse des conceptions de la justice spatiale**. L'Espace géographique, n.1, pp.75-88, 2010.

BRET, B. et al. **Justice et injustices spatiales**. Paris, Presses universitaires de Paris Ouest, 2010, 322 p.

_____. **Inégalité sociale et cohésion territoriale** : pour une lecture rawlsienne du territoire brésilien. Géocarrefour, vol. 81, n. 3, pp. 183-191. 2006.

_____. **Penser l'éthique pour penser le territoire et l'aménagement, à propos du Nordeste du Brésil**. L'information géographique, vol. 65, n. 3, pp. 193-218. 2001.

BUSSI, M. **La coopération territoriale** : un déficit théorique. Bussi, M. (org.).Un monde en recomposition: géographie des coopérations territoriales. Rouen, Publications des Universités de Rouen et du Havre, pp. 11-29. 2009a.

_____. **La coopération territoriale**: un enjeu renouvelé pour la Géographie ? COLLOQUE INTERNATIONAL DE GÉOGRAPHIE POLITIQUE. Université de Reims, Maison de la Recherche, Département de Géographie, 2-4 avr 2009b, pp.1-12.

BUSSI, M. ET DAUDE, E. **Le dilemme du prisonnier spatialisé**: application aux coopérations territoriales. Actes des Septièmes Rencontres de Théo-Quant, 12p. 2005. Disponível em : http://thema.univ-fcomte.fr Data do último acesso : 09/04/2009.

CRUZ, M. DO C. M. T.; DE ARAÚJO, F. B.; BATISTA, S **Consórcios numa perspectiva histórico-institucional**. Cadernos Adenauer XII Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos, nº 4. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, p. 111-124. 2012.

DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. **Governança territorial**: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. Revista desenvolvimento em questão, ano 1, n. 2, pp. 73-97. 2003.

DAVOUDI, S. **Understanding territorial cohesion**. Planning, Practice and Research**,** vol. 20, n. 4, pp. 433 – 441. 2005.

ESPON. **Territory matters for competitiveness and cohesion**. Facets of regional diversity and potentials in Europe. ESPON Synthesis Report III, results by autumn 2006, Luxembourg.

FALUDI, A. **Territorial cohesion**: an unidentified political objective. Town Planning Review, v.76, n. 1, pp. 1-13. 2005.

_____. **Territorial Cohesion**: Old (French) Wine in New Bottles? Urban Studies, vol. 41, n. 7, 1349–1365. 2004.

_____. **Territorial Cohesion Post-2013**: To whomsoever it may concern**.** 24th AESOP Annual Conference, Finland, 16p. 2010.

_____. E PEYRONY, J. **Cohesion policy contributing to Territorial Cohesion**: future scenarios. The European Journal of Spatial Development, n. 43, pp. 1-21. 2011.

FARINÓS, J. **Gobernanza Territorial para el desarrollo sostenible**: Estado de la cuestión y agenda. Boletín de la A.G.E. n. 46, pp. 11-32. 2008.

FERRÃO, J. **O ordenamento do território como política pública**. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian. 2011.

FIORI, J. L. **O Federalismo diante do desafio da globalização**. Silva, P. L. B e Affonso, R. B. A. (orgs.) A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo, FUNDAP, p. 57-75. 1995.

GOTTMANN, J. **The significance of territory.** Charlottesville, University Press of Virginia. 1973.

_____. **La politique des États et leur Géographie**. Paris, Librairie Armand Colin. 1952.

GUMUCHIAN, H. E PECQUEUR, B. (dir.). **La ressource territoriale**. Paris, Economica, Anthropos. 2000.

HARTSHORNE, R. **The functional approach in Political Geography**. Annals of the Association of American Geographers**.** Henry Madison Rendal Editor, v. 40, n. 2, pp.94-130. 1950.

HALL, P. E TAYLOR, R. C.R. **La science politique et les trois néo-institutionnalismes**. Revue Française de Science Politique, v. 47, n. 3, pp. 469-496. 1997.

LELOUP, F., MOYART, L. E PECQUEUR, B. **La gouvernance territoriale comme un nouveau mode de coordination territoriale? Géographie, Économie, Société**. v. 7, n. 4, pp.321-332. 2005.

LEVY, J. CAPITAL SPATIAL. LEVY, J. E LUSSAULT, M. (dir.). Dictionnaire de la Géographie et de l'espace des sociétés. Paris, Belin, pp.514-516. 2003.

_____. **Le tournant géographique** : penser l'espace pour lire le monde. Paris, Belin. 1999.

_____. **L'espace légitime** : sur la dimension géographique de la fonction politique. Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. 1994.

_____(dir.) **Géographies du politique**. Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques et Espaces Temps. 1991.

LOSADA, P. R. **A lei dos Consórcios Públicos**: uma estratégia de fortalecimento da Federação brasileira para o desenvolvimento econômico e social**,** mimeo, 26p. 2008.

LUSSAULT, M. INSTITUTION. LÉVY, J. E LUSSAULT, M. (dir.). **Dictionnaire de la Géographie et de l'espace des sociétés**. Paris, Belin, pp.514-516. 2003.

MARCH, J. E OLSEN, J. **Rediscovering Institutions**: The Organisational Basis of Politics. New York, Free Press, 1989.

MEDEIROS, E. Territorial Cohesion: a conceptual analysis. Institute of Geography and Spatial Planning (IGOT), 2012, 36p. 2015. Disponível em: http://ww3.fl.ul.pt/pessoais/Eduardo_Medeiros/docs/PUB_PAP_EM_Territorial_Cohesion.pdf. Data de acesso: 4/04/2015.

NORTH, D. **Institution, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge, Cambridge University Press. 1990.

OFFNER, J. M. **Les territoires de l'action publique locale** : fausses pertinences et jeux d'écarts. Revue française de science politique, vol. 56, n. 1, pp. 27-47. 2006.

OLIVEIRA, F. **A Crise da Federação: da oligarquia à globalização**. Silva, P. L. B e Affonso, R. B. A. (orgs). A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados**.** São Paulo, FUNDAP, pp. 77-90. 1995.

OTHENGRAFEN, F. E CORNETT, A. **A Critical Assessment of the Added Value of Territorial Cohesion**. European Journal of Spatial Development**,** n. 53, 30p. 2013.

PLANCHE, J. **Société civile**: un acteur historique de la gouvernance. Paris, Editions Charles Léopold Mayer. 2007.

PRECEDO LEDO, A. **La ordenación territorial, ¿una frustración colectiva?** Revista Criterios: Revista de Pensamiento Político y Social, n. 7, dez., pp. 139-149. 2006.

_____, **A Nuevas realidades territoriales para el sigle XXI**. Madri, Editorial Sintesis. 2004.

RATZEL, F. **Géographie Politique**: les concepts fondamentaux. Paris, Fayard. 1987 [1897].

RODRIGUES, J. N. E MOSCARELLI F. **Os desafios do pacto federativo e da gestão**

territorial compartilhada na condução das políticas públicas brasileiras. Geotextos. Salvador, v. 11, n. 1. (no prelo). 2015.

_____. **Do comparatismo em Geografia**: uma leitura a partir dos modelos de Estado francês e brasileiro**.** GEOUSP: espaço e tempo. São Paulo, v. 31, pp. 119-130. 2012.

_____. N. **La coopération intercommunale, regards croisés entre la France et le Brésil.** (Tese de Doutorado) Doutorado em Geografia, Université Jean Moulin Lyon III, Lyon. 2010.

RODRIGUEZ, V. **Federalismo e Interesses Regionais**. Silva, P. L. B e Affonso, R. B. A. (orgs) A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados**.** São Paulo, FUNDAP, 1995.

RÜCKERT, A. **Políticas Territoriais, Crise Europeia e Fronteiras**. Perspectivas Comparadas entre a União Europeia e o Brasil. GEOUSP – Espaço e Tempo, São Paulo, n. 35, pp. 55-69. 2013.

SERVILLO, L. **Territorial Cohesion Discourses**: Hegemonic Strategic Concepts in European Spatial Planning. Planning Theory & Practice, v. 11, n. 3, pp. 397–416. 2010.

SILVA, C.M. **A princesinha do sertão agora é metrópole?! Uma análise do processo de metropolização de Feira de Santana.** Dissertação de Mestrado em Geografia. Universidade Federal da Bahia, Salvador. 2014.

SOUZA, C. **Políticas públicas**: uma revisão de literatura. Sociologias, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45. 2006.

STRELEC, T. E FONSECA, F. **Alcances e Limites da Lei dos Consórcios Públicos**: um balanço da experiência consorciativa no estado de São Paulo. Cadernos Adenauer XII Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos, n. 4. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, pp. 125-140. 2012.

VAN WELL, L. **Conceptualizing the logics of territorial cohesion**. European Planning Studies, v. 20, n. 9, pp.1549-1567. 2012.