CIDADES, Comunidades e Territórios
49 (Jul/2025)

https://doi.org/10.15847/cct.33872
Received: 05/12/2023; Accepted: 13/12/2024

ISSN: 2182-3030 ERC: 123787/2011
Funding: UIDB/03127/2020

© 2024: Author(s).
Licensed under CC BY-NC-ND

CIDADES
Comunidades e Territórios
CITIES Communities and Territories

Ordenamento territorial como estratégia de desenvolvimento de municípios de pequeno porte no Brasil

Territorial planning as a development strategy for small cities in Brazil

Jeferson Tavares[1]

Resumo

O ordenamento territorial como estratégia do planeamento urbano e regional em municípios de pequeno porte no Brasil pode responder às contradições derivadas da reestruturação produtiva e representar alternativa de desenvolvimento. Partindo desse argumento, o texto tem por objetivo problematizar experiências de arranjos regionais em sistemas de cidades brasileiras que ocorrem num contexto municipalista reforçado pela Constituição Federal de 1988. Esse contexto fragiliza municípios de pequeno porte que não estão inseridos nas dinâmicas tradicionais de produção do espaço derivadas da reestruturação produtiva. Para explorar as alternativas, o fundamento teórico da análise está baseado nos diferentes significados do termo 'território' porque colaboram no entendimento dos movimentos contemporâneos do planeamento. Metodologicamente, parte-se de uma revisão bibliográfica sobre os modelos empregados em ordenamento territorial, denominados no Brasil de 'associativismos territoriais', e os posiciona na crítica nacional e internacional. Como discussão, problematiza algumas experiências de associativismos territoriais em sistemas de cidades identificando suas particularidades, contradições e convergências. Essa análise permite concluir que planear por evidências territoriais pode representar um importante subsídio na formulação de políticas públicas e garantir alternativas de planeamento, principalmente em municípios de pequeno porte.

Palavras-chave: reestruturação produtiva, associativismo territorial, ordenamento territorial, planeamento urbano e regional, municípios de pequeno porte

Abstract

Territorial planning as a strategy for urban and regional planning in small cities in Brazil can answer to the contradictions arising from productive restructuring and represent an alternative of development. Based on this argument, the text aims to problematize experiences of regional arrangements in Brazilian city systems that occur in a municipalist context reinforced by the Federal Constitution of 1988. This context weakens small cities that are not inserted in the traditional dynamics of space production derived of productive restructuring. To explore alternatives, the theoretical foundation of the analysis is based on the different meanings of the term 'territory' because they contribute to the understanding of contemporary planning movements. Methodologically, we start with a bibliographic review on the models used in territorial planning, called 'territorial associations' in Brazil, and position them in national and international criticism. As a discussion, it problematizes some experiences of territorial associations in city systems, identifying their particularities, contradictions and convergences. This analysis allows us to conclude that planning based on territorial evidence can represent an important support in the formulation of public policies and guarantee planning alternatives, especially in small cities.

Keywords: *productive restructuring, territorial associations, territorial planning, urban and regional planning, small cities*

1 Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, Brasil, jctavares [at] usp.br

1. Introdução

Este artigo é uma reflexão sobre o desenvolvimento de municípios de pequeno porte no Brasil e sobre como suas estratégias de ordenamento territorial podem contribuir para a qualificação de políticas públicas locais pelo enfoque regional. A questão central desse artigo é verificar como o ordenamento territorial praticado em contextos urbanos deslocados dos padrões vigentes de produção do espaço (como os padrões metropolitanos hierarquizados, centralizados e concordantes com as cadeias produtivas) conforma uma alternativa ao planeamento, mesmo diante das contradições derivadas da reestruturação produtiva numa estrutura municipalista de governo.

No Brasil, o regime político-administrativo está baseado no federalismo descentralizado e a Constituição Federal (1988) define três entidades com autonomia: União, estados e municípios. Essas entidades têm orçamentos próprios e elegem representantes do poder executivo e do legislativo. Essa condição gera alguns desequilíbrios como, por exemplo, os municípios de São Paulo-SP (com cerca de 11 milhões de habitantes) e de Serra da Saudade-MG (com 833 habitantes) terem as mesmas atribuições e representatividade político-administrativa, muito embora tenham desafios, receitas e potencial de investimentos proporcionalmente desiguais. Essa discrepância é explicada pelo caráter municipalista que a Constituição empregou no pacto federativo ao reconhecer a importância histórica do município e do poder local (Leal, 2012; Pires, 2016) na política regional e nacional. Esse reconhecimento torna ainda mais complexa a tomada de decisão e as discussões sobre o planeamento urbano e regional com foco no desenvolvimento nacional.

Em consonância, a Constituição também define as organizações regionais (regiões metropolitanas, aglomerados urbanos, regiões integradas de desenvolvimento e microrregiões) reconhecendo os efeitos do processo intenso de urbanização dos últimos cinquenta anos. Essas organizações não detêm o mesmo nível de autonomia das entidades federativas, mas proporcionam oportunidade de políticas públicas. Pois, todas essas categorias regionais têm capacidade de planeamento garantida pelo Estatuto da Metrópole (Lei n. 13.089 de 2015) que são traduzidas em ações urbanas, ambientais e setoriais. As regiões metropolitanas são as organizações que, majoritariamente, aproveitam-se desse expediente. Mas, são os municípios de pequeno porte (com até 100.000 habitantes) que encontram nesse arcabouço jurídico algumas oportunidades de desenvolvimento.

Os municípios de pequeno porte, no Brasil, apresentam relações regionais não polarizadas, cadeias produtivas enfraquecidas e mais horizontais, baixa presença de serviços e de atividades terciárias e, portanto, menor capacidade competitiva em relação a outros municípios. Na rede urbana, predominantemente são os municípios dependentes e sob o raio de influência de municípios maiores (IBGE, 2020). Essa condição gera alguns impasses pela sua autonomia municipalista reforçados pela fragilidade do pacto federativo que resulta em disputas desiguais por recursos privados e públicos. É nesse contexto em que a possibilidade de inserção desses municípios menores em arranjos regionais e o uso dos instrumentos públicos de planeamento previstos pelo Estatuto da Metrópole proporcionam articulações solidárias na demanda de recursos públicos; inserção em economias de escala; e valorização de seus aspectos culturais como estratégias de desenvolvimento.

Para relacionar esses elementos com o ordenamento territorial, o artigo está dividido em cinco secções. Esta introdução, que apresentou sumariamente o tema central do artigo e buscou demonstrar sua importância frente aos impasses enfrentados no planeamento urbano-regional contemporâneo no Brasil derivados do frágil pacto federativo pós-1988. A secção 2, que caracteriza historicamente as mudanças dos significados do termo território para demonstrar como as disputas conceituais no campo teórico têm ressonância no planeamento. A secção 3, que introduz o conceito de associativismo territorial e sua exemplificação pelos consórcios intermunicipais e arranjos produtivos locais. A secção 4, que discute seus efeitos a partir das particularidades, contradições e das convergências de experiências nacionais em sistemas de cidades. E, por fim, as conclusões que buscam sistematizar aspectos mais relevantes para a formulação de políticas públicas que estejam baseadas em evidências territoriais.

2. Definições de 'território': transição de um aparato regional-estatal para um localismo multifacetado

Analisar a transitoriedade do significado do termo 'território' é apropriado para visualizar como as definições conceituais constroem-se concomitantemente às transformações de políticas públicas espaciais. E embora essas transformações conformem-se no campo teórico das disputas, é oportuno destacar alguns elementos que permanecem nesse debate e têm influências recíprocas com o planeamento. Seja pela instrumentalização do conceito por práticas e narrativas; seja pela apropriação do conceito por diferentes campos do conhecimento.

Gottmann (texto original de 1975) definiu território como "uma porção do espaço geográfico que coincide com a extensão espacial da jurisdição de um governo", "recipiente físico", "suporte do corpo político", "arena espacial" da estrutura político-administrativa na escala internacional, nacional ou subnacional; em síntese, uma "conexão ideal entre espaço e política" (Gottmann, 2012, p.523). Na sua definição, há uma ênfase a partir do papel do Estado que transcorre de sua organização política, de sua relativa autonomia e de seu domínio e controle espacial na garantia da soberania. Talvez, um pensamento representativo do eminente papel do Estado-nação e de seu raio de influência que levava em consideração a dimensão espacial de seu poder.

À luz das diferentes interpretações de território, inclusive das negligências sobre suas definições, Elden (2010) entende o território como uma questão histórica. Nesse sentido, o território deve ser compreendido pela sua mutação, fluidez e produção com desenvolvimento desigual com importante viés político, mas amplo em seu sentido: econômico, estratégico, jurídico e técnico. Para isso, leva em consideração que, pela relação de poder, território vincula-se às definições de terra e terreno: terra como uma relação de propriedade, um recurso finito sobre o qual existe competição, uma questão político-econômica; terreno como uma relação de poder com herança militar, controle que permite a manutenção da ordem, uma questão político-estratégica. De cuja relação o território resulta "como uma tecnologia política: compreende técnicas para medir terra e controlar terreno. Medida e controle – o técnico e o legal – precisam ser pensados juntos com terra e terreno" (Elden, 2016).

Gorenstein (2015) parte da crítica sobre a interpretação estrutural do Estado e da região e se remete às forças e aos atores sociais como alternativas de interpretação do território. Para a autora, a questão local ascendeu juntamente com o paradigma neoliberal e a ideia de território difundiu-se como construção social a partir de múltiplas dinâmicas (econômicas, sociais, políticas, institucionais). Dentro das ideias de desenvolvimento endógeno, o local passou a ser o lugar da conexão entre agentes e atores econômicos, forças do mercado e formas de regulação. Seria um tecido institucional local que possibilitaria condições de prosperidade mesmo diante das incertezas econômicas e políticas.

Nesse sentido, os complexos ou cadeias produtivas referem-se à produção e ao consumo nacionais, subnacionais e também globais. E os territórios passaram a ser considerados como sinônimos desses lugares e da abstração generalizada dessa produção organizada pelas lógicas produtivistas (como território do agronegócio, enclaves minerais, etc.) que muitas vezes decorrem de relações desterritorializadas pela desmaterialização dos fluxos de informações e do capital. Complementarmente, rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, *clusters* industriais também passaram a ser considerados territórios que, parcialmente desconectados de um sistema nacional, correspondem a pontos conectados com seus similares espalhados pelo mundo.

Território como aquilo produzido socialmente pelo trabalho do homem sobre o ambiente que, por intermédio da observação, resulta na paisagem (Raffestin, 2015, pp.13 e 22). Para Raffestin, o espaço precede o território e o território é o resultado do projeto e do trabalho que adapta as condições originais a partir das necessidades da sociedade.

Haesbaert concorda que espaço e território são distintos, mas não podem ser separados, e ao território caberia a "espacialidade das relações de poder", ou seja, o espaço como expressão de uma dimensão da sociedade e o território como manifestação das múltiplas relações de poder (econômicas, políticas, culturais) (Haesbaert, 2015, pp.101-102). Para o autor, território nasce com

dupla conotação: material e simbólica e em ambos os casos se relaciona ao poder, à dominação (mais funcional) ou à apropriação (mais simbólica) (Idem, 2007, pp.20-21).

E para Saquet, três elementos diferenciam-no: as relações de poder num âmbito multidimensional; a construção histórica e relacional de identidades; e o movimento de territorialização, desterritorialização e reterritorialização (Saquet, 2015b, pp.69-90). Os valores transversais às definições mais contemporâneas de território abordam-nos pelas redes de circulação e comunicação, de identidade e de relações de poder que decorrem da relação "infraestrutura/território" nas relações entre o "local e o global" (Idem, 2015a, p.120). De modo que as novas condições de mercado que emergem pela globalização, pela alta rotatividade de capital, pelos fluxos econômicos, financeiros e de conhecimento promovem uma desterritorialização das relações, enquanto a valorização dos aspectos locais, das novas relações sociais que se estabelecem, entre outras motivações também pela reestruturação produtiva, resultam numa reterritorialização material e imaterial da sociedade.

Para Claval (2012, p.14), no mundo contemporâneo, o termo território assumiu a visão sobre a região como relações internas e externas, baseada na essencialidade do espaço como dimensão da vida coletiva, articulada por vínculos e trocas recíprocas com o resto do mundo. Assim se fortaleceu pela transformação que a noção de espaço ganha por diferentes aspectos: "natureza e cultura, superfície e redes, realidade tangível e representações, obra coletiva e experiência pessoal, extensão livre e apropriada ao mesmo tempo".

E nas sucessivas retomadas socioespaciais (Brenner, Jessop & Jones, 2018, pp.137-159) que evidenciam o território como uma dimensão espacial para interpretação da realidade junto de outras três: "lugar", "escala" e "redes". Os autores relacionam-nas às novas formas de governança, interdependências e movimentos sociais e reforçam o papel do território pelo princípio de estruturação socioespacial na definição de fronteiras, delimitações e parcelas.

Nesse sentido, Haesbaert (2020) atualiza o entendimento conceitual incluindo os territórios do empresariamento, territórios paraestatais milicianos e territórios de lutas, destacando as relações entre grupos sociais por violências e resistências sob o enfoque do território como um espaço de limites. Além disso, os debates latino-americanos (2023) têm abordado as relações feministas do corpo como território; e da terra e do território como corpo, pela visão dos povos originários. Ou seja, o território como instrumento de luta e de transformação social.

Essas leituras são evidências do aspecto identitário proporcionado pelo (ou no) território (Pollice, 2010) por novas interpretações pelas relações sociais, inclusive por aquelas derivadas das relações ideológicas que se apropriam desse expediente para dominar setores sociais. E até das determinações legais, por exemplo, de territórios quilombolas (Brasil, 2017) que reconhecem a identidade e a autonomia entre o lugar e seus povos. Visões sociológicas, étnicas, culturais e históricas que contribuem para uma diversidade de abordagens, mas que também intensificam abordagens mais fragmentárias pelo reconhecimento de individualidades e multiplicidades.

Tema de difícil síntese, é possível um panorama a partir de duas análises transversais sobre o uso do termo território. Referente à cidade, Sposito e Saquet (2016) destacam a ótica da microterritorialidade e o contraponto aos conceitos de lugar ou espaço, distinguindo-se de sua aplicação nos estudos rurais. E Fuini (2017) apresenta a transição do conceito de território na modernidade para a pós-modernidade por, dentre outros aspectos, de zonal para reticular, de dominação para apropriação, de controle para segurança, de soberania estatal para soberania popular, de permanência para mobilidade/flexibilidade, de integração para fragmentação etc. E, em ambos os autores, um destaque hegemônico para a base filosófica atual relacionada a Félix Guattari, Gilles Deleuze, Michel Foucault e Hannah Arendt.

À medida em que os entendimentos sobre o território se desvinculam paulatinamente da variante estatal-nacionalista como fonte de sua definição, o repertório jurídico de dominação pelos estados nacionais torna-se menos preponderante e mais diverso. As múltiplas relações de poder passam a ocupar papel central na definição do termo que se vincula – pela valorização ou pela oposição, simultaneamente – ao aspecto físico daquilo que forma o território: terreno, terra, infraestrutura; mas também por evidências de relações sociais: exclusão, capital, circulação, hierarquia, resistência, identidade, multiplicidade etc.; e da relação direta e orgânica com a região, com o espaço, com o lugar e com a paisagem, ainda que pelas controvérsias, como pelos sistemas e pelas redes.

Sua definição deixa de estar atrelada à esfera pública da ação e passa às relações público-privadas, material-imaterial, natureza-produto, sociedade-economia, cultura-indivíduo. E preponderantemente aos aspectos escalares evidenciando diferentes níveis de apropriação do termo por classes dominantes, mas também por segmentos sociais historicamente invisibilizados. Assim surgem os territórios negros, marginalizados, dos excluídos, periféricos, feministas, etc. Essas definições sintetizam a circulação de ideias e compreensões mais recentes sobre o papel que o território assumiu dentro das políticas públicas brasileiras e como essas políticas públicas – reciprocamente – interferem nas definições de território.

O significado do termo território deixa de estar vinculado exclusivamente às características de determinado lugar pelo valor de pertencimento e passa a descrever um lugar (abstrato ou concreto) dominado por ideias ou ações que invariavelmente são intermediadas pelas relações de poder. E assim passa a ser disputado pelo campo hegemônico e contra hegemônico ampliando a pluralidade em torno de seus significados. De um lado, a rejeição da escala nacional de decisão alinhada às transformações pós-1970 de neoliberalismo contrapõe os conceitos de região aos de território; de outro lado, os conceitos de território são interpretados como reforço aos interesses comuns de uma determinada comunidade valorizando aspectos locais e servindo de argumentos para suas resistências.

Assim emergiram a autoridade local, as iniciativas individuais, as conexões internacionais, as particularidades e multiplicidades, as regiões ganhadoras, a valorização das aglomerações e a constituição de áreas competitivas (Costa, 2010, pp.90-91). Sobre as atividades produtivas, as ações orientaram-se por teorias sobre concentrações de empresas que as compreenderam a partir de um campo amplo de convergências de novos conceitos, políticas públicas e constituição de alternativas de desenvolvimento dos países capitalistas que buscaram correlacionar desenvolvimento, processo de urbanização e vantagens locacionais nas cidades. E o conceito de território passou a substituir o de região (Gorenstein, 2014) por representar certa autonomia em relação ao poder estatal e possibilitar ao planeamento alinhar-se ao âmbito local do desenvolvimento. Simultaneamente, mas numa outra chave de entendimento, as emergências sociais, como enfrentamentos ao pensamento hegemônico, construíram agendas de novas políticas públicas para garantir direitos fundamentais a grupos sociais excluídos.

No Brasil, a ideia de integração nacional foi sendo substituída pela valorização de aspectos locais de competitividade, de potenciais específicos a partir dos quais os investimentos possibilitariam retornos seguros contrariando a lógica do grande desenvolvimento nacional polarizado (Tavares, 2013, pp.25-29). Segundo Araujo (1999), esse movimento desconcentrou a produção e concentrou os investimentos com a consequente fragmentação dos espaços econômicos e colocando fim ao projeto integrador nacional predominante entre as décadas de 1930 a 1970. A heterogeneidade do desenvolvimento acentuou-se intrarregionalmente e os espaços mais dinâmicos integraram-se ampliando seu potencial competitivo frente ao declínio de espaços subnacionais não competitivos caracterizando a reestruturação produtiva nacional pelo reforço às desigualdades. Nesse quadro, também ocorrem defesas de pautas locais e identitárias relacionadas a formas de resistências e lutas pelo e a partir do território. Duas faces que comprovam a amplitude que o termo ganhou no debate presente, tornando-se multifacetado e explicitando alguns dos conflitos existentes.

3. Associativismos territoriais: origens e aplicações em sistemas urbanos

É no decorrer dessa mutação de interpretações do termo território e das práticas de planeamento que as cidades brasileiras buscaram formas inovadoras de ordenamento. Muitas dessas formas foram agrupadas e denominadas de associativismos territoriais. Associativismo territorial é a definição para alianças entre níveis diferentes de governo que consideram o território uma referência para as políticas públicas. Configura-se por maior ou menor grau de formalidade, por relações verticais ou horizontais, gestado por uma governança em múltiplos níveis e que leva em conta o aspecto multissetorial de temas sistêmicos. Emerge da relação entre as entidades federativas e tensiona os limites por novas formas do planeamento estatal e privado.

Os exemplos mais comuns são o Arranjo Produtivo Local, o Consórcio Intermunicipal ou Interestadual,

a Articulação Societal, os Arranjos Territoriais Locais, as Regiões Metropolitanas, as Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE), os Comitês de Bacias Hidrográficas e as Associações Governamentais (associações estaduais e municipalistas) (Abrúcio, Sano & Sydow, 2010, pp.21-47). Não representam em si uma forma da atividade produtiva, mas correspondem a organizações institucionais essenciais para promoverem e consolidarem essas atividades no e pelo território, como a governança de serviços públicos para o desenvolvimento local, regional ou estadual, a conformação de clusters produtivos, desenvolvimento pelo meio ambiente etc. A rigor, suas variações resultam em novas formas de ordenamento territorial que buscam atender, ao mesmo tempo, dois tipos de demandas: aquelas derivadas da reestruturação produtiva global e aquelas derivadas da Constituição Federal.

Como são multiescalares e transversais aos setores, aos recursos naturais e aos valores sociais ocorrem por sobreposições. E esse aspecto tem de ser compreendido a partir da possibilidade de diferentes cooperações federativas para a tomada de decisões em função da otimização do recurso público e/ou do crescimento econômico. O território como particularidade física e também como forma de agrupamento em diferentes níveis de governança para o desenvolvimento pode ser construído por uma base de articulações entre entes federativos (Abrúcio & Sano, 2013, p.175, pp.185-188). Dois deles - os consórcios públicos e os arranjos produtivos locais - são de maior interesse porque são largamente apropriados pelos municípios de pequeno porte, no Brasil, porque representam formas de organização para estimularem atividades produtivas.

O consórcio intermunicipal ou interestadual é um instrumento consolidado a partir da possibilidade de cooperação federativa entre municípios. Especificamente, o consórcio intermunicipal busca responder aos conflitos gerados pela autonomia municipalista da Constituição Federal de 1988 porque representa possibilidade de combater as assimetrias entre os diferentes municípios envolvidos, ampliar o debate democrático das decisões regionais e promover políticas territorialmente redistributivas no âmbito local e no regional.

No Brasil, o consorciamento público está previsto desde a Constituição Federal de 1937. Mas, foi consolidado pelo Artigo 241 da Constituição Federal de 1988 e pela Lei n. 11.107/2005 que foi motivada pela “Carta do ABC”, de 2003, liderada pelo Consórcio Intermunicipal Grande ABC e por políticos relacionados ao setor da saúde (Dias, 2010, pp.201-228; Abrúcio, Sano, Sydow & Toth, 2010, p.28). A lei foi regulamentada pelo Decreto n. 6.017 de 17 de janeiro de 2007 e possibilitou integrar a gestão de serviços de saúde, habitação, educação, cultura, lazer, esporte, informática, planeamento, turismo, assistência social, administrativos etc. Também criou oportunidade de promover articulação regional, prestação de serviços comuns a municípios pequenos com ganhos de escala e escopo, criar espaços suprapartidários para temas regionais, otimizar recursos, gestão de espaços regionais e sub-regionais, gestão de recursos naturais (como por bacias hidrográficas) ou de recursos econômicos (como por polos de desenvolvimento) (Dias, 2010, pp.219-220).

De maneira experimental, ocorreram a partir dos anos 1980 (Cruz et al., 2009, pp.1-32) e se consolidaram como lugar de gestão de serviços e desenvolvimento, entre os anos 1990 e 2000, principalmente nas áreas de saúde e segurança alimentar (Silva, S., 2013, p.44; Silva, A., 2014, pp.1024-1036). Assim, representaram oportunidade de redução de custos e otimização de serviços aos municípios pequenos pela constituição de externalidades agregando área, população, mercado consumidor e potencial produtivo de economias de escala.

A esse respeito, é importante compreender o consórcio como alternativa às relações hierárquicas e como novas possibilidades de relações horizontais entre os municípios. Mas, os estudos têm criticado as disputas internas municipalistas entre prefeitos e por recursos que interferem no desempenho do próprio consórcio (Teixeira, Mac Dowell & Bugarin, 2002, pp.21-23; Randolph & Barbosa, 2013, pp.184-190). Além das deficiências e dos resultados minimizados por estarem estruturados por dinâmicas exclusivamente setoriais (Mendes, 2013, pp.214-216). Muitos prefeitos entendem o consórcio como um lugar de promoção política para concorrer a outros cargos eleitorais desvirtuando o sentido original da cooperação.

Os Arranjos Produtivos Locais (APLs) são concentrações de empresas e empreendimentos integrados entre si com alguma especialização produtiva, algum tipo de governança, articulação, interação, cooperação e aprendizagem. Sua organização substitui a hierarquia fordista pela cooperação entre diferentes empresas e pela dimensão inovativa. Ocorrem em diferentes escalas independentemente da natureza da atividade e com diferentes graus de poder (inclusive de

competição) pela predominância de pequenas e médias empresas e de trabalho informal.

Os APLs foram inicialmente definidos pela RedeSist (Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais) como arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais e definidos como base das políticas públicas de desenvolvimento nos anos 2000, no Brasil, mais especificamente pelo Manifesto Glória 2000 resultado do seminário internacional "Arranjos e Sistemas Produtivos Locais e as Novas Políticas de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico", ocorrido no Rio de Janeiro em 2000 (Cocco, 2006, pp.175-177).

E apresentam uma diversidade de atividades segundo as particularidades locais com impacto em diferentes estados: na Paraíba, pelos setores econômicos tradicionais do couro e do calçado (Cavalcanti Filho *et al.*, 2017, pp.93-108); no Amapá, pela produção de açaí (Carvalho, Costa & Segovia, 2017, pp.109-135); em Goiás (Catalão e Anápolis), pela indústria automobilística (Araujo, Botelho & Castro, 2017, p.137); no Pará (Bacarena), pelo beneficiamento do alumínio (Lima, 2017, pp.181-195); e no Vale do Rio Pardo e no Rio Grande do Sul, pela agroindústria familiar (Arend *et al.*, 2017, pp.197-210), entre muitos outros.

Como meio de coordenar recursos públicos e privados por concentrações industriais com a finalidade de promover um ambiente de vantagens econômicas concorrenciais, os arranjos produtivos locais tornaram-se uma importante interface entre a agenda produtiva e as políticas públicas (Faria, Toni & Diniz, 2017. pp.382-383) cujos resultados espaciais levam a uma nova compreensão da escala do planeamento. Sem perder do horizonte as questões regionais, incorpora-as não como espaço institucional intermediário entre o local e o nacional, mas como condição subsidiária de uma nova delimitação, a territorial, cuja função é de constituir redes alternativas de produção e de relações sociais dentro de sistemas urbanos.

Em muitas dessas ações, houve ampliação da produção local e melhoras das condições de vida fazendo o Estado atuar como incentivador de ações locais por processos participativos denominados de baixo para cima (ou *botton-up*). Mas, a crítica destaca que não construíram uma cadeia produtiva consolidada e mais ampla, fixaram-se num meio de produção de baixo rendimento, precária mão-de-obra e pouca possibilidade de expansão cujos resultados não trouxeram benefícios reais sobre salários ou mesmo sobre a cidade que os sedia (Vignandi *et al.*, 2020, p.02).

Os consórcios e os arranjos produtivos são os lugares do exercício da política localista a partir do âmbito regional. No caso de municípios menores, mais submetidos à influência de municípios maiores e mais dependentes de políticas públicas estaduais e federais, os associativismos territoriais preconizam estratégias de inserção desses municípios no mercado de massa, oportunidades de desenvolvimento e autonomia de decisão. Mas, também fortalecem arranjos que, na crítica internacional, podem ser denominados de Soft spaces, ou seja, organizações distintas daquelas que se formam pela burocracia tradicional (*Hard spaces*) porque favorecem a estratégia neoliberal de gestão e planeamento independentes de uma regulação estatal mais presente (Allmendinger, Haughton, 2009; Allmendinger, Haughton, Knieling & Othengrafen, 2015). Desse ponto de vista, são uma forma de minimizar a ação estatal e a dimensão nacional do planeamento; e favorecer as iniciativas locais e endógenas pela proximidade entre municípios e mercado. Essa é a encruzilhada posta às cidades pela reestruturação produtiva que busca na reestruturação territorial e na reestruturação das políticas públicas novas estratégias de desenvolvimento.

4. Particularidades, contradições e convergências do ordenamento territorial em municípios de pequeno porte no Brasil. Alternativas à reestruturação produtiva?

As novas formas de produção do espaço relacionadas à reestruturação produtiva posicionaram – com maior ênfase em relação a períodos anteriores – a cidade como ativo econômico, competitivo e lucrativo. Algumas das reflexões derivadas desse processo corresponderam à contundente crítica à cidade como máquina de crescimento (Logon & Molotch, 1987) a partir da qual se evidenciam os riscos do pluralismo que busca crescimento sem desenvolvimento, do mascaramento dos conflitos sociais, da substituição da ação estatal por iniciativas isoladas e da disputa pelas políticas públicas. Nessa leitura, o conflito entre o valor de uso da cidade e seu valor de troca apropriado

pelos proprietários e rentistas é responsável em boa medida pelas desigualdades que transformam a cidade, ou fragmentos dela, por uma lógica empresarial.

Nesse sentido, é importante destacar as particularidades dos associativismos territoriais brasileiros. Essas manifestações inovadoras de ordenamento territorial surgiram em ocasiões específicas, muitas delas vinculadas à propagação de práticas democráticas e num ambiente de transição entre o regime político autoritário (que vigorou entre 1964 e 1985) e o processo de redemocratização (pós-1988 com a promulgação da Constituição Federal). Assim, a possibilidade de organizações regionais desvinculadas da União representou uma estratégia de combater o autoritarismo pela descentralização das decisões. Adicionalmente, essa estratégia criou ambiente para valorizar aspectos locais e demandas mais próximas dos usuários de serviços públicos o que, por um lado, gera valorização de pleitos municipais e, por outro lado, gera planeamentos baseados em matrizes de demandas setoriais (da saúde, do turismo e do saneamento básico, por exemplo).

O arranjo regional no Brasil que oferece suporte a essas experiências de ordenamento territorial remete-se – mais precisamente e institucionalmente – aos anos 1950. No âmbito do desenvolvimento regional, as experiências das superintendências foram inovadoras na esfera das políticas públicas, como a criação em 1959 da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) liderada por Celso Furtado e as variantes que se estruturaram a partir desse exemplo, como a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM, criada em 1966) e a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO, criada em 1967). No âmbito urbano, o Estado proporcionou regulamentações para, por exemplo, promover desenvolvimento municipal com provisão de equipamentos sociais e por meio da elaboração de Planos Diretores de Melhoramentos (Lei n. 2.661 de 1955) que incluíam planos de urbanismo, rodoviário, saneamento e energia elétrica a municípios organizados sub-regionalmente por potencial de exploração de recursos naturais. Nos anos 1970, as organizações sub-regionais também foram aplicadas afim de recuperar "regiões problemas" por meio de investimentos estatais e exploração de recursos naturais (Seade, 1972) e melhorias sociais, sobretudo de municípios não inseridos na lógica produtiva industrial. Essas ações de planeamento vinculam-se ao significado do "território" como uma grande área nacional de domínio estatal cujos controle e comando deveriam proporcionar desenvolvimento para municípios que estivessem reunidos por aspectos comuns entre si (fatores culturais, históricos, sociais etc.) e por regulações e provisões estatais.

Nas décadas seguintes (de 1980 e 1990), esses arranjos por sistemas de cidades desvincularam-se da ação central da União e passaram a ocorrer por iniciativa dos próprios municípios para enfrentar os efeitos da crise fiscal brasileira e da escassez de investimentos públicos. O Estado nacional deixou de ser o difusor de ações e planeamento e esses passaram a responder a aspectos locais em detrimento da desvalorização da dimensão nacional do planeamento e do enfraquecimento da provisão pública de infraestrutura. A mudança do significado de 'território' na literatura acompanhou a mudança de seu significado nas políticas públicas imprimindo complexidade na sua interpretação. Essa mudança sustentou novas formas de ordenamento territorial como estratégia de desenvolvimento local que são marcadas por contradições e convergências.

No Circuito das Águas, região composta por nove municípios de pequeno porte no Estado de São Paulo e conformada entre os anos 1950 e 1970 por planos e investimentos estatais, em menos de dez anos, entre 2003 e 2011, a força localista substituiu o Estado-nação nas principais iniciativas de serviços públicos e os municípios organizaram-se pelo Consórcio Intermunicipal de Saúde do Circuito das Águas (CONISCA, em 2003), pelo Consórcio Intermunicipal do Polo de Desenvolvimento Turístico do Circuito das Águas Paulista (2004) e pelo Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Região do Circuito das Águas (CISBRA, 2011). A criação dos consórcios acompanhou as demandas locais setoriais que, com o enfraquecimento dos investimentos estaduais e federais, passaram para a gestão municipal com perspectiva de privatização. Novos níveis de gestão sobrepuseram-se e conformaram diferentes territórios da ação pública e privada.

Nesse mesmo período, intensificaram-se alguns setores produtivos na região, como o Circuito das Malhas e o Circuito das Malhas do Sul de Minas (Oliveira, 2008, pp.66-68) fundamentais para a expansão do mercado de produtos regionais para cidades maiores. Essa articulação das cadeias produtivas vinculadas ao setor turístico apontou para oportunidade de complementaridade territorial e organizacional, institucionalização, fomento ao desenvolvimento e à competitividade dos produtos associados (Fuini, 2010, pp.79-80). E correspondeu à adaptação da região ao mercado

competitivo global numa estrutura de desenvolvimento local, endógeno. Os territórios produtivos consolidaram-se dentro de uma cadeia regional de cooperação, mas também por princípios de competividade local sem que o Estado nacional intermediasse essa relação com o mercado internacional.

Assim, o setor têxtil reorganizou-se por um modelo análogo ao do arranjo produtivo local (Oliveira, 2008, pp.182-185) e os setores cerâmico e de produção de cachaça (Fuini, 2010, p.108) seguiram essa especialização na busca do mercado internacional. Dezenas de atividades de turismo rural, de esportes radicais, de agricultura orgânica, de exploração do patrimônio histórico foram articuladas regionalmente, mas com gestão descentralizada (Souza, 2010, pp.56-60) seguindo um padrão internacional de turismo rural e ecológico do interior (Cuadrado Ciuraneta, 2016) em oposição ao turismo balneário de massa incentivado nos anos 1970 e 1980. Essas atividades agregaram valor a produtos tradicionais até então não integrados ao mercado e, por estratégias de marketing, construíram uma identidade regional pelas particularidades locais. Essa configuração constituiu "circuitos espaciais de produção" (Borin, 2003) à luz dos modelos de associativismo territoriais.

E a força localista consolidou-se nesses arranjos regionais pela competitividade. Em 2017, o Consórcio contratou planos turísticos para todos os seus municípios. O objetivo foi otimizar recursos num processo de planeamento regional, contudo os planos foram elaborados individualmente e cada um pela lógica do seu respectivo município. Embora a ação tenha derivado de uma entidade regional, esse aspecto não foi levado em conta nas abordagens dos planos diretores (Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento do Polo Turístico das Águas, 2018). Nesse caso, a região foi considerada como oportunidade de ganhos econômicos por escala para contratação de serviços, mas não como lugar de cooperação e de perspectivas de desenvolvimento regional. Ao contrário do princípio do consorciamento que proporcionou a contratação dos planos, as soluções apresentadas por eles reforçaram a posição do município como local autônomo do planeamento estratégico para ampliar a competitividade local.

A despeito dessas contradições pelo emprego dos associativismos territoriais, é possível afirmar que há também aspectos positivos, como a formação de sistemas de cidades em âmbito regional e, principalmente, a evidência do território como elemento estrutural dessas organizações político-administrativas, produtivas e sociais. Nessa evidência reside a oportunidade de defender um desenvolvimento que supere as relações funcionais (Friedmann e Weaver, 1981) que aprisionaram o debate e a prática do planeamento no Brasil e que resultaram em posições dogmáticas altamente especializadas e setorizadas minimizando o território como plataforma de investimentos em oposição ao território como motivo de desenvolvimento. A emergência das discussões sobre o significado de território, o aparecimento de novos arranjos regionais e a perspectiva de inovação do ordenamento territorial estão presentes nessas experiências. Sobretudo, considerando que essas experiências incorporaram as novas agendas relacionadas aos eventos extremos, às mudanças climáticas e à preservação dos recursos naturais.

A segurança hídrica da maior região metropolitana do país (a Região Metropolitana de São Paulo) tem exigido articulações intersetoriais a partir da integração de bacias hidrográficas a fim de garantir abastecimento e qualidade dos recursos naturais (Mendes Filho *et al.*, 2021). Por meio de planeamento regional, ações integradas entre municípios de várias bacias hidrográficas têm considerado os aspectos territoriais para constituir novos critérios de governança e gestão das águas. E esses critérios têm buscado minimizar os impactos sobre os municípios pequenos, sobretudo aqueles que sediam infraestruturas hídricas como reservatórios, canais, adutoras, etc.

O mesmo ocorre nas áreas de fronteiras, especialmente na tríplice fronteira entre os estados de São Paulo (SP), Mato Grosso do Sul (MS) e Paraná (PR) em relação aos impactos sobre os municípios de Rosana-SP e Batayporã-MS. Nesse caso, são incorporados meios para intermediar relações ecossistêmicas e mitigar impactos territoriais frente às infraestruturas geradoras de energia elétrica (Tsutsui & Empinotti, 2021), menos poluentes. A necessidade de convergência de políticas públicas entre entes federativos, nesse caso, passa pelas estratégias de ordenamento territorial que proporcionam planeamento e minimização de conflitos sociais em uma região articulada pelo potencial hídrico.

Analogamente, ocorre com os municípios ribeirinhos, cujo potencial de desenvolvimento fica submetido a uma interface urbano-regional. Nos casos dos municípios de Barra Bonita e

Pederneiras (Graviola & Constantino, 2021), seus planos diretores municipais preconizam soluções setorialmente integradas, articuladas entre produção econômica e conservação ambiental, e por atividades articuladas entre municípios. A compreensão da abordagem territorial é multifacetada sem deixar de atender aos aspectos locais em respostas a problemas que extrapolam os recortes administrativos municipais.

No âmbito nacional, esses casos demonstram o potencial do planeamento regionalizado cujas diretrizes incidem em sistemas de cidades e não estão exclusivamente baseadas no processo de produção do espaço como um produto capitalista. São, portanto, alternativas proporcionadas por ordenamentos territoriais que buscam visões multidimensionais e que são empregados pioneiramente em municípios de pequeno porte porque eles apresentam menor resistência à inovação e maior propensão à cooperação. Como estão à margem das tradicionais cadeias produtivas, como detêm em seus limites administrativos recursos naturais e como são a base frágil do pacto federativo pós-1988, têm maior disposição a essas articulações. E a delimitação territorial, como terminologia ou prática; teoria ou dogma, mostra-se polissêmica, fazendo jus ao atual quadro de debates e experimentos.

5. Conclusões

A partir dos casos apresentados nesta análise, constata-se que, no Brasil, o associativismo territorial como estratégia de desenvolvimento incorpora práticas de ordenamento territorial especialmente para municípios de pequeno porte. Suas fragilidades institucionais, maiores em relação às cidades de médio e grande porte ou em relação às regiões metropolitanas tradicionalmente consolidadas, têm exigido novas estratégias de demandas por políticas públicas. Embora ainda não sejam preponderantes, passam por alternativas de governança e políticas públicas e implicam em disputas interescalares e alinham-se às revisões teórico-conceituais do significado de território que são assimiladas para buscar atender, ou até justificar, as novas lógicas de ordenamento territorial. Apresentam muitos desafios e enormes contradições, mas não inibem seu potencial inovador.

Os associativismos territoriais ganharam importância no ordenamento das cidades porque são formas institucionais inovadoras de provisão de serviços, de incentivo à produção e de governança de recursos naturais que possibilitaram respostas às crises nacionais dos anos 1980 e 1990. Facilitaram ou atenderam aos preceitos do desenvolvimento endógeno pela valorização da decisão local, mas também atribuíram novas abordagens às questões regionais porque atuam por sistemas de cidades. Possibilitaram desvinculamento a regulações mais restritivas, constituição de espaços econômicos competitivos, negociação direta entre o poder público local e o mercado, constituição de redes produtivas que ocorrem independentemente do lugar onde estão instaladas e mudança na origem do planeamento e da provisão de infraestrutura e serviços. Mas, também colaboraram para a descentralização da produção, para novos vínculos hierárquicos e horizontais e para a intensificação dos fluxos.

Essas oportunidades convergem para uma ênfase conflituosa entre o incentivo à participação social e à governança, ambas proporcionadas pela Constituição Federal de 1988, que resultam na abordagem localista ou fragmentada de realidades metropolitanas (Lacerda & Ribeiro, 2014) face ao desmonte de instituições de planeamento ou da regulação estatal. Ao passo em que os novos instrumentos democráticos ampliaram laços comunitários nas tomadas de decisão participativa, também deslocaram os poderes para outras esferas de interesse. Num ambiente neoliberal, a oportunidade de minimizar o campo de atuação estatal nas decisões e criar novos espaços de deliberação tem promovido competitividade territorial e atuação mais forte do capital privado.

Esse contexto é comprovado pelo embate entre os interesses localistas de gestão (resguardados pela autonomia municipalista) e as alternativas regionais de governança (configuradas pelas interdependências). A pluralidade de centros de poder tem inibido uma solidariedade que se pretende pelas evidências territoriais acentuando uma cisão nas políticas públicas que se caracteriza pela força da competitividade e pelo enfraquecimento da cooperação entre os entes envolvidos. Os problemas são comuns em ambos os contextos (desigualdades e segregações), mas se tornam mais acentuados quando os resultados apontam para maior competitividade e desvalorização dos aspectos regionais.

Por outro lado, sobressaem as relações recíprocas, heterogêneas, descentralizadas e simultâneas que podem proporcionar espaços de cooperação e solidariedade. Se a concepção de território se vincula à prática do poder, as diferentes dimensões de poder colaboram na multiterritorialidade: diferentes composições em consórcios, diferentes agentes para tomadas de decisão, diferentes composições de cadeias produtivas, diferentes fluxos de influências e meios de atuar com e para o meio ambiente. A coesão territorial constituída em resposta à tensão entre poderes que fragmenta o espaço também pode ser catalisadora para sua reintegração ao redor de um projeto comum de desenvolvimento que reconheça as evidências territoriais. Essas formas de ordenamento territorial representam, portanto, oportunidade de superar o modelo polarizado da indústria motriz do século XX; e de avançar para além do modelo nodal no qual está baseado o competitivismo local das redes urbanas nesse início de século XXI, no Brasil.

Financiamento

Processo 2022/01583-9. Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).Processo 307498/2023-9. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Referências

Abrucio, F. L., Sano, H. & Sydow, C. T. (2010). Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In J. Klink (org.). *Governança das metrópoles*: *conceitos, experiências e perspectivas* (pp. 21-47). São Paulo: Annablume.

Abrúcio, F. L. & Sano, H. (autores). Garcia, L. de O., Oliveira, N. P. de & Antero, S. A. (orgs.). (2013). *Associativismo Intergovernamental: experiências brasileiras*. Brasília-DF: Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI, Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, Editora IABS.

Allmendinger, P. & Haughton, G. (2009). Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: The new spatial planning in the Thames Gateway. *Environment and Planning A*, 41(3), 617–633.

Allmendinger, P., Haughton, G., Knieling, J. & Othengrafen, F. (2015). *Soft Spaces in Europe: Re-negotiating governance, boundaries and borders*. London: Taylor & Francis.

Araujo, T. B. (1999). Brasil nos anos noventa: opções estratégicas e dinâmica regional. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, *2*, pp.9-24. http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2000n2p9

Araujo, V. M., Botelho, M. dos R. A. & Castro, S. D. de. (2017). Efeitos da relocalização da indústria automobilística no Brasil e a formação de arranjos produtivos em regiões periféricas: o caso dos arranjos de Catalão e Anápolis no estado de Goiás. In C. W. A. Oliveira, J. A. V. Costa, G. M. Figueiredo, A. R. Moraes, R. B. Carneiro & I. B. Silva (Organizadores). *Arranjos produtivos locais e desenvolvimento* (pp. 109-135). Rio de Janeiro: Ipea.

Arend, S. C., Deponti, C. M., Anes, C. E. R. & Oliveira, D. A. de. (2017). Diagnóstico de agroindústrias familiares no Vale do Rio Pardo no Rio Grande do Sul. In C. W. A. Oliveira, J. A. V. Costa, G. M. Figueiredo, A. R. Moraes, R. B. Carneiro & I. B. Silva (Orgs.). *Arranjos produtivos locais e desenvolvimento* (pp. 197-210). Rio de Janeiro: Ipea.

Brasil. Incra. (2017). *Regularização de Território Quilombola*. Brasília: Incra.

Brenner, N., Jessop, B., Jones, M. (2018). Teorizando as relações socioespaciais. In N. Brenner. *Espaços da Urbanização. O urbano a partir da teoria crítica* (pp. 137-159). Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles.

Borin, P. (2003). *Divisão interurbana do trabalho e uso do território nos municípios de Águas de Lindóia (SP), Lindóia (SP), Serra Negra (SP), Socorro (SP) e Monte Sião (MG).* [Dissertação de

Mestrado. Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade de São Paulo, São Paulo].

Carvalho, A. C. A. de, Costa, F. de A. & Segovia, J. F. O. (2017). Caracterização e análise econômica do arranjo produtivo local do açaí nativo no estado do Amapá. In C. W. A. Oliveira, J. A. V. Costa, G. M. Figueiredo, A. R. Moraes, R. B. Carneiro & I. B. Silva (Orgs.). *Arranjos produtivos locais e desenvolvimento* (pp. 109-135). Rio de Janeiro: Ipea.

Cavalcanti Filho, P. F. M. B., Aquino, D. S. P. B., Guedes, L. & Araújo, M. M. de. (2017). A construção de um novo modelo de políticas para arranjos produtivos locais no estado da Paraíba: sujeito histórico e projeto político no século XXI. In C. W. A. Oliveira, J. A. V. Costa, G. M. Figueiredo, A. R. Moraes, R. B. Carneiro & I. B. Silva (Orgs.). *Arranjos produtivos locais e desenvolvimento* (pp. 93-108). Rio de Janeiro: Ipea.

Claval, P. (2012). Espaço e território: as bifurcações da ciência regional. *Espaço e Economia* [Online], 1, http://journals.openedition.org/espacoeconomia/94

Cocco, G. (2006). Mobilizar os territórios produtivos para além do capital social, a constituição do comum. In G. Silva & G. Cocco. (orgs.). *Territórios produtivos. Oportunidades e desafios para o desenvolvimento local* (pp. 171-200). Rio de Janeiro: SEBRAE, DP&A Editora. Coleção Espaços do Desenvolvimento.

Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento do Polo Turístico das Águas. (2018). *Plano Diretor de Turismo* (Pedreira, Águas de Lindóia, Holambra, Jaguariúna, Lindóia, Monte Alegre do Sul, Serra Negra, Amparo, Socorro). Sem local: Diretoria Técnica.

Costa, E. J. M. da. (2010). *Arranjos Produtivos Locais, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional*. Brasília-DF: Ministério da Integração Nacional, Governo do Estado do Pará.

Cruz, M. C. M. T., Leite, C. C., Araújo, F. F., Silva, I. G. & Silva, V. M. (2009). Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento: mudar para sobreviver. In: II Congresso Consad de Gestão Pública. *Anais*, sem local: sem editora, pp. 1-32.

Cuadrado Ciuraneta, S. (2016). La metropolización del territorio en el cambio de siglo: dispersión metropolitana, urbanización del medio rural y transformación de los espacios turísticos en la Europa mediterránea. *Biblio3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, XXI*(1.154), http:// www.ub.es/geocrit/b3w- 1154.pdf

Dias, S. G. (2010). Considerações acerca dos consórcios públicos regulamentados pela Lei 11.107/2005. In J. Klink (org.). *Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas* (pp. 201-228). São Paulo: Annablume.

Elden, S. (2016). Terra, terreno, território. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES,* s/n., 42-60. (Tradução de Márcio José Mendonça e revisão de Ana Maria Leite de Barros e Cláudio Luiz Zanotelli. Publicado originalmente no periódico científico *da Progress in Human Geography*, em 2010).

Faia, C. E., Toni, J. & Diniz, D. (2017). Pauta de interesses dos setores produtivos (em temáticas de *Políticas Públicas Espaciais*). In M. Steinberger (org.). *Território, agentes-atores e políticas públicas espaciais* (p. 369-401). Brasília: Ler Editora.

Friedmann, J. & Weaver, C. (1981) [1979]. *Territorio y funcion. La evolucion de la planificacion regional.* Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.

Fuini, L. L. (2010). *Manifestações da governança territorial no Brasil: uma análise do Circuito das Águas Paulista e do Circuito das Malhas do Sul de Minas Gerais*. [Tese de doutoramento. Programa de Pós-graduação do Instituto de Geociências e Ciências Exatas, UNESP, Rio Claro].

Fuini, L. L. (2017). Construções teóricas sobre o território e sua transição: A contribuição da Geografia brasileira. *Cuadernos de Gegrafía – Revista Colombiana de Geografía*, *26*(1), 221-242.

Gorenstein, S. (2014). Da Região ao Território: uma análise estilizada sobre abordagens, debates e novos desafios do desenvolvimento urbano-regional. *Revista Política e Planejamento Regional (PPR), 1*(1), 22-38.

Gorenstein, S. (2015). Transformaciones territoriales contemporáneas. Desafíos del pensamiento latino-americano. *Eure*, *41*(122), 4-26.

Gottmann, J. (2012). A evolução do conceito de território. *Boletim Campineiro de Geografia*, 2(3), 523-545. (Tradução de Isabela Fajardo e Luciano Duarte e revisão de Fabricio Gallo. Publicado originalmente em *Social Science Information, 14*(3), 29–47, 1975).

Graviola, G. R. & Constantino, N. R. T. (2021). *Significados, usos e potencialidades turísticas do rio Tietê em Pederneiras-SP e Barra Bonita-SP* [paper presentation]. 9º. PLURIS, Brasil (virtual).

Haesbaert, R. (2007). Território e multiterritorialidade: um debate. *GEOgraphia*, 17, 19-46.

Haesbaert, R. (2015). Dilema de conceitos. Espaço-território e contenção territorial. In M. A. Saquet & E. S. Sposito (orgs). *Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos* (pp. 91-117). Rio de Janeiro: Consequencia Editora.

Haesbaert, R. (2020). Do corpo-território ao território-corpo (da terra): contribuições decoloniais. *GEOgraphia*, *22*(48), 75-90.

Haesbaert, R. (2023). Território. *GEOgraphia*, *25*(55), 1-7.

IBGE. (2020). *Regiões de influência das cidades: 2018*. IBGE, Coordenação de Geografia: Rio de Janeiro.

Lacerda, N. & Ribeiro, S. (2014). Limites da gestão metropolitana. Impasses à governança cooperada intermunicipal no Brasil. *Eure*, *40*(121), 185-202.

Leal, V. N. (2012) [1948]. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras. 7ª edição, 4ª reimpressão.

Lima, M. A. S. (2017). Análise das práticas de cooperação, aprendizagem e inovação no arranjo produtivo local mínero-metalúrgico do alumínio no município de Bacarena, na Amazônia Oriental. In C. W. A. Oliveira, J. A. V. Costa, G. M. Figueiredo, A. R. Moraes, R. B. Carneiro & I. B. Silva (Organizadores). *Arranjos produtivos locais e desenvolvimento* (pp. 181-195). Rio de Janeiro: Ipea.

Logan, J. R. & Molotch, H. L. (1987). *Urban Fortunes. The political Economy of Place*. California: University of California Press.

Mendes, C. C. (2013). Arranjos federativos e desigualdades regionais no Brasil. In R. Boueri & M. A. Costa (eds.). *Brasil em desenvolvimento 2013: Estado, planejamento e políticas públicas* (pp. 214-216). Brasília: Ipea.

Mendes Filho, W. M., Abreu, M. G. C, Souza Junior, W. C, Queiroz, P. I. B & Gonçalves, D. A. (2021). *Estruturação de mecanismos de segurança hídrica para cidades a jusante do Sistema Cantareira: bacia dos rios Piracicaba, Caivari e Jundiaí* [paper presentation]. 9º. PLURIS, Brasil (virtual).

Oliveira, V. A. (2008). *O arranjo produtivo de malharias retilíneas em Socorro (SP): organização do espaço industrial e a informalidade*. [Dissertação de mestrado. Programa de Pós-graduação em Geografia-UNESP. Rio Claro].

Pires, V. (2016). Municipalismo no Brasil: origens, avanços pós-1988 e desafios atuais. *Cadernos ADENAUER XVII*, *3*, 125-146.

Pollice, F. (2010). O papel da identidade territorial nos processos de desenvolvimento local. *Espaço e Cultura*, *27*, 7-23. (Tradução de Andrea Galhardi de Oliveira, Renato Crioni, Bernadete Aparecida Caprioglio de Castro Oliveira). http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/espacoecultura/article/view/3539

Raffestin, C. (2015). A produção das estruturas territoriais e sua representação. In M. A. Saquet & E. S. Sposito (orgs). *Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos* (pp. 13-32). Rio de Janeiro: Consequencia Editora.

Randolph, R. & Barbosa, G. S. (2013). Consórcios intermunicipais e desenvolvimento regional – potencialidades ou apenas promessa? In Ministério da Integração Nacional; R. Randolph & H. M. Tavares (orgs.). *Política e Planejamento Regional. Uma coletânea* (pp. 184-190). Brasília, DF: Gráfica

Movimento.

Saquet, M. A. (2015a). *Abordagens e concepções sobre território*. São Paulo: Outras Expressões, 4ª edição.

Saquet, M. A. (2015b). Por uma abordagem territorial. In M. A. Saquet & E. S. Sposito, (orgs). *Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos* (pp. 69-90). Rio de Janeiro: Consequencia Editora.

Seade. (1972). *PLADETUR – Plano Regional de Desenvolvimento Turístico do Circuito das Águas-SP*. São Paulo: Getag Ltda.

Silva, A. C. (2014). Federalismo e gestão do Território: os consórcios públicos como prática de cooperação territorial. *I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território. Anais*, Porto Alegre: Editora Letra1, REBRAGEO, pp. 1024-1036.

Silva, S. P. (2013). *Avanços e limites na implementação de políticas públicas nacionais sob a abordagem territorial no Brasil - Texto para discussão 1898*. Rio de Janeiro: Ipea.

Souza, N. R. B. (2010). As políticas públicas no processo de formação e gestão do circuito das Águas Paulista. [Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Turismo da Universidade Federal Fluminense, Niterói].

Sposito, E. S. & Saquet, M. A. (2016). O conceito de território no Brasil: entre o urbano e o rural. *Cadernos Prudentino de Geografia, 38*(2), 84-112.

Tavares, H. M. (2013). Estratégias de desenvolvimento regional: abordagens e experiências em tempos e espaços diferentes. In Ministério da Integração Nacional. *Política e planejamento regional. Uma coletânea* (pp. 22-31). Brasília-DF: Gráfica Movimento.

Teixeira, L., Mac Dowell, M. C. & Bugarin, M. (2002). *Consórcios intermunicipais de saúde: uma análise à luz da Teoria dos Jogos. Texto para discussão n. 893*. Brasília: IPEA.

Tsutsui, H. K. & Empinotti, V. L. (2021). O papel da água nas dinâmicas territoriais: aplicação do sistema de análise do ciclo hidrossocial na Tríplice Fronteira (Mato Grosso do Sul-Paraná-São Paulo) [paper presentation]. 9º. PLURIS, Brasil (virtual).