

## AMBIENTE INSTITUCIONAL E DIVERSIDADE TERRITORIAL: CONSIDERAÇÕES PARA UMA AGENDA DE PESQUISA\*

Juliana Nunes\*\*

Daniel Sanfelici\*\*\*

Universidade Federal Fluminense

**Resumo:** A diversidade de perspectivas teórico-metodológicas à disposição da análise geográfica na atualidade tem encorajado a disciplina a explorar novas temáticas de pesquisa, bem como colocar as questões e problemas teóricos mais convencionais sob nova ótica. Partindo de um diálogo entre os subcampos da Geografia Política e da Geografia Econômica, o presente artigo explora as potencialidades e os limites de um enfoque institucionalista para a pesquisa geográfica. Após revisão teórico-conceitual das contribuições das teorias institucionalistas em diferentes campos das ciências sociais, o artigo ressalta a pertinência do enfoque institucional para abordar duas problemáticas caras à análise do território: as políticas de ordenamento territorial e as políticas de desenvolvimento regional. Como conclusão principal, ressalta-se que a atenção dedicada pela perspectiva institucionalista aos contextos de (inter)ação e à heterogeneidade de possíveis arranjos e ambientes institucionais nas diferentes escalas geográficas permite colocar sob outra luz a questão da diversidade territorial e, assim, enriquecer as análises sobre o território.

**Palavras-chave:** Instituições; Território; Ordenamento territorial; Desenvolvimento Regional.

### INSTITUTIONAL ENVIRONMENT AND TERRITORIAL DIVERSITY: REFLECTIONS FOR A RESEARCH AGENDA

**Abstract:** The plurality of methodological perspectives currently at hand to geographical analysis has encouraged the discipline to explore new research subjects, as well as to see longstanding theoretical issues and problems under a different angle. Proposing a dialogue between the sub-fields of Political and Economic Geography, this article explores the potential and limits of an institutionalist approach to geographical research. After a theoretical review of the key contributions of institutional theories in different areas of the social sciences, the article underscores the usefulness of the institutional perspective to tackle two relevant issues in territorial analysis: territorial governance policies and regional development policies. The paper's key conclusion is that the attention given by the institutionalists to the contexts of (inter)action and to the heterogeneity of possible institutional arrangements and environments at different geographical scales puts in a different light the issue of territorial diversity, and improves territorial analysis.

**Keywords:** Institutions; Territory; Territorial Governance; Regional Development.

### AMBIENTE INSTITUCIONAL Y DIVERSIDAD TERRITORIAL: CONSIDERACIONES HACIA UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN

**Resumen:** La diversidad en las perspectivas teórico-metodológicas a disposición del análisis geográfico en la actualidad han alentado la disciplina para explorar nuevas temáticas de investigación, así como plantear las cuestiones y problemas teóricos mas convencionales bajo una nueva óptica. A partir de un dialogo entre los subcampos de la Geografía Política y de la Geografía Económica, el presente articulo explora el potencial y los limites de un enfoque institucionalista para la investigación geográfica. Después de la revisión teórico-conceptual de las contribuciones de las teorias institucionalistas en diferentes campos des las ciencias sociales, el articulo resalta la pertinencia del enfoque institucional para abordar dos problemáticas importantes para analizar el territorio: las políticas de ordenamiento territorial y las políticas de desarrollo regional. Como conclusión principal, resalta que la atención dedicada de la perspectiva institucionalista a los contextos de la (inter)acción y a la heterogeneidad de posibles arreglos y ambientes institucionales en las diferentes escalas geográficas que permite poner bajo otra luz la cuestión de la diversidad territorial y así enriquecer los análisis sobre territorio.

**Palabras clave:** Instituciones; territorio; Ordenación territorial; Desarrollo Regional.

\*Agradecemos aos nossos alunos do curso de pós-graduação "Instituições e Território: aproximações teórico-metodológicas em Geografia Política e em Geografia Econômica", pelos debates que enriqueceram este texto. Agradecemos também as leituras críticas e as contribuições de Letícia Parente Ribeiro, Rafael Winter, Daniel Azevedo e Pedro Quental. No entanto, as lacunas e falhas porventura existentes são de total responsabilidade dos autores.

\*\*Doutora em Geografia, docente do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFF. Endereço Institucional: Av. Gal. Milton Tavares de Souza, s/nº, Campus da Praia Vermelha. Boa Viagem. Niterói – RJ, CEP: 24210-346. Email: juliananunes@id.uff.br

\*\*\*Doutor em Geografia, docente do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFF. Endereço Institucional: Av. Gal. Milton Tavares de Souza, s/nº, Campus da Praia Vermelha. Boa Viagem. Niterói – RJ, CEP: 24210-346. Email: danielsanfelici@gmail.com

## Introdução

Nos últimos anos, a pesquisa em Geografia exibiu uma abertura significativa a uma pluralidade de orientações teórico-metodológicas, enriquecendo seu instrumental analítico para abordar uma diversidade de fenômenos e processos. Dentre as perspectivas que ganharam terreno na pesquisa geográfica, está a abordagem institucional. As diferentes vertentes do institucionalismo convergem no destaque atribuído às instituições formais e informais — regulações e normas estatais, ordenamento jurídico, mas também rotinas, tradições culturais, convenções, etc. — em circunscrever, orientar, influenciar e moldar as práticas socioespaciais dos agentes e das organizações políticas e econômicas, reconhecendo, ao mesmo tempo, a capacidade dos agentes de atuar reflexivamente sobre as estruturas institucionais a fim de transformá-las. O campo institucional tem, ademais, um nexo eminentemente geográfico: regras, códigos e limites formais e informais variam conforme o contexto territorial, constituindo mediações importantes para a compreensão das intrincadas relações que se estabelecem entre sociedade e território nas suas diversas escalas.

Recentemente, os diferentes subcampos da Geografia têm-se servido da perspectiva institucional para enfocar a importância das instituições em transformar a dinâmica e afetar o ordenamento dos territórios. No entanto, ainda que tenham surgido estudos que se valem do enfoque institucional para elucidar problemas de pesquisa de natureza diversa, observamos uma lacuna em relação à sistematização das potencialidades teórico-metodológicas abertas por uma atenção mais apurada às abordagens institucionalistas nas ciências sociais<sup>1</sup>.

Este artigo, que se origina de uma disciplina de pós-graduação oferecida pelos autores, tem como propósito preencher parcialmente esta lacuna: seu objetivo não é esgotar o debate, mas dar maior visibilidade às possibilidades analíticas da abordagem institucionalista no campo da Geografia. Especificamente, busca-se atualizar a discussão e explorar caminhos de análise em dois de seus subcampos: o da Geografia Política e o da Geografia Econômica. Ainda que estes subcampos coincidam com as especializações de pesquisa dos autores, sua escolha tem fundamentação teórica: como veremos, a perspectiva institucional e sua ênfase na construção sociopolítica dos contextos de ação oportuniza uma aproximação epistemológica para o tratamento de alguns temas, ao se superar uma dicotomia artificial entre a política e a economia. Sob este ângulo, problemas de pesquisa que são muitas

vezes concebidos como de domínio exclusivo de um dos campos podem ser reformulados para colocar em relevo a complexa relação entre as diferentes dimensões das relações socioespaciais, inscritas em ambientes institucionais historicamente construídos.

O percurso a ser trilhado no artigo parte de uma discussão mais geral sobre o diferencial teórico-metodológico propiciado pela abordagem institucional para as pesquisas nas ciências sociais e na Geografia em especial (primeira seção). Embora o contraste com outros enfoques teóricos seja ocasionalmente sublinhado, deve-se frisar que uma abordagem institucional não exclui o diálogo com uma pluralidade de tradições intelectuais que coexistem no campo da Geografia. As duas seções seguintes procuram colocar em relevo as vantagens de um enfoque institucional para analisar dois problemas de pesquisa caros à disciplina de Geografia: a questão da governança e da cooperação no ordenamento territorial (seção 2) e a questão do desenvolvimento local e regional (seção 3). Procura-se, principalmente, explorar em que medida um olhar sensível às instituições e às suas reconfigurações recoloca em outros termos esses problemas de pesquisa.

## Instituições e contextos institucionais: para uma agenda de pesquisas plural em Geografia

Ao focalizarmos, neste artigo, o potencial das propostas institucionalistas, voltamo-nos para a busca de complementaridade entre os campos da Geografia Econômica e da Geografia Política. Isso significa, necessariamente, abandonar um exclusivismo ou concorrência nas relações entre dimensões capazes de contribuir para uma análise geográfica de fenômenos (PALIER; SUREL, 2005). Partimos, igualmente, de uma insatisfação em relação aos estudos que reduzem a complexidade de fenômenos a quadros de análise pré-estabelecidos e a escalas artificialmente hierarquizadas, amparadas em exclusivismos teórico-metodológicos. Trata-se, portanto, não apenas de um afastamento em relação a vertentes explicativas unívocas, mas também de valorizar as diferentes temporalidades, dimensões e escalas passíveis de serem articuladas para aproximação do real.

Longe de constituir uma corrente teórica com fronteiras bem delimitadas, a assim denominada “perspectiva institucionalista” se nos apresenta como um campo plural, reivindicado por autores com agendas de pesquisa e visões políticas bastante heterogêneas. É possível afirmar, porém, que um elemento comum a estas diferentes correntes que reivindicam um enfoque

<sup>1</sup>Uma exceção é o *Progress Report de Merje Kuus* recentemente publicado no periódico *Progress in Human Geography* (KUUS, 2018).

institucional estaria na sua apreciação crítica em relação às interpretações que partem de um viés explicativo totalizante ou abstrato-universal para fenômenos que se apresentam de forma notadamente diferenciada em recortes e escalas distintos. O ponto de partida é que a realidade social (e, acrescentaríamos, geográfica) é produto de um conjunto de constrangimentos socialmente construídos, que permitem melhor apreender o comportamento de indivíduos e de organizações em contextos distintos. Ultrapassam-se, portanto, os limites dos positivismos lógicos ou, ainda, do individualismo metodológico neoclássico, que se alicerça em uma ontologia universal do homem como sujeito motivado por vantagens utilitárias. Nessa perspectiva, “as dinâmicas dos espaços não são apenas o resultado de uma única lógica de cálculo e de racionalidade, nem de uma forma exclusiva de governação (a do mercado), estando também diretamente vinculadas a culturas, sistemas de valores, hábitos, rotinas, regras, instituições” (REIS, 2009, p. 14).

Trata-se, logo, de incorporar a importância das escolhas, intencionalidades, consensos, conflitos e formas de regulação, que conformam “uma determinada configuração institucional não estática, capaz de se reproduzir ao longo de gerações” (REIS, 2009, p. 15). Nas palavras de Reis (2009, p. 15):

As instituições contam, portanto. Esta expressão, cara a todos os institucionalistas, pretende significar que o modo como um país ou uma região se estrutura e se posiciona num contexto mais amplo – o seu desempenho competitivo – não é apenas o resultado dos recursos ou da tecnologia de que dispõe ou da sua dimensão. Está também relacionada com os valores, as lógicas sociais e políticas, as culturas cívicas e organizacionais, as instituições que lhe dão especificidade, espessura e sentido coletivo (REIS, 2009, p. 14).

O trecho final desta citação comporta uma definição de instituições que pode servir como uma advertência a uma visão muito comum, em que pese equivocada, do que caracterizaria uma abordagem institucional, permitindo-nos avançar para uma compreensão mais clara do que constitui o diferencial deste enfoque. Uma crítica recorrente, dirigida à análise institucional, diz respeito ao fato de que, ao focalizar o funcionamento das instituições e as “regras do jogo” (por exemplo, as eleições, o funcionamento regular do sistema político, o desenho organizacional das agências do Estado, as leis e suas alterações, etc.), perder-se-iam de vista as relações de poder que, situadas aquém e além daquela malha institucional formal, condicionam-na de múltiplas formas. Em outras palavras, segundo esta crítica, um enfoque institucional pecaria por um reducionismo ou

por uma análise superficial da realidade ao não conseguir vislumbrar que, por trás da fachada institucional que regula o dia-a-dia das sociedades, estaria um poder mais estrutural ou sistêmico, cuja análise deveria ter prioridade (LOWNDES, 2001).

Esta crítica tem validade parcial, não apenas porque algumas correntes do institucionalismo clássico concediam efetivamente prioridade analítica a estas instituições formais, mas também porque não é de todo incomum, ainda hoje, ver análises que reduzem a dimensão política da sociedade ao sistema político instituído, ou que superestimam as leis e regulações como fontes de mudança do ambiente econômico e social. A crítica erra o alvo, contudo, ao creditar à análise institucional uma definição de instituição que é redutora e que, de modo geral, não corresponde ao caminho que vem sendo trilhado por autores que avançaram, nos últimos anos, no sentido daquilo que José Reis (2009) designou “institucionalismo alargado”. Sob esta denominação, Reis inclui aquelas correntes teóricas que propugnam uma visão mais abrangente do que sejam as instituições: estas últimas não estariam circunscritas às leis, normas, regras e organizações do Estado, mas incluiriam uma gama de outras construções sociais que igualmente exercem influência sobre as decisões e sobre o comportamento dos principais atores econômicos e políticos, como regras informais, códigos de conduta, convenções, rotinas, hábitos, crenças compartilhadas, etc. Um ponto comum, ademais, às diferentes vertentes que resgataram e renovaram o pensamento institucional clássico diz respeito a um enfoque mais dinâmico conferido às instituições: uma vez que estas são vistas como construções sociais e históricas, elas estão sujeitas a mudanças (profundas ou, mais comumente, incrementais) em decorrência da articulação e organização reflexiva dos atores visando alterar o ambiente ao qual estão submetidos.

O paradigma institucionalista assenta-se, portanto, na concepção essencial de que a atividade humana é um ato coletivo e de que os indivíduos superam as suas irredutíveis limitações através da construção de regras e convenções, isto é, de padrões de ação e comportamento que resultam de interações, mais do que de capacidades inatas ou de lógicas universais. Além disso, o mundo da ação é um mundo de que faz parte o conflito e a distribuição assimétrica de poder. Os indivíduos, por sua vez, estão sujeitos a irracionalidades, imperfeições e contingências, capazes de afetar os modos de coordenação das relações (REIS, 2009, p. 57).

Em que medida os aportes da perspectiva institucional podem contribuir para dar respostas às questões que são caras à Geografia e, mais do que isso, abrir uma via

para uma agenda de pesquisa renovada nesta disciplina?

Entendemos que a primeira contribuição do institucionalismo, cuja relevância para abordar questões de natureza territorial não deve ser minimizada, reside na solução que esta perspectiva oferece ao problema da *coordenação* em uma sociedade descentralizada. Correntes de pensamento muito difundidas no pensamento econômico e político pouco problematizam esta questão, ignorando, assim, que por trás das regularidades observadas nas sociedades modernas existe uma complexa trama de regras e convenções que são produto de uma evolução histórica e de ações reflexivas empreendidas no passado. Esse é o caso, na economia, da abordagem neoclássica que, partindo da premissa de um sujeito racional com respeito aos fins, dotado de informação plena e calculador, imputa aos sinais emitidos pelo sistema de preços o poder de coordenar a ação de milhões de empresas e indivíduos (ABRAMOVAY, 2004). Não muito diferentes são as abordagens da política que analisam as interações e a cooperação entre os atores políticos meramente a partir da teoria dos jogos, como se a disponibilidade assimétrica de acesso a informações e recursos pudesse ser negligenciada (CORDONIER, 1997; AXELROAD, 1984).

Partindo de diferentes pontos de vista teóricos, os institucionalistas demonstraram que o processo de coordenação é muito mais complexo do que pressupõem algumas destas correntes de pensamento. Em sua abordagem sobre o desenvolvimento econômico, Douglass North (2018), por exemplo, demonstra que, na ausência de instituições que reduzam as incertezas inerentes à troca mercantil, dificilmente os mercados se desenvolvem, pois os custos de transação elevados criam óbices à execução das transações. Se North parte de um quadro teórico que dialoga com certos aspectos da teoria neoclássica do equilíbrio, tentando suprir-lhe algumas lacunas, os autores vinculados à escola da regulação francesa exibem maior afinidade com o pensamento marxista, de modo que sua agenda de pesquisa, anunciada no estudo de Michel Aglietta (1979) sobre a economia americana, teve como horizonte superar algumas insuficiências do materialismo histórico. Embora tenha evoluído ao longo dos anos e diversificado sua agenda de pesquisa (ver BOYER, 2009; BOYER; SAILLARD, 2002), a escola da regulação manteve como um foco analítico de fundo o problema da estabilização das relações de mercado nas sociedades capitalistas. Para estes autores, o mercado não é capaz de se autorregular através do sistema de preços, pois suas contradições levariam a crises periódicas e, potencialmente, rupturas políticas. Somente um conjunto relativamente coerente de formas

institucionais, designado por estes autores de “modo de regulação”, poderia garantir a estabilidade necessária ao crescimento econômico. Seria, então, tarefa de uma análise regulacionista investigar as formas institucionais constitutivas de um determinado modo de regulação, resgatar o contexto histórico-social de seu surgimento, examinar a maneira pela qual tais formas viabilizaram a expansão econômica em um determinado intervalo de tempo ao conciliar interesses antagônicos e, finalmente, analisar a potencial desarmonia entre um modo de regulação instituído e as novas exigências colocadas pela acumulação de capital.

Não obstante, portanto, as diferentes vertentes teóricas compreendidas pela denominação institucionalista, o problema da coordenação constitui uma questão de fundo comum. Embora muitas vezes não explicitado ou reconhecido em pesquisas em outras áreas das ciências sociais, a coordenação entre os atores e os arranjos institucionais que a viabilizam têm uma dimensão espacial muito marcada. Não apenas o ambiente institucional varia de um país para outro, mas as interações entre atores no âmbito de um determinado recorte territorial estão sujeitas aos condicionamentos e limites estabelecidos por arranjos institucionais operantes ou prevalentes em diferentes escalas espaciais. Estes distintos níveis de regulação institucional, ademais, não necessariamente convergem para uma determinada direção, suscitando o problema das incoerências e contradições entre escalas de regulação (BRENNER, 2009). Face à variedade de objetos de pesquisa que a Geografia se propõe a investigar, uma maior atenção à questão de como o problema da coordenação social encontra soluções particulares através de arranjos institucionais que são não apenas históricos, mas também inerentemente geográficos, oferece um caminho possível para enriquecer a pesquisa na disciplina.

Uma segunda contribuição do institucionalismo que tem repercussões importantes para a Geografia refere-se à sua relevância para explicar o problema da *diferenciação territorial* (REIS, 2009). Com efeito, muitas teorias que embasaram os debates sobre as desigualdades e diferenças territoriais, nas distintas escalas geográficas, ancoraram-se em princípios explicativos abstratos e universais que fazem pouco caso das dinâmicas endógenas aos territórios. Os territórios são explicados, em algumas perspectivas, a partir de seu posicionamento funcional em um sistema-mundo estruturado essencialmente por uma lógica única e dominante. Residiria na função que cada território exerce na reprodução global do sistema a sua especificidade social e econômica. Como veremos na terceira seção,

o que se perde, porém, ao se adotar este percurso analítico é a importância dos contextos e das tramas de relações locais/regionais/nacionais que definem (em boa parte) não apenas o que sejam os territórios e seu lugar no mundo, mas também reverberam para além destes territórios, contribuindo para moldar as relações mais distantes e os constrangimentos estruturais que elas impõem aos territórios<sup>2</sup>. Resgata-se, de tal forma, o papel da intencionalidade na estruturação do espaço: os territórios não são simplesmente produtos de lógicas universais, ou engrenagens passivas de um sistema-mundo que evolui segundo princípios econômicos que lhes são alheios; antes, são também produtos da ação coletiva de atores reflexivos e territorialmente situados que cooperam ou entram em conflito para modificar (ou manter) o quadro institucional que, ao mesmo tempo, constrange e habilita sua ação.

Cumpra assinalar que a adoção de tal viés analítico requer reconsiderar as relações teóricas entre as dimensões política e econômica na estruturação dos espaços, o que tem especial relevância para a discussão aqui desenvolvida. Em boa medida, em ambos os subcampos, prevaleceram enfoques unidimensionais ou mesmo reducionistas para abordar os problemas de pesquisa: no caso da Geografia Econômica, é bastante comum a atenção às lógicas e regularidades econômicas e ao poder exercido pela classe capitalista; no entanto, o modo de conceituar a tradução deste poder econômico em poder político comumente prescinde de um discernimento mais acurado do funcionamento do sistema político e de como as suas regras viabilizam ou limitam a representação de interesses diversos, alguns deles não necessariamente alinhados com os grupos dominantes. Na Geografia Política, por outro lado, uma abordagem meramente calcada em lógicas explicativas que reduzem o conflito político a relações de mando e de obediência ou a hierarquias pré-determinadas e fixas acabam por escamotear que as relações de poder são multidimensionais, multiescalares e contraditórias. Nessa perspectiva, buscaram-se tanto explicações a partir do pressuposto de que há “lugares que mandam” e “lugares que obedecem”, muitas das vezes reduzindo-se a política a um epifenômeno, derivado da economia, ou, em uma leitura muito tradicional do viés institucional, reduziu-se a política às instituições formais do Estado e ao *modus operandi* hierarquizado dos governos.

Ao se adotar um enfoque institucional para a investigação da dinâmica dos territórios, porém, assume-se como ponto de partida uma relação necessária, e não apenas contingente, entre o econômico e o político como

esferas da prática social dotadas de regras relativamente autônomas, mas de modo algum independentes. Aquilo que aparece como regularidade do mercado não é senão uma construção institucional e, portanto, histórico-social (PECK, 2005; POLANYI, 2012; REIS, 2011). Em sua forma de conceituar o problema da diferenciação territorial, o enfoque institucional contribui para superar a dicotomia entre o econômico e o político e suscitar interlocuções acerca de problemas de investigação caros à Geografia Econômica e à Geografia Política. Pretendemos, portanto, ilustrar e discutir criticamente o potencial analítico aberto pela abordagem institucional dirigindo nossa atenção para temáticas e questões de pesquisa que se inscrevem nestes dois subcampos: em primeiro lugar, o problema da cooperação em abordagens renovadas do ordenamento territorial, objeto da próxima seção; em seguida, na seção 3, a questão do desenvolvimento local e regional e das políticas públicas que buscam fomentá-lo.

### Arranjos político-territoriais cooperativos e ordenamento territorial

Antes de avançarmos um pouco mais no debate sobre o problema da cooperação territorial, convém explicitar os atributos e os pontos de convergência no âmbito da abordagem institucionalista nas análises políticas, já que são muitas as vertentes que se reclamam dessa perspectiva.

Nos estudos de ciência política, os assim chamados neoinstitucionalismos se apresentam na segunda metade do século XX de forma crítica às correntes behavioristas e às análises em termos de grupos que influenciaram as ciências sociais e, em particular, a ciência política, nos anos 1960 e 1970. Do ponto de vista político, o behaviorismo valorizava a observação empírica de comportamentos, notadamente, comportamentos eleitorais. Além disso, o behaviorismo não levava em conta as mediações entre instituições e os interesses coletivos, enfocando o caráter funcional e neutro das instituições.

O institucionalismo clássico, que teve expressão em finais do século XIX e início do século XX, destacava os aspectos jurídicos e a comparação dos regimes políticos em uma abordagem tipológica de Estados. Tratou-se de um viés “legalista-formal”, que subestimava o papel dos atores nos processos decisórios. O assim chamado novo institucionalismo representou, portanto, um rompimento com modelos de análise fundamentados tanto em uma racionalidade estrita quanto sobre um certo determinismo das estruturas sociais e institucionais. Sem recorrer a um

<sup>2</sup>A teoria da estruturação, desenvolvida por Giddens (2009[1984]), oferece elementos fundamentais para pensar a relação reflexiva e dialética entre estrutura e ação. Ver também Hodgson (2003).

modelo explicativo único, as diversas correntes do novo institucionalismo partem de algumas questões-chave, tais como: de que maneira as instituições (em sentido largo) afetam os processos decisórios? Como os atores políticos tomam decisões? Por que certos processos tendem a perdurar ao longo do tempo e outros não? Por que, em certos contextos, assistimos à reprodução de relações mais cooperativas do que em outros contextos, em que a competitividade parece ser a tônica?

Nessa perspectiva, os processos de elaboração de políticas públicas e suas particularidades contextualizadas constituíram um objeto de análise privilegiado para se testar hipóteses acerca de regras, convenções e hábitos que afetam os processos de tomada de decisões e seus desdobramentos socioespaciais (PALIER e SUREL, 2005). Trata-se aqui de enfocar os constrangimentos (institucionais) e os interesses em disputa nos processos de tomada de decisão, sem para tanto atribuir-lhes exclusividade explicativa. É justamente a valorização da dimensão contextual para a compreensão das múltiplas lógicas e escalas que orientam processos de formulação de políticas que nos interessam mais detidamente. Os aportes teórico-metodológicos do assim chamado “institucionalismo alargado” ou “novo institucionalismo” parecem-nos, portanto, tanto mais promissores no campo da Geografia Política porque se fundam em uma perspectiva comparativa basilar sobre os desdobramentos e as mediações territoriais que afetam o funcionamento das instituições em sociedades, em recortes e em escalas distintos. Com efeito, a perspectiva oportuniza um leque de possibilidades de investigações empíricas fundamentadas em comparações internacionais ou no estudo comparativo de políticas públicas semelhantes em contextos subnacionais diversos (HALL e TAYLOR, 1997, p. 471).

Importa salientar que, apesar da diversidade de vertentes do neoinstitucionalismo, em ciência política identificam-se três correntes fundamentais: o neoinstitucionalismo histórico, que insiste na importância das trajetórias e na temporalidade das instituições; o neoinstitucionalismo sociológico, que se volta para os aspectos culturais, construídos e reforçados ao longo do tempo, capazes de orientar as escolhas coletivas e individuais; e o neoinstitucionalismo da escolha racional, ancorado na premissa da racionalidade presente nas interações, visando-se a maximizar ganhos e vantagens comparativas. Em outras palavras, essas três vertentes predominantes apontam para distintas lógicas subjacentes ao entendimento de contextos institucionais mais cooperativos ou competitivos. O neoinstitucionalismo histórico valoriza o Estado e as

instituições oficiais - ditas *pesadas* - como quadros de referência progressivamente construídos e legitimados ao longo do tempo, afetando comportamentos e práticas que se expressam no âmbito de cada sociedade. Há aqui um componente de estabilidade e de inércia que dificultaria a ruptura e a mudança (PIERSON, 2004). Como se verá mais adiante, um conceito relevante nessa perspectiva, revisitado da abordagem econômica de Douglas North, é o de *path dependency*, que se refere justamente à tendência à inércia institucional, em razão dos custos operacionais e simbólicos que a aprendizagem e a incorporação de elementos de mudança podem acarretar<sup>3</sup>. O neoinstitucionalismo sociológico aporta contribuições mais vinculadas aos valores, aos códigos e aos traços culturais capazes de perenizar redes de cooperação e de solidariedade ou, ao contrário, comportamentos egoístas e relações clientelistas conducentes a práticas pouco colaborativas e assentes no interesse público<sup>4</sup>. Há também um debate importante sobre as possibilidades de mudanças em relação às convenções, códigos culturais e valores que se reproduzem ao longo do tempo nas diferentes sociedades. Enfim, a corrente da escolha racional nos remete à capacidade dos atores em agir de maneira estratégica e utilitária a fim de incrementar seus benefícios e suas vantagens relativas.

Tais perspectivas não são exclusivas umas em relação às outras, e não se consubstanciam, evidentemente, em forma pura; porém, a escolha racional, a cultura e as estruturas se complementam no entendimento das interações travadas entre atores e instituições nos intricados processos de tomada de decisão. As instituições, em sentido largo, tornam-se nessa perspectiva tanto “variáveis dependentes” – o fenômeno a explicar –, quanto “variáveis independentes” – os elementos explicativos – pois afetam e são afetadas por essas relações (GAZIBO; JENSON, 2004, p. 203). Em síntese, na busca de compreensão das relações que se dão entre instituições, comportamentos e processos políticos, os neoinstitucionalistas aportam contribuições que evidenciam não apenas assimetrias posicionais, como também introduzem temporalidades e dimensões intangíveis e irracionais do conflito político, que estão longe de se esgotar em lógicas unidirecionais de otimização de interesses.

Os politólogos Yves Surel e Bruno Palier (2005)<sup>5</sup>

<sup>3</sup>Uma das críticas a essa vertente do neoinstitucionalismo se refere justamente às dificuldades em explicar as oportunidades de ruptura.

<sup>4</sup>Alguns elementos desse debate podem ser encontrados em Putnam (1993) e na crítica realizada por Sidney Tarrow (1996).

<sup>5</sup>Segundo Yves Surel, os assim chamados “três i” constituem três séries de componentes de análise em políticas públicas: as “ideias”, os “interesses” e as “instituições”. O autor precisa que a expressão “modelo dos três i” é por vezes empregada; porém, trata-se menos de um modelo no sentido estrito do termo do que de um exercício de sistematização que busca destacar as relações e, portanto, ir além das clivagens associadas às perspectivas clássicas de abordagem das políticas

avanzaram nessa discussão sobre a complementaridade das abordagens possíveis, destacando a dimensão temporal como fundamental para a compreensão das combinações dessas diferentes lógicas. Precisamente, tais autores estimam que “ideias”, “instituições” e “interesses” – elementos fundantes do debate neoinstitucional – são orientados por temporalidades distintas: as “ideias”, quer dizer, o pano de fundo mais abstrato de crenças, valores e convenções, seria ordenado por um tempo longo; as “instituições formais”, orientadas por uma trajetória histórica de temporalidade intermediária; os interesses, por sua vez, seriam regulados por interações mais imediatas entre atores e agentes, inseridos em uma temporalidade curta. Essa perspectiva é instigante pois, além de reforçar a premissa da complementaridade entre as abordagens mobilizadas, conduz-nos a uma reflexão mais refinada acerca das escalas temporais e das dinâmicas das configurações espaciais que daí resultam. Com efeito, tanto na perspectiva da Ciência Política quanto das Relações Internacionais e da Economia, o problema da coordenação de interesses e da cooperação/competição não é novo; porém, a dimensão espacial dessas relações foi muito pouco explorada nos estudos sobre o tema.

Assim, seguindo a perspectiva apontada por Palier e Surel (2005), pode-se avançar para indagações acerca das possibilidades da coordenação político-territorial, em temporalidades e em escalas distintas, que se mesclam e se combinam. Mais precisamente, um conjunto de convenções, valores, códigos e cultura política conformam o quadro institucional mais amplo que afeta os modos de coordenação das relações, mais horizontalizadas, transparentes e assentes no interesse coletivo ou mais hierarquizadas, clientelistas e orientadas por vantagens particulares. Esse pano de fundo mais abstrato possibilita-nos buscar elementos referentes aos processos de constituição das diferentes sociedades e, mais detidamente, dos intrincados processos de formação das relações entre Estado, sociedade e território. Do ponto de vista formal, é ainda possível incorporar os desenhos político-institucionais que ordenam tais relações, imputando constrangimentos ou abrindo brechas para mudanças e novas oportunidades. Ademais, é possível incorporar os conflitos de interesses mais imediatos, que se pautam pela busca de maximização de vantagens e conveniências. Tais proposições são certamente de difícil verificação e de mensuração, mas um número considerável de estudos empíricos vêm contribuindo para consolidar a importância das dimensões temporal e escalar nas análises sobre políticas públicas em

sociedades e contextos socioespaciais muito distintos (GIRAUD, 2013; BUSSI, 2009; BAILLY, 2009; KUBLER e MAILLARD, 2009; FAURE, 2007).

Para nos atermos ao campo da Geografia Política, espaços institucionais, malha político-administrativa e Geografia Política dos governos constituíram temas clássicos da disciplina. Não é preciso lembrar que o desenvolvimento da Geografia Política, e da própria Geografia, esteve intimamente associado ao processo de formação dos Estados Modernos - suas fronteiras, desenhos e formatos constituíram objetos de análise clássicos da disciplina<sup>6</sup>. As críticas certas direcionadas ao excesso de formalismo de uma Geografia Política de Estado e ao enrijecimento temático e escalar (a escala do território nacional era, como já largamente explorado, a escala privilegiada) dessa perspectiva tradicional acabaram, por sua vez, por abrir um campo de discussões ampliado acerca dos fenômenos vinculados às diversas formas de exercício do poder<sup>7</sup>, entendidas como relações históricas e sociais multidimensionais e, portanto, não restritas ao aparato político-jurídico do Estado. No entanto, em algumas abordagens, sobretudo derivadas da consolidação da geografia crítica marxista na disciplina, privilegiou-se a economia política em detrimento da própria política (CASTRO, 2005)<sup>8</sup>. Ademais, em leituras muito simplificadas, análises tanto dos desenhos político-institucionais quanto de políticas públicas passaram a ser desqualificadas como “pouco críticas” e afinadas ao *status quo* capitalista, como se o puro denunciamento pudesse orientar e legitimar o interesse investigativo.

Interessa-nos revisitar o debate político-institucional na Geografia Política para a compreensão de possibilidades renovadas de ação político-territorial em espaços que se fundam sobre o princípio da cooperação. Face à diversificação das modalidades de recomposições territoriais que reorganizam os espaços da ação político-territorial contemporâneos (BUSSI, 2009), um temário de pesquisas ganha a cena. Esse temário volta-se para os agenciamentos de interações conflituosas (de atores e agentes, de estratégias e interesses, assim como de visões de mundo) que caracterizam os processos de elaboração de políticas públicas em múltiplas escalas e

<sup>6</sup> Temáticas associadas ao próprio contexto de institucionalização acadêmica da Geografia, em um momento histórico de consolidação dos Estados nacionais. Destacam-se também as condições de povoamento, a capital, a nação e seu território, a relação população/recursos, a posição geográfica, temas caros ao ambiente político e intelectual da época, privilegiados não apenas pela Geografia, mas por muitas ciências humanas e sociais. Para uma sucinta, mas valiosa recuperação, ver Machado (1991).

<sup>7</sup> Não é nosso objetivo realizar uma revisão dessa literatura, explorada exaustivamente em um número considerável de trabalhos. Para aprofundamento, ver Lacoste (1980); Claval (1979); Raffestin (1980).

<sup>8</sup> Cabe pontuar que, assim como na Geografia Econômica, na Geografia Política as teorias da modernização e o posterior surgimento dos modelos de centro-periferia passaram a pautar a produção acadêmica nesse subcampo. Ver Taylor (1985). Remetemos novamente o leitor ao texto de Machado (1991) para outras referências e considerações sobre o balanço teórico-epistemológico do campo.

públicas. Nos trabalhos de ciência política, o emprego da expressão “modelo dos três i” remete aos trabalhos de Hugh Heclo (1994); e também às publicações de Peter Hall (1997), além do artigo de Bruno Palier et Yves Surel acima citado. Ver também Yves Surel (2006).

promovem novas configurações e dinâmicas espaciais.

Assim, cabe interrogar em que medida, em contextos territoriais e ambientes institucionais diversos, os “laços fracos, tênues e discretos da coordenação e da cooperação territorial” (BOULINEAU, 2017, p.14) se estabelecem e se perenizam. Mais além, tais recomposições interrogam sobre a Geografia Política que resulta desses agenciamentos e as suas possibilidades em termos de ampliação do acesso a direitos no território.

Na Geografia Política Brasileira é interessante destacar a ampliação dos debates acerca das estratégias de coordenação e de processos mais horizontalizados de negociação e de tomada de decisões para a conformação de consensos políticos. Nesse quadro, inscrevem-se como objetos de estudos conselhos, associações intermunicipais e interestaduais, fóruns, consórcios, regiões metropolitanas, regiões transfronteiriças, comitês e colegiados territoriais, dentre muitos outros exemplos, que nos interrogam sobre os mecanismos e instrumentos de coordenação e de regulação de ações e de decisões possíveis (ABDALA, 2017; AZEVEDO, 2016; NUNES; MOSCARELLI, 2015; NUNES, 2010). Ademais, convidam-nos a investigar por que certos contextos territoriais se apresentam de modo mais inclinado às formas de associação e de solidariedade territorial do que outros. Nessa perspectiva, ganha relevância uma agenda de pesquisas sobre os potenciais e os entraves para práticas políticas territoriais colaborativas e coordenadas, em escalas e contornos distintos daqueles pré-definidos pela malha político-administrativa e pelas instituições formais do Estado, mas sem, porém, prescindir delas. Dito de outro modo, se, em um primeiro momento, a fixidez e o *modus operandi* dos recortes político-administrativos do Estado constituíram objetos de estudos tradicionais da disciplina, atualmente ganham relevância os ajustes e recomposições que derivam dos *soft spaces*<sup>9</sup> da cooperação territorial (BOULINEAU, 2017; HAUGHTON et al, 2013; ALLMENDINGER; HAUGHTON, 2009).

Entendemos por cooperação territorial a conformação de arranjos político-territoriais voltados para ampliar o acesso a direitos, a partir do compartilhamento de

recursos materiais, humanos, técnicos e informacionais, em recortes territoriais particulares (NUNES, 2017; 2010). Tais arranjos estão amparados por regras e constrangimentos formais, mas são notadamente balizados por condutas, valores e códigos informais que priorizam uma forma de ordenamento colaborativo das relações para enfrentamento de problemas comuns e para a elaboração de estratégias conjuntas. O “território da cooperação” assim pactuado é, portanto, não apenas afetado por políticas públicas, mas constitui o próprio referencial das interações, que passam a ser ativadas em limites e escalas flexíveis, cuja temporalidade segue a duração dessa relação contratual. O território, nessa abordagem, constitui uma mediação para a ação; ou, em outras palavras, o território é o componente ordenador da cooperação (JOUVE, 2007, p. 46; BUSSI, 2009, p. 13).

Nessa perspectiva, a expressão “cooperação territorial” é frequentemente mobilizada para se fazer alusão às estratégias de ativação das “sinergias” e das “potencialidades do território” (FARINÓS, 2008; FALUDI; PEYRONY, 2011; NUNES, 2016). 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. Cabe ressaltar, porém, que tais pactos político-territoriais não se estabelecem sem conflitos de interesses; antes, é a complexidade da trama de intencionalidades e de projetos que suscita questões de fundo sobre o porquê de se cooperar em contextos de fortes disparidades e/ou adversidades territoriais que mais podem contribuir para atuações competitivas do que cooperativas. As práticas de cooperação territorial são, pois, eminentemente marcadas pela conflitualidade.

Isso posto, longe de se pautar por uma via explicativa unívoca, orientada por um único princípio de racionalidade (REIS, 2015), o debate convida a que percebamos que os diferentes percursos que orientam práticas mais colaborativas ou conflitivas iluminam o princípio geográfico da diferenciação territorial (REIS, 2015; 2009, p. 34). Eis um ponto que recupera a discussão sobre a importância das trajetórias institucionais para o desenvolvimento de relações de reciprocidade e de solidariedade, favoráveis à fixação de relações de cooperação e para a produção de bens comuns e coletivos (PUTNAM, 1993). São, afinal, complexos contextos de copresença em que se articulam atores e agentes que animam as interações mais colaborativas ou competitivas nos intrincados processos de gestão do território (REIS, 2009). Enfim, pactos político-territoriais cooperativos constituem uma via para ampliar uma nova forma de concepção do ordenamento político-territorial (FERRÃO, 2014). Concretamente, formulam-se questões sobre arranjos e desenhos político-institucionais

<sup>9</sup>Em Allmendinger e Haughton (2009) e Haughton, Allmendinger, Oosterlynck (2013), os assim chamados *soft spaces* são definidos como recortes difusos, fundados em lógicas cooperativas e de governança, de duração limitada, distintos da fixidez das lógicas hierarquizadas de governo das escalas político-administrativas clássicas dos Estados. Porém, como os autores bem pontuam, não se trata de um processo de desmantelamento da malha político-administrativa, mas de rearranjos e recomposições que possibilitam novas relações para ação política no território. No entanto, os autores associam a emergência e a difusão desses arranjos político-territoriais (que podem se dar, inclusive, entre recortes e escalas distintas) a processos de reescalonamento (*rescaling processes*) e de reestruturação neoliberais. Embora possa ser a tônica em alguns contextos (Allmendinger e Haughton enfocam a realidade do Reino Unido), não concordamos com esse pressuposto, pois em muitos contextos tais pactos político-territoriais são fortemente impulsionados e regulados pelos Estados, como forma de ampliar a oferta de bens e serviços públicos no território. O caso brasileiro é emblemático, haja vista a expansão de um considerável número e de variadas modalidades de estruturas de cooperação territorial (colegiados territoriais, consórcios e associações intermunicipais os mais diversos) em um contexto federativo de recentralização de recursos, de atribuições e de ampliação do papel do Estado no provimento de bens e serviços públicos.

capazes de acomodar diversas formas de agenciamento do conflito político em escalas e recortes variados.

Nesse sentido, estudos empíricos sobre as mediações que constroem ou oportunizam os processos de elaboração de ações políticas mais coordenadas e colaborativas são fundamentais, além de “sabermos muito pouco sobre as interações que se estabelecem entre crenças, valores e modos de aprendizagem e decisão subjacentes aos processos de *policy-making* no domínio do ordenamento do território” (FERRÃO, 2014, p.27). Daí Ferrão (2014) se referir a sistemas de ordenamento do território, que compreendem não apenas “um conjunto de leis e regulamentos, configurações administrativas e organizacionais, [mas também] [...] discursos e [instrumentos] de política” (WATERHOUT et al, 2009, p. 239 apud FERRÃO, 2014, p.33).

Esse debate tem sido fomentado na literatura recente da Geografia Política (FARINÓS, 2008; FERRÃO, 2014; BUSSI, 2009; BOULINEAU, 2017), que focaliza a emergência de formas de coordenação política mais orientadas para a participação e a conformação de redes de atores e agentes que possibilitem ampliar as interações entre o poder público e a sociedade civil, em projetos que contemplem uma perspectiva de desenvolvimento mais inclusiva do ponto de vista político e social. Porém, em sociedades muito desiguais, interroga-se sobre as possibilidades de práticas vinculadas a uma cultura cívica (PUTNAM, 1993) de ordenamento e gestão mais convergentes. Somem-se a isso as próprias estruturas institucionais, mais favoráveis ou não à coordenação intersetorial de políticas em arranjos territoriais particulares (FERRÃO, 2014).

Neste ponto, pode-se avançar para o entendimento de que uma concepção de ordenamento territorial renovada, dita mais abrangente, vai, portanto, além das concepções burocráticas, verticalizadas e centradas nas práticas de governo, objetos clássicos da Geografia Política, para incorporar processos de *governança*, transitórios e marcadamente abertos às interações entre o Estado e a sociedade civil na constituição de redes colaborativas. Interessante assinalar a importância dos processos de aprendizagem e de partilha de informações promovidas pelo debate sobre perspectivas de ordenamento colaborativas. Ressalte-se, igualmente, a concepção de interesse público como um *processo*, em constante negociação:

[...] Envolvendo cidadãos, membros da administração e outros atores e grupos de interesse relevantes para o assunto em debate, o ordenamento do território colaborativo estimula mecanismos de partilha de conhecimento, aprendizagem social e capacitação cívica e institucional, proporcionando resultados certamente superiores, do ponto de vista qualitativo, aos dos processos formais de consulta pública previstos nas legislações em vigor (FERRÃO, 2014, p73)

Em síntese, os processos de aprendizagem e, por essa via, de construção inteligente de políticas públicas (*intelligence policy-making*) ocupam um lugar central. Ou seja, formas de governança amparadas em configurações reticulares para a troca de experiências, de informações e de conhecimentos entre atores e agentes seriam mais propensas a impulsionar mudanças significativas para um modo de fazer política mais participativo e inclusivo, e à criação de ambientes de confiança. Porém, cabe questionar em que medida tais mudanças podem ser frustradas por ciclos mais viciosos do que virtuosos nos situados contextos em que ocorrem.

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 de atuar de forma a ativar ou não os “potenciais”, a partir das suas posicionalidades, das informações disponíveis, das formas de interação pretéritas e, sobretudo, do ambiente institucional - em sentido largo - em que se inserem (OFFNER, 2006). No contexto brasileiro, os nexos que se estabelecem entre as escalas político-administrativas, em um pacto federativo bastante centralizado e setorializado, além dos constrangimentos inerentes ao funcionamento do sistema político-partidário constituem componentes importantes para se entender alguns entraves para o fomento de processos políticos mais horizontalizados, plurais, participativos e inclusivos (ABRUCIO, 2018; ABDALA; NUNES, 2018). Importa, pois, ampliar os estudos empíricos sobre formatos, desenhos e dinâmicas político-institucionais capazes de renovar as possibilidades de ordenamento do território no Brasil contemporâneo. Considerar as diferentes perspectivas institucionalistas parece, portanto, profícuo em um diálogo aberto e estimulante com outras matrizes disciplinares sobre as lógicas subjacentes aos conflitos, constrangimentos e possibilidades de convergências que reconfiguram os espaços da ação político-territorial.

### O desenvolvimento regional sob a perspectiva institucional

Uma outra problemática de pesquisa para a qual os aportes institucionais têm proporcionado novas ferramentas analíticas, enriquecido os debates teóricos e ampliado o instrumental metodológico de investigação refere-se ao desenvolvimento local e regional e às políticas públicas implementadas para aprimorar a sua qualidade. O desenvolvimento territorial é uma problemática basilar para o pensamento geográfico na medida que a busca por explicações para a diferenciação dos territórios, através

da análise das relações e dinâmicas econômicas e sociais que os caracterizam, tem sido um elemento crucial da identidade epistemológica da Geografia (PIKE et al, 2017). Para refletir sobre como uma abordagem institucional permite repensar as políticas de desenvolvimento local e regional é necessário, primeiramente, um breve excursus acerca da questão da diferenciação territorial e de como sua compreensão pode ser enriquecida com um olhar atento às instituições.

Tal como salientado nas seções anteriores, um dos princípios que diferenciam o enfoque institucional, no que tange ao problema da diferenciação, refere-se à sua maior sensibilidade aos contextos sociais que emolduram as relações entre os atores e produzem arranjos sociais particulares em cada recorte territorial, facilitando ou bloqueando os processos de desenvolvimento social e econômico. Esta orientação de pensamento se distingue de toda uma tradição – não circunscrita a um enfoque teórico em particular – que procurou pensar a diferenciação territorial a partir de um número circunscrito de variáveis, frequentemente operantes em níveis elevados de abstração, que resultariam em determinada configuração espacial – marcada seja pela assimetria, seja pelo equilíbrio, conforme a perspectiva teórica adotada.

No âmbito da teoria neoclássica, por exemplo, o crescimento econômico é abordado como um fenômeno que encerra tendências ao equilíbrio de longo prazo. Traduzida à análise espacial, a concepção neoclássica entende que o funcionamento adequado do mercado tende a corrigir as disparidades espaciais existentes através da mobilidade espacial dos fatores capital e trabalho. Para muitas das teorias regionais do pós-guerra, influenciadas pela obra de Keynes, as diferenciações econômicas do território não tenderiam necessariamente a diminuir, visto que decorreriam das externalidades que são colocadas em marcha quando os produtores de uma determinada cadeia produtiva se aglomeram no espaço, gerando ganhos de eficiência ou rendimentos crescentes. Em outras palavras, são as interdependências e economias de escala geradas pela proximidade espacial entre grupos de produtores que promoveriam os processos de concentração territorial, em uma dinâmica de causação cumulativa, nos termos do economista Gunnar Myrdal (PIKE et al, 2006).

De maneira similar, embora sob pressupostos políticos muito distintos, parcela do pensamento de extração marxista teoriza as diferenças e assimetrias territoriais a partir de lógicas sistêmicas abstratas, em larga medida responsáveis por posicionar cada território em particular nas estruturas espaciais mais amplas do capitalismo, segundo os requisitos funcionais que

desempenham na reprodução global do capital. Aqui as diferenças territoriais são menos o resultado das economias de aglomeração e das eficiências que engendram do que um produto do intercâmbio desigual entre os territórios, inerente à lógica capitalista, que beneficiaria sistematicamente aqueles espaços que produzem bens mais sofisticados, em prejuízo das regiões de produção primária. São estes movimentos sistêmicos que dividiriam a geografia do capitalismo, em suas diferentes escalas, em centros, semiperiferias e periferias, a cada qual correspondendo um certo nível de desenvolvimento econômico.

Não se trata de subestimar, aqui, a contribuição destes aportes para elucidar, em toda sua complexidade, as forças que produzem diferenciações territoriais nas diferentes escalas espaciais, haja vista que seria um equívoco ignorar a existência de lógicas mais amplas, de caráter sistêmico, que articulam os distintos territórios, estabelecendo as direções gerais da mudança econômica e circunscrevendo, em boa medida, os limites do possível em termos de desenvolvimento territorial. Deve-se ressaltar, outrossim, que muitas destas tradições de pensamento foram atualizadas e ganharam maior sofisticação para pensar as dinâmicas e diferenças regionais ao longo das últimas três décadas. Basta pensar, por exemplo, no caso da economia, no modelo que Paul Krugman (1993) desenvolveu no livro *Geography and Trade*, relacionando economias de escala, custos de transporte e retornos crescentes para explicar a tendência da indústria manufatureira a se concentrar em pontos específicos do território. Na Geografia Econômica, Allen J. Scott (2006) relacionou as mudanças na divisão do trabalho, decorrentes da desverticalização das indústrias (crescente subcontratação e terceirização de atividades) na esteira da reestruturação do fordismo, com o processo de aglomeração espacial, expandindo a teoria dos custos de transação de Ronald Coase para incluir a distância espacial como um importante custo de transação. Para o autor, em um contexto de incerteza de mercado, caracterizado por oscilações de curto prazo no nível e perfil da demanda final, haveria uma tendência dos produtores se aglomerarem para minimizar custos de transação. Estes últimos envolveriam não apenas o transporte, tradicional nas análises convencionais da economia espacial, mas também o custo de prospectar potenciais fornecedores e, principalmente, de monitorá-los no caso de segmentos produtivos nos quais os atributos qualitativos dos produtos são sutis e complexos, o que exige a interação mais frequente entre comprador e fornecedor. Em outras palavras, segundo Scott, quanto mais complexo for um bem final, mais direta é a correlação entre distância espacial e custos de transação, de modo

que a aglomeração seria uma resposta racional às exigências competitivas. Finalmente, deve-se destacar também a renovação da teoria marxista, no que tange ao problema da diferenciação territorial, com as reflexões de autores como Neil Smith (2010[1984]) e David Harvey (1999[1982]) acerca do desenvolvimento geográfico desigual. Ainda que ambos deem primazia, em seus trabalhos, às lógicas mais amplas da acumulação e aos fluxos de capital que percorrem sem cessar o espaço em busca de maiores taxas de lucro, é pertinente sublinhar que, nos dois casos, a teorização do processo de desenvolvimento desigual foi bastante enriquecida pela inclusão de outras categorias espaciais, como a de escala (no caso de Neil Smith) e a de região e regionalidade (no caso de Harvey).

Estes foram avanços bastante importantes para pensar as assimetrias espaciais que resultam invariavelmente da integração econômica sob a economia capitalista. Persiste, todavia, o fato de que muitas destas teorias tentam explicar estas assimetrias partindo de formulações bastante abstratas e gerais, que perdem de vista as particularidades sociais e institucionais que caracterizam os diferentes territórios. Em especial no caso das teorias de inspiração neoclássica ou neokeynesiana, trata-se de visões que privilegiam explicações baseadas naquilo que Storper definiu como interdependências transacionais [*traded interdependencies*], ou seja, as relações insumo-produto que vinculam empresas, os seus fornecedores e os profissionais no mercado de trabalho. A aglomeração espacial seria, sob este prisma predominantemente microeconômico, uma resposta racional dos atores econômicos à necessidade de reduzir custos variados ou de maximizar sua rentabilidade. À parte a premissa questionável de mobilidade espacial irrestrita dos fatores subjacente a algumas destas abordagens, nas suas vertentes neoclássicas estes modelos carregam como pressuposto a ideia de que os atores econômicos agem a partir de princípios racionais que são operantes onde quer que o mercado adquira um papel relevante na alocação da riqueza produzida. O problema deste pressuposto é que, ainda que a competição seja uma força vital sob o capitalismo, premiando certas condutas e inibindo outras, o resultado raramente é uma convergência do comportamento dos atores em torno de um modelo de ação racional universal (BOURDIEU, 2005; REIS, 2011; BATHELT; GLUCKLER, 2003; ABRAMOVAY, 2004; NORTH, 2018). Antes, subsistem motivações heterogêneas para a ação, enraizadas em tradições culturais, predisposições psicológicas ou convenções sociais diversas, o que suscita questionamentos a respeito do alcance pretendido por estas teorias para

explicar a diferenciação territorial.

Entende-se que um percurso analítico de inspiração institucional abre o caminho para se considerar com maior rigor e atenção, nas investigações da Geografia Econômica acerca do desenvolvimento territorial, as dinâmicas sociais e políticas endógenas aos territórios, sem que isto implique, evidentemente, ignorar que estes territórios também estão sujeitos a forças externas sobre as quais exercem pouco ou nenhum controle. Na perspectiva institucional, estas forças endógenas referem-se às instituições que as sociedades criam e reiteradamente alteram e aprimoram com o propósito de orientar, influenciar, regular e restringir as interações entre indivíduos e organizações, reduzindo assim as incertezas e regulando os conflitos. Deve-se sublinhar que as instituições são produtos de compromissos e pactos sociais que expressam relações de poder vigentes no momento de seu surgimento ou criação; uma vez estabelecidas, no entanto, as instituições tendem a perdurar mais tempo do que aqueles pactos ou compromissos políticos que lhes deram origem, restringindo as opções de escolhas futuras – uma ideia que foi condensada sob o conceito de dependência de trajetória [*path dependence*]. De que forma se pode enriquecer a compreensão da economia dos territórios a partir deste enfoque?

A literatura em Geografia Econômica progrediu muito no sentido de compreender como o ambiente institucional vigente em um determinado recorte territorial influencia no seu desempenho econômico (FAROLE et al, 2011; GERTLER, 2010; RODRIGUEZ-POSE, 2013). Por muito tempo, o desenvolvimento econômico foi compreendido sob uma ótica estritamente material, como resultado da difusão de capital físico na forma de novas tecnologias produtivas e equipamentos de infraestrutura. Esta compreensão subsidiou políticas de desenvolvimento regional cujo eixo norteador centrou-se na concessão de incentivos fiscais e créditos subsidiados para empresas que se instalassem em regiões menos desenvolvidas, na esperança de atrair capital e tecnologia para estes territórios, deflagrando assim um ciclo virtuoso de crescimento. O resultado mais comum destas políticas, todavia, foi gerar aquilo que Ann Markusen (1996) denominou “plataformas-satélite”, ou seja, enclaves produtivos sob o comando de empresas distantes que geram poucos efeitos dinamizadores sobre o tecido produtivo da região onde se instalam. Sob a influência de avanços conceituais em disciplinas como Sociologia e Economia, a Geografia Econômica colocou em questão esta abordagem estritamente físico-material acerca do desenvolvimento, enfatizando dimensões sociais mais intangíveis e relacionais na compreensão do

desempenho econômico de regiões e nações.

Um marco neste deslocamento teórico foi a teorização de Storper (1997) sobre o que designou “interdependências extramercado”, em contraposição à ideia de interdependências transacionais acima referida. Diferentemente destas últimas, aquelas referem-se a convenções socialmente produzidas que unificam os atores locais e regionais em torno de determinadas rotinas organizacionais, práticas cotidianas e trajetórias de ação coletiva. Está-se falando, uma vez mais, do ambiente institucional enquanto uma construção coletiva, que se consolida à medida que as organizações atuantes em um determinado território internalizam seus princípios, traduzindo-os em determinados modos de conduta. Desde então, avançou-se bastante na compreensão de como o ambiente institucional vigente nos territórios favorece ou inibe práticas econômicas propícias à aprendizagem tecnológica, à inovação e à reatividade da estrutura produtiva e organizacional face às mudanças recorrentes do ambiente econômico mais amplo (MASKELL; MALMBERG, 1999). Michael Storper explica que

a existência de convenções e relações que permitem a reflexividade são algo como ativos para as organizações e regiões que delas dispõem [...]. Regiões e organizações que as possuem usufruem de vantagens porque estas relações e convenções — muito mais do que estoques de capital físico, conhecimento codificado ou infraestrutura — são difíceis, demoradas e custosas de reproduzir, e às vezes impossíveis de imitar. A condição da região não é mais de um mero locus de externalidades pecuniárias, mas também um local de importantes estoques de ativos relacionais (STORPER, 1997, p. 44).

Esta compreensão mais *relacional* da aprendizagem tecnológica e do desenvolvimento regional suscita uma gama de questões para as quais as tradições estabelecidas de pensamento pouco atentaram, uma vez que privilegiaram a oferta de determinados recursos físicos (infraestrutura de transporte e comunicações, equipamentos de produção, etc) como fundamento para explicar as diferenças de desempenho das economias regionais. Algumas destas implicações são discutidas por Amin e Thrift (1994) sob o conceito de densidade institucional, entendido como um atributo fundamental para a prosperidade das regiões. Para os autores, a densidade institucional diz respeito não apenas à quantidade de instituições que estão presentes em um determinado recorte regional, mas principalmente à qualidade e durabilidade dos laços de cooperação travados entre os atores locais e regionais no sentido de encaminhar soluções coletivas para os problemas que os cercam. Muitas pesquisas demonstram que regiões caracterizadas pelo predomínio de relações

hierárquicas e de dependência muito rígidas entre os atores locais, principalmente sob o comando de grandes firmas externas ou oligarquias regionais, são também aquelas que mais dificuldade têm de renovar o tecido produtivo diante dos desafios colocados pela integração econômica e pela mudança tecnológica. No limite, estas regiões podem ingressar em ciclos viciosos de esclerose institucional caracterizados pelo bloqueio, por parte de coalizões dominadas por elites regionais, de saídas inovadoras para desenvolver competências assentadas em recursos locais não explorados e, assim, gerar emprego e renda (BATHELT; GLUCKLER, 2010). Em contrapartida, as regiões mais abertas à cooperação, quer devido à existência de laços comunitários ou tradições cívicas mais sólidas, quer em decorrência da presença de instituições e organizações que estimulam o diálogo cotidiano entre os principais atores e favorecem a confiança, são também aquelas onde as possibilidades de aprendizagem tecnológica e renovação produtiva são mais auspiciosas (AMIN, 1999; FAROLE et al, 2011).

À medida que dimensões mais relacionais e tácitas passaram a ser entendidas como condicionantes importantes do desenvolvimento regional, ganhou relevância, em termos de política pública, a questão de como fomentar laços cooperativos e horizontais entre Estado e diferentes grupos da sociedade civil, incluindo associações civis, empresas pequenas e médias, sindicatos, universidades, agências de desenvolvimento etc. O fortalecimento destes laços permitiria ativar recursos latentes presentes no território (COURLET; PECQUEUR, 2013), abrindo perspectivas mais promissoras para a inserção das regiões na economia global. Conforme abordamos na seção anterior, aqui as prescrições em termos de política pública incluem desde ideias mais tangíveis e simples, como a criação de comissões ou fóruns de discussão, de caráter consultivo, que sejam inclusivos e representativos dos diferentes grupos que compõem a sociedade civil e a economia locais, a fim de subsidiar políticas públicas sensíveis às especificidades econômicas do território; passando por políticas de ampliação e fortalecimento das arenas de participação democrática na gestão do setor público, através de mecanismos como orçamentos participativos, bem como maior transparência às ações do poder público; até objetivos de mais longo prazo no sentido de promover uma cultura territorial cívica mais sólida, baseada em laços de confiança entre os atores, que sirva de estímulo à multiplicação de experiências de colaboração para a inovação. Depreende-se daí que, à diferença das políticas comumente preconizadas por agências internacionais de desenvolvimento, esta abordagem privilegia o longo prazo em detrimento

do curto prazo, uma vez que o objetivo não é apenas alterar o quadro regulatório sob o qual operam os atores locais, mas fomentar novas práticas e convenções mais propícias à qualidade e durabilidade do desenvolvimento.

Ao se adotar um enfoque institucional para abordar questões de desenvolvimento regional, convém, contudo, evitar algumas armadilhas muitas vezes presentes na literatura do assim chamado novo regionalismo, armadilhas estas que foram discutidas, sob diferentes ângulos, por autores como Cumbers et al (2003), Brandão (2007) e Fernández et al (2012). A principal crítica, à qual subscrevemos, é que muitos dos autores que discutem o desenvolvimento regional sob perspectivas institucionais ignoram ou subestimam as relações de poder que estruturam o ambiente institucional, relações estas que obstruem certas alternativas políticas que, embora certamente plausíveis, não correspondem aos interesses regionais dominantes. Do ponto de vista analítico, seria importante, portanto, resgatar as formulações dos regulacionistas acerca do papel de determinados arranjos institucionais — modos de regulação, na linguagem regulacionista — em reproduzir relações de poder e dominação entre grupos de interesse, classes sociais ou frações de classe (CUMBERS et al, 2003; BOYER, 2009). Isto coloca sob outra luz algumas das prescrições da literatura sobre desenvolvimento regional. Por exemplo, por importante que seja a ideia de fomentar laços cooperativos na escala regional visando à aprendizagem e inovação, não se pode prescindir de compreender o contexto das relações de poder subjacentes ao quadro regional. Com efeito, muitos dos caminhos propugnados pela literatura regionalista — cooperação, participação, transparência, etc. — pressupõem, para ganhar alguma aderência e relevância, a ruptura de hierarquias de poder fortemente arraigadas na escala local, o que não se faz exclusivamente pela criação de fóruns e outros espaços de consulta e deliberação, mas exige a construção de alianças políticas regionais que confrontem certos interesses estabelecidos. Finalmente, colocar em perspectiva as relações de poder na escala regional significa também perscrutar e problematizar a dimensão distributiva dos arranjos institucionais, inclusive daqueles casos supostamente bem-sucedidos do ponto de vista da inovação e do crescimento econômico (ver também MacKINNON et al, 2009).

Em segundo lugar, deve-se ter clareza quanto ao alcance e, por extensão, os limites das políticas de desenvolvimento regional a partir de um reconhecimento mais explícito da multiescalaridade das instituições e do aprofundamento das conectividades entre localidades (BATHELT, 2006). Com efeito, uma parcela considerável da literatura do novo regionalismo é suscetível à crítica

de que abraça um viés localista bastante míope às múltiplas maneiras pelas quais instituições e forças econômicas operantes em escalas geográficas mais abrangentes influenciam as opções em termos de desenvolvimento regional. No limite, esta ênfase restritiva na escala local acaba por legitimar uma agenda de políticas públicas que responsabiliza em grande medida as regiões pelo sucesso ou fracasso do seu desenvolvimento econômico, ignorando que, em muitos casos, as capacidades institucionais das regiões estão muito aquém dos requisitos necessários para deflagrar um processo mais duradouro de desenvolvimento. Um exemplo claro disto pode ser vislumbrado dirigindo o olhar para as políticas de inovação: ainda que muitas regiões subnacionais tenham desenvolvido capacidades para atuar com eficácia no financiamento e coordenação da inovação localizada, segue sendo uma regra geral que um sistema de inovação mais complexo dificilmente pode se desenvolver à revelia de uma atuação decisiva do Estado central ou federal (ARBIX, 2010) — uma realidade que, diga-se de passagem, é ainda mais significativa no caso brasileiro, tendo em vista as características centralizadoras do nosso federalismo. Nesse sentido, e sem dispensar uma atenção à qualidade das instituições nas escalas local e regional, é desejável que uma abordagem institucional para o desenvolvimento regional incorpore uma perspectiva analítica multiescalar, problematizando, de uma parte, as complexas interações entre as instituições regionais e aquelas vigentes nas demais escalas políticas, em especial a escala do Estado nacional, que segue sendo uma arena relevante de formulação, coordenação e financiamento de políticas públicas (MacKINNON et al, 2009; RODRIK, 2013; ZUKAUSKAITE et al, 2017); e, de outra parte, a interação entre estes arranjos institucionais multiescalares e os fluxos de capitais, tecnologia e conhecimento que atravessam as regiões. Essa perspectiva multiescalar suscita questões de pesquisa relevantes, referentes, por exemplo, às capacidades diferenciadas de coordenação vertical entre esferas de governo; aos conflitos entre interesses políticos com representatividade maior em escalas institucionais distintas; e à relação mais ou menos contenciosa entre atores econômicos externos, posicionados em redes globais de produção de valor, e as agendas e políticas de desenvolvimento implementadas na escala regional. A ideia de “densidade institucional” propugnada por Amin e Thrift (1994) ganha, assim, novos contornos à medida que se incorpora a cooperação entre níveis institucionais como um pré-requisito fundamental para a eficácia das políticas de desenvolvimento regional (ZUKAUSKAITE et al, 2017).

Por fim, deve-se evitar transformar aquilo que são

em essência princípios norteadores para pensar o desenvolvimento regional e as políticas que lhes são atinentes em modelos prescritivos do tipo *one-size-fits-all*, que poderiam ser replicados, com bons resultados, sem muita consideração aos contextos heterogêneos em que são implementados. Um breve olhar sobre a bibliografia em torno do desenvolvimento local e regional nos últimos anos mostra que muitos conceitos potencialmente úteis para explicar e problematizar certas realidades econômicas particulares se tornaram, nas mãos de consultorias, especialistas e *think tanks*, em prescrições generalizantes de política pública às quais muitos governos locais se aferam com a esperança de reverter trajetórias de deterioração econômica. Esse é o caso das políticas de clusters, popularizadas na década de 1990 com as publicações de Michael Porter, ou das políticas de cidades/distritos criativos, que tornaram célebre o geógrafo Richard Florida. Aplicadas a contextos sociais muito distantes daqueles onde foram concebidas, muitas destas políticas podem até mesmo ter efeitos nocivos, direcionando recursos públicos escassos para subsidiar atividades e políticas de renovação urbana pouco propensas a gerar efeitos multiplicadores significativos (SANFELICI, 2017).

A atenção a estas ressalvas e críticas é imprescindível para evitar certas armadilhas ao se mobilizar o enfoque institucional para pensar a economia regional. Também é preciso ressaltar que há muito ainda a ser feito no sentido de aperfeiçoar as ferramentas metodológicas pertinentes à análise da qualidade das instituições e seus efeitos sobre o desenvolvimento territorial. No entanto, permanece o fato de que este enfoque, com sua ênfase na durabilidade dos arranjos institucionais e na forma como estes últimos constroem e habilitam a ação econômica, tem o potencial de abrir uma via profícua para renovar os estudos sobre a dimensão territorial da economia.

## Considerações Finais

Este texto teve por objetivo apresentar a atualidade da perspectiva institucionalista em um debate sobre as possibilidades de desdobramentos empíricos e metodológicos em temáticas particulares da Geografia, vinculadas à Geografia Política e à Geografia Econômica. Mais especificamente, realizamos uma discussão sobre a pertinência de se abordar temáticas caras à Geografia, como o problema da coordenação em políticas de ordenamento territorial e do desenvolvimento regional, à luz da pluralidade das contribuições teórico-metodológicas de uma perspectiva institucionalista alargada. Esta abordagem nos é tanto mais promissora porque nos possibilita pensar na complexidade das escalas temporais e espaciais que afetam as relações nos diversos contextos em que se apresentam. Ademais, há um leque de perspectivas comparativas possíveis, capazes de focalizar a importância de regras, convenções, códigos formais e informais na dinâmica das relações que se dão em realidades socioespaciais muito distintas. Retoma-se aqui, ainda que sob um registro epistemológico distinto, a preocupação com a diferenciação espacial, um dos princípios constitutivos da Geografia, como componente incontornável para explorar novos caminhos investigativos. Cumpre ressaltar, para finalizar, que nosso objetivo também foi o de fomentar um debate sobre as interlocuções teórico-metodológicas possíveis entre os subcampos da Geografia Econômica e da Geografia Política. É a própria concepção da economia como processo instituído – nos termos de Polanyi – que torna indispensável pensar a economia e a política como dimensões interdependentes da prática social.

## Referências

- ABDALA, B. e NUNES, J. (2018). Participação social e governança territorial: os desafios e as contradições de novos espaços políticos a partir da análise do colegiado territorial do Vale do Paranã, Goiás. *Revista Geografares*, n. 26, p. 254-279.
- ABDALA, B. (2017). *Participação social e governança territorial no Programa Territórios da Cidadania: um estudo sobre o colegiado territorial do Vale do Paranã, GO*. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2017.
- ABRAMOVAY, R. (2004). Entre Deus e o diabo: mercados e interação humana nas ciências sociais. *Tempo social* 16.2, p. 35-64.
- ABRUCIO, F.; GRIN, E. J. (2018). O comitê de articulação federativa no Governo Lula: os percalços da cooperação territorial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* [online], vol.33, n.97, e339703.
- ABRUCIO, F. L.; SOARES, M. M. (2001). *Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Pesquisas, n. 242.
- AMIN, A. (1999). An institutionalist perspective on regional economic development. *International journal of urban and regional research*, 23, no. 2, pp. 365-378.
- AMIN, A.; THRIFT, N. 1994). *Globalization, institutions, and regional development in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- ALLMENDINGER, P., HAUGHTON, G. (2009). Soft Spaces, Fuzzy Boundaries, and Metagovernance: the New Spatial Planning in the Thames Gateway. *Environment and Planning A*, vol. 41, n° 3, p. 617 – 633.
- ARBIX, G. (2010). Estratégias de inovação para o desenvolvimento. *Revista Tempo Social*, v. 22, n. 2.
- AXELROAD, R. (1984). *Donnant donnant : une théorie du jeu coopératif*. Paris, Editions Odile Jacob.
- AZEVEDO, D. A. de. *A democracia participativa como um sofisma: uma interpretação geográfica da democracia*. Tese (doutorado em geografia) - Centro de Ciências Matemáticas e da Natureza, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.
- BAILLY, G. (2009). *Courant d'aires : les formes de l'intercommunalité en France et en Haute-Normandie*. Thèse de Doctorat en Géographie, Université de Rouen, Rouen.
- BATHELT, H.; GLUCKLER, J. (2003). Toward a relational economic geography. *Journal of economic geography*, 3.2: 117-144.
- BATHELT, H. (2006). Geographies of production: growth regimes in spatial perspective 3 – toward a relational view of economic action and policy. *Progress in Human Geography*, 30, 2, pp. 223-236.
- \_\_\_\_ (2010). Institutional change in economic geography. *Progress in human geography*, 38(3), 340-363.
- BOULINEAU, E. (2017). Pour une géographie politique de la coopération territoriale. *L'Espace Politique*, vol 32, n.2, 2017-2, consulté le 22 juin 2018.
- BOURDIEU, P. (2005). *The social structures of the economy*. Oxford: Polity Press.
- BOYER, R. (2008). *Teoria da regulação*. São Paulo: Estação Liberdade.
- BOYER, R. SAILLAIRD, Y. (2002). *Théorie de la régulation: l'état des savoirs*. Paris: La Découvert.
- BRANDÃO, C. (2007). *Território e desenvolvimento*. Campinas: Editora Unicamp.
- BRENNER, N. (2009). Open questions on state rescaling. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2(1), pp.123-139.
- BUSSI, M. (2009). *Un monde en recomposition : géographie des coopérations territoriales*. Mont-Saint-Aignan: Publications des Universités de Rouen et du Havre.
- CASTRO, I. E (2005). *Geografia e Política: território, escalas de ação e instituições*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

- CLAVAL, P. (1979). *Espace et pouvoir*. Paris: Presses Universitaires de France.
- CORDONNIER, L. (1997). *Coopération et réciprocité*. Paris : Presses Universitaires de France.
- CORNWALL, A. (2002). Making spaces, changing places: situating participation in development. *IDS Working Paper*, 170, Institut of Development Studies.
- COURLET, C.; PECQUEUR, B. (2013). *L'économie territoriale*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.
- CUMBERS, A.; MacKINNON, D.; McMASTER, R. (2003). Institutions, power and space: assessing the limits to institutionalism in economic geography. *European urban and regional studies*, 10.4, pp. 325-342.
- FALUDI, A. e PEYRONY, J. (2011). Cohesion policy contributing to Territorial Cohesion: future scenarios. *European Journal of Spatial Development*, n. 43, pp. 1-21.
- FARINÓS, J. (2008). Gobernanza Territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la A.G.E.*, Valencia, v.46, p.11-32.
- FAROLE, T.; RODRÍGUEZ-POSE, A.; STORPER, M. (2011). Human geography and the institutions that underlie economic growth. *Progress in Human Geography*, 35(10), pp. 58-80.
- FERNANDEZ, V. R.; VIGIL, J. I.; SEVAL, M. (2012). Explorando la región: territorios, escalas y relacionalidades. *Revista de Geografía Norte Grande*, 51, p. 21-41.
- FERRÃO, J. (2014). *O ordenamento do território como política pública*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- GAZIBO, M.; JENSON, J. (2004). *La politique comparée: fondaments enjeux et approches théoriques*. Paris : Les Presses de l'Université de Montréal.
- GERTLER, M. Rules of the game: The place of institutions in regional economic change. *Regional Studies*, v. 44, n. 1, p. 1-15.
- GIDDENS, A. (2009). *A constituição da sociedade*. São Paulo : Editora WMF Martins Fontes.
- GIRAUT, F. (2013). Territoire multisitué, complexité territoriale et postmodernité territoriale : des concepts opératoires pour rendre compte des territorialités contemporaines ? *L'Espace géographique*, vol. 42, n° 4, p. 293-305.
- FAURE, A. et al. (dir.). (2007). *Action publique et changements d'échelles: les nouvelles focales du politique*. Paris, L'Harmattan.
- FERRÃO, J. (2014). *O ordenamento do território como política pública*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- HALL, P. (1997). The role of interests, institutions and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations. In: LINCHBACH, Mark; ZUCKERMAN, A. (orgs.). *Comparative Politics*. Rationality, Culture and Structure. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 174-207
- HALL, P; TAYLOR, R. (1997). La science politique et les trois néo-institutionnalismes. *Revue Française de Science Politique*, vol. 47, n. 3, pp. 469-496.
- HARVEY, D. (1999). *The limits to capital*. New York: Verso.
- HAUGHTON, G., ALLMENDINGER, P., OOSTERLYNCK, S., (2013). Spaces of neoliberal experimentation: soft spaces, postpolitics, and neoliberal governmentality. *Environment and Planning A*, vol. 45, n° 1, p. 217 – 234.
- HECLO, H. (1994). Ideas, Interest and Institutions. In: DODD, L.; JILSON, C. (orgs.). *The dynamics of American Politics: approaches and Interpretations*. Boulder: Westview Press.
- HODGSON, G. (2003). The hidden persuaders: institutions and individuals in economic theory. *Cambridge Journal of Economics*, 27, pp. 159-175.
- JOUE, B. (2007). Le 'Political Rescaling' pour théoriser l'Etat et la compétition territoriale en Europe. In: FAURE, A; LERESCHE, J.; MULLER, P.; NAHRAT, S. (orgs.). *Action publique et changements d'échelles: les nouvelles focales du politique*. Paris: L'Harmattan.
- KRUGMAN, P. (1993). *Geography and trade*. Cambridge, MA: MIT Press.
- KÜBLER, D.; MAILLARD, J. (2009). *Analyser les politiques publiques*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.

- KUUS, M. (2018). Political Geography II: Institutions. *Progress in Human Geography*, Online First, <https://doi.org/10.1177/0309132518796026>.
- LACOSTE, Y. (1976). *La Géographie, ça sert d'abord à faire la guerre*. Paris: La Découverte.
- LOWNDES, V. (2001). Rescuing aunt Sally: taking institutional theory seriously in urban politics. *Urban studies*, 38.11, pp. 1953-1971.
- MACHADO, L. O. (1991). Geografia Política e Ciências Sociais (um comentário). *Anais do II Seminário Latino Americano de Geografia Crítica*. Buenos Aires.
- MACKINNON, D.; CUMBERS, A.; PIKE, A.; BIRCH, K.; McMASTER, R. (2009). Evolution in economic geography: institutions, political economy, and adaptation. *Economic Geography*, 85(2), pp. 129-150.
- MARKUSEN, A. (1996). Sticky places in slippery space : a typology of industrial districts. *Economic Geography*, vol. 72, n. 3, pp. 293-313.
- MASKELL, P.; MALMBERG, A. (1999). Localised learning and industrial competitiveness. *Cambridge Journal of Economics*, 23(2).
- MOQUAY, P. (1996). *L'intercommunalité en 12 facteurs: comprendre le contexte local*. Paris, Syros.
- NORTH, D. (2018). *Instituições, mudança institucional e desempenho econômico*. São Paulo: Três Estrelas.
- NUNES, J. (2016). Cooperação e Coesão para o Desenvolvimento? Uma reflexão sobre arranjos territoriais cooperativos no pacto federativo brasileiro. *Entre-Lugar*, ano 6, n.12, pp.112-132.
- \_\_\_\_\_. Cooperação Territorial. (2001). In: Griebeler, M. P. e Riedl, M. (orgs). *Dicionário de Desenvolvimento Regional e Temas Correlatos*. Porto Alegre: Conceito, pp. 72-76.
- NUNES, J.; MOSCARELLI, F. (2015). Os desafios do pacto federativo e da gestão territorial compartilhada na condução das políticas públicas brasileiras. *Geotextos*, vol. 11, n. 1, pp. 139-166.
- NUNES RODRIGUES, J. (2010). *La coopération intercommunale: regards croisés entre la France et le Brésil*. Tese (Doutorado em Geografia), Université Jean Moulin Lyon, Lyon.
- OFFNER, J. M. (2006). 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.
- PALIER, B. et SUREL, Y. (2005). Les « trois i » et l'analyse de l'Etat en action. *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, pp. 7-32.
- PECK, J. (2005). Economic sociologies in space. *Economic Geography*, 81, n. 2.
- PIERSON, P. (2004). *Politics in time, history, institutions and social analyses*. Princeton University Press: Princeton and Oxford.
- PIKE, A.; RODRIGUEZ-POSE, A.; TOMANEY, J. (2006). *Local and regional development*. New York: Routledge.
- \_\_\_\_\_. (2017). Shifting horizons in local and regional development. *Regional Studies*, 51(1).
- POLANYI, K. (2012). *A grande transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- PUTNAM, R. (1993). *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- RAFFESTIN, C. (1980). *Pour une géographie du pouvoir*. Paris: Ed. LITEC.
- REIS, J. (2009). *Ensaio de economia impura*. Coimbra: Edições Almedina.
- \_\_\_\_\_. (2011). Estado e mercado: Uma perspectiva institucionalista e relacional. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 95, pp: 11-34.
- \_\_\_\_\_. (2015). Território e políticas do território: a interpretação e a ação. *Finisterra: Revista Portuguesa de Geografia*, n. 100, p. 107-122.

- RODRIK, D. (2013). Roepke lecture in economic geography—who needs the nation-state?. *Economic Geography*, 89(1), 1-19.
- RODRIGUEZ-POSE, A. (2013). Do institutions matter for regional development?. *Regional Studies*, 47(7), 1034-1047.
- SANFELICI, D. (2017). Um olhar crítico sobre as repercussões urbanas das políticas de distritos criativos. *Quid* 16, n. 7.
- SCOTT, Allen J. (2006). *Geography and economy*. Oxford: Oxford University Press.
- SMITH, N. (2010). *Uneven development*. Athens, University of Georgia Press, 2.
- STORPER, M. (1997). *The regional world*. New York: The Guilford Press.
- TARROW, S. (1996). Making social science work across space and time: a critical reflection on Robert Putnam's Making Democracy Work. *American Political Science Review*, v. 90, n. 2, pp. 389-397.
- SUREL, Y. (2006). "Trois i". In: BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, Pauline (orgs.). *Dictionnaire des Politiques Publiques*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, pp. 452-459.
- TAYLOR, P. (1985). *Political Geography, World-Economy, Nation State and Locality*. LondPearson Education Limited.
- ZUKAUSKAITE, E.; TRIPPL, M.; PLECHERO, M. (2017). Institutional thickness revisited. *Economic Geography* 93.4: 325-345.