

**UFRRJ**

**INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E  
POLÍTICAS PÚBLICAS**

**DISSERTAÇÃO**

**INSTITUIÇÕES E GOVERNANÇA: UM ESTUDO SOBRE O  
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL**

**SAULO IRIS NASCIMENTO DE OLIVEIRA**

**2019**



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO  
TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**INSTITUIÇÕES E GOVERNANÇA: UM ESTUDO SOBRE O  
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL**

**SAULO IRIS NASCIMENTO DE OLIVEIRA**

*Sob a Orientação do Professor*

**Robson Dias da Silva**

Projeto de qualificação submetido como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas**, no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas.

Seropédica, RJ  
Junho de 2019

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

O48i Oliveira, Saulo Iris Nascimento de, 1981-  
INSTITUIÇÕES E GOVERNANÇA: UM ESTUDO SOBRE O  
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL / Saulo Iris Nascimento  
de Oliveira. - Rio de Janeiro, 2019.  
98 f.

Orientador: Robson Dias da Silva.  
Dissertação (Mestrado). -- Universidade Federal Rural  
do Rio de Janeiro, PPGDT, 2019.

1. Governança. 2. Instituições. 3. Desenvolvimento  
Regional. 4. Organizações Multilaterais. 5. Cluster.  
I. Silva, Robson Dias da, 1976-, orient. II  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. PPGDT  
III. Título.

## SAULO IRIS NASCIMENTO DE OLIVEIRA

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas**, no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, Área de Concentração em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas.

PROJETO DE DEFESA APROVADO EM \_\_\_/\_\_\_/2019

---

Robson Dias da Silva. Doutor UFRRJ  
(Orientador)

---

Cézar Augusto Miranda Guedes. Doutor UFRRJ

---

Angelo Marcos Queiroz Prates. Doutor UFABC

## DEDICATÓRIA

Dedico a presente dissertação aos amores da minha vida.

À Florzinha, ao Noah e à Rachel: meu trevo de quatro folhas.

Ao Saulo Sérgio, à Wilma Nascimento, à Viviane Oliveira e à Vanessa Oliveira:  
raiz, régua e compasso.

Sempre por vocês.

## AGRADECIMENTOS

A Deus e suas infinitas formas e faces. À Maria, o materno.

Ao meu orientador Robson, com seu conhecimento, habilidade e sensibilidade com as pessoas: meu azimute científico.

Agradeço, também, aos amigos de classe. Companheiros de lutas e glórias. Professores anexos que me ensinaram em cada momento que estivemos juntos.

À banca por ter aceitado participar e contribuir com o meu trabalho.

À Coordenação do PPDGT por ter dado todo o suporte administrativo no decorrer do curso.

À UFRRJ por sempre disponibilizar ensino de qualidade. Ela resistirá aos ataques presentes, a educação resistirá como sempre.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior -Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001

*This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 001*

## RESUMO

OLIVEIRA, Saulo Iris Nascimento de. **Instituições e Governança: um estudo sobre o desenvolvimento territorial**. 2019. 98p. Projeto de Defesa (Requisito para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas). Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ. 2019.

Este projeto tem como proposta analisar a relação entre Instituições e Governança e como elas incidem sobre a dinâmica do desenvolvimento territorial. Para isso é necessário que seja pesquisada a origem do termo “governança”, em que cenário se deu a origem do conceito e como o mesmo se capilarizou em diversos contextos e saberes para perpetuar e se ressignificar diante de novas situações. Uma discussão acerca da formação das instituições e como elas agem dentro da sociedade, sob a luz dos princípios da governança. O espaço geográfico e sua dinâmica também serão objeto desse presente estudo, uma vez que as atuações e interações sociais se dão no território e o desenvolvimento como uma questão regional. Desse modo, uma visão generalista da evolução do desenvolvimento no Brasil encontra lugar na pesquisa uma vez que em vários momentos na história do país se pensou em tratar o problema das desigualdades e desequilíbrios regionais. Sendo necessário um estudo das características dos arranjos produtivos locais e análise do processo do localismo à luz da Governança Territorial.

**Palavras-chave:** Instituições, Governança, Desenvolvimento, Território, Sociedade.

## **ABSTRACT**

OLIVEIRA, Saulo Iris Nascimento de. *Institutions and Governance: a study on territorial development*. 2019. 98p. Project for defense (Requirement to obtain a Master's Degree in Territorial Development and Public Policies). Institute of Applied Social Sciences, Federal Rural University of Rio de Janeiro, Seropédica, RJ. 2019.

This work aims to study both Institutions and Governance as territorial development drivers. Follow that, we show the "governance" origins as a term and concept by discussing how it was capillarized in a sort of contexts and knowledge. After that, we lay attention on institutions formation by reviewing literature and key concepts of their principles. The geographic space and its dynamics will also be the object of this study, once the social interactions and actions take place in the territory and the development as a regional concern. Thus, a overview of the regional development in Brazil is done in order to highlight the main territorial problems: inequalities and imbalances. Finally, we studied the some local productive arrangements and analyzed the process of localism under light of Territorial Governance.

**Key Words:** Institutions, Governance, Development, Territory, Society.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIações

APL	Arranjo Produtivo local
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNUCDE	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
DO	Denominação de Origem
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FEM	Fórum Econômico Mundial (Davos)
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI	Fundo Monetário Internacional
G20	Grupo dos 20 (vinte)
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IG	Indicação Geográfica
INPI	Instituto Nacional de Propriedade Industrial
IP	Indicação de Procedência
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OECE	Organização para a Cooperação Econômica Européia
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fluxo das instituições e dinâmica das incertezas .....	29
Figura 2 – Princípios Gerais – Governança .....	47
Figura 3 – Dimensões Territoriais da Ação e Poder .....	67
Figura 4 – Mapa das Indicações Geográficas no Brasil .....	71

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – A abrangência das Restrições Formais .....	34
Tabela 2 – Autores seus conceitos e abordagens .....	35
Tabela 3 – Retroalimentação .....	39
Tabela 4 – Modelos de Governança .....	48
Tabela 5 – Escalas territoriais .....	60
Tabela 6 – Formas institucionais .....	61
Tabela 7 – Conceitos Fundamentais de Governança Territorial .....	64
Tabela 8 – Conceitos Complementares de Governança Territorial .....	65
Tabela 9 – Recursos x Ativos .....	68
Tabela 10 – Sistema Triádico .....	81
Tabela 11 – Principais organizações multilaterais .....	82
Tabela 12 – Princípios OCDE .....	86

## SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 – AS INSTITUIÇÕES: ANÁLISE E CONTRIBUIÇÕES .....	15
1.1    Conceituando as Instituições.....	16
1.1.2 Mudança Institucional .....	21
1.1.3 Regramentos: as restrições formais e informais .....	30
1.1.4 Estruturas institucionais ou de governança .....	36
1.2 Governança e Desenvolvimento: dois conceitos centrais .....	40
1.2.1 Governança: sobre uma base teórica .....	41
1.2.2 Governança – origens, conceitos e princípios .....	44
1.2.3 Desenvolvimento no Brasil .....	50
CAPÍTULO 2 – TERRITÓRIO E GOVERNANÇA TERRITORIAL .....	56
2.1 Governança Territorial: representações .....	58
2.2 Ativos e Recursos .....	67
2.3 Indicações Geográficas .....	69
2.4 Clusters .....	72
2.5 Arranjos Produtivos Locais .....	74
2.6 Localismo .....	78
2.6.1 Localimos e globalização: relação de poder transescalares e recomposição dos espaços .....	79
CAPÍTULO 3 – NOVAS INSTITUIÇÕES, VELHAS GOVERNANÇAS: A EXPANSÃO ATRAVÉS DAS ORGANIZAÇÕES MULTILAREAIS .....	84
3.1 OCDE e a expansão da Governança .....	85
3.2 Nova Administração Pública no Brasil: a reforma administrativa .....	89

## INTRODUÇÃO

Governança é um conceito usado em inúmeros setores e contextos de forma a demonstrar maior profissionalismo, controle e eficiência. Instituições tais como os governos nacionais (e subnacionais), instituições internacionais e o meio acadêmico buscam aplicar Governança em suas atividades.

O termo desenvolveu aderência entre os saberes e ganhou contornos expandidos em relação ao conceito original. Inclusive, a Geografia se debruça sobre tal conceito e desenvolve análises sob a ótica dos temas como territorialidades, desterritorialidades, reterritorialidades e multiterritorialidade (HAESBAERT, 2007), usando a perspectiva da relação do homem com o espaço geográfico na construção de identidades. Dentro dessa reflexão, tem-se a Governança Territorial que concatena a temática de relação com o território a partir de um conceito de controle desenvolvendo instrumento de medição a nível do espaço repleto de atores sociais e instituições territorializadas.

A Governança foi originada no meio de um tensionamento a respeito do controle das organizações entre gestores e acionistas. A partir desse embate, várias teorias tentaram solucionar a celeuma refletindo sobre a dinâmica e a legalidade da questão. O cerne do problema era o fato dos gestores administrarem para si as organizações, não havendo qualquer forma de acompanhamento pelos acionistas. Então, a necessidade de se instituir instrumentos que pudessem acompanhar os trabalhos dos gestores foi o que desenvolveu a Teoria das Agências e, por conseguinte, a Governança, que preza pela transparência da atividades e prestação de contas dos agentes para principal (acionistas). Adolf Berle e Gardiner Means publicaram o livro *A Moderna Sociedade Anônima e a Propriedade Privada*, em 1932, considerado como o marco inicial da Governança Corporativa. A partir deles, procurou-se discutir os benefícios da separação entre principal e administradores das organizações. Além deles, Michael C. Jensen e William H. Meckling, em 1976, com o artigo *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and ownership Structure*, apresentam as ideias de relacionamento e custo da agência presentes nas organizações e analisa esses custos a partir da relação entre gestores e acionistas. Apontamentos que conferiram robustez ao termo da Governança.

A justificativa da pesquisa se estabelece diante da grande permeabilidade da Governança no nosso cotidiano e como ele participa da administração do Estado brasileiro. O Estado é equipado com ferramentas de Governança, que vão do estabelecimento de normas e instruções, à prestação de contas para a sociedade (O Portal da Transparência, por exemplo)<sup>1</sup>, passando pela ferramenta de aquisição de insumos para a suas estruturas – como a Lei 8.666, lei de licitações e contratos<sup>2</sup>. Ainda, a justificativa do trabalho passa pelo interesse de acompanhar as consequências das ações de Bretton Woods na maneira como os Estados Nacionais se estruturaram administrativamente para se tornarem aptos a transacionar pelo mundo mediante aparelhamento com os princípios e preceitos da governança. Como o caso brasileiro da reforma administrativa e a nova administração pública.

O objetivo geral da dissertação é fazer uma revisão da literatura da Governança Territorial, enfatizando a experiência brasileira. Partindo da origem do termo “governança” até a sua aplicação no nível do território. Somados ao objetivo geral da pesquisa, há alguns objetivos específicos que auxiliarão no entendimento do tema. Tais como: (i) pesquisar o conceito de instituições através de publicações de autores que são referência no tema, associando esse conceito de regramentos como a governança; (ii) apontar os principais instrumentos de Governança que estão presentes no Estado brasileiro e como eles funcionam; (iii) identificar se, e como, o conceito de Governança Territorial tem sido empregado em temas hodiernos para o desenvolvimento regional.

A dissertação estará estruturada em três capítulos principais, uma breve introdução e as considerações finais. Na introdução estão contidos os objetivos do trabalho, a justificativa acadêmica para o estudo e uma discussão mais geral a respeito do trabalho.

O Capítulo 1 apresentará uma pesquisa a respeito das instituições, de maneira a ressaltar as principais características desse conceito. Características que inferem em diversos movimentos dentro da sociedade e nas dinâmicas dos espaços geográficos, nos territórios e nos blocos multinacionais. Os indivíduos e seus relações com os diversos elementos e agentes sociais são o relevo desse capítulo, uma vez que as instituições atuam de maneira relacional. O capítulo 1

---

<sup>1</sup> O Portal da Transparência é um portal do Governo Brasileiro dedicado a tornar públicos todos os gastos do governo federal.

<sup>2</sup> A Lei 8.666 de 1993 é uma lei federal, sancionada em 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988. Esta lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos na Administração Pública.

também trabalhará com a origem do conceito de Governança, os principais autores que trabalharam com o tema, teorias que contribuíram para a formação do termo e a evolução do conceito.

O Capítulo 2 discutirá como a Governança se aplica ao território, numa dinâmica de governo e administração do espaço geográfico, e o amálgama entre os agentes que as instituições promovem entre si e entre os demais atores sociais. Associado a essa discussão, o tema de desenvolvimento industrial no Brasil é pertinente através da evolução histórica para demonstrar como as políticas de desenvolvimento influenciaram na dinâmica das regiões e como se deu a estrutura industrial nas diversas regiões que sobressaltaram como política de Estado. Intenta-se pesquisar o contexto atual onde a intensa globalização acelerou a espacialização – e especialização – das atividades econômicas, reconfigurando, transformando e dinamizando certas regiões do planeta – do Brasil no caso da presente pesquisa – enquanto outras estagnaram ao declínio.

Esse contexto conferiu autonomia às grandes empresas internacionais e ao capital financeiro para se localizarem, espacialmente, conforme condições mais propícias para geração de lucro. Os países menos desenvolvidos são atingidos de forma mais impactante por essa autonomia das empresas, que decretam a inclusão ou exclusão de regiões à dinâmica da economia global. Também serão abordados nesse capítulo os arranjos produtivos locais (APL's), as Indicações Geográficas (IGs) e os Clusters com os seus potenciais de atuação no desenvolvimento de espaços geográficos ou territórios. Uma vez que atuam de acordo com as regras e restrições numa escala menor que as observadas na relação de poder entre Estado e território nacional.

O capítulo 3 abordará a expansão da governança a partir de Bretton Woods. Como as organizações multilaterais foram importantes para disseminar os princípios e preceitos da governança usando as instituições pelo mundo e como essa influência chegou ao Estado brasileiro com a nova administração pública e reforma administrativa. O capítulo apresentará, também, uma conclusão dos três capítulos.

## **Metodologia**

Para consecução dos objetivos traçados, o método adotado será um levantamento bibliográfico de textos, dos principais autores, referente aos temas Instituições e Governança, com ênfase na Governança Territorial. Como tema anexo, a pesquisa avançará na leitura da ampla literatura sobre desenvolvimento no Brasil. Os arranjos produtivos locais, clusters e indicações geográficas apresentam elementos e características que podem responder às questões que procuram vencer as desigualdades regionais e que passam pelo desenvolvimento econômico.

A Governança está presente no Estado brasileiro através da atuação das diversas instituições nacionais e internacionais que funcionam obedecendo os princípios organizacionais versados pela Governança, assim, torna-se mandatário que a contraparte também se estruture da mesma forma. O Estado brasileiro não fica atrás, é possível observar elementos da Governança na Constituição de 1988, e em algumas leis que vieram a reboque como é o caso da Lei 8.666 de 1993 que institui normas para aquisição e contratos pela Administração Pública, a Lei de Acesso a Informação (Lei 12.527/2011), etc. Somado à dinâmica de poder estabelecida pelas instituições, a governança territorial transpõe para relações multiescalares entre os diversos atores sociais.

## **Capítulo 1 – AS INSTITUIÇÕES: ANÁLISE E CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS**

O presente capítulo visa apresentar as principais contribuições teóricas e conceituais sobre instituições. Para isso, optamos pelos trabalhos de Daron Acemoglu e James Robinson (2012), Douglass North (2018), Ronaldo Fiani (2011) e José Reis (2007) devido a ênfase nas definições e conceitos.

As contribuições de cada autor foram organizadas da seguinte forma:

(a) Acemoglu e Robinson (2012) deram um panorama histórico a partir de um recorte começando com a época das grandes navegações e o processo de colonização das Américas;

(b) Fiani (2011), por sua vez, com uma contribuição voltada para o desenvolvimento e aplicações das instituições para aproximação dos fatores de produção;

(c) North (2018) mais conceitual, com exemplos mais gerais de aplicação na sociedade, com destaque para o desenvolvimento teórico nos tipos de restrições, as quais as restrições formais são a ligação para a governança, por fim;

(d) Reis (2007) ressaltando a pluralidade da sociedade, ressaltando a importância que as instituições têm em reduzir incertezas através de diversos sistemas de governação.

Devemos alertar que os autores não apresentam os mesmos tópicos na mesma ordem. Analisam de forma diferente todo o processo de institucionalização. Não se atem com o mesmo afinco para os mesmos tópicos, mas todos destacam a importância das instituições no cotidiano de forma precisa.

## **1.1 Conceituando Instituições**

As instituições são as regras do jogo dentro da sociedade, são as regras estabelecidas para as interações humanas, ou, sob outra perspectiva, são as restrições concebidas pelos homens para interagirem entre si (NORTH, 2018). Essas interações são de diversas naturezas, sejam políticas, econômicas ou sociais. E que pretende mostrar que o comportamento dos indivíduos e dos atores, além das dinâmicas dos espaços econômicos não são frutos apenas de uma lógica do cálculo, nem da racionalidade. Estamos todos ligados por uma malha de cultura, de valores, de hábitos, rotinas e regras: as instituições (REIS, 2007).

Fiani (2011) faz uma abordagem voltada ao desenvolvimento econômico, resalta a importância da cooperação entre os atores para atingir objetivos, reduzindo conflitos de interesses, e afirma que as instituições funcionam como amálgama dos recursos produtivos. Fornecendo regras para a organização dos fatores de produção (recursos naturais, mão de obra e capital) gerando bens e serviços visando aumentar o bem-estar da sociedade.

Vale destacar que as instituições não estão atreladas apenas ao desenvolvimento econômico. Elas, também, incidem sobre a vida cotidiana, com os valores do indivíduo, sobre a política, as lógicas sociais, de modo que, as instituições perpassam as mais variadas características sociais. Assim, José Reis define:

(...) instituições são, portanto, as regras formais e informais que definem o nosso contexto de acção e o jogo da vida e através das quais estabelecemos a substância da vida social e os valores prioritários em que ela assenta. Mas são também o Estado e a sua estrutura, natureza e forma de representar os cidadãos e o colectivo, o mercado e o significado de troca de negócio na calibragem da sociedade, a comunidade e as relações horizontais de proximidade que nos integram socialmente e criam as densidades territoriais específicas, de que as cidades e as regiões são exemplos, as empresas e os modos como se organiza a produção e a criação e distribuição de riqueza, as associações e as formas de expressão da organização colectiva dos cidadãos, as redes e o desenvolvimento de formas relacionais de organização de actores, processos e territórios. (REIS, 2007, p.8)

As instituições apresentam certas características, como indicada por Fiani (2011), a respeito dos níveis que elas atuam: os arranjos institucionais e o ambiente institucional. O primeiro atuando no nível mais local, e o segundo no nível mais geral. O ambiente institucional se define como um conjunto de regras fundamentais dentro de uma sociedade. Diz respeito a bases legais, natureza da política presente na sociedade, realidade social, qual o regime político, os direitos civis e a constituição federal que rege uma dada sociedade. Já o arranjo institucional atua na promoção da cooperação dos fatores produtivos, coordenando as ações das unidades produtivas. Os arranjos institucionais definem como os mercados se comportarão, como o sistema econômico coordenará as especificidades das atividades econômicas.

Contudo, tais níveis de atuação das instituições não são suas únicas características. As instituições podem ser formais ou informais. As formais se impõem perante ao cidadão para limitá-lo por meio das leis, as informais não utilizam de nenhum aparato estatal para impor obediência (FIANI, 2001, p.5). Deste modo, as instituições informais são as regras advindas dos hábitos, valores e convívio já cristalizados na sociedade. Os indivíduos a respeitam sem a consciência de que estão fazendo isso. As instituições formais advêm da atuação da mais alta organização político-social da sociedade, o Estado. Consistem em conjuntos de leis para reger a sociedade.

Fiani (2011) expõe que as instituições formais quanto as informais criam parte do ambiente institucional. Um exemplo de como é a atuação das instituições formais é dado em seu livro *“Cooperação e Conflito: Instituições e*

*Desenvolvimento Econômico*<sup>3</sup>, de 2011, em que uma empresa é afetada pela mudança das leis de acesso ao crédito, leis de propriedade intelectual, leis trabalhistas. O ambiente institucional afeta as escolhas do cidadão.

Por sua vez, North (2018) afirma que as instituições visam dar outra versão da análise das sociedades diferente da economia neoclássica, que busca a análise da lógica, dos cálculos, da pureza dos números. No entanto, as instituições consideram as incertezas advindas da diferença da qualidade das informações que cada indivíduo possui no jogo da sociedade:

As instituições reduzem as incertezas ao conferir uma estrutura à vida cotidiana. Elas são um guia para as interações humanas, fazendo com que, ao desejarmos cumprimentar um desconhecido na rua, dirigir um automóvel, comprar laranjas, pegar dinheiro emprestado, montar um negócio, enterrar nossos mortos ou o que quer que seja, saibamos como (ou possamos facilmente aprender) executar essas tarefas. Se tentássemos realizar as mesmas transações em um país diferente – Bangladesh, por exemplo –, prontamente constataríamos que as instituições diferem. (NORTH, 2018 p. 14)

As instituições, como delimitadoras do comportamento humano através das restrições que impõem aos indivíduos, reforçam a importância das escolhas a medida que é preciso construir uma gama de possibilidades, de hipóteses, com opções verificáveis com base no comportamento humano, afirma North (2018). O autor ainda esclarece que o caráter restritivo das instituições reforça ainda mais as escolhas a serem feitas. O comportamento do indivíduo também é ponto de análise: “As instituições são uma criação dos seres humanos e são por elas alteradas à medida que evoluem; por conseguinte a nossa teoria precisa começar pelo indivíduo.” (NORTH, 2018 p.17).

Ainda segundo North (2018), os indivíduos fazem escolhas utilizando modelos subjetivos que divergem de outros indivíduos, e as informações que os atores recebem para montar seus respectivos modelos subjetivos são tão incompletas que há extrema dificuldade que tais modelos apresentem tendência para convergirem.

Corroborando com a importância das incertezas que North (2018) salientou, Reis (2007) esclarece que a racionalidade é limitada, e a disponibilidade de informações não ajuda para fortalecer o comportamento

---

<sup>3</sup> “Cooperação e Conflito: Instituições e Desenvolvimento Econômico”, 2011, Elsevier Editora.

decisório dos indivíduos, nem estabelecem uma consciência que tenha utilidade para tomadas de decisão. Portanto, a incerteza predomina e influencia as decisões, que não são frutos de uma mente onisciente detentora da totalidade da realidade concreta. Dessa forma, é preciso assinalar como que a incerteza se configura num aspecto essencial no comportamento humano e da tomada de decisão.

Há duas razões: a primeira diz respeito à natureza dos indivíduos. Como as informações imperfeitas embasam seus comportamentos e seus modelos cognitivos, informações imperfeitas por serem incompletas face ao conjunto de circunstâncias que rodeiam os indivíduos, revelando a incapacidade humana de processar todas as informações disponíveis, a racionalidade humana é limitada. A segunda razão diz respeito ao mundo, como a história econômica foi marcada por uma série de imprevistos. Previsibilidade não marcou a trajetória de desenvolvimento do mundo, as circunstâncias inesperadas são regras e não exceção. Assim são os contextos onde os atores sociais interagem e precisam decidir, não sendo possível deduzir ações sem referências (as instituições), as instituições reduzem as incertezas (REIS, 2007, p.18).

As instituições não só ditam o que um indivíduo pode ou não fazer, mas, também, elas dizem sob quais condições os indivíduos podem exercer as suas atividades. North (2018) *“Instituições, Mudança Institucional e Desempenho Econômico”*<sup>4</sup> faz uma analogia com os esportes coletivos para explicar seu ponto. As instituições tais quais os esportes coletivos possuem regras formais por escritos e também possuem códigos de conduta (geralmente tácitas) que delineiam as regras que o jogo deve ser jogado. Caso as regras e os códigos de conduta sejam desrespeitados, há uma punição. North (2018, p.15) “Desse modo, um aspecto essencial do funcionamento das instituições se encontra no custo de averiguação das transgressões e na severidade das penalizações. ” Seguindo com a analogia entre instituições e esportes coletivos.

North (2018) afirma que algumas equipes (atores sociais) são bem-sucedidas em transgredir as regras e conseguem intimidar as outras equipes (atores sociais). O que faz refletir sobre tal estratégia, se ela compensa ou não de ser realizada, sendo que a resposta está na eficácia da vigilância e na severidade da punição. Reis (2007), em seu livro *“Ensaio de Uma Economia*

---

<sup>4</sup> “Instituições, Mudança Institucional e Desempenho Econômico”, 2018, Editora Três Estrelas

*Impura*<sup>5</sup>, apregoa que há uma intencionalidade dos indivíduos em incidir sobre a realidade que os rodeiam. A teoria das instituições ressalta isso, que os indivíduos procuram controlar os contextos, o ambiente, em vez de deixarem que uma mecânica impessoal (estranha a eles) o faça. As instituições não são algo que chegam através de um simples e abstrato processo de agregação e interação dos indivíduos, as instituições estão estreitamente ligadas ao conceito de preferência endógena. As pessoas formam as suas decisões através de interações intensas de natureza contextual, política e social (REIS, 2007 p. 19 e 20).

Dentro desse contexto das instituições, é oportuno definir o que são as organizações a fim de diferenciá-las das instituições. As organizações, segundo North (2018, p.16), também possuem uma estrutura que possibilita a interação humana, como os órgãos políticos, econômicos, sociais e educacionais, a saber: (i) políticos com partidos, Senado, Câmara dos Vereadores, uma agência reguladora, Câmara dos Deputados etc.; (ii) econômicos com empresas, sindicatos, fazendas, cooperativas etc.; (iii) sociais com igrejas, clubes, associações atléticas etc.; (iv) educacionais com escolas, universidades, centros de treinamento vocacional etc. Que se configuram em grupos de indivíduos reunidos, organizados, interagindo para consecução de um objetivo em comum. As organizações se modelam em estruturas de gestão, capacidades de processamento para lograrem êxito em seus objetivos, assim, essas estruturas, como elas se formam e como elas evoluem são influenciados pelo quadro institucional, assim como elas possuem força para influenciar o quadro institucional.

Segundo North (2018), a relação entre instituições e organizações é bem íntima, uma vez que as organizações surgem com determinados fins estabelecidos pela malha institucional presente na sociedade, são formadas como consequência do conjunto de oportunidades estabelecidos pelo quadro institucional. No decorrer das tentativas de alcançarem seus objetivos, funcionam como agentes de mudanças dos mesmos quadros institucionais. Reis (2007, p. 34) ratifica o exposto acima, uma vez que também entende que as instituições e organizações, embora ambas forneçam estruturas para a interação humanas, diferem no contexto social. Porém se influenciam mutuamente, as instituições modelam o ambiente onde as organizações irão operar, estipulando

---

<sup>5</sup> “Ensaio de uma Economia Impura”, 2007, Editora Almedina

normas e regras, e as organizações atuam como formadoras de espaços que promoverão discussões e atividades que influenciarão na evolução das instituições.

Em Fiani (2001, p. 7-8) pode-se observar outra reflexão acerca da diferenciação entre instituições e organizações. Para ele, enquanto as instituições são as regras do jogo para a interação social, as organizações são grupos de indivíduos ligados por um conjunto de regras específicas (seus códigos, suas regras: suas instituições) visando articular ações coletivas em torno de um objetivo em comum. Segundo o autor, a Igreja Católica é uma organização, os seus dogmas são uma instituição. Os partidos políticos são organizações, seus estatutos são uma instituição. Assim, fica fácil perceber o erro nas expressões “a Igreja Católica é uma instituição milenar” e “é preciso fortalecer os partidos políticos como instituições democráticas”.

### **1.1.2 Mudança Institucional**

As instituições não são estáticas, elas se movimentam a medida que as relações entre agentes sociais possibilitem que esses agentes se influenciem e proponham melhorias e soluções mais adequadas aos problemas que se apresentam dentro da sociedade. Assim, é importante analisar o processo de mudança institucional. Não só a sua definição, mas ressaltar os elementos que se encadeiam e favorecem para que a mudança aconteça.

Acemoglu e Robinson (2012), em “Por Que As Nações Fracassam”, descreveram o processo de colonização nas Américas através de implantação de instituições dos colonizadores em substituição das instituições dos colonizados, destacando as diferenças entre os processos que aconteceram no Norte e no restante da América. Começaram por destacar a cidade de Nogales que é dividida em duas, metade pertencente aos EUA e metade ao México. A metade sul da cidade apresenta uma renda familiar correspondente a 1/3 da sua contraparte do Norte, grande parte dos adultos não completou o ensino médio e diversos adolescentes não frequentam a escola.

A saúde, em Acemoglu e Robinson (2012), também apresenta contrastes pelo o que apresenta a cidade de Nogales, México, com a sua vizinha do Norte, apresentando altos índices de mortalidade infantil e menor expectativa de vida. A violência é alta no sul da fronteira devido a problemas de lei e ordem e abrir

negócio é uma atividade arriscada por motivo de roubo e devido à dificuldade de concluir todas as etapas burocráticas para formalizar o negócio. Em Nogales, Arizona, acontece de forma distinta, seus moradores têm acesso às instituições econômicas fortes, há liberdade na escolha das ocupações, maior facilidade em relação ao acesso à educação e fortes instituições políticas que permitem a escolha democrática de seus governantes.

Nogales serviu de exemplo para o desenvolvimento da análise a respeito das instituições nos espaços apresentados por Acemoglu e Robinson (2012). Em seguida, os autores utilizam fatos da colonização dos territórios das américas para destacar alguns elementos de implantação das instituições. A começar pela tentativa de colonizar Buenos Aires, em 1534, por Pedro Mendonza. Os europeus se familiarizaram com o local devido ao clima ameno e convidativo, mas o interesse não era apenas por bons climas, a procura por mão de obra para explorar também fazia parte dos planos dos espanhóis. Contudo, a tentativa de subjugar os *charruas* e *querandis* não foi bem sucedida devido à resistência que tais tribos ofereceram aos colonizadores, tanto que os espanhóis enfrentaram a fome e perceberam que Buenos Aires não era o que imaginaram.

Em Acemoglu e Robinson (2012), pode-se perceber que a busca por alternativas os levaram para o que hoje é conhecido por *Asunción* no Paraguai, lugar que encontram com *guaranis*, tribo que não ofereceu a mesma resistência que os *charruas* e *querandis* impuseram aos espanhóis, oportunizando que espanhóis desposassem as princesas *guaranis* formando uma aristocracia na região e subjugassem e impusessem o trabalho forçado e tributação, estabelecendo assim uma mudança institucional naquela sociedade.

A estratégia elaborada pelos espanhóis através de Hernán Cortez, que observou a melhor maneira de vencer a resistência consistia em capturar o líder indígena, pois possibilitava reivindicar a fortuna acumulada pelo líder. Somado a isso, obrigar os índios a pagar tributos e fornecer alimentos. Ou seja, uma mudança nas instituições políticas, econômicas e sociais.

Todavia, os autores ainda ressaltam as mudanças institucionais perpetradas pelos espanhóis para dominar as américas Central e do Sul com extremo sucesso: *encomienda*, *reducciones*, *mita*, *repartimiento* e *trajin*. “A *encomienda* era a principal instituição usada para o controle e organização da mão de obra nos primórdios do período colonial” (ACEMOGLU e ROBINSON, 2012, p.26), consistia numa concessão de lotes de terras ameríndias a um

espanhol (denominado *encomendero*), os índios tinham que pagar tributos ao *encomendero* e ceder a sua mão de obra em troca de conversão ao cristianismo.

As *reducciones*, segundo Acemoglu e Robinon (2012), eram cidades onde os trabalhadores ficavam concentrados para a melhor exploração de sua força de trabalho e as *mitas* funcionavam como “turnos” de trabalhos forçados para cultivar plantações com o objetivo de fornecer provisões. O *repartimiento* deriva do verbo “repartir”, onde acontecia uma “distribuição” dos bens, uma venda forçada de bens para os habitantes locais, esses bens eram precificados pelos espanhóis. O quinteto de instituições coloniais se completou com o *trajin*, significa fardo, os índios passaram a serem usados para carregar fardos pesados de produtos no lugar dos animais de carga para a elite espanhola.

Tais instituições foram utilizadas em toda América Latina colonizada por espanhóis: Hernán Cortés com a *encomienda* no que viria a ser o México, a partir de 1521; Francisco Toledo com as *reducciones*, *mita*, *repartimiento* e *trajin* no que se tornaria o Peru e a Bolívia, a partir de 1569. Tais instituições, segundo Acemoglu e Robinson, visava reduzir os padrões de vida dos povos indígenas a nível de subsistência, destinando, assim, todo o excedente da receita para os espanhóis.

O início da colonização da América do Norte foi ressaltado por Acemoglu e Robinson (2012). Ressaltaram a iniciativa tardia da Inglaterra em se lançar em busca de colônias devido a Guerra das Duas Rosas que deflagrou internamente. Ainda, expuseram a grande diferença dos modelos de instituições na política de dominação das terras que espanhóis e ingleses utilizaram. No comando do Capitão Christopher Newport, em 1606, os ingleses se lançaram ao mar, rumo à Virgínia, sob ordens da Virgínia Company, e adentraram a Baía de Chesapeake.

A primeira tentativa dos colonos foi de seguir o modelo de colonização aplicado por Hernán Cortés e Francisco Toledo: capturando o chefe local, expropriando seus pertences, obtendo provisões e obrigando a população nativa a produzir alimentos e fornecer riquezas para os europeus (ACEMOGLU e ROBINSON, 2012, p.31).

Contudo, o que funcionou para os espanhóis não pôde ser aplicado ao Norte da América. Ter acesso ao chefe não foi fácil, desse modo, desencadear todo o processo de dominação encontrou óbices e aos ingleses foi imposta a necessidade de elaborar outras maneiras de se fixarem no território. Uma vez

que explorar os índios, obrigando-os a fornecer comida e riqueza, não encontrou meios para se implementar logo de início.

Os dirigentes da Virgínia Company logo perceberam que não havia ouro no lugar, as condições gerais do Norte da América não eram propícias para implementação das instituições colonizadoras dos espanhóis, deste modo, os próprios colonos deveriam trabalhar. Ao mudar o tipo de governança da colônia, de um conselho para um governador, foram instauradas duras leis, com penas de morte aos colonos. Evadir-se da colônia para buscar abrigo com os índios era punido com morte, quem roubasse também seria punido com morte, para trabalhos forçado eram dadas rações aos colonos, (ACEMOGLU E ROBINSON, 2012, p.33).

As condições impostas pela Virgínia Company favoreciam a fuga mesmo com a pena de morte. Mais uma vez o modelo foi revisto e em 1618 foi inaugurado um sistema de concessões que brindava o colono masculino com 50 acres de terra, mais 50 acres por membro da família e todos os servos que conseguisse levar à Virgínia. Somado a isso, foi constituída uma assembleia Geral, que conferiu voz aos colonos para confecção de leis e instituições na colônia (ACEMOGLU e ROBINSON, 2012, p.34).

A Virgínia Company conseguiu identificar que para era necessário substituir o modelo de colonização espanhol para colonizar as terras ao Norte, uma colônia economicamente viável seria criar instituições que pudessem dar aos colonos incentivos de permanência, favorecendo os investimentos para trabalhar com dedicação e desenvolver o território colonizado.

“ (...) ficou comprovada a impossibilidade de sujeitar os colonos a uma rígida sociedade hierárquica, porque era muitas as opções ao seu alcance no Novo Mundo. Pelo contrário, era preciso oferecer-lhes incentivos para que trabalhassem – e logo estavam exigindo mais liberdade econômica e mais amplos direitos políticos. ” (ACEMOGLU e ROBINSON, p.37)

Há de se destacar outras contribuições dos esclarecimentos históricos no desenvolvimento do território ao norte da América que favorecem a presente pesquisa a respeito do processo de construção das instituições, fixando algumas e sobrepondo a outras já existentes, explicitando o processo de mudança institucional. Junto ao panorama histórico das instituições nas colônias da

América, é importante investigar a respeito da técnica inerente às instituições. Suas condições de formação e de implantação no território, além dos mecanismos relacionais dentro da sociedade. O capítulo II de “Instituições, Mudança Institucional e Desempenho Econômica”, North (2018), apresenta uma análise a respeito do desenvolvimento econômico.

De acordo com North (2018), as empresas, e seus criadores, são determinados a maximizar as riquezas, as rendas e atingir seus objetivos definidos, oportunizados pela gama institucional de uma dada sociedade. No entanto, ao procurar ser eficaz em suas missões, na consecução de seus objetivos, as organizações podem alterar a estrutura institucional. Isso explicita a importância das organizações no processo de mudança institucional “as organizações e seus empreendedores empenham-se em atividades com determinados fins e, nesse papel, são os agentes da mudança institucional e condicionam seu rumo” (NORTH, 2018, p.127).

Para North (2018), as organizações não necessariamente tem objetivos sociais, a produção é destinada a atingir os objetivos de seus criadores, as organizações não são criadas para reagir aos condicionamentos institucionais de uma dada sociedade, elas tomam forma em relação a outros condicionamentos como as tecnologias, a questão da renda e a preferência do público alvo (notem que tecnologia, renda e preferência não possuem características de uma instituição).

A interação entre diversos tipos de condicionamentos determina as reais possibilidades de maximização das riquezas dos empreendedores econômicos e políticos: como no caso dos espanhóis e ingleses nas diferenças de oportunidades de colonização que cada um enfrentou, quando cada território expos suas características e determinou as condições de implantação das respectivas colônias e quais os ganhos gerais para cada grupo colonizador. Importante salientar que as organizações desenvolvem uma gama de aptidões e conhecimentos para atingir seus objetivos, que incidem diretamente no modo como esse acúmulo de conhecimento será empregado.

North (2018) estabelece uma associação entre instituições e um jogo esportivo coletivo. O autor afirma que, para jogar o jogo, os participantes devem conhecer as regras que estabelecem a dinâmica entre as equipes, o que podem fazer, o que não podem fazer e as punições e sanções que a equipe receberá caso infrinja as regras relacionais estabelecidas.

Essa analogia é precisa ao estabelecer vários parâmetros de análise a respeito dos diversos aspectos e elementos institucionais. Um deles é sobre o conhecimento que os jogadores possuem do jogo e das regras que regem a partida. O autor destaca que mesmo com as regras constantes, as partidas efetuadas por profissionais serão diferentes daquelas realizadas por amadores, “as discrepâncias decorrem das diferenças entre conhecimento comunicável e conhecimento tácito no caso de amadores e profissionais e do processo de aprender fazendo no caso da sucessão de partidas de equipe” (NORTH, 2018 p.129).

Segundo North (2018), conhecimento comunicável é aquele que pode ser transmitido de uma pessoa para a outra, enquanto o conhecimento tácito é adquirido através da prática e indivíduos diferentes possuem diferentes habilidades inatas para adquirirem conhecimento tácito. Nas organizações o conhecimento tácito é mais fácil de ser visualizado, uma vez que a aquisição de aptidões e coordenação se dão mediante rotinas ricas em interações repetidas. Os condicionamentos institucionais contêm em si recompensas, incentivos, que levarão os membros de uma dada organização adquirirem a aptidão, o aprendizado e o conhecimento. Dependendo da organização que se faz parte e do tipo de incentivo que o condicionamento institucional propõe, as habilidades e aprendizados serão diferentes:

“Os chefes da máfia desenvolverão aptidões diferentes daquelas dos executivos da General Motors, ou ainda, para tomar um exemplo mais prosaico da história econômica, as aptidões e os conhecimentos essenciais aos Mercadores Aventureiros (exportadores de tecido e lã do século XV) eram bastante diferentes daqueles essenciais ao êxito de uma exportadora de produtos têxteis da atualidade.” (NORTH, 2018, p.130)

As demandas por conhecimento vão ressaltar quais são as recompensas para aquisição de tais conhecimentos. Vão, também, gerar outras demandas, a de acúmulo de conhecimento e de aplicações desse mesmo conhecimento. Ou seja, conhecimentos e aptidões geram uma demanda de recompensa e incentivo para aquisição dessas habilidades, e esses incentivos estão relacionados – além das recompensas – com penalizações e a tolerância da sociedade quanto ao avanço do conhecimento, contando com a conversão de conhecimento puro para o conhecimento aplicado.

Pode-se analisar um exemplo de como o conhecimento aplicado apresenta impacto de mudança social através de implantação de instituições que respondam à demandas de conhecimento, Acemoglu e Robinson (2012) explanam a respeito de como a Revolução Industrial contribuiu com suas inovações. Esse movimento de transformação que se iniciou com a Revolução Industrial atravessou o oceano e disseminou-se nos EUA, percebeu-se a gama de oportunidades advinda das novas tecnologias, tanto que incentivou a criação de outras tantas no Novo Mundo. Para esta dissertação, sublinha-se os registros de patentes como instrumento de institucionalização por meio de conhecimento aplicado, pois:

“Podemos tentar compreender a natureza dessas invenções mediante um breve exame quanto a quem eram concedidas as patentes. O sistema de patentes, que protege os direitos de propriedade as ideias, foi sistematizado pelo Estatuto de Monopólios, promulgado pelo Parlamento Inglês em 1623” (ACEMOGLU E ROBINSON, 2012, p.41).

Esse dispositivo conferia direitos exclusivos sobre empreendimentos de determinados negócios, atividades ou mercados. Ressalta-se um caráter abrangente, não apenas os ricos utilizavam as patentes como empreendedores, o que mais se destaca é que todos os estratos sociais utilizavam o sistema de registros de patentes, muitos fizeram fortuna com elas, “inclusive Thomas Edison” (ACEMOGLU e ROBINSON, p. 41).

Pode-se perceber uma corroboração com o que vimos com Acemoglu e Robinson:

“2. O fomento a uma estrutura de incentivos, por meio de leis de patentes, leis de segredos comerciais e outras legislações, aumentou a rentabilidade da inovação, bem como ensejou o desenvolvimento da indústria de invenções e a sua integração ao modo pelo qual as economias evoluíram no mundo ocidental dos tempos modernos, o que por sua vez embasou a Segunda Revolução Econômica.” (NORTH, 2018, p. 131)

Ao se destacar o poder de mudança institucional que o conhecimento possui, ressalta-se, também, o avanço e importância da escolarização e da capacitação do posto de trabalho, o que chama capital humano. North (2018)

afirma que os investimentos em capital humano e capital físico tendem a ser complementares, mas o autor também destaca que não há nenhuma garantia que o crescimento do capital humano acompanhe o crescimento da estrutura do capital físico.

“A maneira segundo a qual o conhecimento se desenvolve influencia as percepções que as pessoas têm acerca do mundo ao seu redor e, portanto, o modo como elas concebem, explicam e justificam aquele mundo, o que por sua vez influencia os custos de contratação. As percepções das pessoas de que a estrutura das regras do sistema é justa reduzem os custos; de igual forma, sua percepção de que o sistema é injusto eleva os custos de contratação (dado o caráter custoso da mensuração e da execução de contrato).” (NORTH, 2018, p. 133)

Reis (2007) contribui para a reflexão acerca da mudança institucional através da análise sobre a convergência institucional, sobretudo das nações e espaços econômicos proporcionando o isomorfismo institucional – que ocupa lugar central no mecanismo de mudança ao levar os atores sociais a adoção de instituições análogas -. Contudo, segundo Reis (2007), a iniciativa humana, intencionalidade dos atores, a morfologia do poder, a cultura e a cognição são mais importantes na “intuição institucionalista” do que fatores isomórficos. Dando ênfase ao conhecimento e destacando que as instituições tratam, sobremaneira, sobre diversidades e incertezas:

“O raciocínio é simples: na economia, a incerteza existe, a informação é custosa e assimétrica, e as instituições cumprem o papel de superar estas deficiências, o que se representa no objetivo de diminuir os custos de transação, já que eles não são nulos; para isso, importa que exista um ‘mercado político’ adequada que garanta trocas econômicas eficientes através de informação precisa, facilmente comunicável, e sistemas de decisão acessíveis ao cidadão.” (REIS, 2007, p. 41)

É importante ter clareza na necessidade dos objetivos de maximização das organizações que foram condicionadas pelo quadro institucional presente em dada sociedade, como afirma North (2018), e para lograr êxito a administração precisa inventar e descobrir mercados, gerenciar empregados, um cenário de tarefas repleto de incertezas onde é preciso investir em obter

informações. Atuações que ocorrem dentro de um contexto institucional que implica o desenvolvimento de conhecimento tácito para revelar as complexidades da mensuração e execução das atividades e consecução dos objetivos. De modo que o contexto institucional ajuda a avaliar que tipo de conhecimento e aptidão são demandadas, direcionando o fator decisivo para o desenvolvimento a longo prazo da sociedade. Da mesma forma que o conhecimento muda o quadro institucional, o quadro institucional determina a busca por determinado conhecimento:

“Caso o quadro institucional básico torne a redistribuição de renda a oportunidade econômica preferida (mais rentável), poderemos esperar um desenvolvimento de conhecimentos e aptidões bem diverso daquele decorrente de uma oportunidade econômica com aumento de produtividade.” (NORTH, 2018, p.135)

Essa influência mútua entre conhecimento e quadro institucional denota “que investimento sistemático em aptidões e conhecimento e na sua aplicação indica evolução dessa economia, que implica determinado conjunto de características institucionais” (NORTH, 2018, p. 139). Assim, favorece a mudança institucional visando o desenvolvimento.

North (2018) ainda explana acerca da eficiência alocativa e da eficiência evolutiva. Enquanto a primeira estabelece a visão neoclássica de Pareto – onde existe um arranjo que havendo uma mudança para favorecer uma parte prejudicaria a outra. Já a segunda diz respeito a uma mudança de regra que moldam a maneira da economia evoluir no decorrer do tempo. A eficiência evolutiva pressiona a busca por mudanças através da melhoria, estimulada por incentivos dentro do quadro institucional que pressiona a mudança com o conhecimento tácito (aprender fazendo), assumindo riscos e enfrentando incertezas para inventar sistemas diferentes daqueles que começaram.

### **Fluxo das instituições e dinâmica das incertezas**

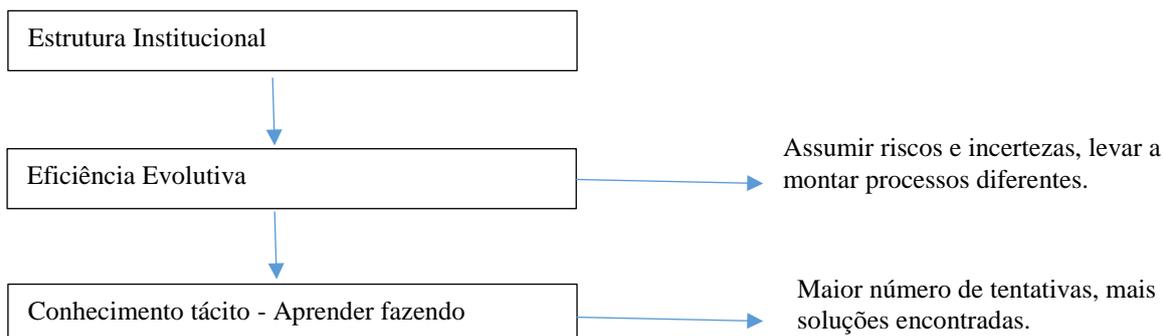


Figura 1 - Fonte: North (2018). Elaboração própria

### 1.1. 3 Regramentos: as restrições formais e informais.

Fiani (2011), North (2018) e Reis (2007) possuem nomenclaturas diferentes para tratar as diferenças de regramento que a sociedade dispõe para mediar as interações sociais. O primeiro chama de “Instituições Formais e Instituições Informais”, o segundo de “Restrições Formais e Restrições Informais”, já o terceiro usa os termos instituições *soft* e instituições *hard*.

Essas expressões foram usadas pelos autores para se referirem a um dispositivo pertencentes às instituições que regulam os comportamentos dos indivíduos. Desde as sociedades mais primitivas até as sociedades mais complexas, as pessoas impõem normas, restrições as outras para conferir estrutura às relações que eles possuem. A principal diferença, de forma mais direta, é que as restrições formais impõem as regras através da lei, enquanto as informais através dos hábitos não precisando do Estado para impor ordenamentos.

Fiani (2011) define instituições informais como uma consolidação de regras por um convívio social, que se solidificaram pelo hábito e cultura ou por pressão de um grupo social sobre os membros de uma comunidade. Tal pressão é exercida através de punições para quem quebra as regras - como dita a teoria das instituições -. Regras de etiqueta, cultura empresarial, ética de uma profissão são exemplos de instituições informais, uma organização relacional não deliberada, um ordenamento não intencional.

Ainda segundo Ronaldo Fianni, as instituições formais e informais constituem o ambiente institucional que rege a sociedade de maneira mais geral. Sendo as instituições formais possuem intencionalidade no seu ordenamento, o regramento advém de um poder constituído como o Estado, por exemplo. De forma que:

“Do ponto de vista das instituições formais que compõem o ambiente institucional onde a empresa atua, o valor de seu capital será afetado, por exemplo, pelo conjunto de leis que determinam as condições de acesso ao crédito, para executar as dívidas de terceiros e as suas próprias. O valor do seu capital também é determinado pela legislação do trabalho que é aplicada aos seus trabalhadores, os direitos que deve respeitar

pelo uso da propriedade intelectual alheia (patentes, marcas etc.) etc. Todos esses elementos fazem parte das instituições informais que compõem o ambiente institucional em que a empresa atua. Já o ponto de vista das instituições informais que também compõem esse ambiente, temos, por exemplo, as regras cristalizadas pelo hábito e pela cultura, que podem afetar o grau em que são respeitados os compromissos em que a empresa baseia os seus negócios.” (FIANNI, 2011, p. 7)

Já Reis (2007) evidencia que os “contextos relacionais concretos” como a cultura, hábitos, convenções, rotinas e regras cotidianas se enquadram das instituições denominadas *soft*, e todas as normas referentes a um poder constituído como os aparelhos político-institucional como *hard*. Destacando que essas instituições são responsáveis pela grande diversidade interna do capitalismo, sobretudo pela grande capacidade de diferenciação das economias que elas têm, gerando, no caso das instituições *soft*, uma profusão de mercados.

As contribuições de North (2018) para a discussão acerca dos regramentos da sociedade não se limitam apenas a uma nomenclatura. Além de denominar Restrições formais e informais, indica que as sociedades ao longo do tempo sempre utilizaram de regras para estruturar as relações entre os seus participantes. Ao começar como as restrições informais refletem sobre a utilização de regras dentro dos núcleos familiares, nas interações humanas no cotidiano, e observa a presença de uma estrutura definidora de condutas, de normas de comportamentos e de convenções.

A intenção é explicitar, de forma incontestável, a importância das restrições informais nas regras de comportamento do cidadão, de tal maneira a ressaltar que algumas restrições formais podem respaldar as restrições informais, mas estas atuam, evidentemente, na influência de escolhas imediatas nas interações do cotidiano nas pessoas.

Para North (2018), as restrições informais se originam na cultura, através de informações passadas entre gerações dentro de uma sociedade. E a cultura proporciona essa transmissão a partir do momento que aparelha a mente com codificações estruturadas – a língua que se comunicam – de modo que seja possível a interpretação entre as partes e que a informação faça sentido entre os indivíduos. Essa concepção deve ser ressaltada, pois, sublinha o indivíduo

como elemento central de atuação das instituições e seu conjunto de elementos (como restrições, regras, punições etc) e associado como seu poderio de domínio territorial conjuga todo campo de atuação, os meios e seus agentes de reprodução, como pode-se notar:

“Um dos pressupostos comportamentais mais controversos (e menos compreendidos) é aquele, implícito, de que os atores possuem sistemas cognitivos que concebem modelos fiéis dos mundos a respeito dos quais fazem escolhas ou, no mínimo, de que os atores recebem informações que levam à convergência de modelos iniciais convergentes.” (NORTH, 2018, p. 37-38)

Contudo, de acordo com North (2018), há uma diferença de qualidade e de acesso à informação entre os indivíduos, causando divergências de visão de mundo. Esses modelos de mundo divergem, causando diferença no comportamento dos atores, pois, o processamento das informações é o centro da discussão para o entendimento a respeito das diferenças de comportamento esperado: as informações apresentam defasagem, causando incertezas, com isso promovendo a consequente necessidade de instituições para mediar as relações humanas.

As restrições informais, segundo North (2018), são concebidas para coordenar ações humanas, e compreendem: (i) ampliações, aperfeiçoamentos e modificações de regras formais; (ii) normas e comportamentos sancionados socialmente e (iii) padrões de conduta impostos internamente. No entanto, a diferença de visão de mundo e de interesses causam problemas de coordenação, e as convenções são as que solucionam problemas desse tipo, pois são regras que garantem o interesse de todos (como as regras de trânsito). Uma vez que elas apresentam como característica que as partes envolvidas no problema tenham “interesse em minimizar o alto custo da mensuração (mensuração, contabilidade, medidas, custos) e os tratos são autoexequíveis” (NORTH, 2018, p. 78).

Fiani (2001) contribui com a concepção de ordem espontânea para complementar a análise a respeito das restrições informais (ou instituições informais). E as ordens espontâneas são entendidas como um ordenamento de interações de agentes econômicos de forma não planejada, não nasce de um planejamento mas surgem das ações espontâneas dos indivíduos (FIANI, 2011, p. 113). Essa característica não deliberada da ordem espontânea revela que uma

relação entre atores com expectativas diferentes, mas complementares, podem construir estruturas de governança a fim de encontrarem condições que satisfaçam a ambas as aspirações. Como mercados que se estabelecem em lugares inusitados e mesmo assim agrupam vendedores e compradores de itens específicos (FIANI, 2011, p. 110)

A ordem espontânea, segundo Fiani (2011), pode-se dividir em duas instituições informais: as convenções e as normas. Sendo a convenção um grande senso geral de interesse comum, uma regularidade de conduta a partir de uma regra que se sustenta apenas nas expectativas dos indivíduos. As normas sociais devem ser diferenciadas das normas codificadas, pois, elas por estarem contextualizadas nas instituições informais, não possuem sanções formais. Apresentam sanções informais como a censura velada, desonra etc., pois, os membros que adotam as normas esperam que todos a cumpram.

Quanto as restrições formais, a análise em North (2018) é de que a diferença entre restrições informais e formais se configura de grau que elas atuam. Essa diferença se apresenta numa passagem unidirecional, passando de uma sociedade menos complexa para uma mais complexa: de tabus, costumes, e tradições para leis e Constituições. As restrições formais atuam em questões complexas, para cada questão complexa dentro da sociedade ou das organizações surge a necessidade de estruturar restrições formais.

“A constituição de sistemas legais formais para tratar de disputas mais complexas implica regras formais; hierarquia que evoluem uma organização mais complexa implicam estruturas formais que especifiquem as relações ‘mandante-agente’. (NORTH, 2018, p. 86)

Segundo em North (2018), as restrições formais têm a característica de baixar o custo da informação, do monitoramento e da execução. Com isso, as restrições informais aumentam a eficácia e podem resolver questões mais complexas dentro da sociedade e das organizações.

“As regras formais abrangem regras políticas (e jurídicas), regras econômicas e contratos. A hierarquia de tais regras, desde constituições, passando por leis e por regulamentos específicos, até contratos individuais, estipula restrições que vão de regras gerais e estipulações específicas. De ordinário, é mais custoso alterar constituições do que leis, assim como uma lei é mais custosa de alterar

do que contratos individuais. As regras políticas geralmente definem a estrutura hierárquica do regime, sua estrutura decisória básica e as características expressas do controle deliberativo. As regras econômicas definem os direitos de propriedade, isto é, o conjunto de direitos sobre o uso e os rendimentos a serem derivados da propriedade e a faculdade de alienar um bem ou recurso. Os contratos contêm as disposições específicas a determinado acordo de troca. ” (NORTH, 2018, p. 86-87)

### **A abrangência das Restrições Formais**

Regras políticas	Definem a estrutura hierárquica do regime, sua estrutura.
Regras Econômicas	Definem o direito de propriedade, ou seja, o conjunto de direitos sobre a propriedade.
Regras de Contrato	Especifica acordos e troca.

Tabela 1 - Fonte: North (2018). Elaboração própria

A função das regras é facilitar as trocas, sejam elas de quais naturezas forem (políticas ou econômicas), o grau de diversidade e política de interesses que vão determinar qual será as estruturas das regras. E as trocas são transações realizadas dentro de um determinado quadro institucional, ou conjunto institucional. Porém, as regras formais garantem certos tipos de troca, não qualquer tipo de troca, uma vez que elas são concebidas em boa parte para atender a interesses do bem-estar privado em vez do bem-estar social. (NORTH, 2018, p.87-88).

“Geralmente as regras são concebidas tendo em vista os custos de *compliance*, o que significa que é preciso conceber métodos para atestar que uma regra foi transgredida, mensurar o grau da transgressão (bem como os consequentes danos causados à outra parte da troca) e deter o transgressor. Os custos de *compliance* compreendem a mensuração de múltiplos atributos dos produtos ou serviços que são objetos de troca e a mensuração do desempenho dos agentes. Em vários casos, os custos de mensuração, da a tecnologia da época, excedem os ganhos, de modo que não vale a pena formular regras e os direitos de posse não são delineados. Mudanças relativas na tecnologia ou nos preços relativos irão alterar os ganhos relativos da formulação de regras. ” (NORTH, 2018, p.88)

Pode-se observar a profusão de conceitos e linhas teóricas sobre o tema das instituições, como elas incidem sobre a sociedade e as diversas matizes que elas operam. Este capítulo utilizou-se de análises com abordagem diferentes de Fiani (2011), North (2018) e Reis (2007) para demonstrar a riqueza e abrangência do tema. Cada autor destacou importante aspecto que as instituições apresentam e como elas atuam nas dinâmicas relacionais entre os atores sociais. Segue um quadro resumo com os principais destaques de cada autor:

### **Autores seus conceitos e abordagens**

Autores	Instituições	Abordagem	Tipos de regramentos
Fiani (2011)	“são as regras de uma sociedade”.	Em desenvolvimento econômico	Instituições Formais e Instituições Informais
North (2018)	“são as regras do jogo de uma sociedade (...) as restrições concebidas pelas homens que moldam a interação humana”	Teoria elaborada a partir do comportamento humano e na teoria dos custos.	Restrições Formais e Restrições Informais
Reis (2007)	“formas de compreender, agir e organizar as interações na sociedade”.	Possui um direcionamento mais territorial.	Instituições <i>Soft</i> e Instituições <i>Hard</i> .

Tabela 2 - Fonte: Fiani (2011); North (2018); Reis (2007). Elaboração própria

A presente pesquisa já demonstrou a importância da coordenação entre os atores para que seja possível construir uma ligação onde pudesse ter ganhos para ambos os lados da relação social. Demonstrou, também, como as incertezas incidem sobre essas ligações, causando fragilidade na construção de ações que possam operar satisfatoriamente para a sociedade. Outro ponto, como as restrições podem limitar o indivíduo com regras de características diversas (políticas, econômicas e sociais) e a forma que a troca atua dentro do quadro institucional, ressaltando que dificilmente haverá mudança se não existir cooperação entre os atores sociais e se existir abundância de conflitos.

A interdependência entre as atividades dentro da sociedade com atuações em campos específicos, com coordenação e visando minimizar os custos em transacionar encontram um facilitador para a compreensão e melhoria

no que tange a ruptura das barreiras do conflito e das incertezas. É o que se pretende com as estruturas institucionais.

#### **1.1.4 Estruturas institucionais ou de governança**

Fiani (2011) e North (2018) apresentam em seus trabalhos abordagens constantes a respeito da importância das articulações entre indivíduos, assim como nas coordenações de ações entre organizações e agentes político-sociais. No entanto, a preocupação com o cenário de incertezas e as dificuldades em resoluções de conflitos recebem atenção em todas as considerações pelo fato de serem reais impeditivos para o desenvolvimento econômico-social.

Portanto, é preciso ressaltar a existência de elementos capazes de resolver a questão dos conflitos e incertezas de modo a articular as ações dentro da malha institucional. São as estruturas institucionais (ou estruturas de governança) que possuem características para resolução de problemas de cooperação. Antes, algumas considerações a respeito dos custos da transação são importantes para compreender a atuação das estruturas institucionais. Como as determinantes desses custos.

Segundo Fiani (2011), as determinantes são racionalidade limitada, complexidade e incerteza, oportunismo e especificidade de ativos. Onde, a racionalidade limitada tem a ver com os limites do conhecimento humano, na capacidade de processar informações, dificuldades na linguagem e nas transmissões da informação.

Um ambiente complexo e cheios de incertezas dificulta ainda mais o entendimento da situação, assim como impõe maiores barreiras para a tomada de decisão. Proporcionando oportunidades para exploração de fragilidades entre os agentes sociais, assim é o oportunismo na abordagem institucional. Em uma situação de grande número de envolvidos numa transação, diminui a atuação dos oportunistas, mesmo lidando com cenários complexos e com muitas incertezas.

No entanto, a especificação de um ativo que determina o tipo de relação entre as partes envolvidas na transação, uma vez que gera interdependência entre as partes quanto mais específico for esse ativo. E um ativo específico, segundo Fiani (2011) é aquele que apresenta dificuldade para utilizar em uma atividade diferente daquela que ele foi originalmente destinado.

“Barragens hidrelétricas, gasodutos, refinarias são exemplo de ativos de elevada especificidade, pois uma vez construídos é difícil direcioná-los para uma aplicação diferente daquela para a qual foram originalmente concebidos. Construções como galpões que servem indiferentemente a múltiplos usos comerciais e industriais, assim como caminhões de transporte em geral, são exemplos de ativos que não possuem especificidade significativa. A questão aqui diz respeito à amplitude de usos a que o ativo se destina. Quanto mais reduzida a variedade de aplicações de um determinado ativo, maior o seu grau de especificidade.” (FIANI, 2011, p. 92)

North (2018) afirma que recursos são necessários para estipular e garantir direitos de propriedade, além de fazer cumprir acordos entre as partes em uma transação, e um conjunto de regulamento hierarquizados definirá uma estrutura formal de direitos (o ambiente institucional). Para isso, o autor usa o exemplo do mercado imobiliários dos Estados Unidos.

“A matriz institucional específica desse mercado imobiliário consiste, acima de tudo, em um conjunto hierárquico de regulamentos jurídicos derivados de disposição da Constituição norte-americana e dos poderes outorgados aos estados. Leis estaduais que estipulam as características da alienação de imóveis, leis de zoneamento que restringem quais direitos podem ser transferidos, legislação que consolidam, definem ou restringem uma série de organizações independentes: tudo isso influi nos custos de transação”. (NORTH, 2018, p. 114)

Desse modo, o autor ressalta a importância dos custos dentro de uma sociedade, sejam eles custos de transação ou de mensuração. E os custos da transação, de acordo com Fiani (2011), são os custos de organizar as atividades produtivas dentro da economia, os custos de se recorrer ao sistema de preços, ou em outras palavras: “Toda vez que recorreremos ao mercado para realizar uma transação, incorremos em custos” (FIANI, 2011, p. 62). Sejam eles custos com contratos, especialmente contratos em cenários de grande incerteza e complexidade, ou para obter informações relevantes para a transação. E as instituições possuem papel central na redução desses custos, elas participam da articulação entre os agentes na transação:

“São necessário recursos para transformar insumos em terra, trabalho e capital em produção de mercadorias e serviços, e essa transformação não é uma função apenas da tecnologia empregada, mas também das instituições. Portanto, as instituições desempenham um papel essencial nos custos de produção.” (NORTH, 2018, p. 111)

Visto as definições de custo de transação, é necessário ressaltar os meios pelos quais essas transações são realizadas. As estruturas de governança, segundo Fiani (2011), é um conjunto de regras (instituições) que fornecem as bases para que as transações se desenvolvam. Elas definem quais agentes estão envolvidos e o tipo de interações existem entre eles e em quais contextos, assim como os seus objetos. No exemplo de North (2018) onde ele exemplifica a dinâmica do mercado imobiliário nos Estados Unidos, onde a Constituição, leis estaduais e de zoneamento restringem a atuação das partes diante de uma transação de passagem de propriedade, verifica-se a atuação do ambiente institucional estabelecendo normas e regras para a troca de ativo.

Da mesma forma, Fiani (2011) descreve as ações de duas empresas que se juntam e estabelecem uma estrutura de governança para viabilizar transações sobre pesquisa e desenvolvimento de produtos. Da mesma forma que o mercado imobiliário dos Estados Unidos, essas empresas precisam levar em consideração as leis, normas e convenções que afetam seus projetos, ou seja, elas precisam visualizar de forma bastante clara o ambiente institucional que pode incidir sobre suas atividades.

“De forma mais geral, o ambiente institucional afeta os custos relativos de cada tipo de estrutura de governança, em função das restrições que impõe sobre cada tipo de específico de estrutura de governança: a forma mais técnica de dizer isso é afirmar que o ambiente institucional determina os parâmetros de custos das estruturas da governança.” (FIANI, 2011, p.95)

Contudo, segundo Fiani (2011), é importante ter consciência que o ambiente institucional está sujeito a mudanças, portanto, os parâmetros de custo também se modificam de acordo com as restrições que lhes são impostas, incidindo sobre as estruturas de governança. De acordo com os custos presentes em dados contextos de matriz institucional, as estruturas de governança podem

ser ou não inviáveis. Pois as leis, normas, convenções e hábitos podem aumentar os custos de se transacionar.

Da mesma forma que o ambiente institucional influencia as estruturas de governança, estas podem influenciar as mudanças no ambiente institucional através de processos chamamos de retroalimentação. Que podem ser de dois tipos: (i) retroalimentação instrumental, quando é uma mudança localizada, direcionada a uma estrutura de governança; e (ii) retroalimentação estratégica, quando promove uma mudança ampla que afeta diferentes tipos de estruturas de governança.

### **Retroalimentação**

Instrumental	Atender às solicitações de uma determinada categoria econômica
Estratégica	Proteção contra produtos importados.

*Tabela 3 - Fonte: FIANI (2011). Elaboração própria*

Há três tipos de estrutura de governança, de acordo com Fiani (2011). A estrutura de mercado, onde é mais indicada em transações em que os ativos são menos específicos. Por que o mercado é uma estrutura de governança não especializada, com adaptação autônoma entre vendedor e comprador, uma vez que eles respondem às mudanças de forma independente e espontânea. A segunda estrutura de governança é de hierarquia, com forte controle administrativo, propondo uma adaptação coordenada (intencional, consciente e deliberada). Está presente no interior de empresas privadas e públicas, que tenham necessidade de transacionar com ativos de alta especificação e possuem altos custos com burocracia. Por fim, a estrutura híbrida de governança, utilizada onde há ativos com alguma especialização. Conjugam controle administrativo sobre as partes na transação com incentivos a se coordenarem.

Segundo Reis (2007), entende-se que atores sociais possuem intencionalidade e procuram controlar os contextos em que atuam, procuram coordenar as ações dentro do ambiente em que estão para reduzir as incertezas através das instituições. Desta forma, o autor destaca que as instituições são consolidações coletivas na forma de compreender, agir e organizar as interações na sociedade. Ele procura ressaltar a noção útil das instituições, dando uma dimensão de processos de coordenação através da governança, dotada de uma

compreensão da configuração concreta das instituições na economia, na sociedade, nas organizações e nos territórios dos países.

## **1.2 Governança e Desenvolvimento: dois conceitos centrais**

Os estudos e análises realizados utilizando as obras de Reis (2007), Fiani (2011) Acemoglu e Robinson (2012) e Norh (2018) revelaram um contexto maior cujo o qual a governança toma lugar. A matriz institucional se apresenta como uma gama de normas, sanções, regras, convenções etc. que afetam as relações entre os indivíduos dentro da sociedade.

E essa relação pode ser feita de indivíduo para indivíduo ou através de instrumentos que possuem o mesmo propósito relacional. Contudo, o cenário social pode apresentar incertezas e conflitos a medida que os interesses possam ser divergentes. Por isso, as instituições possuem características para mediar esses conflitos promovendo a cooperação entre as partes dentro da transação, visando o desenvolvimento.

Em Fiani (2011) pode-se constatar que as instituições possuem um ambiente institucional organizando a sociedade de modo geral, possuem, também, os arranjos institucionais que funcionam de maneira mais localizada, promovendo articulações entre unidades econômicas, cuja as quais apresentam regras específicas de acordo com a natureza das suas atividades. E dentro dessa dinâmica disposta há as estruturas de governança, que são estruturas institucionais que os agentes articulam para viabilizar transações diminuindo os custos para transacionar.

E a governança assume esse papel de promotora de cooperação entre os agentes. Dessa forma, os estudos a respeito da governança se tornam oportunos para esclarecer de maneira mais específica as movimentações dos agentes sociais para promover estruturas que procuram solucionar problemas, diminuir custos otimizando a coordenação das atividades dentro das organizações ou na sociedade.

### **1.2.1 Governança: sobre uma base teórica**

O termo governança tem sido abordado por diversas áreas do conhecimento durante as últimas décadas através de inúmeras perspectivas teóricas e intenções de aplicações a contextos específicos. A governança possui diversas características e funções que fez com que ela se universalizasse, atuando em várias áreas do saber como poderá ser observado no decorrer do trabalho.

A grande utilização do termo em diversas áreas suscitou uma necessidade de estudar como o termo foi construído. Assim, a presente dissertação visa pesquisar a Governança como conceito e os cenários que serviram de alicerce para sua construção. Ainda, avança em analisar diversos contextos onde o mesmo é utilizado, além de confrontar com termos semelhantes.

Para isso, é importante entender a profusão de teorias que contribuíram para a construção da governança como a conhecemos nos dias de hoje. Esse caminho é fundamental, pois, o conceito de governança é amplamente utilizado, mas a sua grande permeabilidade em diversas áreas não garante o rigor teórico do termo.

Segundo, MALO e RODRIGUES (2006), há seis grandes teorias que antecedem a configuração da governança: a teoria das agências, a teoria da parceria, a teoria da dependência de recursos, a perspectiva democrática, a teoria dos parceiros e a teoria da hegemonia gerencial. Onde, (i) a teoria da hegemonia gerencial afirma que são os administradores que controlam a organização, mesmo que os acionistas detenham legalmente a propriedade; (ii) a teoria dos parceiros centra que as organizações atendem não só aos interesses dos acionistas e administradores, mas, também, atende os interesses da sociedade; (iii) na perspectiva democrática há a presença do voto para que as práticas da organização possam atender ao pluralismo de ideias; (iv) na teoria da parceria os acionistas e administradores são vistos com interesses que se harmonizam; (v) na teoria de dependência de recursos há o entendimento que as escolhas estratégicas das organizações são determinadas pelas relações com o ambiente externo e (vi) a teoria das agências se atêm à dinâmica de gerenciamento dos interesses entre proprietários das ações e gerenciadores (administradores) dessas mesmas ações.

Duas teorias serão destacadas diante das demais. A Teoria da Dependência de Recursos devido a discussão na sua constituição e a Teoria das Agências pelo fato de apresentar características que se tornaram conhecidas na trajetória da governança.

Em Rossetto e Rossetto (2005), observa-se um passo constitutivo da teoria da dependência de recursos através de uma análise de avaliação do ambiente competitivo para as definições das estratégias das organizações, as visões deterministas e voluntaristas estão no centro da discussão estratégica das organizações. O entendimento que o ambiente é quem conduz as decisões estratégicas das organizações pertence à visão determinista, enquanto que a visão voluntarista defende que a organização se apresenta como sujeito das ações frente ao ambiente externo. Ou seja, na primeira as forças externas ditam quais estratégias as organizações devem seguir, na segunda são os gerentes que detêm habilidade de decidir qual estratégia deve ser adotada diante das forças ambientais.

Ainda de acordo com Rossetto e Rossetto (2005), essas duas visões encorpam duas teorias importantes para a discussão estratégica das organizações. A visão determinista compõe a perspectiva institucional e a teoria da dependência dos recursos avalia as condições ambientais de acordo com a visão voluntarista. A teoria institucional enfatiza o caráter de construção e adoção de regras, normas e mitos organizacionais levando às crenças com força de molde e que levam as organizações a se relacionarem com a sociedade através de valores e significados.

As organizações assumem, de acordo com a teoria institucional, dimensões de ordem técnica e institucional: onde a primeira diz respeito a troca de bens e serviços enquanto a segunda atua no estabelecimento de normas de ação para legitimar as organizações. A teoria da dependência de recurso defende que as organizações estruturam as suas decisões considerando um contexto político no interior das suas estruturas que influencia a maneira que as organizações vão se comportar no tensionamento com as forças que constituem o ambiente externo.

A Teoria da Dependência de Recurso versa sobre a relação entre a organização e o ambiente externo no que tange ao fluxo de insumos necessários à continuidade da organização (ROCHA et al., 2001), quanto mais a organização depender de fornecedores de recurso vitais para a empresa, mais os gestores

utilizarão as práticas da Governança para conciliar os diversos interesses que estão envolvidos na organização. Desta forma, a Teoria da Dependência de Recurso fornece subsídios teóricos para os gestores construírem instrumentos para garantir o fornecimento de recursos para a manutenção das atividades organizacionais, além e medir o nível de dependência que a organização demonstra para garantir a sua sobrevivência, juntamente com as atitudes dos gestores.

De forma mais clara, esta teoria aborda a maneira que as organizações se relacionam com os ambientes as quais pertencem e os atores sociais inseridos nesses ambientes. Em Rocha et al. (2011), percebe-se uma dinâmica, de certa forma polarizante, onde há uma busca de discricionariedade das empresas diante do ambiente onde está inserida, entendida como “ capacidade de ação liberta de regras a limites impostos pela sociedade e demais organizações” (ROCHA et al., pág. 37, 2011).

Das seis teorias citadas por Rossetto e Rossetto (2005), a Teoria das Agência possui maior destaque em relação às demais devido à presença em ampla literatura sobre o tema Governança. Constantemente há referência a essa teoria no contexto que foi construída a Governança e a profusão de características que tal teoria cedeu ao conceito corrobora o destaque desta teoria.

O binômio acionistas-gestores está no cerne dessa teoria, pois, a partir do momento que há dois papéis decisórios dentro da empresa, há conflito. De acordo com Sato (2007), a Teoria da Agência incide sobre essa relação entre agentes econômicos – onde o ator principal (acionista) tem poder sobre o outro ator (gestores). Deste modo, a informação entre os dois atores é assimétrica, gerando conflitos de interesses de forma que ambos os atores podem fazer uso de informações exclusivas para influenciar decisões favoráveis para uma determinada parte. Segundo Autounian, Souza e Lapa (2017), “ a teoria da agência busca analisar as relações em que a propriedade e o controle são designados a pessoas distintas, o que pode resultar em conflitos e custos resultantes dessa separação”.

É uma relação entre uma ou mais pessoas onde a principal emprega outras pessoas para realizarem serviços a seu favor, numa atividade que envolva tomada de decisões pelos agentes. Esse par “principal” e “agente” desenvolvem uma relação onde cada lado atuará de acordo com a visão própria, buscando

melhorar sua própria situação de forma independente dos interesses organizacionais. Promovendo um cenário conflituoso quando os interesses pessoais suplantam os interesses organizacionais.

### **1.2.2 Governança – origens, conceitos e princípios**

De acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) as considerações a respeito da Governança tiveram origem na celeuma a respeito da propriedade das empresas onde havia um tripé conflituoso entre sócios, executivos e o melhor interesse da empresa. A Governança surgiu, de acordo com o IBGC, a partir do conflito de agência num cenário onde o proprietário delega ao administrador poder de decisão sobre a empresa.

Esse cenário é propício para desentendimentos a respeito do que é melhor para a organização, uma vez que a interação entre as partes se desenvolve num entendimento do que é melhor para cada uma delas. Dessa forma, as decisões tomadas são revestidas de desequilíbrio informacional. De acordo com Atounian, Souza e Lapa (2017), o crescimento desses conflitos propiciou necessidade de separação de interesses entre as partes – acionistas e agentes – observando-se a necessidade de regras para que os administradores (agentes) pudessem ser acompanhados pelos principais (acionistas) no desenrolar das decisões organizacionais. Pois, a natureza do conflito estava clara: os principais desejavam maximizar o resultado dos seus investimentos enquanto os agentes almejavam aumentar suas remunerações.

Segundo Nassiff e Souza (2013), nesse cenário de divergência entre as partes interessadas que a teoria da agência serviu de arcabouço para modular o que seria Governança, essa teoria lançou base para que as relações contratuais entre principais e agentes acontecessem de forma que as estes garantissem os interesses daqueles a partir de um sistema de compensação que os motivassem para tal ação. A incerteza em relação a atuação dos gestores na garantia dos interesses dos principais criou a necessidade de montar um aparato de controle e monitoramento das ações e tomadas de decisões dos administradores da empresa, assim a Governança aparece como ferramenta para equacionar esse conflito na agência.

Em Altounian, Souza e Lapa (2017) pode-se observar os princípios da Governança, como um conjunto de regras para se alcançar as melhores práticas e atingir os melhores resultados para a organização. Esses princípios, de acordo com os autores, servem de base para que se construa modelos e conceitos relacionados ao tema, que são: (a) *Fainerness* – senso de justiça, equidade e respeito aos direitos; (b) *Disclousuare* – transparência nas informações; (c) *Accountability* – prestação responsável de contas e (d) *Compliance* – conformidade no cumprimento de normas e regulamentos, estatutos, regimentos e instituições legais do país.

Para Pereira (2011), “a governança seria uma forma de transformar a complexidade desestruturada em uma complexidade estruturada”, uma maneira de estruturar a desarmonia do mundo real. Uma forma de controlar, governar, os fenômenos e eventos da realidade desestruturada, de maneira a reduzir riscos. Ainda, o autor define a Governança como “ a arte e a tentativa de governar (regular o andamento, conduzir, dirigir, administrar) sistemas complexos”.

Em TCU (2013), pode-se observar que a partir do momento que os proprietários do capital passaram a administração das organizações para terceiros, deu origem à Governança. O crescimento das organizações propiciou a separação entre principal e gestores para fins de administração, contudo, essas duas partes nutriam interesses divergentes diante dos resultados das organizações.

Assim, segundo Altounian, Souza e Lapa (2017) a Governança procura criar um conjunto de eficientes princípios para monitoramento e controle com o intuito de assegurar que os objetivos dos gestores estejam alinhados com os objetivos dos proprietários. Em TCU (2014) é exposto que não há uma definição única para o termo governança, e o objetivo do TCU é avaliar a administração pública e utiliza os princípios propostos pelo Banco Mundial, a saber:

a) Legitimidade: princípio jurídico fundamental do Estado Democrático de Direito e critério informativo do controle externo da administração pública que amplia a incidência do controle além da aplicação isolada do critério da legalidade. Não basta verificar se a lei foi cumprida, mas se o interesse público, o bem comum, foi alcançado. Admite o ceticismo profissional de que nem sempre o que é legal é legítimo.

b) Equidade: promover a equidade é garantir as condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis –

liberdade de expressão, de acesso à informação, de associação, de voto, igualdade entre gêneros -, políticos e sociais – saúde, educação, moradia, segurança.

c) Responsabilidade: diz respeito ao zelo que os agentes de governança devem ter pela sustentabilidade das organizações, visando sua longevidade, incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações.

d) Eficiência: é fazer o que é preciso ser feito com qualidade adequada ao menor custo possível. Não se trata de redução de custos de qualquer maneira, mas de buscar a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto.

e) Probidade: trata-se do dever dos servidores públicos de demonstrar probidade, zelo, economia e observância às regras e aos procedimentos do órgão ao utilizar, arrecadar, gerenciar e administrar bens e valores públicos. Enfim, refere-se à obrigação que têm os servidores de demonstrar serem dignos de confiança.

f) Transparência: caracteriza-se pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros.

g) *Accountability*: as normas de auditoria do Intosai conceituam *accountability* como a obrigação que tem as pessoas ou entidades às quais tenham confiado recursos, incluídas as empresas e organizações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades. Espera-se que os agentes de governança prestem conta de sua atuação de forma voluntária, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões. (TCU, p.33-34)

Pode-se perceber que o Tribunal de Contas da União (2014) faz uma abordagem diferente, em número e campo de atuação, dos princípios citados por Altounian, Souza e Lapa (2017) como mostram as figuras abaixo:

## Princípios Gerais - Governança

### TCU 2014



LEGITIMIDADE  
EQUIDADE  
Equidade  
ACCOUNTABILITY  
EFICIÊNCIA  
PROBIDADE  
TRANSPARÊNCIA  
RESPONSABILIDADE

### Altounian, Souza e Lapa (2017)



FAINERNESS  
DISCLOUSUARE  
ACCOUNTABILITY  
COMPLIANCE

Figura 2 - Fonte: TCU (2014) e Altounian et Al (2017). Elaboração própria.

As figuras acima ressaltam uma característica da Governança tratada em Altounian, Souza e Lapa (2017) que afirmam que a governança será definida pela abrangência e os contextos onde estarão inseridas.

É importante sublinhar a contribuição que os estudos de Berle & Means deram ao termo da Governança. Como podemos ver em Saito e Silveira (2008), as discussões acerca da Governança Corporativa iniciaram a partir de conflitos gerencias na alta gestão das empresas e em 1932 Berle e Means “foram os primeiros a discutir os benefícios e custos potenciais da separação entre propriedade e controle” que já acontecia em algumas empresas.

Assim, eles são considerados por muitos o marco inicial da governança corporativa por suas considerações empiricamente analíticas diante da composição acionária das grandes empresas estadunidenses discutindo os conflitos causados pela estrutura de propriedades pulverizadas. Nesse ambiente de propriedades difusas, Berle e Means perceberam a “prevalência de empresas de capital aberto com a propriedade diluída entre vários pequenos acionistas minoritários” (LEAL et al., 2002).

Em Miranda e Amaral pode-se perceber uma análise comparativa entre os trabalhos de Berle e Means em 1932 e La Porta, Lopez-De-Silanes e Shleifer em 1998, essa análise comparativa aponta que a visão que das “grandes empresas com propriedades acionárias dispersa” caracterizou o debate sobre a Governança corporativa por muito tempo. Contudo, La Porta, Lopez\_De-Silanes e Shleifer afirmam que essa definição de Berle e Means é uma exceção que tem maior permeabilidade nos Estados Unidos e no Reino Unido.

Segundo Miranda e Amaral (2011), a concentração de ações em alguns acionistas majoritários é a estrutura societária que mais predomina no mundo. O problema é que esses acionistas majoritários podem agir em interesses próprios, lançando outro tipo de conflito de agência entre acionistas majoritários e acionistas minoritários.

Miranda e Amaral (2011) demonstram que há casos que o controle deve preservar os interesses dos acionistas e em outros casos devem preservar os interesses de outros grupos dentro das organizações. Portanto, há a necessidade de identificar dois modelos de Governança Corporativa: a anglo-saxã e a nipo-germânico. No modelo algo-saxão prevalecem as definições de Berle e Means, uma vez que as participações acionárias são pulverizadas. Já no modelo nipo-germânico, a propriedade é mais concentrada. Uma melhor comparação pode ser observada no quadro abaixo.

#### **Modelos de Governança**

Anglo-saxão	Nipo-germânico
Participação acionária relativamente pulverizada.	Propriedade é mais concentrada.
Objetivo de criar valor para os acionistas.	Procuram articular os interesses dos acionistas com os de outros grupos atingidos pelas tomadas de decisão dos administradores.
<i>Shareholders</i> – obrigação fundamental dos administradores é agir em nome dos interesses dos acionistas	<i>Stakeholders</i> – além dos acionistas, um conjunto mais amplo deve ser contemplado pelas ações dos gestores da organização.

Tabela 4 - Fonte: Miranda e Amaral (2011). Elaboração própria

Permanecendo nessa perspectiva teórico-cronológica das teorias e autores que contribuíram para a construção do termo Governança, Jensen e Meckling foram um divisor de águas dentro das pesquisas realizadas com o tema da Governança Corporativa por influenciar trabalhos empíricos e modelagem teóricas. (SAITO E SILVEIRA; 2008).

O trabalho de Jensen e Meckling em 1976 contribuiu com três considerações principais, a primeira diz respeito a teoria de estrutura de propriedade baseada nos conflitos de interesses; a segunda é sobre um novo conceito de custos de agência, de acordo com a separação entre propriedade e controle das empresas; e a terceira consideração elabora uma nova definição de firma como “uma mera ficção legal que serve como ligação para um conjunto de relacionamentos contratuais entre os indivíduos”. Segundo Saito e Silveira (2008) o trabalho de Jensen e Meckling em 1976 contribuiu diretamente para a definição da governança corporativa, que é um “mecanismo interno e externo de incentivo e controle, que visam minimizar os custos decorrentes do problema da agência”.

É oportuno que se diferencie três conceitos: Governo, Governança e Gestão. Entende-se por Governo o conjunto de instituições, de entidades políticas e entidades administrativas que possuem atribuições que atenderão ao interesse público de acordo com a lei, exercendo suas autoridades emanadas do poder do Estado. Esses entes mantêm uma relação legal de verticalidade (nacional estadual e municipal) e de cooperação e complemento de funcionalidade, respeitando a autonomia de cada um desses atores político-administrativo.

Já a Governança mantém uma relação horizontal de cooperação e parceria entre as associações “públicas, semipúblicas e/ou privadas” em natureza e duração de tempo distintos, um resultado das interações e intervenções “sócio-político-administrativo” (DALLABRIDA; 2016).

Da mesma forma que Governo e Governança não são a mesma coisa, Gestão também é diferente dos dois outros conceitos. Gestão diz respeito com o funcionamento das organizações no seu dia a dia, nas estratégias, processos e planos estabelecidos pelo órgão, implica uma utilização criteriosa dos recursos e meios para alcançar os objetivos traçados da organização. É responsável pela direção definida pelo órgão, diz respeito às práticas e atividades no âmbito do planejamento, a construção, a execução e a monitoramento da organização.

Enquanto a Governança relaciona-se com a comunicação, tomada de decisão, liderança. Governança é a eficácia e a Gestão é a eficiência (ALTOUNIAN, SOUZA e LAPA; 2017).

### **1.2.3 Desenvolvimento no Brasil**

É importante que contenha no bojo da pesquisa uma discussão acerca do desenvolvimento no Brasil para correlacionar com o conceito de governança e território. Uma vez que possuímos durante a história do país diversas políticas que visaram ações que desenvolvesse o território nacional incidindo sobre algumas regiões específicas ou como um projeto de desenvolvimento nacional. Dentro desse debate, localiza-se, também, o Plano Nacional de Desenvolvimento Regional.

De acordo com Salomão (2017), as políticas de industrialização ensejaram o fenômeno desenvolvimentista no Brasil, ainda, há duas vertentes de análise acerca das origens do desenvolvimentismo no país: uma parte dos acontecimentos do século XIX que estão imbricados com os movimentos de luta pela instalação da República, a outra considera as ações de Getúlio Vargas como marco inicial dos processos desenvolvimentistas.

Ainda segundo Salomão (2017), há de se realizar algumas considerações do cenário vivido entre o final do Império e os movimentos iniciais da Nova República, tratou-se de um conflito entre tradição e modernidade.

“Do ponto de vista econômico, o momento caracterizou-se pelo auge do crescimento voltado para fora; na seara social, foi o período em que se travou a luta pela abolição do cativeiro; no campo político, testemunhou-se o fim da Guerra do Paraguai e a publicação do Manifesto do Partido Republicano. Formava-se, assim, o cenário propício para o lançamento das bases de um novo modelo de desenvolvimento.

Sendo assim, os analistas simpáticos a essa tese argumentam que a gênese das ideias as quais se forjaram a estrutura do desenvolvimentismo não se deu de forma súbita. Resultado de um processo de condicionantes histórico e de amadurecimento intelectual, não apenas antecedeu a sua prática enquanto política consciente e deliberada, como também foi concebido em um período de

pleno exercício do liberalismo econômico”. (SALOMÃO, 2017, p. 428)

Dessa forma, o autor defende que o tema do desenvolvimentismo não surgiu após a Crise de 1920. Tratou-se, na verdade, de uma construção de pensamento político e econômico. Ivan Colangelo Salomão ainda sublinha o “núcleo duro” do desenvolvimentismo com “nacionalismo, industrialização e intervencionismo”, comparando com as práticas mercantilistas da época das Grandes Navegações, além de apontar autores (como Steven Topik) que afirmam que o período entre a Proclamação da República e a Revolução de 1930 teria apresentando um caráter mais expansionista que o período Vargas. Isso tudo para demonstrar que as ideias de desenvolvimento não surgiram no país com a chegada de Getúlio ao poder.

A segunda vertente defende que apenas houve um processo de desenvolvimentismo entre 1930-1945, o que no período anterior havia apenas um ideário desenvolvimentista sem uma política bem estruturada (SALOMÃO, 2017). Ivan Colangelo Salomão utiliza os estudos do Ricardo Bielschowsky, ex-dirigente da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), para interpretar tais posicionamentos a respeito dessa vertente. Segundo Ivan, para Bielschowsky, é negado a existência de um projeto desenvolvimentista no século XIX devido à ausência de sistematização de ideias de desenvolvimento. E mesmo que nas origens do desenvolvimentismo houvesse pensamentos nacionalistas, esse tema não é, necessariamente, constituintes das práticas desenvolvimentistas, para Salomão (2017):

“Assim, baseada na hipótese de que o desenvolvimentismo foi concebido a partir de 1930, Bielschowsky outorga a determinados autores a distinção de precursores intelectuais da doutrina, desmembrando-se em três grupos: os pertencentes ao setor privado, ao público não-nacionalista e ao público nacionalista”. (SALOMÃO, 2017, p. 433)

Tem-se, então, alguns elementos importantes dentro dessa vertente que atuaram na configuração do desenvolvimentismo a partir de 1930. Na corrente privada, há a atuação de Roberto Cochrane Simonsen como expoente, com relevância em meio à criação de um departamento de estudos econômicos na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e da Confederação

Nacional da Indústria (CNI). A influência do setor não-nacionalista não pregava a total ruptura com o capital estrangeiro e a terceira corrente possuía uma forte inclinação para a ampliação da intervenção do Estado na economia (SALOMÃO, 2017, p. 433).

Para Guido Mantega (1998), a teoria de crescimento econômico desde a sua gênese com Smith, Marx e Shumpeter estava voltada apenas para os países capitalistas avançadas, portanto, ficou uma lacuna para um entendimento de crescimento para os países periféricos do capitalismo. Destarte, após a Segunda Guerra Mundial foi elaborada uma série de procedimentos que pautava intervenções para o crescimento da produção e da produtividade através de instrumentos sem elaboração teórica nos países atrasados sob a Teoria do Desenvolvimento. Ainda, segundo Mantega, tal teoria foi tão importante quanto as atuações do CEPAL, porém menos percebida pelos literatos na história brasileira. É importante destacar que essa teoria tem cunho intervencionista, indo de encontro com a linha liberal por entender que os países não têm força econômica para respeitarem o equilíbrio econômico, utilizando uma justificativa para a adoção da heterodoxia nos rumos desses países periféricos. Portanto, a teoria do equilíbrio geral e concorrência perfeita eram negados pelo menos nesse momento nas economias atrasadas. Ainda segundo Mantega (1998), uma onda de investimentos ou um grupo de inovações num conjunto de indústrias resultaria numa avalanche de bens de consumo e elevação da renda real.

Mantega (1998) afirma que as pesquisas de Hans Singer em 1946 demonstraram resultados que salientaram a dinâmica do intercâmbio desigual entre os países. Verificou-se uma deterioração no intercâmbio de exportações que expôs o fornecimento de riqueza dos países periféricos para os países centrais, deixando claro que os países atrasados não se desenvolveriam. O liberalismo tradicional não estimularia o desenvolvimento dos países periféricos, então, o keynesianismo forneceu importantes elementos para a confecção de uma nova doutrina com forte intervenção do Estado na economia (MANTEGA, 1998). Segundo o autor:

“Shumpeter fornecera os alicerces da teoria do desenvolvimento, com suas ondas de investimentos a atropelar incessantemente as condições de equilíbrio concebidas pelos clássicos. O capitalismo não seria um sistema estático, acomodado em eterno equilíbrio como queriam Walras e seus seguidores. Mas sim uma

economia dinâmica, frequentemente sacudida por inovações tecnológicas, saltos de produtividade, novas combinações de fatores de produção e novos produtos, de modo a engendrar fases de expansão e de contração das atividades”. (MANTEGA, 1998, p. 17).

Restava saber, se essas ondas seriam produzidas por empresários, como Shumpeter defendia, ou se por intervenção estatal. Tal necessidade intervencionista resulta da fraqueza dos empresários dos países periféricos para engendrar tamanho processo de desenvolvimento. O que remonta aos pensamentos de Allyn Young sobre o tamanho do mercado medido pelo nível de produtividade, sendo maior a produtividade mais oferta, renda e demanda por mercadorias. E os efeitos acumulativo dos investimentos produtivos, onde um primeiro empreendedor cria condições para um segundo atuar, e esse segundo para um terceiro empreendedor, numa sucessão de troca de vantagens denominada “economia externa” (MANTEGA, 1998, p. 29).

Somado ao exposto acima, Mantega coloca o pensamento de Arthur Lewis sobre o desenvolvimento equilibrado, defendendo que a implantação de indústrias complementares funcionaria como uma sinergia onde os investimentos de umas resultaria na demanda das outras, resultando num escoamento de toda a produção. Não abrindo espaço para atuações aventureiras de investimentos de apenas uma empresa, a necessidade de coordenar os investimentos reduziria os riscos de “insuficiência de procura”. O Estado, segundo essa ótica, assumira um papel central em coordenador os investimentos, um Estado planejador e agente econômico.

A tese do Grande Impulso é uma das importantes contribuições de P. Rosenstein-Rodan para o entendimento do desenvolvimento industrial, é o que podemos ver em Mantega (1998) e Cardoso (2012). A referida teoria afirma que é necessário um investimento inicial para expandir as economias dos países atrasados, tal investimento é de tal ordem que, dificilmente, seria conseguido de forma espontânea. De acordo com Rosenstein-Roterdan, existem dois caminhos para se implantar a industrialização em países atrasados: um modelo russo, mais fechado, e outro de cunho mais aberto. O primeiro modelo, um modelo russo, autárquico, sem investimentos internacionais, objetivando-se a auto-suficiência (MANTEGA, 1998, p. 25), os países desenvolveriam a sua indústria por conta própria. Mas, Rosenstein-Roterdan elenca pontos negativos desse modelo:

“Essa via de industrialização incorreria nas seguintes desvantagens: (i) crescimento lento, pois, sem capital externo, há que se criar capital internacionalmente e, para tal, impactaria o padrão de vida e de consumo da população; (ii) criação de uma unidade independente na economia mundial, diminuindo as vantagens que poderiam decorrer da divisão internacional do trabalho, visto que, quando essa opera, resulta numa maior produção global; por fim, (iii) geração de capacidade ociosa mundial, especialmente indústrias pesadas, implicando um desnecessário desperdício”. (CARDOSO, 2012. p.26)

O segundo modelo introduziria uma estratégia de industrialização mais aberta, com substanciais investimentos e empréstimos internacionais e na plena inserção dessas economias atrasadas na integração com a economia mundial, para preservar as supostas vantagens da divisão internacional e o aporte de capital externo. As vantagens do modelo, segundo o autor, estão em Cardoso (2012):

“(i) permitir um progresso mais rápido, sem precisar sacrificar níveis de consumo; (ii) ao respeitar a divisão internacional do trabalho, essas regiões pautariam sua industrialização somente em indústrias leves, com técnicas intensivas em trabalho; (iii) e mesmo que se observasse uma expansão na economia mundial, as indústrias pesadas já existentes nas nações desenvolvidas seriam suficientes para satisfazer a demanda das regiões atrasadas”.

Mantega (1998) salienta que saltos qualitativos no volume de recursos requeridos são necessários para garantir as condições de desenvolvimento: (a) uma massa de recursos para viabilizar a implantação de grandes empresas; (b) garantir recursos suficientes para viabilizar investimentos complementares concomitantes para gerar uma demanda intersetorial e garantir o escoamento da produção; por fim (c) investimentos para garantir um tamanho mínimo de mercado para viabilizar uma escala mínima de produção. Assim, segundo Mantega, Rosenstein-Rodan adota o conceito de indivisibilidade da função de produção e conceito de economias externas.

Cardoso (2012) destaca que a argumentação de Rosenstein-Rodan dá condições para apregoar que o segundo modelo de industrialização é o seu preferido, ainda, a sua sugestão de industrialização refere-se ao desenvolvimento das indústrias mais simples, com a necessidade de formação de uma boa infraestrutura. Havendo precisão de planejamento em larga escala para a implantação de indústrias em áreas menos desenvolvidas, porque essas indústrias deixadas às forças de mercado não possuiriam força suficientes para se sustentarem.

Mantega (1998) indica indivisibilidade como função da produção para que as empresas possuam dimensão mínima de acordo com as exigências tecnológicas e pelo processo produtivo de fabricação de um determinado bem ou serviço. De maneira mais clara, deve haver uma infraestrutura e serviços básicos como energia, transporte ou comunicações que exigem alto grau de investimento e de longo período de “gestação”. Além disso, são empresas que precisam ser instaladas juntas, ensejando um complexo industrial mínimo e irredutível de infraestrutura e serviços público que precedem os demais investimentos produtivos. Tais investimentos contrariam a livre concorrência e podem operar em níveis de lucros baixos, ou até em prejuízo, suscitando o lucro social pertencente ao conceito das economias externas, que seria operar em lucros baixos ou negativos para possibilitar o fornecimento de insumos mais baratos para impulsionar as empresas que terão suas margens de lucros aumentadas. Nesse caso o lucro privado seria baixo, mas, em contrapartida, o lucro social seria alto. Dentro de uma dinâmica de livre mercado, o conceito de indivisibilidade não teria espaço, somente o Estado poderia operar realizar investimentos de alta indivisibilidade com perspectiva de alcançar um lucro social.

A teoria do desenvolvimento encontrou eco no Brasil que abraçou as suas recomendações, a figura do Estado planejador e empreendedor e com os pilares que Ragnar Nurse elencou: (i) a necessidade de ampliar a poupança interna através do desincentivo ao consumo da população, que teria alta propensão a consumir devido ao padrão de imitação dos países mais avançados; (ii) abertura do país para o capital estrangeiro para não exigir muito da poupança local.

## CAPÍTULO 2 – TERRITÓRIO E GOVERNANÇA TERRITORIAL

A presente pesquisa visa analisar a Governança num aspecto territorial, portanto, faz-se necessário uma análise sobre o que é território e como ele funciona. Assim, de acordo com Haesbaert (2005), a palavra “território” possui uma dupla conotação, um duplo significado que vai de *terra-territorium* e *térreo-territor* (terror, aterrorizar), então, ela teria, segundo o autor, o significado de dominação jurídica e política da terra com o terror para aqueles que estão impedido de entrar na terra, ainda, dá aos que tem a possibilidade de usufruir da terra a sensação de apropriação. Portanto, para Haesbaert, território tem a ver com poder.

Para Dallabrida (2016):

“Generalizando, é possível afirmar que predominam duas concepções sobre território. A primeira e mais tradicional, concebendo o território como espaço sobre o qual o Estado exerce sua soberania. A segunda, mais contemporânea, que concebe o território como recorte do espaço geográfico relacionado ao uso e apropriação, em que se manifesta a expressão de relação de poder, identidades e territorialidades individuais ou grupais. Trata-se de uma concepção integradora e relacional”.

O território já foi classificado como lugar de abrigo ou base para oportunidades, no entanto, a partir das grandes navegações a descoberta do Novo Mundo, o território passou a receber outras funções como objeto propício para receber investimentos. Em 1970, de acordo com Saquet (2013), o território recebe uma conceptualização que abordava o caráter de dominação social, constituição e espaço do poderio do Estado-Nação, presença dos signos e símbolos como instrumentos de controle e construção de significados e o problema do desenvolvimento desigual.

Há elementos que devem ser abordando dentro dessa discussão de territórios, como é o caso da “territorialidade, desterritorialidade, reterritorialidade e multiterritorialidade. ” O território é o resultado das ações dos atores sociais através da energia e da informação, da efetivação no espaço de diversos aparatos que o adornam e dão significado como as redes de comunicação, redes de circulação, das relações políticas que são relações de poder, das atividades produtivas, das instituições etc.

Conforme Saquet (2006), o território é resultado desses adornos e símbolos, que são **territorialidades** efetivadas pelo homem no espaço, no tempo e na sociedade. Ocorre a desterritorialização quando o processo de territorialidade é interrompido, destruído, e a reterritorialização, segundo Haesbert (2007), é o outro lado da desterritorialização, uma vez que há novos laços de territorialidade sendo construídos. O homem como ser político e social constrói uma relação de dotação simbólica com o espaço geográfico, de construir uma relação de pertencimento que não é única. O homem pode ocupar vários territórios e conferir territorialidade a vários espaços ao mesmo tempo, pelo fato de não ser apenas circunscrito numa esfera social. O homem possui família, frequenta associações, unidades religiosas etc., e em todas elas mantém um canal de troca de significados constante.

Assim, conforme Haesbert (2005), como em um mesmo território pode haver uma infinidade de instituições e poderes estabelecidos de maneira concomitante: como o Estado-Nação que possui em seus limites uma tribo indígena, grupos paramilitares, narcotráfico. Todos eles interagindo com o espaço estabelecendo elementos territorializantes, sendo esse fenômeno chamado de **multiterritorialidade**.

Para Haesbaert (2007), o processo de desterritorialização é um mito, uma vez que logo acontece o desligamento dos laços territoriais há um instantâneo estabelecimento de outros laços, outras identidades. No entanto, para Haesbaert, acontecem processos muito mais complexos, há um fenômeno multiterritorial, onde desterritorialização é “um processo indissociavelmente ligado à sua contraface, os movimentos de (re)territorialização”.

Em Dallabrida (2016), a Governança é analisada de acordo com sua “dimensão especializada”, a partir de uma característica de governança territorial. Ou seja, a Governança Territorial implica o processo de planejamento e gestão das dinâmicas territoriais:

“Em síntese, a governança territorial, pode ser concebida como o governo dos territórios, um processo de planejamento e gestão de dinâmicas territoriais que envolve atores diferenciados, tais como agentes estatais e atores empresariais e sociais, que transcorre em contextos de sociedades complexas, conflituosas e regidas por processos multiescalares interpenetrados, implicando desafio na sua prática”.

Em outras palavras, como em Dallabrida (2006), a Governança Territorial se refere à capacidade de uma sociedade organizada territorialmente, a partir de suas ações e iniciativas, gerir os assuntos públicos diante da relação de cooperação entre os agentes sociais, econômicos e institucionais.

## **2.1 Governança Territorial: representações.**

A Governança Territorial é um conjunto de múltiplas estruturas que se interpenetram, conforme Dallabrida (2015), como um processo de planejamento e gestão das dinâmicas territoriais que transcorrem em sociedades complexas e conflituosas. Portanto, é necessário que haja uma mediação dos conflitos e, conforme Pires *et.al* (2001), uma coordenação das formas de desenvolvimento econômico envolvendo os atores e as formas institucionais em um dado contexto.

Para haver uma coordenação eficaz, a estratégia entre os atores sociais assume papel importante no cenário de resolução de conflitos e planejamentos de ações conjuntas visando o desenvolvimento. Essa coordenação deve ser capaz de resolver problemas locais e regionais oriundos de aglomeração, da especialização ou especificação territorial, bem como os problemas ambientais (PIRES *et. Al*, 2011, p. 38). Este capítulo tratará sobre governança territorial e sua capacidade de coordenar diversos elementos dentro do espaço geográfico e do território. Analisando as articulações entre as instituições dentro do território correlacionado com os demais agentes sociais tanto nacionais como internacionais.

Em Dallabrida (2011a), governança territorial está relacionada a legitimação do espaço público:

“Prefere-se usar aqui o termo governança territorial para se referir às iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais.” (DALLABRIDA, 2011a, p. 17)

Observa-se que a governança é um ato de atribuição de poder à sociedade para governar ou de conquista da sociedade para governar, demonstrando que a governança territorial é exercida através de relações de poder. Contudo, como em Pires *et.al* (2011), a governança territorial é um

processo institucional-organizacional que busca compatibilizar os diferentes modos de coordenação entre os atores para que atenda às necessidades de resolução dos problemas. Havendo o compromisso de articulação – através de ações realizadas por atores no território – entre os atores econômicos, institucionais-sociais e políticos através das “regras do jogo” (ou instituições). De acordo com Pires (2016), as relações presentes nas dinâmicas da governança territorial visam uma inscrição do comportamento social dentro do espaço com a finalidade de desenvolvimento, essa estratégia de desenvolvimento acontece através de relações de cooperação coletivas das decisões dos atores provocando uma mudança social.

De acordo com o Raffestin (2009), a produção do território é um processo complexo que precisa ser entendido para ser reproduzido ou modificado. Essa modificação e reprodução devem acontecer através de planejamento territorial objetivando o aperfeiçoamento e para projetá-lo. O autor define que território e espaço não são sinônimos nem termos equivalentes e explica que o espaço é anterior ao território, pois, este é gerado através do espaço e é resultado das ações dos atores que se apropriam concretamente ou abstratamente de um espaço e o territorializa.

Para a construção do território, Raffestin (2009) ressalta que os atores sociais projetam um trabalho sobre o território, adaptando as condições do espaço às necessidades de uma comunidade ou sociedade utilizando-se de energia e informação para essa finalidade. Portanto, sobre espaço geográfico e território:

“(…) o espaço geográfico, entendido como aquele espaço que é apropriado e utilizado pelo homem. O resultado dessa relação seria a ‘produção do espaço geográfico’. Portanto, no espaço, as relações sociais se materializam e se reproduzem gerando territórios a partir das relações de poder.” (CHELOTTI, 2010, p. 166-167)

Segundo Pires (2016), o mundo tem experimentando desde a última década do século XX um processo de reprodução e destruição dos territórios locais e regionais dentro de uma dinâmica de desterritorialização seguida de uma territorialização das escalas reiniciadas na globalização. Tais transformações territoriais, segundo o autor, foram influenciadas pela reestruturação produtiva das atividades agrícolas, industriais e de serviço, somadas à política de

integração mundial dos Estados, das cidades e dos hábitos de consumo. Essas transformações territoriais do espalho econômico em meio a reorganização das unidades de produção globalizadas “tornou evidente a importância das relações humanas fora do mercado, como uma nova organização dos sistemas produtivos nacionais e locais” (PIRES, 2016, p. 25)

O final do século XX se constituiu como um período de recomposição territorial provocado pela rápida evolução do poder dos meios de transportes e comunicação, e da produção industrial de bens e serviços (PIRES, 2015; PIRES, 2016). Esse processo de recomposição provocou a reorganização política do mundo, resultando em uma nova hierarquia (ou escalas) possíveis de dominação e governança dos territórios: o local, o regional, o nacional, o bloco regional multinações e o global – Benko (2001) elencou os níveis como: mundial, o supranacional (blocos econômicos), o nacional (estado-nação) e o regional (local ou infranacional).

Havendo nesse cenário de recomposição global um movimento de internacionalização crescente da atividade econômica, com um progressivo enfraquecimento do Estado através da desterritorialização da economia nacional. E um movimento de intensificação do desenvolvimento endógeno das regiões, originando territórios produtivos específicos em um processo de reterritorialização econômica com maior descentralização da economia global (PIRES, 2016, p. 26).

### Escalas territoriais

Local	Pires (2016) *
Regional	Pires (2016) e Benko (2001)
Nacional	Pires (2016) e Benko (2001)
Bloco Multinações	Pires (2016) e Benko (2001)
Global/Mundial	Pires (2016) e Benko (2001)

*Tabela 5 - Fonte Benko (2001) – Elaboração própria. O autor classifica regional como local ou infranacional*

Pires (2016) considera, ainda, que as escalas impõem um papel importante às governanças para decisões a respeito de desenvolvimento, uma vez que as relações de poder e de estratégia mudam quando as escalas mudam. Dessa forma, as relações acontecem no espaço através de atores territorializados com interesses próprios moldando as relações de poder local e regional articulados com o nacional e internacional por meio das redes de

organizações e instituições se utilizando dos avanços significativos das comunicações e dos transportes.

Segundo o autor, esse processo demonstra que o desenvolvimento territorial tem sido uma base forte de inovação das políticas públicas do Estado. Essa nova política apresenta um Estado mais democrático fortalecendo o poder público e a sociedade civil pelo viés da escala de âmbito subnacional, que descentraliza o poder do Estado em favor do fortalecimento dos agentes locais e regionais e promovendo a redução das desigualdades regionais.

Dallabrida (2016) afirma que território é o espaço de relações que se mesclam entre forma de disputa de poder conflituosas ou em forma de cooperação, pois, o território é o lugar onde se expressam as diferentes formas de pensar e agir tanto das pessoas que habitam o território e quanto das que estão de fora dele e que projetam seus interesses naquele recorte espacial.

Além do território, o autor contribui com algumas definições importantes a saber: (i) patrimônio territorial como um conjunto de ativos e recursos materiais e imateriais, genéricos e específicos, públicos e privados, de uma determinado território; (ii) ativos territoriais são os fatores em plena utilização; (iii) recursos são os fatores subutilizados ou ainda sem utilização alguma e (iv) governança territorial ressaltando seu caráter democrático e participativo, juntamente com princípios que orientam a ação coletiva nos processos de desenvolvimento territorial com o patrimônio territorial como referência.

Para Pires (2016), o território é o local ideal para a conexão entre o espaço, a política e a economia, o que se configura na condição territorial para a atuação das formas institucionais básicas que fundamentam as economias capitalistas nacionais: moeda, relação salarial, concorrência, Estado e regime internacional. O quadro abaixo resume o que é cada uma dessas formas:

### **Formas institucionais**

Formas Institucionais	Características
I - Moeda	Modalidade de que se mune o território local, a partir de relação social fundamental que institui os sujeitos mercantis no Estado – Nação. A moenda é um meio de relação dos centros de acumulação, dos assalariados e de outros agentes mercantis. Esta forma institucional investiga as disponibilidades de fontes de financiamento para as atividades econômicas e o consumo local, bem como as influências das variações da taxa de câmbio de câmbio e de juros definidas em um espaço para além do território

	local ou nacional, mas afetam desigualmente o emprego e a competitividade do(os) setor(es) e do(os) território(os).
II – Relação salarial e relações de trabalho	Configuração de relação capital/trabalho, composta de relações entre a organização do trabalho, o modo de vida e as modalidades de reprodução dos assalariados. Em termos analíticos, as formas de inserção do trabalhador no mercado local de trabalho, as modalidades das relações de trabalho assalariado, o estatuto do trabalhador por conta própria, a fixação de salários, a gestão de mão-de-obra, a política de recrutamento e o sistema de formação .... Esta forma institucional atribui um fator essencial para a caracterização e dinâmica dos diferentes tipos de mercados de trabalho e de espaços produtivos locais, dependendo do tipo de aglomeração.
III – Concorrência e modo de coordenação das empresas	Indica como se organizam as relações entre um conjunto de grupos e empresa de acumulação, fracionados por porte e poder econômico, cujas decisões são a priori concorrentes e interdependentes umas das outras. Esta forma institucional leva em conta o poder da concorrência local, o porte das empresas e suas articulações em cadeias produtivas e redes de serviços. Ela também atribui um lugar importante às formas de coordenação das empresas fora de mercado, que caracterizam as relações entre ciência e indústria nos processos de inovação tecnológica. Estas relações apresentam diferentes níveis de hierarquização e conflitos.
IV – Estado e modo de intervenção dos atores públicos	Indica um conjunto de instituições jurídicas e políticas que, uma vez assumidas pela coletividade local, criam normas e regras de comportamento da sociedade. Também representa um conjunto de compromissos institucionalizados, que criam regras e regularidades políticas, despesas e receitas públicas. Esta forma institucional leva em conta o papel do Estado e dos atores públicos, os interesses de integração dos espaços produtivos locais, os mecanismos de transparência das ações, a coerência com a política nacional e a adesão global. Isto é crucial quando o poder de coerção dos atores públicos locais é menor que dos atores nacionais ou centrais. O lugar do Estado na coordenação deve ser colocado de maneira menos normativa com os atores locais, mas como agentes da negociação local institucionalizada, na qual os atores locais e suas organizações civis (associações patronais, profissionais, sindicais, políticas e religiosas) poderão influenciar na construção de compromissos institucionalizados.
V – Comércio Exterior	Conjunção de regras que organizam as relações ente o território local e o resto do mundo, tanto em matéria de trocas de mercadorias quanto em localização das produções. Esta forma institucional permite definir a especialização produtiva do território local, a sua forma de adesão ao regime internacional, o seu grau de autonomia/dependência em relação às lógicas econômicas nacionais, ao bloco regional multinacionais e às lógicas econômicas globais. A capacidade de um espaço produtivo local de gerar um conjunto coerente de recursos específicos será uma componente central na competitividade e na atração de investimentos. Esta propriedade retoma as análises em termos de posicionamento do local da divisão espacial do trabalho, com base na ancoragem territorial e nomadismo das empresas.

Tabela 6 - em (PIRES, 2016, p. 29-30)

Portanto, nesse cenário a globalização não significa homogeneização dos espaços, ao contrário, promove a diferenciação e a especialização. Em Pires (2016), aponta que essa individualização nos ajuda a pensar a respeito das possibilidades e contradições do indivíduo no território em sua relação com as escalas do mundo globalizado:

“Para que as ações de cada lugar, como de cada indivíduo, cumpram suas finalidades, ambos devem se adaptar às normas externas, isto é, se submeter a viver em permanente dependência funcional com os outros. Assim, o território local é um elo nas cadeias e circuitos que o liga aos outros lugares, assim como todos os demais, direta e indiretamente, são os elos nas cadeias que o prende. Essas cadeias e circuitos espaciais são mais visíveis e tangíveis na análise da dinâmica econômica do território, mas na dinâmica social e política são mais elásticas, mais variáveis, mais mutáveis.” (PIRES, 2016, p. 32)

Diante desse cenário, é oportuno pensar no território como propulsor do desenvolvimento regional, ao se pensar em espaço socialmente organizado, possuidor de ativos e recursos capazes de gerar inovação, promovendo um desenvolvimento endógeno coordenando seus agentes nos seus conflitos e ações sinérgicas: administração pública, agentes econômicos e sociedade civil.

Em Pires *et al* (2011), afirma que nas democracias a governança se refere às interações entre Estado e sociedade, num sistema de coligações objetivando ações públicas mais eficazes para promover o bem-estar e o interesse público. Por conseguinte, a governança territorial pressupõe uma governança política do território porque considera as articulações e interdependência entre os seus atores sociais nas coordenações horizontais e verticais.

Em Pires (2016), são adicionados as regulações dos processos econômicos e sociais no território, sugerindo destaque na dimensão política analisando a coordenação horizontal e vertical nas ações públicas, pois, elas acompanham uma descentralização do poder do Estado em favor da coletividades territoriais da sociedade civil.

Nesse sentido, a governança territorial é definida:

“como um conjunto de iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo do atores sociais, econômicos e institucionais, as experiências de

descentralização político-administrativa brasileira podem ser concebidas como os principais exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança, com vistas ao desenvolvimento territorial, Centra-se a atenção na dimensão político-administrativa da descentralização, que compreende as iniciativas dos Estados federados de descentralizar a gestão pública na sua região, com diferentes arranjos institucionais. (DALLABRIDA, 2011, p.1)

Segundo Pires (2016), a noção de governança frente ao modelo weberiano burocrático surge como um modelo multidimensional capaz de garantir, de forma eficaz, a participação cidadã em todos os processos de decisão. Sendo um método capaz de coordenar o território e seus múltiplos interesses atuando em três esferas: a política, econômica e administrativa. Sendo que a primeira esfera define o que fazer na política em certo contexto. A segunda esfera se refere à ótica empresarial para gerir negócios diminuindo custos e gerando lucros. A última esfera se define por implementar leis e as políticas, associando não só administração com mecanismos de mercado, mas também às organizações não governamentais e não lucrativas.

As três esferas estão amalgamadas na governança territorial pelo fato de associarem a capacidade das comunidades em resolverem seus problemas e dinamizar o desenvolvimento do território, articulando Estado, sociedade civil e agências privadas e públicas.

Cada sociedade desenvolve um processo de governança, suas normas e instituições, como ela resolve os conflitos dos seus participantes e como desenvolve processos e métodos de articulação. No entanto, há alguns conceitos relacionados à governança territorial que devem ser observados. É que pode ser visto em Pires *et al* (2011, p. 40- 53) abaixo:

### **Conceitos fundamentais de Governança Territorial**

Conceito	Definição
Território	Remete à relação de poder e domínio sobre uma área.
Proximidade	Ideia básica de estabelecimento de grupos mais coesos
Atores	Indivíduos ou grupos que agem formulando regras que orientam o comportamento

Instituições	As “regras do jogo” que guiam os atores em um dado contexto.
Normas	Expectativa coletiva para o que considerado um comportamento adequado em um determinado contexto.
Convenções	Regras práticas consentidas (cooperação), rotina de ação entre os parceiros para diferentes tipos de relações pontuadas pela incerteza.
Capital Social	Característica da organização social, como a confiança, para aumentar a eficiência da sociedade.
Recursos e Ativos	Fatores não necessariamente mercantis que estimulam a diferenciação do território.
Estrutura de Relações	Complexas relações de poder.
Hegemonia	Preponderância ou supremacia de um grupo social.

Tabela 7 - Fonte: Pires et al (2011). Elaboração própria.

A governança só pode ser compreendida através de uma análise sobre um conjunto de conceitos. Além dos conceitos centrais, há conceitos complementares que auxiliam a compreensão da governança, expressando eficazmente todo a complexa configuração e organização entre as relações sociais dos partícipes da sociedade. Impacta, também, na definição de estratégias na estruturação da governança territorial e formulação de políticas públicas que direcionem o desenvolvimento territorial. Tais conceitos adjacentes podem ser analisados em Pires *et al* (2016, p. 53-55):

### Conceitos complementares de Governança Territorial

Conceito	Definição
Participação	Liberdade de associação e de expressão e uma sociedade civil organizada

Estado de Direito	Quadro legais que são aplicados de forma imparcial.
Transparência	As decisões serão fiscalizadas e a informação será livre, disponível e acessível.
Receptividade	Servir a todos os interessados num prazo razoável.
Orientada pelo consenso	Mediação dos diferentes interesses de toda a comunidade.
Equidade e inclusão	Uma sociedade deve garantir que seus membros sintam-se participante da mesma.
Eficácia e eficiência	Produção de resultados que atendam às necessidades da sociedade.
Responsabilidade e prestação de contas	Responsabilização por aqueles que são afetados pelas decisões.

Tabela 8 - Fonte: Pires et al (2011). Elaboração própria

Dallabrida (2011-b) defende que a construção do poder político na escala local, e na escala regional, como condição para a maior participação democrática entre os cidadãos, interferindo no espaço. O autor considera o processo de “concertação” social como elemento de criação de poder, enquanto a descentralização como processo de transferência do poder. A síntese de Dallabrida é que a governança territorial é percebida como uma instância institucional para exercício de poder, simetricamente no território. E a sua prática pode definir os seguintes processos:

“ (1) definição de uma estratégia de desenvolvimento territorial e implementação das condições necessárias para a sua gestão, (2) a construção de consensos mínimos, através da instauração de diferentes formas de concertação social como exercício da ação coletiva, e, por fim, (3) a construção de uma visão prospectiva de futuro. (DALLABRIDA, 2011b, p. 18)

A governança territorial, segundo Dallabrida (2015), como planejamento e gestão de dinâmica territorial, transcorre em contextos de sociedades complexas, conflituosas e multiescalares. O que impões desafios na sua prática,

portanto, a governança territorial deve ser contextualizada a partir das dimensões de ação e de poder prevalentes.

A imagem abaixo demonstra de maneira concisa as relações de poder se estabelecem no território:

Contextualização das práticas de governança territorial

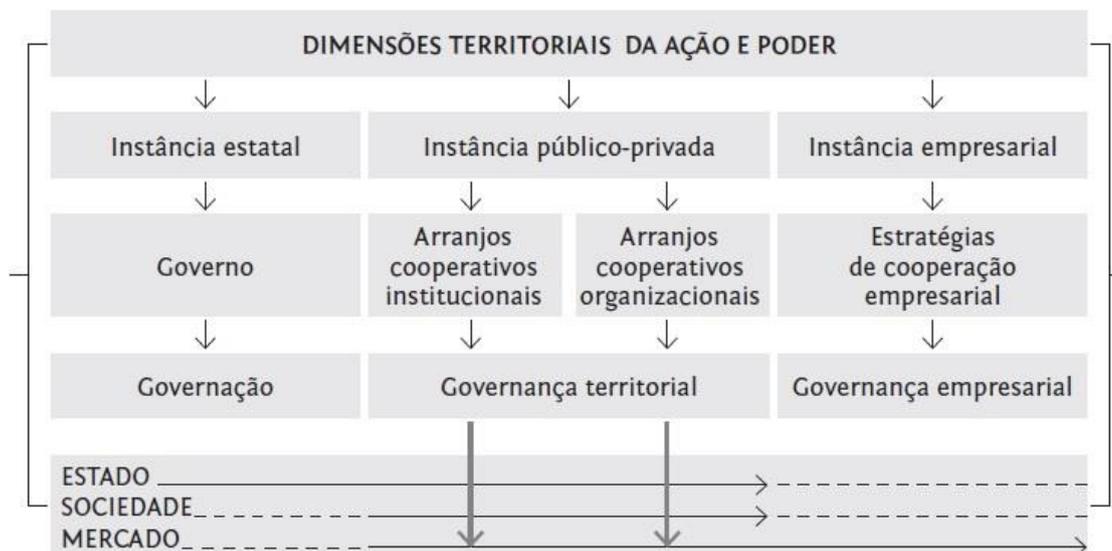


Figura 3 - Imagem retirada de (DALLABRIDA, 2015, p. 309)

## 2.2. Ativos e Recursos

Entre os conceitos fundamentais e governança territorial, a presente pesquisa destaca os ativos e recursos existente no território. A maioria dos outros conceitos já foram abordados durante o texto, e os ativos e recursos serão destacados por suas características de empoderamento que eles dão na relação entre os atores sociais e entre os territórios. Somando a essa característica está o fato de que os ativos e recursos tem fortes marcas territoriais por representar regiões e em alguns contextos carregam as marcas de onde vieram (como acontece com as Indicações Geográficas).

Para Pires *et al* (2011) e Dallabrida (2016), ativos e recursos são fatores não necessariamente mercantis que carregam forte traços culturais e ambientais que estimulam a diferenciação dos territórios: sendo que os recursos são fatores que ainda não foram explorados, estão a desenvolver ou organizar como potenciais reais, e os ativos são os fatores que estão em uso, utilizados na produção de mercadorias ou serviços, e são divididos em genéricos e específicos:

### Recursos x Ativos

	Genéricos	Exemplos	Específico	Exemplo
Recursos	Fatores de localização potenciais não utilizados, suscetíveis de serem ativados segundo um cálculo de rentabilidade a ser introduzido no mercado	Matérias primas; equipamentos; informações de base fora do mercado (conhecimentos codificados); força de trabalho simples	Fatores de localização virtuais e incomensuráveis, intransferíveis, nos quais o valor que os criou depende da organização e das estratégias para resolver problemas inéditos, ancoradas no território (instituições, regras, convenções).	Ambiente cultural e industrial (atmosfera); acumulação de conhecimentos tácitos (aprendizagem); força de trabalho qualificada não empregada; ambiente institucional favorável.
Ativos	Fatores de localização existentes e em atividade, totalmente transferíveis e discriminados pelos preços e custos de transporte no mercado.	Matéria – primas exploradas; equipamentos em uso; informações de base ativa no mercado (conhecimentos codificados); força de trabalho simples.	Fatores existentes comparáveis, parcialmente transferíveis, nas quais o valor está ligado ao uso particular (externalidades de quase mercado).	Matérias – primas raras; força de trabalho qualificada; equipamentos adaptados aos processos locais; mobilização institucional e organizacional adequada às estratégias locais.

*Tabela 9 - Tabela retirada de (PIRES et al, 2011, p. 49)*

Dallabrida (2016) afirma que a estratégia de especificação de um ativo pode ser considerada uma forma de valorização do território, atribuindo vantagem diferenciadora do território e apresenta uma perspectiva de contribuição para a qualificação do processo de desenvolvimento desse mesmo território. Pois a tônica dessa abordagem expõe a importância do território por em sua capacidade de construção social.

## 2.3 Indicações Geográficas

Segundo Maiork e Dallabrida (2015) as indicações geográficas se referem a uma qualidade atribuída ao produto ou serviço originário de um dado território, no qual as suas características são inerentes a sua origem geográfica. Essas características representam uma qualidade relacionada ao meio natural ou a fatores humanos que conferem notoriedade e especificidade territorial. Segundo os autores, essa identificação dos produtos ou serviços é um procedimento similar à identificação civil de uma pessoa, que lhes garante direitos civis.

Segundo Mascarenhas e Wilkinson (2017), a indicação geográfica são ferramentas de propriedade intelectual que identificam a origem dos bens e serviços, além de diferenciarem qualitativamente esses bens e serviços e promoverem o desenvolvimento territorial e que recebe grande atenção no Brasil.

Continuando com as análises de Mascarenhas e Wilkinson (2017), as IGs (Indicações Geográficas) foram inicialmente utilizadas em países europeus, visando coibir fraudes e adulterações. A produção precisa respeitar determinadas normas que são acordadas entre os produtores e estabelecidas em regulamentos de uso, o que qualifica e padroniza os processos produtivos. Segundo Valente *et al* (2012) e Instituto Nacional de Propriedade Industrial – INPI - (2019), a ideia de catalogar os bens e serviços de acordo com a região que são produzidos é antiga.

O surgimento de Indicações Geográficas remete aos tempos bíblicos, como “os vinhos de Em-Gedi (Cânticos I, 14) e o cedo do Líbano (Cânticos, III, 9, e Reis, V, 6)”. Na Grécia antiga também havia menções aos vinhos de Conrinto, as amêndoas de Naxos, o mel da Sicília, o mármore de Paros. De acordo com os autores, em 1666, na França, foi elaborado o primeiro texto jurídico sobre denominação de origem no Parlamento de Toulouse para ser aplicado aos queijos Roquefort. Porém, oficialmente, “a primeira intervenção estatal na proteção de uma IG ocorreu em meados do século XVIII, quando o governo português registrou por decreto o nome “Porto” para vinhos, protegendo os produtores locais da concorrência desleal” (INPI, 2019).

No Brasil, as IGs são catalogadas e registradas pelo Instituto Nacional de Propriedade Industrial, conforme art. 182, da Lei 9.279 de 14 de maio de 1996. Mas existem outras referências legais como a Resolução nº 75, do INPI, de 28

de novembro de 2000 e a Instrução Normativa n. 25/2013 do INPI, de 21 de agosto de 2013, que estabelece condições para registros da IGs. O art. 176 da lei nº 9.279/1996 (conhecida como Lei de Propriedade Industrial), define indicação geográfica como indicação de procedência (IP) e denominação de origem (DO), nos artigos seguintes temos:

“Art. 177 – Considera-se indicação de procedência o nome geográfico de país, cidade, região ou localidade de seu território, que tenha se tornado conhecido como centro de extração, produção ou fabricação de determinado produto ou de prestação de determinado serviço.

Art. 178 – Considera-se denominação de origem o nome geográfico de país, cidade, região ou localidade de seu território, que designe produto ou serviço cujas qualidades ou características se devam exclusivamente ou essencialmente ao meio geográfico, incluídos fatores naturais e humanos. (BRASIL, 1996)

A Indicação de Procedência, segundo Maiork e Dallabrida (2015), estabelece o local que foi produzido o bem ou serviço, não havendo diferenciação em relação à qualidade do produto apenas relaciona o modo de produção e aspecto cultural que fazem com que esse produto seja reconhecido e se diferencie dos demais – se refere ao país, cidade, região, território, que são conhecidos como centro de extração, produção ou fabricação de um determinado produto ou prestação de serviço. Já a Denominação de Origem destaca os fatores físicos e químicos que são encontrados no produto devido às condições geográficas como solo e clima – fatores naturais ou humanos -, indicando que o produto somente pode ser encontrado em determinada região que lhe confere uma destacada característica.

De acordo com o site do INPI, existem o total de 51 Indicações de Procedência reconhecidas no Brasil, todas nacionais. E são 20 Denominações de Origens reconhecidas, sendo 11 nacionais e 9 estrangeiras. O INPI ainda conta com 129 pedidos de reconhecimento em andamento, somando IPs e DOs.

Elas são importantes para o desenvolvimento do território e associadas à governança adquirem uma ampla rede de atores públicos e privado atuando em diferentes escalas territoriais (MARCARENHAS e WILKINSON, p. 88), pois, se coordenam partindo de associações locais à organizações multiescalares. Segundo os autores, a importância da governança atuando com as IGs é a capacidade de abarcar diversas formas de coordenação, direção e cooperação para além dos grupos e a sociedade, vai além das formas clássicas de governo.



De acordo com o princípio que uma IG não é descoberta e sim reconhecida, produtos de certos territórios tornam-se conhecidos pelas suas especificidades e características únicas (ou marcantes), se comparados aos seus similares no mercado (DALLABRIDA, 2016, p. 49). As especificidades precisam ser comprovadas documentalmente, historicamente, e devem conter as informações a seguir:

“ (1) análise da evolução do produto na região da IP; (2) marcos histórico da construção do território relacionado ao produto; (3) elementos da origem geográfica que qualificam o produto da região; (4) elementos sobre o saber-fazer local associado ao produto e sua tradição; (5) o turismo associado ao produto; (6) descrição de elementos da paisagem estática, dinâmica e construída; (7) outros elementos associados à reputação ou notoriedade do produto da região. ” (DALLABRIDA, 2016, p. 49).

A importância das IGs no desenvolvimento territorial, segundo Dallabrida (2016), acontece não só pela promoção do turismo, como pela associação com o desenvolvimento sustentável, econômico e social. Quando se estimula o reconhecimento de um produto com Identidade territorial por meio de uma IG, procura-se contemplar as três dimensões do desenvolvimento: o crescimento econômico, a preservação ambiental e a melhoria da qualidade de vida.

## **2.4 Clusters**

Para analisar os clusters, a presente dissertação abordará o trabalho de Michael Porter na *Harvard Business Review*, em dezembro de 1998, com esse mote. Onde o autor analisa o contexto de aparecimento dos clusters e suas capacidades de desenvolvimento econômico.

Porter (1998) aborda um panorama inicial onde a compreensão a respeito da dinâmica da globalização impacta nas relações produtivas. Uma vez que as empresas podem obter capital, bens, informações e tecnologia de todo o mundo com extrema facilidade e rapidez. O papel da comunicação e dos transportes, segundo o autor, devem diminuir o papel da localização na competição. A localização não possuirá o mesmo impacto de outrora nas vantagens competitivas, porque os mercados globais e as redes ligam os atores sociais de qualquer parte entre si e aos seus insumos.

Para Porter (1998), os clusters dominam o mapa econômico do mundo de hoje e são definidos como:

“Massas críticas – em um só lugar – de sucesso competitivo incomum em campos específicos. Os clusters são uma característica marcante de praticamente todas as economias nacionais, regionais, estaduais e até mesmo metropolitanas, especialmente em nações economicamente mais avançadas.” (PORTER, 1998)

O autor cita o Vale do Silício e Hollywood, além de Wall Street como exemplos de clusters e afirma que eles não são exclusivos, mas típicos. E revela um paradoxo onde as “vantagens competitivas duradouras em uma economia global estão cada vez mais nas coisas locais” (PORTER, 1998).

Em Gerolamo *et al* (2008), os clusters são:

“uma concentração geográfica de empresas interconectadas, fornecedores e prestadores de serviço especializados, firmas em indústrias relacionadas, entre outras entidades de interesse pertencentes a um setor industrial específico onde há concorrência, mas também práticas de cooperação.”

Podendo-se somar aos exemplos de Porter, os autores citam as universidades, centros de pesquisa, agência de normatização, associação de indústrias, poder público, etc.

Segundo Rodrigues (2003), umas das grandes vantagens relacionadas à concentração de empresas de uma mesmo ramo em um mesmo local geográfico é a possibilidade de cooperação entre as diversas empresas e entre os fornecedores. Essa cooperação é estruturada de modo a dar vantagem econômica e estratégica com a localização. De acordo com a autora, os clusters atuam no sentido de atuar em redes onde as relações entre as empresas, fornecedores de insumos, clientes e instituições que possuem a mesma localização e o interesse de compartilhar as vantagens da proximidade. Desta forma, a autora salienta a importância dos clusters para o desenvolvimento regional, uma vez que favorece a construção de arranjos que permitam ganhos com a eficiência e na escala, apresentando-se como ferramenta de inserção das pequenas e médias empresas no circuito global.

Porter (1998) salienta que a localização continua a ser importante para a competição, embora seu papel seja diferente de gerações anteriores. Ele ainda aponta que em um sistema de competição onde o custo dos insumos possui

destaque, os locais que detêm um patrimônio importante como porto natural ou uma grande oferta de mão-de-obra levam vantagem comparativa em relação aos demais. Além dessas vantagens, a redução de custos de transação é mais um dos destaques dos clusters, a aglomeração em uma mesma localização favorece a logística e a cooperação empresarial garante, também, ganhos na compra conjunta dos insumos.

De acordo com Porter (1998), os clusters são uma maneira alternativa de organizar a cadeia de valor, a proximidade de empresas e instituições em um mesmo local somados as repetidas trocas entre eles melhoram a coordenação e promovem a confiança entre os atores. Os problemas em relação a independência são resolvidos sem que haja a imposição da integração vertical entre as empresas.

Voltando a mencionar as vantagens, em Rodrigues (2003) pode-se ver que os clusters estão ligados à articulação para o desenvolvimento do território em que ele se encontra. A autora destaca que os novos modelos de desenvolvimento local implicam a participação de toda a sociedade, isso porque a organização empresarial e as estruturações das redes de empresas requerem um pacto político, estratégico e operacional entre as empresas e instituições. Governos, pequenas empresas, bancos, institutos de pesquisa etc. atuam sinergicamente buscando o fortalecimento da relação entre eles e o desenvolvimento da região.

Porter (1998) destaca bem quando diz que “a competição moderna depende da produtividade”, e essa produtividade é afetada positivamente por fatores como a qualidade do ambiente de negócios local, infraestrutura de alta qualidade, funcionários de boa formação, burocracia menos onerosa e regulatória e um sistema judicial eficiente, rápido e justo. Assim, os clusters podem afetar a concorrência (1) aumentando a produtividade das empresas baseadas na sua área; (2) impulsionando a direção e ritmo da inovação; (3) estimulando a formação de novos negócios, o que expande e fortalece os próprios clusters.

## **2.5 Arranjos Produtivos Locais**

Segundo Gonçalves *et al* (2012), os Arranjos Produtivos Locais são uma espécie de Clusters, a diferença é que são formados por pequenas e médias

empresas e os clusters consideram empresas maiores dentro do aglomerado local.

Contudo, a dinâmica é bem parecida entre os dois “arranjos empresariais”, como pode-se ver em Cançado *et al* (2013. p. 22):

“Arranjos Produtivos Locais (APL) é a denominação dada a uma aglomeração de atores e agentes econômicos e sociais (empresas, pessoas, organização e/ou instituições) estabelecidos em uma mesma localidade que possuem em comum um conhecimento específico capaz de produzir isolada ou comunitariamente determinados bens e serviços. ”

Tanto nos clusters como nos APLs, segundo Cançado *et al* (2013) e Gonçalves *et al* (2012), essa ligação entre os atores gera uma rede, que podem ser de vários tipos: hierárquicas, horizontais, simples, complexas, duradoura, momentâneas, ou que pode coexistir diversas redes ao mesmo tempo.

Conforme os APLs e os clusters envolvem diversos atores, em diversas redes, em diversas relações, a governança torna-se um elemento indispensável para a coordenação das ações entre eles para atingirem um objetivo em comum:

“A governança no APL pode ser entendida como estruturas e modos de coordenação da participação da diversidade de atores nos processos decisórios ao descentralizar e repartir o poder, acomodando os interesses por vezes conflitantes, e garantindo a realização das ações coletivas” (CONEJERO e CÉSAR, 2017).

Conejero e César (2017) ainda destacam a importância das Indicações Geográficas como estratégica dos APLs. Como dito anteriormente, o registro das IGs no Brasil é feito pelo INPI, e para isso é necessário cumprir alguns passos como a elaboração do regulamento de uso do nome geográfico, a delimitação da área geográfica, a comprovação da notoriedade da região, da qualidade do bem ou serviço. Mesmo com orientações de diversas ONGs e o SEBRAE como apoio para a consecução do registro, é necessário que haja uma governança local como representante legal da coletividade para capitanear a tarefa do registro. Para os autores, os APLs são importantes para a organização do processo produtivo local, enquanto as IGs funcionam para agregar valor aos produtos.

Embora haja uma notória coordenação funcional entre os atores das redes de cooperação, é oportuno frisar que essa construção nem sempre é planejada. Em Villela (2013, p. 109) observa-se que nas maiorias das vezes os atores se organizam por “um processo histórico e de necessidade de sobrevivência”. Como o autor explicitou no caso dos APLs de confecção de Nova Friburgo e Petrópolis, que surgiram das antigas indústrias de tecelagem e que o processo secular de aprendizado da tecelagem contribuiu diretamente na formação da população no domínio da arte de confecções.

Segundo Dias (2011), há uma diversidade de nomenclaturas para definir as aglomerações industriais inscritas em uma determinada área geográfica, que são: *clusters*, Arranjos Produtivos Locais, Distritos Industriais, polos e parques científicos e *Milieu inovateur*. Sendo que há uma convergência para três “categorias fundamentais” como o distrito industrial, ambiente inovador (ou *milieu inovateur*) e cluster. Dias (2011) afirma que a interpretação desses conceitos no Brasil gerou o termo arranjos produtivos locais e Conejero e César (2017) identificam uma sutil diferença nesses dois modelos de organização “interorganizacionais”, mas adotam que são similares.

Contudo, o elemento de rede e a procura por desenvolver o ambiente em que estão inseridos estão no centro dos modelos aqui tratados e já expostos presente pesquisa. Oliveira e Martinelli (2014) indicam que os APLs têm um papel significativo no desenvolvimento local, pois, eles geram benefícios com a melhoria financeira e tecnológica das empresas, geram oportunidades de trabalho, criam riqueza e renda e promovem um crescimento econômico. Os APLs impactam positivamente no desenvolvimento regional, melhorando a qualidade de vida nas “localidades onde estão instalados.”

## **2.6 Localismo**

Com a análise das aglomerações industriais, objetivou-se demonstrar a importância da valorização dos ativos dentro de uma delimitação geográfica para promover o desenvolvimento regional. No entanto, analisar o localismo, de forma complementar, dará uma dimensão de uso dos territórios e utilização de características territoriais como vantagem competitiva.

Com efeito, a mundialização e a financeirização das atividades deve ter lugar central nessa discussão para o entendimento dos efeitos do localismo:

“A crescente internacionalização dos circuitos econômicos, financeiros e tecnológicos do capital mundializado, de um modo geral, debilita os centros nacionais de decisão e comando sobre os destinos de qualquer espaço nacional. No caso específico dos países continentais, desiguais e com marcantes heterogeneidades estruturais (produtivas, sociais, regionais), como o Brasil, essa situação se revela mais dramática, ensejando um processo de agudização das marcas do subdesenvolvimento desigual, excludente e segregador. ” (BRANDÃO, 2012, p. 35).

Como em Brandão (2012) e Vasconcellos *et al* (2014), os acontecimentos no Brasil a partir de 1980 – como a redemocratização, e a Constituição Federal de 1988 – transformaram o país. Transformações na descentralização fiscal e nos municípios como entes federativos. Com o aumento das desigualdades estruturais internas com abrangência nacional, promoveram novas formas de pensar e intervir no território, com abordagens diferentes a respeito das políticas públicas.

Essas transformações foram acompanhadas por ideia de cunho neoliberal, e na década de 1990 já houve inserção das instruções do Consenso de Washington. Dotando o Brasil de características para participar do debate com mais espessura a respeito da globalização e seus efeitos, ramificações. Acrescentando termos novos nesse debate como: global, mundialização, internacionalização, deslocalização, escala local, competitividade internacional etc. (VASCONCELLOS *et al*, 2014, p. 547). Nesse cenário, a discussão a respeito das escalas toma contornos mais crítico no que tange a sua construção e efeitos:

“Nesse contexto, grande parte da literatura internacional contemporânea, adotada de forma mecânica e indiscriminada no país – e que informa parcela majoritária das ações públicas em âmbito subnacional -, proclama que bastaria cumprir as ‘exigências’ da globalização, desse novo imperialismo da ‘partilha dos lugares eleitos’, ajustando-se, adaptando-se e submetendo-se a essa inexorável fatalidade’, para tornar-se um espaço receptivo e conquistador da confiança dos agentes econômicos mais poderosos. Negando completamente a natureza das hierarquias (impostas em variadas escalas) de

geração e apropriação de riqueza, segundo esse 'pensamento único' que invade o debate do desenvolvimento territorial, regional, urbano e local na atualidade, teria ocorrido o fim das escalas intermediárias (e de mediações) entre o local e o global. ” (BRANDÃO, 2012, p. 35)

De acordo com Brandão (2012) e Vasconcellos *et al* (2014), este pensamento impactou as políticas públicas para desenvolvimento territorial nas questões relacionais entre escalas. Outrora, essa relação era calcada no centralismo financeiro e decisório no nível federal, com as novas abordagens sem escalas intermediárias, as ações passaram a ser mais descentralizadas, não necessariamente através de um planejamento nacional, mas decorrentes de um planejamento regional e local. Com a evolução das tecnologias de comunicação e transportes, a ligação entre local e global também foi dinamizado e facilitada, reforçando a relação sem escalas intermediárias.

Esta abordagem propiciou uma revalorização do território e da dimensão espacial do desenvolvimento, por outro lado, consolidou um “pensamento único localista”, uma visão cega e romantizada que tornou as abordagens de desenvolvimento territorial em um “lugar –comum” do voluntarismo”. O que negligencia as questões estruturais do país e suas marcantes características regionais. É como se o local pudesse tudo, tornando o lugar sensível para os avanços do capital. Forçando-os a se mostrarem diferentes e atrativos, com vantagens comparativas para uma competição eficiente, garantindo a sua participação na modernidade (BRANDÃO, 2012, p. 36-39).

Ainda segundo Brandão (2012), afirma que a concepção localista apregoa ideia de inserção dos espaços locais ao espaço econômico global, reforçando ainda mais o binômio local-global, potencializando por meio das redes econômicas, financeiras, tecnológicas e espaciais. Acabando com as escalas intermediárias como as microrregiões, mesorregiões, macrorregiões e a nacional. O autor afirma que o país só sairá da condição de “malformação estrutural” através de uma política nacional de desenvolvimento, sendo necessário a reconstrução da escala nacional com políticas públicas de ações transversais nas escalas locais, regionais e nas diversas regiões do Brasil. Com uma política “transescalar”, estabelecendo um pacto federativo entre os níveis de governo (municipal, estadual e federal).

### **2.6.1 Localismo e globalização: uma análise das relações de poder transescalares e recomposição dos espaços.**

Segundo Swyngedouw (2018), nas décadas de 1960 e 1970 apresentaram uma discussão dominada por teorias político-econômicas e movimentos ativistas com retórica com alto teor internacionalista. Com uma idéia central de que o capitalismo tem sido, desde o início, “um projeto de expansão geográfica e integração espacial”. Mesmo essa expansão e essa integração sejam irregulares. No dias atuais, a internacionalização e a globalização são apresentadas como processos que alteram as “geometrias do poder” na economia mundial. Em 1980, a economia mundial mudou, segundo Swyngedouw, as formas de organização que superam os Estados-Nação.

A globalização, de acordo com Swyngedouw (2018), tornou-se um dispositivo da retórica da mudança na organização política e econômica mundial. Vários governos, quase a totalidade deles, estabeleceram medidas para se alinharem, econômica e politicamente, aos requisitos, exigências e parâmetros que a nova ordem pregava para serem competitivos. Baseando-se em forças de uma economia global que garantisse um mercado livre, realmente (SWYNGEDOUW, 2018, p. 74).

Diante de um posicionamento de proprietários e capital móveis que possuem atividades rearranjadas com o perfil da dinâmica global, os Estados regionais e nacionais são pressionados a preparar uma estrutura empresarial que favoreça às exigências da economia global, disponibilizando um caminho para alcançarem um terreno desejado para exercerem uma competitividade global com: restrição fiscal, gastos sociais controlados de forma mais rigorosa, mercados de trabalho flexíveis, redução da regulação social e ambiental etc. (SWYNGEDOUW, 2018, p. 75).

Tais mudança, segundo Swyngedouw (2018), representa um direcionamento para um discurso neoliberal internacionalizante e de uma globalização de mercado. O autor destaca que esse discurso se tornou um conjunto de argumentos e crenças hegemônicos, que combatem a dissidência, as críticas e o contraditório. Tornando-se um “*Pensée Unique*”, com regras e receitas comuns a uma elite internacional de economistas e políticos. Somados a uma elite cultural de gerentes de empresas, gerentes de fundos financeiros, consultorias de negócios e similares.

Sobre as escalas, Rebeca e Velásquez (2018), trazem uma contribuição importante. Segundo os autores, durante muito tempo a geografia tratava a escala apenas como uma expressão numérica que definia um ponto em um mapa e a dimensão espacial. Na década de 1980, houve a necessidade de uma geografia que exercitasse uma reflexão teórica para eu pudesse analisar como as relações de produção afetavam o espaço.

Com o avanço da discussão, as escalas passaram a ser não só uma relação de distância de um mapa, se tornando independente da geografia e sendo introduzida a noção de tempo para indicar o nível de resolução de um processo que pode ser de curto ou longo prazo. Assim, a escala se tornou, também, uma maneira de associar o espaço com o tempo.

Em Swyngedouw (2018), vê-se que que suscitar a globalização diante do debate das escalas tornou-se uma poderosa ideologia com características político-econômica, cuja a qual expressa capital, trabalho e posições de poder numa relação de classes que mudou profundamente durante o tempo. Essa relação indica a ascensão do neoliberalismo a partir da década de 1980, com estratégias de redução do Estado e lutas por posição.

A década de 1990 indicou uma abordagem mais refinada e dominante do Estado e outras formas de governança com teor neoliberal, tornando-se um “dogma incontestável” com o apoio do Estado, expressando uma vitória do capital que passou a se concentrar em:

“(...) questões de salário social, com os custos trabalhistas diretos e indiretos, a falta de flexibilidade do mercado de trabalho, a dívida pública e o gasto público, a liberalização do comércio, a privatização e a re-regularização neoliberal etc.” (SWYNGEDOWUW, 2018, p. 76).

Na visão do autor, esse cenário provoca nos movimentos radicais reações de enfretamento diante dessa hegemonia do capital. Ações de reivindicação com teor de identidade territorial por aqueles que se sentem profundamente desprovido de poder, debilitados por culpa das estratégias neoliberais.

Benko (2001) chama essa recomposição do espaço de “deslizamento de escala”. O autor aborda essa mudança tanto “para cima” quanto “para baixo”. Os espaços clássicos apresentaram evolução econômica, social e política e na “parte superior” demonstrou um reforço dos blocos econômicos que evoluíram

de um espaço de mercados comuns para um espaço que apresenta uma união política e econômica. Na “parte inferior”, houve um reforço das unidades do território no nível regional.

Benko (2001), ainda elabora um sistema triádico, onde defende que os espaços mais desenvolvidos do mundo se estabeleceram sob forma de economias regionais polarizadas: construídas em torno de zonas metropolitanas centrais ou através de regiões megalopolitanas. Esse sistema de tríade defendido por Benko está constituído pela Europa, América do Norte e Japão. Que possuem, respectivamente, espaços anexos que correspondem a África, América Latina e Ásia.

### **SISTEMA TRIÁDICO**

<b>Região</b>	<b>Exemplo</b>	<b>Espaços anexos</b>
Europa	Randstaad holandesa	África
América do Norte	Fachada Atlântica dos EUA. Que vai de Boston até a Filadélfia	América Latina
Japão	Megalópole japonesa	Uma parte Ásia

*Tabela 10 - Fonte: Benko (2001). Elaboração própria*

Segundo o autor, essa estrutura esquematizada é mantida através de vínculos comerciais e pelos fluxos de investimento. Uma ordem social com hierarquia em três níveis está baseada na divisão espacial e na divisão social que são facilitadas pelo rápido desenvolvimento tecnológico. As divisões espaciais se distinguem em: muitos desenvolvidos em termos técnicos e econômicos; os espaços recentemente industrializados, que são marcados pela renda média e por uma fase tradicional de desenvolvimento; e os espaços subdesenvolvidos.

As divisões sociais, segundo Benko (2001), estão dispostas também em três grupos sociais: (i) os grupos compostos com milhões de pessoas com dispõem de meios de acesso à rede e a criação, essas pessoas fabricam e manipulam as informações; (ii) um segundo grupo localizado na parte inferior da escala social, que se submetem às tecnologias e são obrigados a se movimentarem em grandes distâncias para encontrar trabalho, esse grupo, segundo o autor, equivale a um quarto da população mundial; (iii) e o terceiro grupo formando pela

classe média que anseia galgar à “hiper-classe” mas receia integrar ao grupo da pobreza.

Continuando com Benko (2001), a tendência de abertura ou desaparecimento das fronteiras entre as economias nacionais nos direciona a um sistema econômico de integração global. Assim, a capacidade de regulação e coordenação de diversas forças sociais e resolução entidade internacional que se assemelha a uma “estrutura governamental”. No entanto, ONU é marcada pela grande dificuldade de gerir um grande número de situação diferentes pelo mundo, que apresentam diversas naturezas (econômicas, sociais, políticos, culturais, ambientais etc).

Desde os anos de 1960, diante da complexidade dos problemas, os organismos multilaterais se multiplicaram. Alguns trabalham mais discretamente, outros são mais conhecidos como no caso da ONU, UNESCO, OCDE, CNUCDE, FMI, FAO, Banco Mundial, OMC, e o Fórum Econômico Mundial.

### **Principais organizações multilaterais**

<b>Organizações</b>	<b>Siglas</b>	<b>Atuações/objetivos</b>
Organização das Nações Unidas	ONU <sup>6</sup>	É uma organização internacional formada por países que se reuniram voluntariamente para trabalhar pela paz e o desenvolvimento mundiais.
Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura	UNESCO <sup>7</sup>	Objetiva garantir a paz por meio da cooperação intelectual entre as nações, acompanhando o desenvolvimento mundial auxiliando os Estados-Membros na busca de soluções para os problemas que desafiam nossas sociedades
Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico	OCDE <sup>8</sup>	Promove políticas que melhorem o bem-estar econômico e social das pessoas em todo o mundo.

<sup>6</sup> ONU - <https://nacoesunidas.org/conheca/principios/> - acesso em: 15 de maio de 2019, às 19h45min

<sup>7</sup> UNESCO - <https://nacoesunidas.org/agencia/unesco/> acesso em: 15 de maio de 2019, às 19h45min

<sup>8</sup> OCDE - <http://www.oecd.org/about/> acesso em: 15 de maio de 2019, às 19h45min

Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento	CNUCDE <sup>9</sup>	Apoia países em desenvolvimento a terem acesso aos benefícios de uma economia globalizada de maneira mais justa e eficaz.
Fundo Monetário Internacional	FMI <sup>10</sup>	Trabalha para promover a cooperação monetária global, garantir a estabilidade financeira, facilitar o comércio internacional, promover o alto nível de emprego e o crescimento econômico sustentável e reduzir a pobreza em todo o mundo.
Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura	FAO <sup>11</sup>	Lidera os esforços internacionais de erradicação da fome e a insegurança alimentar.
Banco Mundial	Antigo BIRD <sup>12</sup>	Surgiu para atender às necessidades de reconstrução dos países devastados pela II Guerra Mundial com o nome de Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento. Com os anos, passou a focar em países em desenvolvimento com o objetivo de promover o investimento privado nesses países.
Organização Mundial do Comércio	OMC <sup>13</sup>	Administra o sistema multilateral de comércio. Regula o comércio mundial.
Fórum Econômico Mundial (Davos)	FEM <sup>14</sup>	Envolve os principais líderes políticos, empresariais e outros da sociedade para moldar agendas globais regionais e industriais. Empenham-se para demonstrar o empreendedorismo no interesse público global, mantendo o mais alto grau de governança.

Tabela 11 - Fonte: Benko (2001). Elaboração própria.

<sup>9</sup> CNUCDE - <https://unctad.org/en/Pages/aboutus.aspx> acesso em: 15 de maio de 2019, às 19h45min

<sup>10</sup> FMI - <https://nacoesunidas.org/agencia/fmi/> acesso em: 15 de maio de 2019, às 19h45min

<sup>11</sup> FAO - <https://nacoesunidas.org/agencia/fao/> acesso em: 15 de maio de 2019, às 19h45min

<sup>12</sup> BANCO MUNDIAL - 1 <https://nacoesunidas.org/agencia/bancomundial/>  
2 <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/120-banco-mundial> acesso em: 15 de maio de 2019, às 19h45min

<sup>13</sup> OMC – 1 <http://www.mdic.gov.br/comercio-externo/negociacoes-internacionais/805-omc-organizacao-mundial-do-comercio>

2 <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/132-organizacao-mundial-do-comercio-omc> acesso em: 15 de maio de 2019, às 19h45min

<sup>14</sup> FEM - <https://www.weforum.org/about/world-economic-forum> acesso em: 15 de maio de 2019, às 19h45min

### **CAPÍTULO 3 – NOVAS INSTITUIÇÕES, VELHAS GOVERNANÇAS: A EXPANSÃO ATRAVÉS DAS ORGANIZAÇÕES MULTILAREAIS.**

Como já falado em Pires (2016, p. 29-30), a moeda se constitui em uma relação que se estabelece entre os sujeitos mercantis e os Estados, é meio de relação, também, entre assalariados e empregadores e outros agentes mercantis. Vai além, viabiliza financiamentos para desenvolvimentos econômicos, sociais e políticos e atua na taxa de câmbio interterritoriais, independente da escala estabelecida etc. A moeda não só faz mediações como é a própria relação em si entre as forças sociais. De acordo com o autor, é uma “forma institucional” dentro do território.

Segundo Barros (2016), a Segunda Grande Guerra Mundial foi um evento chave para redefinição do sistema financeiro internacional. Ao fim da II Grande Guerra, o mundo se tornou bipolar em relação à política internacional, surgiram mais atores sociais, as relações ficaram mais complexas. Novas organizações internacionais entraram no cenário mundial, tornando-se parte de um emaranhado complexo de forças do sistema mundial.

Ainda durante a II Guerra Mundial, Segundo Almeida (2014), capitaneados por Estados Unidos e Grã-Bretanha, em 1944 houve a Conferência de Bretton Woods que finalizou um acordo multilateral para a conclusão de uma nova arquitetura econômica internacional. Com a intenção de criar condições que assegurassem o livre comércio para produtos, a abertura de mercado estrangeiro para o capital e o acesso irrestrito a matérias-primas necessárias à econômica, dentro de um mundo estável (PEREIRA, 2014).

Almeida (2015), em Bretton Woods se estabeleceu um padrão ouro-dólar, a taxa de US\$ 35 por onça de ouro, que seria administrado pelo FMI. Esse padrão dominava as regras de criação e circulação monetária em nível nacional e internacional. De forma que a emissão de dinheiro seria de acordo com o estoque de ouro e teria livre conversão nesse metal. Depois de duas décadas, passou a apresentar desvalorização do franco e da libra e no final determinou a suspensão informal da conversão em dólar em ouro.

Oliveira *et al* (2008) afirma que os acordo de Bretton Woods permitiu a estruturação de um arranjo institucional que pendeu mais para as questões estadunidenses e viabilizou uma grande fase de prosperidade do capitalismo. O

FMI e o Banco Mundial atuaram na garantia da abertura de mercado para produtos e seu capital, uma vez que possuíam uma clara função ideológica no auxílio da propagação dos ideais liberais, sendo responsáveis pela estabilização monetária e pela reconstrução e desenvolvimento dos países membros no pós Segunda Guerra Mundial (BARROS, 2016)

Segundo Barros (2016, p 306), O FMI foi criado com o papel de estabelecer códigos de conduta no âmbito monetário para os Estados-Nação. Fazendo isto com uma série de regras, normas, condutas, auxiliou os Estados a reequilibrar as suas balanças de pagamentos por meio de financiamentos. Com o fim do sistema de Bretton Woods a partir de 1971, o FMI adotou mudanças imperativas no seu funcionamento e não se ateve mais apenas ao âmbito monetário e expandiu sua orientação para os domínios da política econômica. Englobando empréstimos, reformas fiscais, sociais, corporativas, no setor públicos e no mercado financeiro.

O Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD -, agora Banco Mundial, era responsável pela concessão de empréstimos para os países afetados pela II Grande Guerra Mundial, (BARROS, 2016). Com a recuperação desses países, o Banco Mundial se voltou para ajudar os países de renda média. Impondo condições para o Estado receptor para a concessão de empréstimo e serviços de assistência técnica. Como o FMI, o Banco Mundial também foi usando como expansão da política estadunidense como afirmação do avanço capitalista e contra as tendências socialistas e comunistas. A concessão dos empréstimos tinha como principais destinatários Estados com viés capitalista e industrializado, sendo constantes as negativas para aliados da extinta União Soviética (BARROS, 2016).

### **3.1 OCDE e a expansão da Governança**

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE<sup>15</sup>) nasceu como Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OECE) em 1948 para executar o Plano Marshall, com financiamento dos Estados Unidos, para a reconstrução do continente europeu devastado pela Segunda Grande Guerra Mundial. Mudou para OCDE apenas em 1961, quando a Convenção entrou em vigor.

---

<sup>15</sup> <http://www.oecd.org/about/history/> - acesso em 21 de maio de 2019, às 22h e 42 min

Em 14 de dezembro de 1960, ocorreu em Paris a Convenção sobre a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico<sup>16</sup>, com considerações indicando a força econômica e a prosperidade como fatores de consecução para os propósitos das Nações Unidas (preservação da liberdade individual e o aumento do bem-estar geral). Em seu documento constituinte, os artigos 1 e 2 são claros na indicação do uso eficiente dos recursos econômicos, indicação de domínio científico e tecnológico e promoção da formação profissional como vias para alcançar o desenvolvimento econômico dos países membros.

Em OCDE 2016 –no documento intitulado “Princípio de Governo das Sociedades do G20 e da OCDE”- observam-se os princípios norteadores de Governo da Sociedade do G20, princípios que auxiliam as decisões políticas e para avaliar o enquadramento jurídico, regulamentar e institucional para o governo das sociedades. Apoiando a eficiência econômica, crescimento sustentável e estabilidade financeira.

“O objetivo do governo das sociedades é ajudar a construir um ambiente de confiança, transparência e responsabilidade, necessário para fomentar o investimento a longo prazo, a estabilidade financeira e a integridade empresarial, apoiando, assim, um crescimento mais forte e sociedades mais inclusivas.” (OCDE, 2016, p.7)

Os princípios indicam os principais pilares e qual enquadramento de governo das sociedades são sólidos, e oferecem orientações práticas para implementar esses princípios a nível nacional:

### **Princípios da OCDE**

<b>Princípios</b>	<b>Objetivo</b>
I. Assegurar a base para um enquadramento efetivo do governo das sociedades	A estrutura de governo das sociedades deve promover mercados transparentes e justos, assim como a alocação eficiente de recursos. Deve ser consistente com o estado de direito e apoiar a supervisão e aplicação eficazes

<sup>16</sup> <http://www.oecd.org/general/conventionontheorganisationforeconomicco-operationanddevelopment.htm> - - acesso em 21 de maio de 2019, às 22h e 50 min

<p>II. Os direitos e o tratamento paritário dos acionistas e as funções principais de propriedade</p>	<p>Deverá proteger e facilitar o exercício dos direitos dos acionistas e garantir o tratamento paritário dos mesmos, incluindo os minoritários e estrangeiros. Todos os acionistas devem ter a oportunidade de obter compensação efetivas em caso de violação dos seus direitos.</p>
<p>III. Investidores institucionais, mercados de ações e outros intermediários</p>	<p>Deverá proporcionar incentivos sólidos através de toda a cadeia de investimentos e possibilitar aos mercados acionistas funcionar de uma forma que contribua para o bom governo da sociedade</p>
<p>IV. O papel dos stakeholders no governo das sociedades</p>	<p>Deverá reconhecer os direitos dos stakeholders estabelecidos por lei ou por meio de acordos mútuos, e estimular a cooperação ativa entre as sociedades e os seus stakeholders na criação de riquezas, empregos e na sustentabilidade de sociedades financeiramente sólidas.</p>
<p>V. Divulgação de informação e transparência</p>	<p>Deverá assegurar a divulgação de informação atempada e rigorosa de todas as questões relevantes relacionadas a sociedade, incluindo a situação financeira, desempenho, estrutura acionista e governo da sociedade.</p>
<p>VI. As funções do conselho</p>	<p>Deverá garantir a orientação estratégica da sociedade, o controle eficaz da equipe de gestão pelo conselho, e a responsabilização do</p>

	conselho perante a sociedade e seus acionistas.
--	---

Tabela 12 - Fonte: Site OCDE em 21 de maio de 2019

Publicado pela primeira vez em 1999, OCDE (2016), os princípios tornaram-se uma referência internacional para as decisões políticas, decisões de investidores, das empresas e de outras forças sócias, e a são a base dos Relatórios do Banco Mundial. Nota-se que esses princípios da OCDE possuem similaridade com os princípios de Governança (já citados) e guardam referência com a Teoria das Agências.

Em OCDE (2018) – no documento intitulado “Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais” – encontram-se as recomendações aos governos como assegura que as empresas estatais operem de forma eficiente, transparente e responsável. Essas diretrizes se configuram no padrão que é internacionalmente a respeito da maneira que os governos devem exercer função de propriedade estatal. Ao entender o papel de proprietário, os governos têm como opção a adoção de recomendações aplicáveis ao setor privado.

As diretrizes são complementarem aos princípios, com os quais são completamente compatíveis. Elas fornecem orientações sobre a maneira que os governos podem desempenha um papel similar às empresas privadas na busca na eficiência e no tratamento que dispensa aos acionistas. Como já abordado na Teoria das Agências, na relação governo-sociedade, o governo é o agente a sociedade é o principal.

“A maioria das economias industrializadas são caracterizadas por mercados abertos e competitivos, firmemente enraizados no estado de direito, com empresas privadas atuando como os agentes econômicos predominantes. No entanto, em alguns outros países, inclusive muitas economias emergentes, as empresas de propriedade estatal representam uma parte substancial do PIB, do emprego e da capitalização do mercado. Mesmo nos países onde as empresas estatais desempenham um papel menor na economia, muitas vezes elas prevalecem nos serviços públicos e em setores de infraestrutura, tais como energia, transportes, telecomunicações e em alguns casos também o petróleo e finanças, cujo desempenho é muito importante para amplos segmentos da população e outras partes do setor empresarial.” (OCDE, 2018, p. 11)

De acordo com OCDE (2018), as diretrizes destinam-se aos agentes de governo, elas oferecem orientações sobre a governança das empresas estatais, bem como sobre as práticas adotadas em ambiente legal e regulatório. São aplicáveis em empresas estatais que operam em nível nacional e internacional.

### **3.2 Nova Administração Pública no Brasil: a reforma administrativa.**

De acordo com Bresser-Pereira (2000, p. 7), a reforma gerencial do Estado que começou em 1995 distinguiu as atividades exclusivas do Estado como sendo: atividades sociais e atividades científicas. O autor indicou que o Estado deve exercer firmemente as atividades sociais e as atividades científicas ficam a cargo de organizações públicas não-estatais.

De acordo Brasil (1995, p. 6), a crise brasileira da década de 1980 foi também uma crise de Estado, crise que foi atribuída a uma modelo de desenvolvimento que os Governos anteriores adotaram e que fizeram com que o Estado se desviasse das funções básicas.

“ As principais mudanças legais previstas foram transformadas em leis: a reforma constitucional, que ficaria chamada de ‘reforma administrativa’, foi aprovada praticamente na forma proposta pelo governo, flexibilizando o regime de estabilidade e terminando com o regime jurídico único; as agências reguladoras foram criadas e dotadas de autonomia previstas para agências executivas; foram definidas em lei e estabelecidas as primeiras organizações sociais destinadas a executar no setor público não-estatal atividades sociais e científicas que o Estado deseja financiar mas não quer executar diretamente; foi criado o regime de emprego público como alternativa ao cargo público quando não se tratar do exercício de atividade exclusiva de Estado; alterações substanciais na lei regulando o regime de trabalho dos servidores públicos foram introduzidas, eliminando privilégios e distorções; os contratos de gestão e o conceito de indicadores de desempenho foram claramente definidos; e uma nova política de recursos humanos foi colocada em prática, com ênfase no fortalecimento do núcleo estratégico do Estado e na realização de concursos anuais com

pequeno número de vagas de reposição para as carreiras de Estado.” (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 8)

Bresser-Pereira (2000) afirma que a alta administração apoiou a reforma de modo que foi perceptível a mudança de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial. A reforma apresentou êxito em três eixos: no institucional, no cultural e no da gestão. Referente à gestão pela qualidade total, que é uma estratégia de administração que foi adotada e passou a ser aplicada, constantemente, pela administração pública em todos os seus níveis: federal, estadual e municipal.

Continuando em Bresser-Pereira (2000, p. 11), as ideias de reformulação da administração pública começaram a ser formuladas a partir do convite do então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, em 1994, para que Luiz Carlos Bresser-Pereira assumisse o antigo Ministério de Administração Pública e Reforma do Estado (Mare). Contudo, para que a reforma lograsse êxito em todas as etapas de conclusão, era necessário, a partir da visão do autor, que o Mare se integrasse ao Planejamento, com a justificativa de que este ministério controla o orçamento público e teria poder suficiente para vencer a última etapa da reforma: a implementação. Já no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, em 1999, o novo ministério passou a ser chamado de Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 9).

Bresser-Pereira (2000, p. 11) destaca que em 1995 foi elaborado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e a emenda constitucional da reforma administrativa. Esses documentos tomaram como base as experiências recentes em países membros da OCDE, onde se implantava a segunda grande reforma administrativa do capitalismo: (1) a reforma burocrática do século XIX e (2) a reforma gerencial do século passado. As novas ideias estavam em formação a partir dos empreendimentos reformistas nos países como o Reino Unido, Estados Unidos, Nova Zelândia e Austrália, alcançando o Brasil em meados dos anos 1990 (IPEA, 2011, p. 13).

De acordo com Bresser-Pereira (2000), toda reforma de Estado implica em uma reforma institucional: consistindo em mudanças significativas nas estruturas legais e organizacional nas políticas públicas – as “regras do jogo” como afirma North (2018) –. As reformas do Aparelho do Estado, que mudam substancialmente o funcionamento das estruturas do Estado, merecem ser chamadas de “reformas administrativas”. Retomando, conforme Bresser-Pereira

(2000), há apenas duas na história do capitalismo que pode ser chamada assim. A reforma burocrática de Weber, marcando uma transição para o “racional-legal” ou racionalização burocrática, estabelecendo as instituições que embasaram a administração pública burocrática. E a reforma que entende a existência de um “serviço civil”, que desenvolve um conjunto de instituições e princípios que dão origem à administração pública gerencial.

Em relação aos princípios, é possível notá-los claramente na emenda constitucional nº. 19 de 1998, em seu art. 3 que modifica o art. 37 da Constituição Federal de 1988, a saber: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da união, do Estados e Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.” (BRASIL, 1998). Nota-se similaridade com os princípios defendidos pela OCDE e, conseqüentemente, em alguns princípios expressos pela Governança: como a legalidade, a publicidade (transparência) e moralidade.

## **Conclusão**

Como estabelecido no início da presente dissertação, a pesquisa se baseou em demonstrar as origens do termo governança e sua evolução no decorrer do tempo.

Como exposto no capítulo 1, a necessidade de estabelecer uma relação entre o principal e o agente dentro das agências foi o ponto importante para desenvolver a governança. Era preciso garantir que os acionistas pudessem ter seus investimentos resguardados e os gestores os seus objetivos. Havendo necessidade de ser transparentes nas ações e que prestasse contas ao fim das atividades. Somados à transparência e à prestação de contas, uma postura moral deveria acompanhar as ações, sempre com respeito às leis e à ética.

Esse caráter relacional foi atribuído à diversas outras atividades, não só empresariais e não só na relação entre pessoas. As organizações e instituições passaram a ser foco dos princípios da governança. Tanto que as ciências geográficas passaram a utilizar nas análises dentro do território. Homem e espaço possuem uma relação de construção mútua e estabelecer regras (instituições) dentro dessa relação para construir um território – desconstruí-lo e reconstruí-lo - foi uma condução natural.

Às instituições pertencem uma parte importante da pesquisa. Pois, elas são a própria relação através das regras, dos limites, das restrições e suas capacidades de resolver conflitos tanto mercadológicos como cotidianos. A malha institucional funciona como uma base social, onde as interações acontecem e como acontecem. Determinando nesse jogo (North, 2018) as relações de poder dentro da sociedade.

A importância econômica das instituições pode ser vista na pesquisa diante da relação que se faz com o empresariado. Reforma trabalhista – para ser atual com um caso brasileiro – podem determinar o aumento de lucro ou não das empresas. Como na relação entre os cidadãos, com a liberação ou não do porte de arma – para ser atual com mais um caso brasileiro –.

Mudas regras trabalhista, de porte de arma, liberação ou não de aborto, uso de cadeirinha nos automóveis etc, são casos de reflexões institucionais que impactam diretamente na vida cotidiana da sociedade e demonstram a grande responsabilidade dos institucionalismo e o poder que ele tem dentro da necessidade de resolver conflitos e dissuadir incertezas dentro da sociedade.

Como pode ser visto na pesquisa, instituições e governança impactam no desenvolvimento de uma sociedade. Impactam porque estabelece meios e diretrizes para ações coordenadas em direção a uma finalidade: seja uma finalidade econômica, social, cultural, formal ou informal.

Instituições e governança participam da vida da sociedade, sendo a primeira ditando limites e restrições e a segunda o meio técnico e a estrutura dessas relações. Havendo as sociedades se desenvolvido sobre inúmeros conjuntos de instituições e governança, houve diversos objetivos a serem atingidos por elas. Portanto, houve diversos contextos, e para cada conjuntura um interesse.

A pesquisa mostrou que as origens dos conceitos trazem uma característica social e econômica. Como o binômio principal-agente que revela uma necessidade de assegurar investimentos dentro das organizações, a partir de Bretton Woods vimos que essa necessidade ainda persiste. Vários princípios devem seguidos para garantir que uma dada sociedade, um dado Estado Nação sejam lugares atrativos para investimentos.

Os diversos organismos multilaterais demonstram essa necessidade, a característica liberal é revelada nas ações da OCDE, FMI, OMC e etc. Para figurarem nesses grupos, é necessário cumprir uma agenda econômica

específica que assegure que as estruturas de seus partícipes (agentes) estejam preparadas para receberem investimentos dos “principais”.

E essa estrutura possui características liberais como flexibilização de leis trabalhistas, fim de privilégios no comércio internacional, mercados abertos, uma administração estatal com características próximas da administração privada, o Estado com um aparelhamento mais enxuto etc.

Cada vez mais o Estado se apresenta com um tamanho redimensionado. Interferindo cada vez menos em transações internacionais, com a escala intermediária de trocas e investimentos internacionais cada vez mais fora da rede, o localismo cresce e favorece o aparecimento de zonas e regiões como bolsões desenvolvidos dentro de uma região que não acompanha esse desenvolvimento.

## **Bibliografia**

ACEMOGLU, Daron, ROBINSON, James. **Por que as Nações Fracassam**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Transformações da ordem econômica mundial, do final do século 19 à Segunda Guerra Mundial. **Ver. Bras. Polít. Int.** **58 (1): 127-141. 2015.**

ALTOUNIAN, Cláudio, De Souza, Daniel Luiz e Lapa, Leonardo Renne Guimarães. **Gestão e Governança Pública para Resultados: uma visão prática**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

BARROS, Marianana Andrade e. As Instituições de Bretton Woods e a Dimensão Internacional da Promoção da Democracia: Partes de uma mesma realidade?. **Revist Eletrônica de Direito Internacional, ISSN 1981-9439, vol. 19, jul/dez., 2016, pp.324-351.**

BENKO, Georges. A recomposição dos Espaços. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local. Vol. 1, N.2, p.7-12, Mar. 2001.**

BRANDÃO, Carlos Antônio. **Território & Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e global**. 2ª ed. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União, Governança Pública. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/>. Acesso em 25 de maio de 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança: aplicável a órgãos e entidades da administração pública. p. 57. 2013.**

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança: aplicável a órgãos e entidades da administração pública. p. 80. 2014.**

CARDOSO, Fernanda Graziela. O Círculo Vicioso da Pobreza e a Causação Circular Cumulativa: Retomando as Contribuições de Nurkse e Myrdal. **Fundação Instituto de Pesquisa Econômica: Temas de Economia Aplicada. 2012.**

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. **RAP. Rio de Janeiro 34(4):7-26, jul./Ago. 2000.**

CHELOTTI, Marcelo Cervo. Reterritorialização e Identidade Territorial. **Sociedade & Natureza, Uberlândia, 22 (1): 165-180, abr. 2010.**

CONEJERO, Marco Antônio; CÉSAR, Aldara da Silva. A Governança de Arranjos produtivos Locais (APLS) para a Gestão Estratégica de Indicações Geográficas (IGS). **Ambiente & Sociedade. São Paulo x. XX, n. 1, p. 279-300, jan.-mar. 2017.**

DALLABRIDA, Valdir Roque. Ativos territoriais, estratégias de desenvolvimento e governança territorial: uma análise comparada de experiências brasileiras e portuguesas. **EURE, vol. 42, n. 126, maio 2016, pp. 187-212.**

DALLABRIDA, Valdir Roque. Governança Territorial e Desenvolvimento: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança. **IPEA. Code 2011. Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos. 2011a.**

DALLABRIDA, Valdir Roque. **Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais.** Rio de Janeiro: Editora Garamond. 2011b.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Governança Territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. **Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. V. L, n. 215. 2015 .**

DALLABRIDA, Valdir Roque. Território, Governança e Desenvolvimento Territorial: indicativos teórico-metodológico, tendo a Indicação Geográfica como referência. **1ª ed. São Paulo: Editora LiberArs, 2016.**

DIAS, Cleidson Nogueira. Arranjos Produtivos Locais (APLs) como Estratégia de Desenvolvimento. Desenvolvimento em Questão. **Editora Unijui. Ano 9, n. 17, jan./jun. 2011.**

FIANI, Ronaldo. **Cooperação e conflito: Instituições e desenvolvimento econômico.** Rio de Janeiro: Elsevier. 2011

GEROLAMO, Mateus Cecílio; CARPINETTI, Luiz César Ribeiro; FLESchUTZ, Timo; SELIGER, GUNTHER, Selinger. Clusters e redes de cooperação de pequenas e médias empresas: observatório europeu, caso alemão e contribuições ao caso brasileiro. **Gest. Prod., v. 15, n.2, São Carlos, mai-agos. 2008.**

HAESBAERT, Rogério. Território e Multiterritorialidade: Um debate. **GEOgraphia. Ano IX - Nº 17. 2007.**

HAESBART, Rogério. Da Desterritorialização à Multiterritorialidade. In.: **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina, 20 a 26 de março de 2005 - Universidade de São Paulo.**

IBGC. **Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, Origens da Governança.** Disponível em: <https://www.ibgc.org.br/governanca/origens-da-governanca>. Acesso em 25 de maio de 2018.

LEAL, Ricardo Pereira Câmara; SILVA, André Luiz Carvalhal; VALADARES, Silva Mourthé. Estrutura de controle das Companhias Brasileiras de Capital Aberto. **RAC, v.6, n.1, Jan./Abr. 2002: 07-18.**

MANTEGA, Guido. Modelos de Crescimento e a Teoria do Desenvolvimento Econômico. **Relatório de Pesquisa. Nº 3. 1998.**

MASCARENHAS, Paulo Andre Niederle; WILKINSON, John. Governança e Institucionalização das Indicações Geográficas no Brasil. **RESR, Piracicaba-SP, vol. 55, n.01, p. 085-102, jan./mar. 2017.**

MIRANDA, Rubens Augusto de; AMARAL, Hudson Fernandes. Governança corporativa e gestão socialmente responsável em empresas estatais. **RAP. Rio de Janeiro. Jul./Ago. 2011: 1069-1094.**

NASSIF, Elaina; SOUZA, Crisomar Lobo de. Conflito de Agência e Governança Corporativa. **CAD. Vol.7, n.1. Jan - Dez.2013, p. 01-20.**

NORTH, Douglass C.. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. São Paulo: Três Estrelas. 2018.

OCDE (2016). **Princípios de Governo das Sociedades do G20 e da OCDE**, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2018). **Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais**, Edição 2015, OCDE Publishing, Paris.

OCDE. Convenção sobre a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico.  
<http://www.oecd.org/general/conventionontheorganisationforeconomicco-operationanddevelopment.htm> > Acesso em 21 de maio de 2019, às 22h e 50 min

OCDE. História. <http://www.oecd.org/about/history/> > Acesso em 21 de maio de 2019, às 22h e 42 min

OLIVEIRA, Giuliano Contento de; MAIA, Geraldo; MARIANO, Jefferson. O Sistema de Bretton Woods e a dinâmica do sistema Monetário Internacional Contemporâneo. **Pesquisa & Debate, SP, volume 19, número 2 (34) pp. 195-2019, 2008.**

OLIVEIRA, Márcio Freire; MARTINELLI, Dante Pinheiro. Desenvolvimento Local e Arranjos Produtivos Locais: uma revisão sistemática da literatura. **Interações, Campos Grande, v. 15, n.1, p. 47-58, jan/jun. 2014.**

PEREIRA, João Márcio Mendes. Banco Mundial: dos bastidores aos 50 anos de Bretton Woods (1942-1994). **Topoi, v. 15, n. 29, Rio de Janeiro, jul./dez. 2014, p 527-564.**

PEREIRA, Romilson Rodrigues. A Governança no Setor Público - origens, teorias, modalidades e aplicações. **Revista TCU. Set/Dez. 2011.**

PIRES, Elson Luciano Silva. A recomposição das escalas de governança, Estado e desenvolvimento territorial no Brasil. **GeoTextos, vol. 11, julho 2015, p 113-137.**

PIRES, Elson Luciano Silva. Território, Governança e Desenvolvimento: Questões Fundamentais. **Caderno Prodentino de Geografia, Presidente Prudente, n. 38, v. 2, p. 23-49, ago./dez. 2016.**

PIRES, Elson Luciano Silva.; FUINI, Lucas Labigalini; MANCINI, Rodrigo Furgieri; NETO, Danilo Piccoli. A Governança Territorial no Brasil: Conceitos e Modalidades. **IPEA. Code 2001. Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos.**

PIRES, Elson Luciano Silva.; FUINI, Lucas Labigalini; MANCINI, Rodrigo Furgieri; NETO, Danilo Piccoli. Governança Territorial: Conceitos, fatos e modalidades. Rio claro: **UNESP-IGCE: Programa de Pós-graduação em Geografia, 2011.**

PORTER. M. Clusters e a Nova Economia da Concorrência. **Harvard Business Review**. <https://hbr.org/1998/11/clusters-and-the-new-economics-of-competition>. Disponível em: 10 de abril de 2019

RAFFESTIN, Claude. A Produção das Estruturas Territoriais e suas Representações. In.: **Territórios e Territorialidades: Teorias, Processos e Conflitos. São Paulo: Editora Expresso Polar, 2009.**

REBECA, Blanca; VELÁSQUEZ, Ramírez. Do debate sobre as escala à apologia localista na América Latina. In.: **Escalas Espaciais, Reescalamentos e Estatalidades: lições e desafios para América Latina. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório de Metrôpoles, 2018.**

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

ROCHA, Joseilton Silveirada; MOURA, Fabio Viana; REIS, Graciela Mendes Ribeiro. Teoria da Dependência de Recursos explicando a percepção de Governança Corporativa de importantes tomadores de decisão. **R. Cont. Ufba, Salvador-BA, v.5,n.3,p.31-44, setembro-dezembro 2001.**

RODRIGUES, Andréa Leite; MALO, Marie Claire. Estruturas de Governança e Empreendedorismo Coletivo: o Caso dos Doutores da Alegria. **RAC, v. 10, n.3, Jul/Set. 2006: 29-50.**

ROSSETTO, Carlos Ricardo; ROSSETTO, Adriana Marques. Teoria Institucional e Dependência de Recursos na Adaptação organizacional: Uma Visão Complementar. **ERA. V.4, Art. 7. jan./jul.2005.**

SAITO, Richard; SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. Governança Corporativa: Custos de Agência e Estrutura de Propriedade. **ERA. Abr/Jun.2008.**

SALOMÃO, Ivan Colangelo. As origens do desenvolvimento brasileiro e suas controvérsias: notas sobre o debate historiográfico. **Nova Economia, v.27, n.3, 2007: p.421-442.**

SAQUET, Marcos Aurélio. **Abordagens e concepções sobre território**. 3ª ed. São Paulo: Outras Expressões. 2013.

SATO, Fábio Ricardo Loureira. A teoria da agência no setor da saúde: o caso do relacionamento da Agência Nacional de Saúde Suplementar com as operadoras

de planos de assistência supletiva no Brasil. **RAP. Rio de Janeiro. Jan/Fev.2007.49-62.**

SWYNGEDOUW, Erik. Do debate sobre as escala à apologia localista na América Latina. In.: **Escalas Espaciais, Reescalamentos e Estatalidades: lições e desafios para América Latina. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório de Metrôpoles, 2018.**

VALENTE, Maria Emília Rodrigues; PEREZ, Ronaldo; CHAVES, José Benício Paes. Indicação geográfica de alimentos e bebidas no Brasil e na União Européia. **Ciência Rural, Santa Maria, v, 42, n,3, p.551-558, mar, 2012.**

VILLELA, Lamounier Erthal. Redes, desenvolvimento e gestão social em Arranjos Produtivos Locais (APLs) no estado do Rio de Janeiro. In.: **Gestão social e estratégia. Rio de Janeiro: Editora FGV, v.2, 2013.**