

A Influência dos Contextos Locais de Governância na Capacidade de Gestão Estratégica de Trajectórias Territoriais de Desenvolvimento*

João FERMISSON

Geógrafo, Mestre em Gestão do Território

Membro Associado do REGÚRB – Laboratório de Análise e Investigação Regional e Urbana da Universidade de Évora

Resumo

Este artigo parte do reconhecimento da mutação que, ao longo das últimas décadas, tem caracterizado a evolução do perfil geoeconómico dos territórios locais e regionais. Esta mutação reflecte-se quer ao nível do respectivo posicionamento estratégico em relação à envolvente externa (por via de uma exposição acrescida às dinâmicas induzidas pelo processo de mundialização), quer ao nível do próprio conteúdo interno que define estes territórios enquanto unidades geoeconómicas relevantes.

O contexto descrito configura um leque alargado de desafios que possuem uma tradução relevante no domínio da construção e implementação de estratégias territoriais de desenvolvimento, aí se destacando o papel e a importância que os contextos locais de governância assumem/ poderão assumir nesse processo. As conclusões alcançadas realçam:

- a pertinência dos territórios locais e regionais enquanto espaços de promoção e gestão dos processos de desenvolvimento;*
- a centralidade dos actores locais na promoção e gestão dos processos de desenvolvimento territorial;*

* Este artigo corresponde a um resumo da dissertação apresentada pelo Autor em 2005 para obtenção do grau de Mestre em Gestão do Território conferido pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. A dissertação intitulou-se «Das Estratégias dos Actores à Estratégia do Território: o Papel dos Contextos Locais de Governância Face ao Processo de Mundialização» e foi orientada pela Prof. Doutora Regina Salvador, a quem manifesto mais uma vez o meu profundo reconhecimento pessoal.

- *a necessidade de articulação das estratégias próprias dos actores locais enquanto suporte da operacionalização de estratégias integradas de desenvolvimento territorial.*

Palavras-chave: Governância; Desenvolvimento Territorial; Gestão Estratégica; Actores Locais

Abstract

This article starts by recognising a number of changes affecting the geoeconomic profile of local and regional territories during the last decades. Such changes affect their strategic positioning in relation to their environment (by means of an increased exposition to globalisation effects), as well as their internal substance, which defines them as relevant geoeconomical units.

Such context brings a number of challenges which have a sound impact on the design and implementation of territorial development strategies, namely in what concerns the role and importance of local governance frameworks on that. The main conclusions highlight:

- *the relevance of local and regional territories as spaces to promote and manage development processes;*
- *the role of local actors in the promotion and management of territorial development processes;*
- *the need for an articulation between local actors' strategies, as they constitute the basis for implementing integrated territorial development strategies.*

Keywords: Governance; Territorial Development; Strategic Management; Local Actor

Résumé

Cet article reconnait la mutation que, au debout des dernières décades, ont caractérisé l'évolution du profil géoéconomique des territoires locales et régionales. Cette mutation se refléchie au niveau du positionnement stratégique en relation à l'environnement extérieur (par voie d'une exposition croissante aux dynamiques créés par le processus de mondialisation), et au niveau de son propre contenu interne qui défine ces territoires tandis qu'unités géoéconomiques relevantes.

Le contexte décrit représente un ensemble de défis qu'a une traduction relevante dans le domaine de la construction et implémentation de stratégies territoriales de développement. Et ont peut montrer aussi le papier et l'importance que les contextes locales de gouvernance peuvent assumer dans ce procès. Les conclusions on perme remarque:

- *la pertinence des territoires locales et régionales tandis que espaces de promotion et gestion des processus de développement;*
- *la centralité des acteurs locaux dans la promotion et gestion des processus de développement territorial;*
- *le besoin d'articulation des stratégies propres des acteurs locaux tandis que supporte de la opérationnalisation des stratégies integrées de développement territorial.*

Mots-clés: Gouvernance; Développement Territorial; Gestion Stratégique; Acteurs Locales.

1. Introdução

A intensificação e aprofundamento do processo de mundialização (económica, mas não só) está na base de uma profunda mudança do perfil geoeconómico dos territórios locais e regionais, seja em termos de *conteúdo interno* (lógica de estruturação enquanto entidade sócio-económica de base territorial), seja em termos de *posicionamento estratégico* em relação à sua envolvente externa (lógica de articulação com a economia mundial). Do ponto de vista do posicionamento estratégico, constata-se que o processo de mundialização tem contribuído activamente para incrementar a exposição destes territórios a dinâmicas ditas exógenas. Por esta razão, pode afirmar-se que o respectivo conteúdo interno resulta da conjugação entre factores/ mecanismos de natureza endógena e estímulos/ pressões exógenas que decorrem da sua abertura e inserção em contextos geoeconómicos mais amplos. Tal enquadramento justifica, na nossa opinião, o estudo das condições de gestão estratégica do desenvolvimento ao nível local/ regional e, em particular, da influência dos contextos de *governância*¹ subjacentes, procurando (i) identificar os principais aspectos que definem a especificidade dos contextos locais de governância e (ii) propor um quadro conceptual de referência para a construção e implementação de estratégias territorializadas de desenvolvimento.

¹ Ou de *governância territorial*, que, de acordo com Domingues (1998), pode ser definida como sendo «não só, o mero governo do território, mas todo o sistema de relações entre instituições, organizações e indivíduos, que assegura as escolhas colectivas e a sua concretização».

2. Os Territórios Locais e Regionais como Espaços de Acção Colectiva

A análise do significado geoeconómico dos territórios locais e regionais no actual contexto de mundialização constitui uma das temáticas que maior debate tem suscitado nos campos da Ciência e da Política Regional (bem como noutros domínios científicos e de intervenção política), enfatizando assim a sua relevância actual. Os paradigmas funcionalista e territorialista continuam a assumir-se enquanto referenciais teóricos privilegiados no âmbito desta análise, sugerindo leituras diferenciadas (e mesmo opostas) cujo confronto alerta para a complexidade dos actuais modos de regulação sócio-económica. Deste confronto resulta, em particular, uma avaliação diferenciada (ou mesmo divergente) da capacidade local de gestão estratégica de trajectórias de desenvolvimento, facto que possui especial relevância enquanto condicionante ao nível do desenho e implementação de estratégias de desenvolvimento local e regional.

Para os defensores do paradigma funcionalista, o processo de mundialização está na génese de uma exposição acrescida dos territórios locais e regionais a factores e dinâmicas de transformação que lhes são largamente exteriores, aí se destacando o impacte decorrente quer da consolidação de blocos económicos de âmbito supranacional (ao nível macroeconómico), quer da afirmação do poder exercido por agentes económicos dotados de forte mobilidade, designadamente empresas multinacionais (ao nível microeconómico). Nesta perspectiva, os territórios locais e regionais desempenham (e/ou são chamados a desempenhar) um papel específico no quadro mais amplo da geografia económica mundial, o qual é função da combinatória que define o respectivo padrão de vantagens competitivas e, conseqüentemente, o seu nível de atractividade sobre a referida tipologia de agentes económicos.

Do ponto de vista do paradigma territorialista, estes territórios assumem-se (ou devem assumir-se) enquanto espaços de integração capitalista, industrial, técnica e social por via da consolidação de lógicas de estruturação próprias que se apoiam em três factores principais: **(i)** uma forte identidade sócio-cultural, **(ii)** uma dinâmica económica consistente e sistémica de raiz endógena, e **(iii)** uma elevada capacidade de regulação local das interacções produtivas e sociais. No que respeita à interacção com a economia mundial, «a condição mínima para que se atribua aos fenómenos económicos inscritos a nível local a natureza de elementos constituintes de uma dinâmica local é que os respectivos meios denotem iniciativa e capacidade de reordenação dos estímulos externos, (...) [possuindo os] agentes locais margens de acção que, no mínimo, sejam de atracção e, no máximo, sejam de estruturação sistémica» (Reis, 1992)².

² De acordo com este Autor, «a atracção pode resultar de os actores locais mobilizarem recursos ou capacidades de acção local para promoverem a instalação de agentes produtivos (originários do meio ou do exterior)». Por seu turno, «a estruturação sistémica pressupõe uma densidade e uma maturação industrial

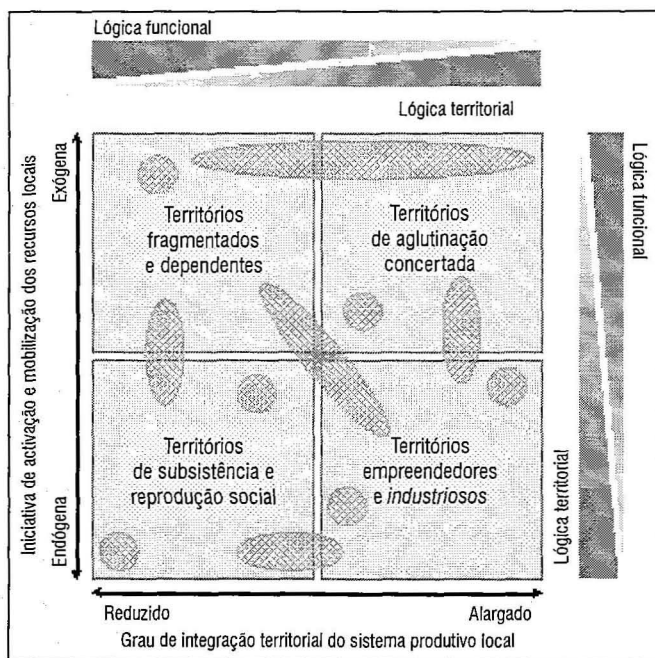
Muito embora a possibilidade de construção de uma síntese integradora de ambas as perspectivas seja limitada, dadas as divergências em presença, deve salientar-se que diversos estudos empíricos referenciados a territórios concretos têm demonstrado a validade (mesmo que parcial) de ambos os paradigmas enquanto quadros de análise e interpretação das actuais modalidades de vinculação espacial das actividades económicas (Storper e Harrison, 1994). Assim, assumindo a realidade territorial enquanto reflexo das dinâmicas económicas actualmente em curso (muitas vezes contraditórias), pode considerar-se que cada território exprime uma combinação particular de lógicas de cariz funcionalista e territorialista, evidenciando desta forma a relação de *geometria variável* que caracteriza a coexistência entre ambas. Esta assunção, claramente vinculada às evidências empíricas que vêm sendo demonstradas por diversos autores, admite, portanto, que estes dois referenciais «são ambos constituintes das novas realidades económicas posteriores à crise do início dos anos 70 e são parte da transição para um novo modo de regulação das economias» (Reis, 1992). Em termos operacionais, o que a ideia de combinação de geometria variável traz associada é que os territórios locais e regionais são espaços marcados pela diversidade e complexidade das formas de estruturação económica (e social), resultando frequentemente da sobreposição, ou mesmo conflito, entre diferentes lógicas de desenvolvimento. A fig. 1 ilustra esquematicamente as macro-combinações decorrentes do cruzamento simples entre duas variáveis com relevância neste domínio, a saber, (i) a iniciativa de activação e mobilização dos recursos locais e (ii) o grau de integração territorial do sistema produtivo local.

O panorama fornecido por este conjunto esquemático de macro-combinações traduz, de algum modo, a heterogeneidade de contextos territoriais que molda a geografia económica mundial e, muito em particular, a multiplicidade de problemáticas que estes colocam em matéria de promoção e gestão de trajectórias de desenvolvimento. Por outro lado, enfatiza ainda a presença de fileiras produtivas distintas num mesmo espaço territorial, sujeitas a diferentes lógicas de estruturação (por oposição a uma situação mono-sectorial) e, portanto, a existência de tensões diversas que alimentam a sua complexidade e relevância enquanto unidade geoeconómica³. A ideia central que importa aqui reter é a de que o dese-

local bastante elevadas. Circunstâncias deste tipo ocorrem quando o sistema industrial local está suficientemente integrado de modo a permitir uma organização completa que assegure a produção de bens de equipamento especialmente vocacionados para a indústria local, uma complexa divisão do trabalho industrial, um sistema de inovação e de *marketing*. Um sistema deste género – que constitui mais um tipo-ideal do que uma realidade empírica – há-de ter, simultaneamente, relevância quantitativa, capacidade de abertura ao exterior e possibilidades de cooperação industrial».

³ Nesta óptica, fará sentido entender os *aparelhos de produção* locais e regionais enquanto *superconjuntos de sistemas produtivos*, objecto das políticas de desenvolvimento implementadas a essas escalas, possuindo os *sistemas produtivos* propriamente ditos (isto é, um sistema *input-output* sujeito a um determinado modo de organização) um maior ou menor grau de integração territorial. A este respeito, ver Storper e Harrison, 1994.

Figura 1 – Macro-Tipologia Territorial da Articulação entre Lógicas Funcionalistas e Territorialistas



Fonte: elaboração própria

nhos de estratégias de desenvolvimento local e regional deve atender às características específicas dos territórios sob os quais incidem, tendo em conta a respectiva trajetória evolutiva e as diferentes modalidades de estruturação económica e social que os definem. À luz do que vem sendo exposto, tais estratégias implicam a consideração de duas lógicas de actuação diferentes, mas complementares:

- por um lado, através da gestão do modo de inserção dos territórios locais e regionais no processo de mundialização (p.ex. *marketing* territorial), o que implica o conhecimento aprofundado da respectiva envolvente externa e a identificação dos factores distintivos por via dos quais podem explorar vantagens comparativas (perspectiva funcionalista);
- por outro, através da identificação e mobilização integral dos recursos locais (entendidos em sentido amplo) que contribuem para a consolidação de uma lógica colectiva de promoção do desenvolvimento territorial, o que implica a adopção de mecanismos de gestão de vantagens competitivas sob liderança dos agentes locais (perspectiva territorialista).

Reconhecida a multiplicidade de situações que caracteriza a problemática do desenvolvimento territorial, em linha com a heterogeneidade dos próprios con-

textos territoriais onde a questão se coloca em termos concretos, é lícito admitir que é (sobretudo) a partir do seu *interior* que deve ser equacionada a formulação de estratégias de desenvolvimento. Tal raciocínio está suportado no reconhecimento de que as formas de regulação de âmbito local e regional constituem um factor que, como diversa literatura o demonstra, se tem revelado determinante na trajectória de desenvolvimento desses territórios (Reis, 1992; Benko, 1999; Benko e Lipietz, 1994 e 2000). Tais evidências atribuem, de forma muito clara, uma elevada centralidade ao entendimento dos territórios locais e regionais enquanto espaços de acção colectiva e, muito em particular, salientam a especificidade dos contextos locais de *governância*⁴. Por outras palavras, o que está efectivamente em causa neste domínio prende-se com a «identificação dos contextos do comportamento dos agentes» (Reis, 1992), isto é, com as características e as condições fornecidas pelos meios locais e regionais enquanto enquadramento particular da acção dos actores individuais e colectivos aí localizados.

Neste âmbito, pode atribuir-se aos territórios locais e regionais o carácter de *sistema decisional aberto*, seja porque congregam um número relativamente elevado e diversificado de actores e de interacções entre si, seja pelas articulações estabelecidas com a respectiva envolvente externa⁵. Assim, o conceito de *governância* aqui adoptado incide preferencialmente sobre a dimensão organizacional e sistémica que sustenta o *produto* das interacções estabelecidas entre actores que, embora prosseguindo missões e finalidades diferenciadas, se encontram implicados em processos de natureza colectiva. Consequentemente, por *governância* territorial entende-se, «não só, o mero governo do território, mas todo o sistema de relações entre instituições, organizações e indivíduos, que assegura as escolhas colectivas e a sua concretização» (Domingues, 1998). Assumimos, neste contexto, que a governância requer a «capacidade de ampliação dos recursos em conhecimento disponíveis e de geração de contextos de aprendizagem colectiva onde possam ser desenvolvidas, partilhadas e vertidas em visões estratégicas as novas formas de entendimento das dinâmicas espaciais» (OECD, 2001).

Neste sentido, a primeira ideia que contribui para definir a especificidade dos contextos locais de governância postula que «o que está principalmente em causa é o facto de os territórios serem espaços estruturados por relações densas, as quais, ao estabelecerem-se e ao desenvolverem-se, representam a própria genea-

⁴ É interessante referir que, como refere (Benko, 1999), a recuperação e aplicação do conceito de governância para o âmbito da Ciência Regional data do início dos anos 90, através do estudo de (Storper e Harrison, 1994). Para estes Autores, a governância corresponde ao modo de regulação das relações (especialmente não-mercantis) entre unidades produtivas, incluindo aqui a sua dimensão espacial. Contudo, salienta (Benko, 1999), «como é evidente, este conceito pode estender-se a todo e qualquer sistema territorializado de relações humanas».

⁵ Veja-se a aproximação teórica que vem sendo desenvolvida pela equipa de Pierre Veltz no *Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés* (LATTS).

logia dos processos que caracterizam o local, diferenciando-o» (Reis, 1996). Desta forma, reconhece-se explicitamente que «as contiguidades e as interdependências são recursos específicos dos territórios, no sentido em que retratam, mapeiam, as relações que os constituem» (Reis, 1996), fornecendo o suporte elementar da sua própria *densidade* e dinâmica interna.

A existência de fortes relações de pertença e identidade territorial por parte das comunidades locais e regionais de actores é, igualmente, outro dos factores que contribuem para a especificidade dos contextos locais de governância. Por oposição à *desterritorialização* que é frequentemente atribuída ao processo de mundialização, é frequentemente reportado o argumento de que «o enraizamento local dos actores conduz a uma espessura institucional que é entendida enquanto factor crucial de sucesso para as regiões numa economia crescentemente mundializada» (Dicken, 2003)⁶. Este enraizamento está, portanto, na base de uma lógica própria de organização colectiva que, constituindo a primeira esfera de contextualização da acção dos diferentes actores, é simultaneamente causa e efeito dessa *espessura institucional*⁷.

Por fim, a terceira ideia que aqui destacamos com maior ênfase prende-se a característica de abertura/ exposição à envolvente externa que caracteriza os territórios locais e regionais. Com efeito, «o local articula-se com os processos globais de regulação económica e há espaços de mediação entre estas duas esferas que, aliás, se não organizam segundo um mero esquema topológico, mas sim segundo um esquema relacional» (Reis, 1992). Consequentemente, os contextos locais de governância não podem ser entendidos de modo fechado e exclusivamente auto-centrado, antes se constituindo enquanto sistemas decisoriais abertos aos quais se reconhece uma maior ou menor margem de autonomia em função de características próprias que lhes definem a respectiva personalidade geoeconómica e sócio-cultural.

Nesta óptica, pode justamente atribuir-se à formação e consolidação de redes territorializadas de actores um papel fundamental não apenas ao nível da densificação do tecido sócio-económico dos territórios locais e regionais mas, igualmente (e sobretudo), ao fortalecimento das condições de gestão estratégica das respectivas trajectórias de desenvolvimento⁸. A equação daqui resultante pode

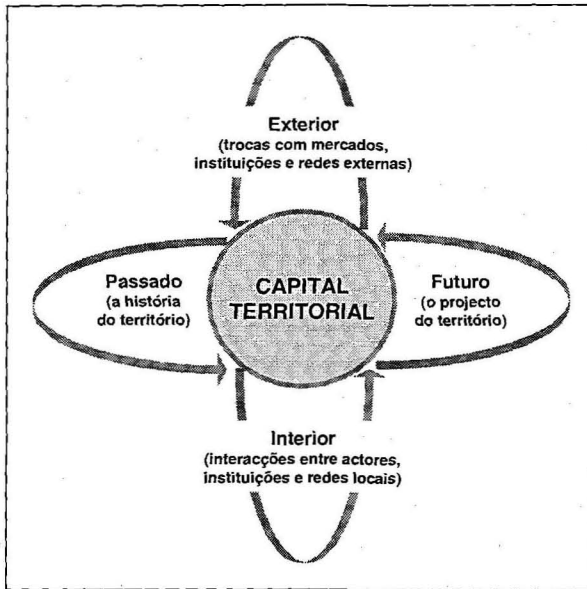
⁶ Este Autor tece uma crítica fundamentada ao efeito de *sobre-territorialização* que várias das abordagens territorialistas (como as enquadradas sob a égide do *Novo Localismo* e/ou do *Novo Regionalismo*) conferem à manifestação espacial dos processos de enraizamento, designadamente ao confinarem-nos aos âmbitos local e regional.

⁷ De acordo com (Castro Caldas, 2001), o conceito de *instituição* designa «quer os *sistemas de regras partilhadas*, quer os *sistemas de crenças* que os alimentam (...) [sendo que] uma característica fundamental destes sistemas é o facto de precederem os indivíduos e perdurarem para lá da sua existência. São transmitidos por herança, reproduzidos pelas práticas habituais dos agentes e embutidos na cultura».

⁸ De acordo com (Maillat et al, 1993), uma rede corresponde a um «conjunto formado por ligações seleccionadas e explícitas entre parceiros preferenciais inscritas na perspectiva das relações de mercado de uma empresa e da sua procura de recursos complementares com o objectivo principal de diminuição

ser traduzida através da noção de *capital territorial*, isto é, «o conjunto dos elementos de que dispõe o território ao nível material e imaterial e que podem constituir, nalguns aspectos, vantagens e, noutros, desvantagens» (Farrel et al, 1999) (fig. 2).

Figura 2 – Elementos de Definição do *Capital Territorial*



Fonte: G.FARRELL, S.THIRION e P.SOTO (1999)

De entre os diversos elementos referidos, aqueles que, na nossa perspectiva, mais directamente contribuem para precisar a especificidade dos contextos locais de governância podem ser assim definidos:

- contiguidade espacial – enquanto factor que, através da proximidade física, estimula o contacto entre os diversos actores, envolvendo-os directamente nos problemas e potencialidades de desenvolvimento dos territórios em que se encontram localizados;
- interacção permanente – enquanto factor que contribui de modo activo para a consolidação de territórios onde é patente o carácter sistémico da

da incerteza». Reconhece-se ainda que «as redes são caracterizadas pelo facto de não serem constituídas *a priori*, mas serem originadas pelas interacções estratégicas entre parceiros (...) repousando sobre um postulado largamente admitido: interdependência generalizada entre os agentes económicos com vista a retirar vantagens sinérgicas com outros agentes». Tais aspectos estruturantes são, na nossa perspectiva, frequentemente potenciados pela *estabilidade* oferecida por quadros territoriais concretos.

actuação dos diferentes actores, possibilitando a gestão territorializada das dinâmicas sócio-económicas geradas pela sua actividade e a incorporação de mecanismos de aprendizagem colectiva;

- abertura ao exterior – enquanto factor que permite a contínua adaptação do perfil geoeconómico local/ regional às dinâmicas emergentes em contextos mais amplos, evitando assim a degradação e/ou estagnação do potencial competitivo e a diminuição da propensão para a aprendizagem e inovação continuadas.

Como é evidente, é óbvio que nem todos os territórios locais e regionais apresentam o dinamismo e a densidade sócio-económica associada a determinados arquétipos consagrados na literatura de referência, tais como os *meios inovadores* e/ou os sistemas produtivos territorializados. A gama de situações muito diferenciadas que pode ser encontrada a este nível (ver fig. 1) suscita, inequivocamente, uma abordagem menos padronizada que reflecta as especificidades de cada realidade territorial concreta. Porém, na perspectiva que vimos defendendo, tal não significa que a matriz local de governância deixe de ser um (porventura o) factor decisivo na respectiva trajectória de desenvolvimento. Este raciocínio recupera, assim, a ideia de que «a região não é pois um objecto com realidade em si (...) [e se] existe, é um espaço vivido» (Frémont, 1980).

Em síntese, julgamos poder concluir que os territórios locais e regionais são entidades internamente complexas e sujeitas a mecanismos próprios de regulação, sendo que, por outro lado, «a análise do local, devendo assumir a natureza complexa da fenomenologia económica e social aí representada, não deve, pois, ser localista» (Reis, 1992). São estes os principais argumentos que, na nossa opinião, definem a especificidade dos contextos locais de governância e influenciam o processo de formação e implementação de estratégias territoriais fundadas na articulação dos actores locais.

3. Natureza, Articulação e Vinculação Espacial dos Actores Locais

O conceito de território tem vindo a ser abordado pelas mais diversas especialidades em múltiplos sentidos e com múltiplas finalidades. Porém, quando colocado no âmbito das questões relacionadas com o respectivo desenvolvimento enquanto unidade sócio-económica, o conceito de território tende a ser caracterizado e definido pela «capacidade dos seus actores na definição e realização dos seus projectos (...) [dado que] o sistema territorial propriamente dito *não tem projectos*: existe aí uma impossibilidade conceptual» (Eckert, 1996).

O quadro de leitura proposto apela, portanto, à identificação e análise dos mecanismos *internos* responsáveis pela estruturação económica e social dos terri-

tórios locais e regionais e, naturalmente, pelos modos de regulação que os orientam. Como tal, o conceito de território aqui adoptado corresponde ao «resultado de um processo de construção decorrente das estratégias dos actores e dos fenómenos de aprendizagem colectiva» (Maillat, 1997). A compreensão da natureza dos actores locais⁹ e das suas estratégias, bem como da respectiva articulação e vinculação espacial, constitui, assim, um passo incontornável para o entendimento dos modos de regulação dos territórios locais e regionais.

O panorama oferecido pela produção das várias ciências sociais (em particular da Economia e da Sociologia) ao longo das últimas décadas no domínio da explicação da lógica organizativa dos sistemas sócio-económicos é bastante rica e contrastada. Estes contrastes podem ser federados em torno de duas concepções teóricas principais que revestem uma natureza oposta entre si e cuja descrição importa aqui sintetizar¹⁰.

A primeira destas concepções (conotada com a Economia Neoclássica e a Sociologia dos Actores) atribui ao actor (ou conjunto de actores) o papel determinante na organização dos sistemas sócio-económicos, cuja estrutura decorre da acção daqueles. O actor é aqui definido pela racionalidade instrumental que caracteriza a sua acção, sendo o respectivo comportamento orientado pela prossecução dos seus interesses próprios e calibrado pela maximização da utilidade de cada uma das alternativas de que dispõe. A ordem sócio-económica do conjunto é, portanto, um «resultado não intencional das acções de uma multidão de indivíduos que perseguem os seus interesses próprios» (Castro Caldas, 2001), admitindo-se que tal equilíbrio é possibilitado através de um regime de economia de mercado perfeita. A principal crítica a esta concepção decorre do conjunto de pressupostos adstritos ao perfeito funcionamento do mercado, dadas as evidências empíricas em termos da sua não verificação.

A segunda destas concepções (conotada com a *velha* Economia Institucionalista e a Sociologia das Estruturas), por seu turno, entende o actor como «um objecto social e a sua acção (...) um resultado de forças que lhe são exteriores» (Castro Caldas, 2001), isto é, radicadas no próprio sistema sócio-económico. Neste sentido, «quanto mais se fala da sociedade, menos se fala dos actores sociais, uma vez que estes são apenas concebidos como portadores dos atributos próprios do lugar que ocupam no sistema social» (Touraine, 1996). Esta concepção acentua, portanto, (i) a centralidade das relações de poder na sociedade, contrapondo grupos sociais *dominantes* a grupos sociais *dominados*, e (ii) o peso assumido pelas instituições (p.ex. convenções sociais, hábitos, costumes) na modelação do comportamento

⁹ Por actores locais entendemos não apenas os actores de base estritamente local (p.ex. Autarquias Locais) mas também aqueles cuja acção, embora possuindo um âmbito geográfico mais alargado, exerce importantes influências a nível local (p.ex. organismos da Administração Central, empresas multinacionais).

¹⁰ Apoiamo-nos, sobretudo, nos trabalhos de (Touraine, 1996), (Guerra, 2000a) e (Castro Caldas, 2001).

dos actores. A principal crítica a esta concepção decorre do papel de profunda dependência dos actores aos processos de *socialização* a que estão sujeitos, tornando-os pouco capazes de desenvolverem comportamentos autónomos e deliberados.

A clara oposição que caracteriza as duas concepções expostas é ampliada ainda por dois aspectos que têm vindo a retardar a consolidação de um corpo teórico robusto: a ocorrência de trajectórias divergentes na evolução dos vários contributos disciplinares (considerando apenas a Economia e a Sociologia) e a ausência de sinais claros que, no interior de cada disciplina, evidenciem o abandono das posições originais (Castro Caldas, 2001)¹¹. Em qualquer caso, parece ser partilhada a insatisfação em torno da capacidade explicativa de cada uma das concepções tomadas isoladamente.

Muito embora a ausência de um referencial teórico consolidado continue a obstar a uma leitura integrada da natureza dos actores e do sistema sócio-económico em que aqueles se integram, constata-se que alguns contributos vêm sendo desenvolvidos nesse sentido. Neste âmbito, «a tentativa de reconciliação destas dicotomias tem vindo, a par (...) da procura de matrizes teóricas de suporte à acção, a tomar corpo no que poderemos apelidar de *teoria da acção*» (Guerra, 2000a). O interesse detido por esta *corrente emergente* radica na necessidade de aprofundamento das relações entre teoria e prática (usualmente associadas às metodologias de investigação-acção), organizando-se em torno de três objectivos estreitamente interligados: (i) a produção de conhecimento sobre a realidade, (ii) a introdução de transformações numa determinada situação com o propósito de dar solução a problemas como tais identificados e (iii) o desenvolvimento de um processo de aprendizagem social, envolvendo todos os participantes no quadro dos processos de transformação social, cultural e política.

Enquanto tentativa de integração das duas concepções teóricas que foram inicialmente expostas, orientada para a aplicação a sistemas de acção concretos, a designada teoria da acção assenta em quatro postulados principais (Guerra, 2000a):

- o actor (individual ou colectivo) define-se pela sua capacidade de cálculo e escolha num contexto de *racionalidade limitada*, seja por via dos constrangimentos que o sistema lhe impõe, seja por via do desconhecimento dos contextos de acção e/ou das consequências da sua acção;
- as estruturas são produzidas num contexto de acção colectiva e, nesse sentido, colectivamente suportadas pelos actores, assumindo-se assim enquanto

¹¹ Como refere este Autor, «enquanto em Economia a escolha racional e interessada começa a recuar para dar algum espaço ao *comportamento guiado por normas ou regras* (...), a Sociologia fez o movimento contrário, abrindo campo para a criatividade e a deliberação, não que Giddens (...) descreve como uma 'rejeição da tendência (...) para ver o comportamento humano como um resultado de forças que os actores nem controlam nem compreendem'».

soluções provisórias e contingentes de organização dos sistemas encontradas pelos actores com base em recursos e capacidades específicas e historicamente datadas;

- a mudança é possível através de uma acção concertada de actores em função de objectivos colectivamente definidos, podendo dizer-se que são os actores actuais que orientam os *sistemas de acção concretos*;
- as relações sociais não são indiferentes às relações de poder, pelo que todas as *negociações* entre actores assentam numa base de interacções desiguais que possuem na sua génese factores de natureza diversa (económicos, culturais, simbólicos, etc.).

No quadro particular da análise territorial, estes elementos carecem de ser complementados com a interpretação dos aspectos relacionados com a vinculação espacial dos actores. Com efeito, uma das questões que mais frequentemente é apontada na literatura reside nas formas de enraizamento dos actores na dinâmica dos territórios locais e regionais. Este aspecto, muito valorizado no âmbito da abordagem territorialista, considera estes processos como «prenúncio de formas complexas de relação dos homens com os territórios que podem ser vistas (...) não apenas como indutoras de localizações, mas também como geradoras de processos reticulares, isto é, de fenómenos locais de acumulação e adensamento, na base de processos endógenos» (Reis, 1992)¹². Neste quadro, são três as dimensões fundamentais que definem a natureza do enraizamento dos actores (Dicken 2003):

- enraizamento societal – respeitante à importância do contexto sócio-cultural de onde o actor (individual ou colectivo) é originário no respectivo padrão comportamental (nesse contexto originário ou fora dele);
- enraizamento em redes – respeitante à importância da inserção em redes geradoras de relacionamentos estáveis e de parceria com outros actores (independentemente da ancoragem – ou não – a contextos geográficos específicos);
- enraizamento territorial – respeitante à importância da ancoragem a territórios ou lugares específicos (considerando, para além da simples localização, as formas de interacção com o tecido económico e as dinâmicas sociais aí presentes).

¹² Conforme referem (Maillat et al, 1993), «uma economia reticular é aquela em que o aspecto dominante da criação de valor consiste em arquitecturas flexíveis e interligadas que permitem a gestão das relações individuais e de conjunto».

Tendo por base este enquadramento, fica reforçada a ideia de que a identificação dos actores relevantes na definição e implementação de estratégias territoriais de desenvolvimento não pode restringir-se a uma interpretação *localista*, dada a diversidade de lógicas de vinculação espacial potencialmente em presença. Da mesma maneira, fica igualmente enfatizada a necessidade de uma leitura «em que não surja iludida a complexidade decorrente da interacção entre agentes que agem com base em racionalidades diferentes» (Henriques, 1985).

Do ponto de vista puramente conceptual, a regulação territorial das relações entre actores locais pressupõe mecanismos próprios que, de algum modo, equivalam à existência de um *sistema de pilotagem* que enquadre tais dinâmicas (Eckert, 1996). Este sistema corresponde à «representação dos projectos e das decisões dos actores e [a]o lugar onde se realiza a arbitragem entre as necessidades, as preferências, os projectos dos actores, e onde se efectua a atribuição dos meios disponíveis» (Eckert, 1996). Muito embora este esquema conceptual possa revelar alguma utilidade para efeitos teóricos e analíticos, são no entanto reconhecidas as limitações que apresenta enquanto modelo explicativo da realidade, dado que «implica *evidentemente* considerar o sistema de pilotagem como uma pura abstracção, uma construção logicamente necessária mas que não possui correspondência real» (Eckert, 1996).

Em termos metodológicos, esta constatação implica que se atribua uma clara centralidade à interpretação das condições *materiais* que enquadram os processos *concretos* de regulação territorial. A este respeito, importa salientar que «atender às práticas sociais e económicas não significa, apenas, nem sequer principalmente, aderir a uma apreciação atomizada, individualista, das actividades rotinizadas do dia-a-dia (...) [mas antes] valorizar as situações de co-presença, isto é, os *contextos de associação* que integram os indivíduos» (Reis, 1990). Tal valorização, que ganha natureza estruturante quando se procura aferir «os *padrões de interacção* que se estabelecem e, através dos seus impactos na experiência humana, a sua condição de *fundação para a motivação de práticas futuras*» (Storper, citado em Reis, 1990), é, seguramente, uma das vias mais relevantes para o estudo dos contextos locais de governância.

Em síntese, da leitura aqui efectuada são essencialmente três os aspectos que, em nossa opinião, devem ser realçados enquanto ponto de partida para equacionar a gestão estratégica do território (abordada no ponto seguinte): o primeiro aspecto reside na natureza heterogénea dos actores locais, base fundamental das dinâmicas territoriais, facto que se repercute na diversidade (e, inclusivamente, na oposição) de comportamentos estratégicos ao nível local e regional; o segundo aspecto consiste na influência (variável) dos contextos locais de governância sobre o comportamento dos actores, na medida em que os mecanismos de regulação associados contribuem para enquadrar os relacionamentos entre

actores e, com estes, as próprias condições de reprodução sócio-económica local¹³; por fim, o terceiro aspecto insiste na ideia de que «o desenvolvimento local e regional é, por vezes, mais uma aproximação de racionalidades do que um projecto racionalizado» (Guerra, 2000b), o que traduz a complexidade dos processos de formação e implementação de estratégias territoriais.

4. A Gestão Estratégica do Território como Processo Partilhado

A complexidade sócio-económica que caracteriza os territórios locais e regionais está na base de problemas e desafios específicos em matéria de gestão estratégica de trajectórias de desenvolvimento. Tal especificidade decorre, essencialmente, da necessidade de articulação das estratégias próprias dos principais actores locais, dado o entendimento anteriormente exposto de que «os territórios são construídos pelas acções e pelos projectos dos actores» (Meunier-Chabert, 2001).

No sentido descrito, compreende-se intuitivamente que a definição e implementação de estratégias territoriais de desenvolvimento implica a consideração da multiplicidade de visões presentes em cada território particular. Com efeito, e tal como vem sendo reconhecido no âmbito de diversas contribuições teóricas, são várias as razões que justificam essa abordagem, como sendo (OECD, 2001):

- a dispersão de iniciativas e recursos por diferentes actores (públicos e privados);
- o reconhecimento de dependências mútuas na operacionalização de estratégias;
- a inexistência de uma lógica racionalizadora e integradora das acções no território.

Este conjunto de razões (e, muito especialmente, o seu reconhecimento colectivo) está na génese de novas abordagens no domínio do desenvolvimento territorial, aí relevando a importância de variáveis que integram os contributos institucionais e políticos, o papel das representações colectivas e das solidariedades comunitárias. Porém, tal como foi referido anteriormente, é importante reter como pressuposto básico a «existência de agentes com desigual capacidade de negociação, interesses contraditórios e estratégias eventualmente antagónicas» (Henriques, 1985). De entre os diversos *drivers* que têm vindo a alimentar este debate, são essencialmente três aqueles aos quais dedicamos aqui maior atenção: **(i)** a liderança dos processos locais e regionais de desenvolvimento, **(ii)** as condi-

¹³ Facto que é realçado em diversos estudos recentes, não obstante persistirem dificuldades significativas ao nível da *medição* deste contributo. Ver, a este respeito, o trabalho de (Le Galès, 2003).

ções de apropriação colectiva das estratégias territoriais e **(iii)** o nível de formalização das estratégias territoriais.

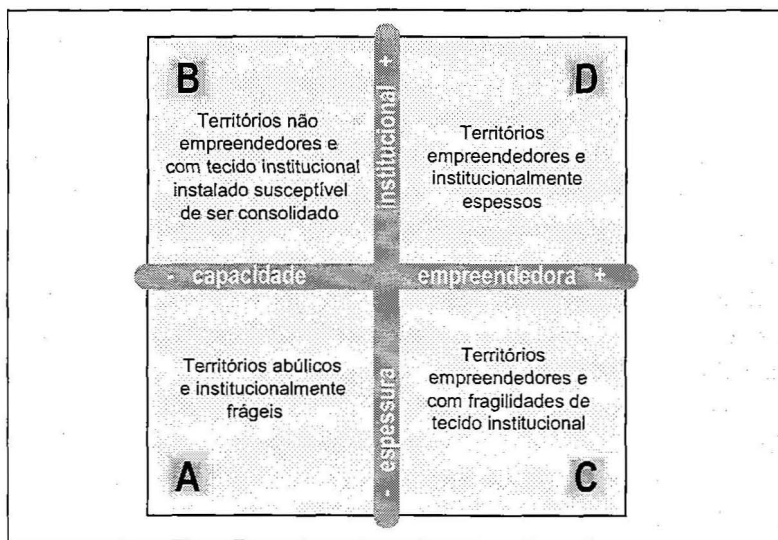
O primeiro aspecto identificado deve a sua pertinência à necessidade de organização colectiva da multiplicidade de actores presentes em cada contexto territorial específico, numa óptica de prossecução do interesse público (que é intrínseca à própria natureza da problemática do desenvolvimento territorial). A ausência de correspondência absoluta com a realidade que caracteriza os *sistemas de pilotagem territorial* requer, portanto, a iniciativa de actores concretos que assumam a liderança ao nível da concepção e implementação de estratégias de desenvolvimento territorial.

A questão da liderança é, no quadro que vem sendo defendido, uma questão central por duas razões principais: por um lado, pela natureza das reais possibilidades ou condições que enquadram a gestão da acção de múltiplos actores; por outro, pelo tipo de perfil exigível aos actores a quem essa capacidade possa ser colectivamente reconhecida. No primeiro caso, parece poder afirmar-se que a questão da liderança é, antes de mais, condicionada pelos contextos de governância específicos de cada território em particular, aí avultando as respectivas densidade institucional e capacidade empreendedora (Figueiredo, 2002). O recurso a uma tipificação elementar assente no cruzamento destas variáveis permite diferenciar quatro arquétipos territoriais distintos que, em termos esquemáticos, possibilita a análise exploratória da diversidade de situações à luz da qual devem ser aferidas as possibilidades e condições de liderança (fig. 3):

- territórios abúlicos e institucionalmente frágeis – caracterizados pela profunda debilidade quer do tecido sócio-económico local, quer dos mecanismos de regulação que estão na base da capacidade de organização colectiva dos recursos mobilizáveis para o desenvolvimento territorial; este tipo de contextos define-se pela (quasi-)ausência de uma liderança clara e, cumulativamente, pela presença de condições de base que dificultam a sua afirmação;
- territórios não empreendedores e com tecido institucional instalado susceptível de ser consolidado – caracterizados pelo fraco dinamismo do tecido sócio-económico local, a que acresce ainda um contributo limitado da capacidade institucional disponível para o seu robustecimento; este tipo de contextos define-se pela insuficiente afirmação do tecido institucional instalado, o qual configura, no entanto, o principal germe de geração de dinâmicas endógenas de desenvolvimento;
- territórios empreendedores e com fragilidades de tecido institucional – caracterizados pela prevalência de dinâmicas difusas (geralmente suportadas pelo tecido empresarial) em relação à articulação e concertação das

- respectivas estratégias; este tipo de contextos define-se pela falta de uma liderança que organize as capacidades económicas existentes, limitando a sua integração numa óptica integrada de desenvolvimento territorial;
- territórios empreendedores e institucionalmente espessos – caracterizados pela elevada robustez e dinâmica do(s) sistema(s) sócio-productivo(s) locais e pela existência de condições de suporte institucional que valorizam as potencialidades existentes; este tipo de contextos define-se pela solidez dos mecanismos de regulação local, apoiando-se em mecanismos de liderança partilhados entre os principais actores locais.

Figura 3 – Tipificação da Capacidade Empreendedora e da Espessura Institucional Presente nos Territórios Locais e Regionais



Fonte: Figueiredo (2002)

Como se pode depreender a partir desta análise exploratória, a questão da liderança dos processos de gestão estratégica do território deve ser aferida em função das especificidades dos contextos locais de governância. A consideração destas especificidades implica, portanto, a ausência de leis gerais, reafirmando a heterogeneidade dos territórios locais e regionais e a diversidade dos problemas, desafios e formas de actuação que emergem de cada situação particular.

No que respeita ao segundo caso referido (a identificação dos actores com capacidade de liderança colectiva), deve começar-se por recordar o ponto de partida do debate: «nenhum indivíduo ou instituição local está em posição, por si só, de promover o desenvolvimento económico integral e efectivo de uma comunida-

de» (Desantis e Stough, 1999). Esta constatação questiona explicitamente as modalidades tradicionais de exercício da liderança colectiva, maioritariamente caracterizadas pela natureza hierárquica que define a distribuição do poder.

A emergência de novos conceitos de liderança constitui uma resposta que, tanto ao nível académico como político, visa estabelecer um referencial (teórico e prático) adequado aos desafios que decorrem da complexificação das realidades políticas, sócio-económicas e territoriais. No domínio particular do desenvolvimento territorial, vários são os contributos que redefinem a liderança colectiva como estando suportada no «relacionamento colaborativo entre actores institucionais locais e na confiança e cooperação mútuas» (Desantis e Stough, 1999). Tal interpretação é, de resto, consistente com o discurso produzido no seio da perspectiva territorialista do desenvolvimento local e regional e, em particular, no domínio específico da governância territorial.

Muito embora tenha já sido assinalada a heterogeneidade e diversidade de situações, a evidência empírica parece continuar a atribuir às autoridades públicas de base local/ regional um papel preponderante na liderança dos processos de desenvolvimento territorial (Henriques, 1985). Este facto não pode ser desligado quer do *interesse público* que reveste a problemática do desenvolvimento territorial (cuja prossecução compete, por definição, ao Estado, nos seus diferentes níveis), quer do menor envolvimento do sector privado (p.ex. em termos de áreas preferenciais de actuação e de recursos alocados – muitas vezes provenientes do apoio financeiro do próprio sector público). Neste sentido, tal protagonismo parece justificar-se pelo facto de os actores públicos locais/regionais personificarem de forma *socialmente legitimada* o interesse público tomado na sua globalidade (por via do regime democrático), diferenciando-se assim de outros actores colectivos a quem são geralmente apontados interesses específicos e/ou falta de representatividade/ legitimidade para o efeito. Contudo, assumem igualmente alguma representatividade as situações de liderança encabeçadas pelos designados *agentes de mediação*, tipicamente constituídas por associações e agências de desenvolvimento local/ regional, facto que não deixa de constituir uma repercussão da designada *crise de autoridade* do Estado. Em qualquer caso, a afirmação de uma liderança eficaz e colectivamente reconhecida depende, sobretudo, da «capacidade de interferir nos processos de transformação das estruturas territoriais (...) [e da] capacidade de impor vínculos, de influenciar as decisões dos outros agentes e de intervir directamente no processo de realização do projecto proposto» (Henriques, 1985).

O segundo aspecto identificado no debate sobre a gestão estratégica do território prende-se com as próprias condições de apropriação colectiva das estratégias territoriais. Também aqui se pode verificar a influência exercida pelos contextos locais de governância, na medida em que estes traduzem o quadro de rela-

cionamento entre actores locais e, conseqüentemente, o seu envolvimento ao nível de articulação de estratégias com reflexos directos e indirectos no desenvolvimento territorial.

Ao assumir a necessidade de envolvimento de uma gama diversificada de actores na gestão estratégica do território, bem como de identificação de uma liderança institucional para o processo, está-se implicitamente a questionar as modalidades respeitantes à sua inclusão activa. Sendo certo que «a mobilização da inteligência é tanto mais eficaz quanto se inscreve no quadro de um projecto explícito e conhecido de todos» (Godet, 1993), pode então concluir-se pela importância que reveste a construção de representações colectivas do desenvolvimento, base para a definição e implementação participada das estratégias de desenvolvimento territorial. Desta forma, considera-se que, «para o efeito do processo de decisão estratégico, decidir não é suficiente, é preciso advogar publicamente a fundamentação das decisões e encontrar apoios que as suportem num contexto de diversidade de interesses» (Guerra, 2000b).

O desafio associado à apropriação colectiva das estratégias territoriais implica, portanto, a verificação de condições que suportam a forma e intensidade de inclusão dos actores locais relevantes. No essencial, tais condições podem ser agrupadas sequencialmente em torno de três estádios fundamentais¹⁴:

- sensibilização para problemas/ desafios colectivos, na medida em que a condição elementar para que um actor se envolva num projecto colectivo reside na percepção dessa necessidade;
- identificação com a estratégia territorial proposta, na medida em que o aprofundamento desse envolvimento pressupõe a sua concordância com a representação do futuro defendida pelo colectivo;
- decisão de envolvimento directo, na medida em que o envolvimento ganha expressão máxima quando são gerados compromissos e responsabilidades, bem como alocação de recursos próprios ao projecto colectivo.

O terceiro aspecto identificado no debate sobre a gestão estratégica do território reside, por seu turno, no nível de formalização das estratégias territoriais de natureza colectiva. A pertinência deste aspecto explica-se, fundamentalmente, pelo facto de que «a formação de alianças e a institucionalização da acção colectiva num território é sempre, quando existe, um resultado frágil e nunca completamente estabilizado» (Le Galès, 2003).

A complexidade intrínseca aos processos de gestão estratégica do território advém, como vem sendo salientado, da multiplicidade de interesses e expectativas formadas ao nível de cada actor. A este título, pode seguramente afirmar-se

¹⁴ Desenvolvimento nosso a partir de (Henriques, 1985), que considera que «um planeamento regional como *diálogo* pretende-se imbuído de uma *cultura estratégica*: antecipação (*vigília prospectiva*), acção (*vontade estratégica*) e envolvimento (*mobilização colectiva*)».

que a existência de divergências entre actores é inevitável, embora o grau de conflitualidade e/ou de capacidade para proceder à articulação conjunta de estratégias seja variável. Esta é, de resto, uma das áreas em que a natureza dos contextos locais de governância se revela mais determinante para a definição e implementação de estratégias territoriais.

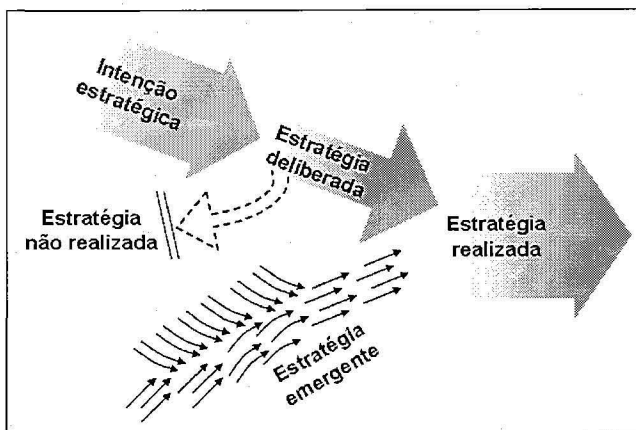
Do ponto de vista da teoria do planeamento regional e local, verifica-se que as abordagens mais recentes têm vindo a dedicar especial atenção às condições que enquadram os processos de produção e activação das estratégias territoriais (OECD, 2001). As visões anteriormente dominantes, suportadas numa visão racionalista, hierárquica e determinística do processo de planeamento e culminantes na produção do plano-documento estão, conseqüentemente, a perder expressão. Ao nível da prática, por seu turno, conclui-se agora que «o êxito ou o fracasso de uma estratégia depende da forma como se estruturam os interesses e as relações entre os actores, ou seja, a capacidade colectiva de observar a realidade local, de articular as prioridades e de se concertar sobre a organização dos recursos disponíveis (Farrel et al, 1999). Neste sentido, defende-se que, «para conciliar as posições divergentes ou solucionar os conflitos desde há muito sem solução, é necessário elaborar pontos de vista comuns» (Farrel et al, 1999).

A definição e comunicação destes *pontos de vista comuns* têm sido frequentemente efectuadas no âmbito da realização de processos de planeamento estratégico territorial, sendo a sua formalização consolidada através do *plano-documento*. Na concepção de planeamento anteriormente dominante este *plano-documento* era entendido enquanto principal *produto* do processo de planeamento, aí se antecipando os desafios colocados pelo futuro e definindo com razoável precisão as formas de intervenção consideradas mais adequadas. Contudo, a realidade encarregou-se de demonstrar a inadequação desta concepção de planeamento em relação às dinâmicas económicas, políticas, sociais e territoriais sobre as quais pretendia intervir. Com efeito, a análise dos resultados do planeamento estratégico permite aferir diferenças significativas entre a *intenção estratégica original* e a *estratégia realizada* de facto, o que decorre da conjugação de dois processos fundamentais e complementares (fig. 4) (Mintzberg, 2000):

- por um lado, através do abandono de intenções iniciais que, entretanto, se revelam desadequadas (*estratégia não realizada*), limitando assim o grau de aplicação do planeamento original (*estratégia deliberada*);
- por outro, através da incorporação de novos elementos surgidos ao longo do processo de implementação da estratégia inicialmente definida (*estratégia emergente*).

Estes elementos justificam que se considere o planeamento estratégico territorial (ou, mais correctamente, a gestão estratégica do território) como um

Figura 4 – Formas de Materialização da Acção Estratégica



Fonte: Mintzberg (2000)

processo continuado, perspectiva que «é dificilmente compatível com uma abordagem exclusivamente formal do planeamento regional (elaboração do *plano-documento*)» (Henriques, 1985). Assim, tendo em conta que a gestão estratégica territorial consiste na coordenação da acção desenvolvida pelos actores locais (considerando a sua envolvente externa) com vista a atingir objectivos definidos de forma colectiva, pode dizer-se que estes formam um quadro de referência que evolui com o tempo e que visa facilitar o processo de tomada de decisão. Da mesma maneira, pode concluir-se que a necessidade de incorporação das *estratégias emergentes* implica «ir *contratualizando* os consensos a curto e médio prazo» (Guerra, 2000b)¹⁵ através de um processo iterativo apoiado em instrumentos expeditos. A este respeito, convirá salientar a ideia de que «a clarificação de compromissos e a montagem do processo de acção e regulação colectiva é um jogo lento que se vai construindo pela acção» (Guerra, 2000b).

De acordo com a literatura analisada, um dos instrumentos mais frequentemente referenciados no âmbito da implementação das estratégias territoriais consiste no estabelecimento de parcerias (formais ou informais) entre os actores locais. Em termos genéricos, a parceria pode ser definida enquanto «processo pelo qual dois agentes ou mais, de natureza distinta, conservando a sua especificidade, se põem de acordo para realizar qualquer coisa num dado tempo, que é maior que a soma da sua acção, ou que não poderiam fazer sós, ou que é distinta do que já

¹⁵ Conforme refere Faludi, em (OECD, 2001), «o plano estratégico *per si* não é mais do que um registo momentâneo dos acordos alcançados»; no limite, defende este Autor que a *coordenação entre actores pode ser alcançada mesmo na ausência de um plano, dado que estes seguem as suas disposições não porque o plano guia a sua acção mas porque possuem um entendimento comum dos problemas.*

fizeram e que implica riscos e benefícios» (Estivill, citado por Monteiro e Simões, 1995). São três as condições geralmente associadas ao estabelecimento de parcerias:

- o reconhecimento pelos parceiros da complementaridade que os caracteriza;
- a conservação da função específica de cada parceiro;
- o consenso em torno de objectivos e meios (independentemente de possíveis benefícios distintos e/ou divergências noutros domínios de actividade).

Do ponto de vista das estratégias de desenvolvimento territorial, a activação deste instrumento pressupõe, portanto, a explicitação dos interesses e estratégias dos actores potencialmente implicados numa acção, bem como dos recursos próprios mobilizáveis para o efeito. Por esta via, é expectável a obtenção de níveis acrescidos de eficácia e eficiência na identificação e alocação dos recursos disponíveis a nível local/ regional para a materialização das estratégias definidas.

Em síntese, pensamos ter demonstrado que a gestão estratégica do território reveste um elevado grau de complexidade, sendo que «a identificação das *forças* estruturalmente determinadas e a identificação dos *agentes* dessas *forças* com poder para exercer uma influência decisiva no processo de desenvolvimento regional torna-se decisiva» (Henriques, 1985). Defende-se, neste sentido, a necessidade de consolidar mecanismos que permitam a operacionalização de estratégias territoriais com base na articulação dos diferentes actores locais, salientando o papel de uma liderança com capacidade de mobilização colectiva.

5. Conclusões e Implicações Práticas

Este artigo teve como ponto de partida o reconhecimento da mutação que, ao longo das últimas décadas, tem caracterizado a evolução do perfil geoeconómico dos territórios locais e regionais. Esta mutação reflecte-se quer ao nível do respectivo *posicionamento estratégico* em relação à envolvente externa (por via de uma exposição acrescida às dinâmicas induzidas pelo processo de mundialização), quer ao nível do próprio *conteúdo interno* que define estes territórios enquanto unidades geoeconómicas relevantes. O contexto descrito configura um leque alargado de desafios que possuem uma tradução relevante no domínio da construção e implementação de estratégias territoriais de desenvolvimento, aí se destacando o papel e a importância que os contextos locais de governância assumem/ poderão assumir nesse processo. De forma a melhor sistematizar os elementos conclusivos aqui apresentados, organizámos a sua exposição em torno de três ideias-chave:

- a primeira enfatiza a pertinência dos territórios locais e regionais enquanto espaços de promoção e gestão dos processos de desenvolvimento;
- a segunda defende a centralidade dos actores locais na promoção e gestão dos processos de desenvolvimento territorial;
- a terceira destaca a necessidade de articulação das estratégias próprias dos actores locais enquanto suporte da operacionalização de estratégias integradas de desenvolvimento territorial.

Em relação à primeira ideia-chave, a análise efectuada parece confirmar a persistência de uma forte territorialidade nos processos de (re)estruturação económica e social actualmente em curso, refutando o *fim da geografia* preconizado por algumas correntes de pensamento mais radicais sobre a mundialização. Contudo, afigura-se igualmente acertado evitar a adopção de uma visão localista de âmbito restrito (porque autárquica e limitativa), geralmente associada às abordagens conotadas com o designado *territorialismo alternativo*. Face a esta bipolarização das perspectivas teóricas analisadas, julgamos especialmente relevante o desenvolvimento de uma abordagem menos dicotómica que, afinal, a análise (empírica) de realidades territoriais concretas parece exigir.

Assim, em termos genéricos, pode dizer-se que cada território exprime uma determinada combinação localizada de diferentes lógicas de estruturação sócio-económica, as quais resultam quer do *modo de internalização* de estratégias induzidas a partir da envolvente externa (lógica funcionalista), quer da *densificação orgânica* de dinâmicas com origem marcadamente local (lógica territorialista). Neste sentido, revela-se pertinente entender os territórios locais e regionais enquanto espaços de promoção e gestão de trajectórias de desenvolvimento próprias, dada a singularidade e intensidade dos processos de (re)estruturação sócio-económica que neles têm lugar.

A segunda ideia-chave avançada está fundamentalmente relacionada com o facto de os territórios locais e regionais serem *espaços construídos* pela dinâmica dos seus actores. De acordo com este entendimento, onde o território corresponde a uma *constelação de actores*, «o desenvolvimento está intimamente articulado à estratégia de actores, chamando a atenção para o facto de que o espaço não é homogéneo mas é resultado de dinamismos territoriais específicos, com actores específicos, com histórias e interesses próprios» (Guerra, 2000b). A existência de mecanismos territorializados de regulação da acção colectiva extravasa assim a mera *necessidade conceptual*, posicionando-se enquanto factor determinante na capacidade de mobilização, organização e valorização de recursos por parte dos actores locais e, conseqüentemente, para o próprio processo de desenvolvimento territorial.

Desta forma, parece evidente a centralidade assumida pela natureza dos contextos locais de governância enquanto enquadramento fundamental da produção e

reprodução das estratégias dos actores, ainda que a análise efectuada evidencie a dificuldade de *medição* do seu contributo específico para o efeito. Contudo, o raciocínio desenvolvido parece apresentar uma forte aderência a realidades territoriais muito distintas entre si, revelando-se genericamente válido quer para *territórios empreendedores e institucionalmente espessos*, quer para *territórios abúlicos e institucionalmente frágeis* (cf. tipificação apresentada na fig. 3).

Estes elementos suportam os comentários em torno da terceira ideia-chave que aqui destacamos. Com efeito, qualquer estratégia integrada de desenvolvimento territorial pressupõe a concertação entre as diferentes fontes produtoras/ / detentoras de recursos e de iniciativa, uma vez que «quando a acção se desenvolve num meio complexo, heterogéneo, descontínuo e incerto, a concepção e accionamento de políticas por um centro único torna-se um processo difícil» (Guerra, 2000b). É no âmbito deste quadro, *por natureza* fragmentado, que as estratégias de desenvolvimento territorial devem ser equacionadas e posicionadas.

A análise efectuada aponta duas vias distintas mas largamente indissociáveis para a promoção e gestão estratégica dos territórios locais e regionais: por um lado, a afirmação de uma liderança apoiada em actores de base marcadamente territorial (p.ex. Autarquias Locais), como garante dos interesses locais/ regionais; por outro, o envolvimento activo dos principais actores com influência na dinâmica sócio-económica destes territórios, como condição para a mobilização integral dos seus recursos e capacidades de iniciativa. Neste contexto, é pertinente referir que a operacionalização de estratégias colectivas de desenvolvimento territorial pressupõe a respectiva apropriação por parte dos actores envolvidos, bem como o estabelecimento efectivo das formas de articulação entre os diferentes contributos *individuais*. A este respeito, importa frisar que «a clarificação de compromissos e a montagem do processo de acção e regulação colectiva é um jogo lento que se vai construindo pela acção» (Guerra, 2000b).

Em síntese, pensamos poder concluir que a passagem da multiplicidade de estratégias dos actores locais a uma estratégia territorial coerente, integrada e integradora é condicionada pelo contexto de governância, dado que este traduz o quadro de relacionamentos existente e, conseqüentemente, a maior ou menor capacidade colectiva de mobilização, organização e valorização de recursos. Neste sentido, é possível atribuir aos contextos locais de governância um papel de grande relevância na robustez e sustentabilidade dos processos de desenvolvimento territorial, facto tanto mais pertinente quanto maior a intensidade com que o processo de mundialização contribui para a desestruturação dos territórios locais e regionais enquanto espaços de integração económica e social.

Bibliografia

- BENKO, Georges (1999), *A Ciência Regional*, Celta Editora, Oeiras
- BENKO, Georges e LIPIETZ, Alain (Org. - 1994), *As Regiões Ganadoras. Distritos e Redes: os Novos Paradigmas da Geografia Económica*, Celta Editora, Oeiras
- BENKO, Georges e LIPIETZ, Alain (Dir. - 2000), *La Richesse des Régions. Pour une Géographie Socio-Économique*, Presses Universitaires de France, Paris
- CASTRO CALDAS, José Maria (2001), *Escolha e Instituições: Análise Económica e Simulação Multiagentes*, Celta Editora, Oeiras
- DESANTIS, Mark e STOUGH, Roger (1999), "Fast Adjusting Urban Regions in Leadership and Regional Economic Development", in *Région et Développement*, nº10, Édition l'Harmattan, Paris, pp.37-57
- DICKEN, Peter (2003), *Spatial Relationships? Towards a Re-Conceptualisation of Embeddedness*, GPN working paper 5, s.l.
- DOMINGUES, Álvaro (1998), "Universidade, Empresas e Território: Reflexões em Torno de uma Articulação (Im)Possível", in *Ensino, Empresas e Território*, Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional, Coimbra, pp.33-50
- ECKERT, Denis (1996), *Évaluation et Prospective des Territoires*, GIP RECLUS, Paris
- FARREL, Gilda, THIRION, Samuel e SOTO, Paul (1999), *A Competitividade Territorial*, Observatório Europeu do LEADER, s.l.
- FERRISSON, João (2005), *Das Estratégias dos Actores à Estratégia do Território – O Papel dos Contextos Locais de Governança face ao Processo de Mundialização*, dissertação para obtenção do grau de Mestre em Gestão do Território, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.
- FIGUEIREDO, António Manuel (2002), "As Políticas e o Planeamento do Desenvolvimento Regional", in SILVA COSTA, José (2002), *Compêndio de Economia Regional*, Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional, Coimbra, pp.477-513
- FRÉMONT, Armand (1980), *A Região, Espaço Vivido*, Almedina, Coimbra
- GODET, Michel (1993), *Manual de Prospectiva Estratégica – Da Antecipação à Acção*, Publicações Dom Quixote, Lisboa
- GUERRA, Isabel (2000a), *Fundamentos e Processos de uma Sociologia de Acção – O Planeamento em Ciências Sociais*, Principia, Cascais
- GUERRA, Isabel (2000b), "O Planeamento Estratégico das Cidades: Organização do Espaço e Acção Colectiva", in *Cidades: Comunidades e Territórios*, nº1, Centro de Estudos Territoriais, Lisboa, pp. 37-55
- HENRIQUES, José Manuel (1985), "Planeamento Regional como Diálogo: uma Proposta de Conceptualização", in *Sociedade e Território – Revista de Estudos Urbanos e Regionais*, nº3, Edições Afrontamento, Porto, pp.121-127
- LE GALÈS, Patrick (2003), *Le Retour des Villes Européennes*, Presses de Sciences Politiques, Paris
- MAILLAT, Denis (1997), "Milieux Innovateurs et Nouvelles Générations de Politiques Régionales" in FERRÃO, João (Coord. - 1997), *Políticas de Inovação e Desenvolvimento Regional e Local*, Edições do Instituto e Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Lisboa
- MAILLAT, Denis, QUÉVIT, Michel e SENN, Lanfranco (Ed. - 1993), *Réseaux d'Innovation et Milieux Innovateurs: un Pari pour le Développement Régional*, Groupe de Recherche Européene sur les Milieux Innovateurs, Neuchâtel
- MEUNIER-CHABERT, Martine (Coord. - 2001), *Les Systèmes d'Acteurs*, Centre d'Études sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les Constructions Publiques, Lyon
- MONTEIRO, Alcides e SIMÕES, Maria João (1995), "Novos Actores na Participação para o Desenvolvimento", in *Actas do II Congresso da Geografia Portuguesa*, Associação Portuguesa de Geógrafos, Lisboa, pp.251-260
- MINTZBERG, Henry (2000), *The Rise and Fall of Strategic Planning*, Pearson Education Limited, Edinburgo
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2001), *Towards a New Role for Spatial Planning*, OECD Publications Office, Paris
- REIS, José (1990), "Os Lugares e os Contextos: Tempo, Espaço e Mediações na Organização das Economias Contemporâneas", in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº30, Centro de Estudos Sociais, Coimbra, pp.45-73

- REIS, José (1992), *Os Espaços da Indústria: A Regulação Económica e o Desenvolvimento Local em Portugal*, Edições Afrontamento, Porto
- REIS, José (1996), "As Territorializações do Desenvolvimento: Qual é a Escala de Observação Adequada?", in *Sociedade e Território – Revista de Estudos Urbanos e Regionais*, nº23, Edições Afrontamento, Porto, pp.8-18
- STORPER, M. e HARRISON, B. (1994), "Flexibilidade, Hierarquia e Desenvolvimento Regional – As Mudanças de Estrutura dos Sistemas Produtivos Industriais e os seus Novos Modos de Governância nos Anos 90", in BENKO, Georges e LIPIETZ, Alain (Org. - 1994), *As Regiões Ganadoras. Distritos e Redes: os Novos Paradigmas da Geografia Económica*, Celta Editora, Oeiras, pp.171-187
- TOURAINÉ, Alain (1996), *O Retorno do Actor – Ensaio sobre Sociologia*, Instituto Piaget, Lisboa