



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Maio de 2011
Rio de Janeiro - RJ - Brasil

REVISITANDO AS CONCEPÇÕES DE ESPAÇO, TERRITÓRIO E REGIÃO COMO
FUNDAMENTOS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Ivo Marcos Theis (Universidade Regional de Blumenau) - ivo.theis@pq.cnpq.br

Economista

Antônio Carlos F. Galvão (Centro de Gestão e Estudos Estratégicos) - agalvao@cgee.org.br

Economista

Introdução

O debate sobre o desenvolvimento no Brasil, esse país de extensão continental e de ainda elevadas desigualdades sociais e regionais, reclama uma atenção especial para as questões espaciais. As ações desencadeadas em favor da população podem ter endereço e estar mais atreladas aos lugares onde os problemas se manifestam. Do contrário, ocorrem dispersão de esforços, ineficiência na mobilização dos meios e ineficácia na obtenção dos resultados almejados¹. O espaço representa um elemento de referência para se ampliar a efetividade das políticas de promoção do desenvolvimento no seu papel de reduzir desigualdades e equiparar as condições básicas da cidadania.

Nesse princípio de Século XXI, a possibilidade de construção de uma sociedade mais justa no Brasil se apresenta diante de todos. Certamente guarda relação com a competência adquirida em se lidar com as questões espaciais das políticas governamentais. Em especial, das que promovem redução da pobreza e inclusão social, estruturadas a partir dos mecanismos de transferência de renda e outros benefícios às populações carentes.

O estágio inicial de uma trajetória inclusiva de desenvolvimento foi cumprido nessa década que se encerra, abrindo, inclusive, condições para novos avanços. Demandas mais complexas tendem a se manifestar, exigindo a consideração do espaço como referência importante para as políticas e estratégias de desenvolvimento. Áreas ainda alheias ao significado da dimensão espacial na formulação e condução de suas políticas públicas deverão passar a incorporá-las.

Se há um avanço na adoção de categorias espaciais em certas políticas, cabe reconhecer que as leituras do espaço estão muitas vezes eivadas de dificuldades conceituais, de interpretações parciais, do uso inapropriado de conceitos, de descuidos para com a natureza das relações entre espaço e tempo na determinação do alcance das iniciativas. De um lado, tais deficiências de interpretação residem na inexistência de concepções claras; as análises mal acessam os referenciais teóricos subjacentes. De outro, as análises terminam por adotar opções simplificadoras, que reiteram a referência ao espaço como mera dimensão acessória ou complementar dos problemas ditos substantivos que pretendem tratar. Em qualquer caso, tende-se a transformar espaço, território e região em sinônimos.

Menosprezar a dimensão espacial da realidade social não ajuda à sua compreensão. Mas, não existe uma única concepção de espaço. De fato, há uma longa e interminável discussão sobre o espaço e o papel que cumpre na reprodução dos sistemas socioeconômicos. Trata-se de um debate que, já faz algum tempo, suscita controvérsia e comunica significados próprios para outros conceitos, como território e região. Esse debate reflete as muitas

abordagens que disciplinas como a Economia e a Geografia, a partir de preocupações diferentes, lograram construir ao longo do tempo, o que deixa terreno fértil para confusões.

A reprodução social cobra seu preço em termos de poder explicativo dos métodos e teorias mobilizados para prover seu mais adequado entendimento. Daí que muitas concepções dominantes são desalojadas por novas visões emergentes, que acompanham as mudanças sociais. A incessante ida e vinda de paradigmas emergentes, dominantes e decadentes dá conta da dinâmica que preside essa evolução conceitual permanente (KUHN, 1987).

Que lições úteis nos ensinam a Economia e a Geografia sobre os conceitos de espaço, território e região? E sobre a forma de manuseá-los? Sobre quais perspectivas teóricas erigir estratégias futuras para o desenvolvimento do País? Nosso intuito aqui é tratar desses dois ângulos de visão, dos de geógrafos e economistas, enquanto construções históricas significativas e representativas da análise espacial. Muitas vezes suas concepções estiveram próximas e convergiram. Noutras, porém, seguiram percursos diferentes. Para reforçar essa compreensão, é necessário retomar algumas das raízes íntimas desses conceitos e perquirir as razões pelas quais cada disciplina adotou uma ou outra perspectiva.

O pressuposto que nos orienta neste artigo é de que, sobretudo, no momento de passagem de uma fase inicial para outra mais avançada da globalização, políticas públicas tendem a ganhar maior efetividade, num contexto como o brasileiro, se for trazida para o primeiro plano a preocupação com a dimensão espacial. E se forem explicitados os significados de noções como espaço, território e região, que podem informar as estratégias de desenvolvimento para o enfrentamento dos problemas que ainda desafiam os brasileiros.

O artigo estrutura-se, assim, a partir da revisão das trilhas teóricas perseguidas pela Geografia e pela Economia. Procura, inicialmente, explorar em maior detalhe o conceito de espaço. Em seguida, debruça-se sobre as noções de território e região como elementos centrais às formulações de políticas de cunho espacial. Com relação a esses conceitos, busca explorar as conexões orgânicas com outros conceitos estruturantes (como o de nação), com vistas a desvelar sua associação com as instâncias da política. Finalmente, na última seção, procura relacionar as concepções examinadas com as estratégias de desenvolvimento do País.

Concepções de espaço... Na Geografia e na Economia

O termo *espaço* costuma ser associado a distância, vizinhança, distribuição, limites ou fronteiras. É assim que tende a ser empregado por diferentes áreas do conhecimento. Mas, ele também pode ser relacionado a uma divisão espacial do trabalho e referido a uma dada

alocação econômica de recursos. Esse é o sentido de espaço utilizado pela Geografia Econômica e disciplinas afins. Espaço pode ser reportado, ainda, ao significado espacial de fenômenos sociais e/ou políticos relevantes. É assim que se entende espaço desde disciplinas como a Geografia Social e a Geopolítica, respectivamente. Para além desses sentidos conhecidos de espaço, também se fala, já faz um tempo, de espaços virtuais e cyberespaços. Enfim, o que é espaço? Aliás, como a Geografia define mesmo espaço?

A tarefa da Geografia, da Antigüidade até o século XIX, era oferecer a quem por isso se interessasse uma descrição apropriada da Terra (no sentido dado pela Geografia alemã: *Land*). O conhecimento geográfico, portanto, compreendia um conjunto de conteúdos que dizia respeito ao que, em cada época, revelava conhecimento de tudo o que podia ser identificado na superfície do planeta. Todavia, na segunda metade do século XVIII, a partir da importante contribuição do filósofo Immanuel Kant, na condição de professor de Geografia Física, na Universität Königsberg, entre 1756 e 1796, dois elementos passaram a ser destacados nessa tarefa: terra (no sentido dado pela Geografia alemã: *Land*) e população (*Leute*). Ou seja, com Kant, a Geografia passou a descrever as relações entre os indivíduos e o lugar (considerado em termos de suas características físicas) onde viviam.

A partir do século XIX, duas correntes no interior da Geografia viriam a dar o tom do debate sobre a relação entre terra e população – uma relação que passou a se traduzir como entre espaço (em alemão: *Raum*) e ser humano (em alemão: *Mensch*): o determinismo geográfico (também conhecido como determinismo ambiental, uma tradução de *Naturdeterminismus*) e o possibilismo. O *determinismo geográfico* teve no alemão Friedrich Ratzel, fundador da Geografia Humana, seu mais conhecido propagador. Este defendia que o ser humano era condicionado pelo ambiente físico em que vivia. Isso significava que o espaço impunha as condições para a sobrevivência dos indivíduos (*Lebensraum*). Assim, alguns espaços (por exemplo, aqueles em que as temperaturas são mais amenas) seriam mais propícios para o florescimento das comunidades humanas (por exemplo, em termos de produção material) que outros (por exemplo, aqueles em que as temperaturas são muito baixas ou muito altas). A essa corrente está associada a difusão do termo *território*. Já o *possibilismo* confundiu-se com a obra do francês Paul Vidal de la Blache, que postulava que era o ser humano quem moldava o espaço em que vivia. Isso significava que o ambiente físico *não* impunha limitações à sobrevivência humana *a priori*; pelo contrário, na perspectiva do *possibilismo* (termo cunhado pelo historiador Lucien Febvre, aluno de la Blache), o ambiente físico provia inúmeras possibilidades para que os indivíduos gerassem condições adequadas para adaptá-lo às suas necessidades e exigências. A essa corrente está associada a generalização do uso do termo *região* (THEIS, 2000, p. 57-59).

O espaço que aqui interessa é, evidentemente, o espaço geográfico. No entanto, o interesse nesse conceito está relacionado à preocupação com a compreensão das lógicas que presidem as interações entre as atividades econômicas e os *lugares* onde ocorrem. Esse espaço talvez já pudesse ser dito *espaço econômico*. Antes, contudo, cabe precisar melhor a explicação derivada da própria Geografia.

Entre as contribuições recentes de uma Geografia mais crítica se destaca a do filósofo francês Henri Lefebvre. O espaço, geográfico, na perspectiva lefebvriana, parece colocar-se num *continuum subjetividade-objetividade*. Aí se identifica, inicialmente, um *espaço material*, isto é, o espaço da experiência, suscetível à percepção desde o contato físico e as sensações. Depois, há uma *representação do espaço*, isto é, um espaço ainda real, mas agora concebido e apreendido pelos indivíduos. E, por fim, têm-se *espaços de representação*, isto é, espaços da imaginação, das emoções e dos sentidos incorporados do cotidiano. Trata-se, pois, de um espaço (construído) que contém dimensões materiais, conceptuais e/ou vividas (LEFEBVRE, 1991; GODOY, 2008).

Todavia, a formulação geográfica mais avançada desse conceito parece ser a derivada do trabalho do geógrafo David Harvey. Ele concluiu, num ensaio recente, que o termo espaço revela ser uma palavra-chave extraordinariamente complicada. Ela funciona mesmo como um termo composto... Por resultar de múltiplas determinações. De modo que – assim propõe – uma concepção específica de espaço não pode conferir significado ao que quer que seja se isolada de outras concepções. No entanto, é precisamente isso que torna o termo, sobretudo, se unido a tempo, tão rico em possibilidades (HARVEY, 2006, p. 148). Parece ser um bom mote para se conhecer melhor o que tem a dizer sobre *espaço*.

Desde a Geografia, o espaço pode, é evidente, ser considerado uma coisa em si mesma, ter sua existência tomada independentemente da matéria circundante. Esse é o conceito de *espaço absoluto*, o mais difundido. É o espaço utilizado como recipiente, escaninho ou compartimento, em que se dispõem ou depositam coisas. Contudo, o espaço, também, pode ser considerado como uma relação de objetos. Esse é o *espaço relativo*, uma interação entre coisas, que ocorre, precisamente, por causa das coisas que existem e se relacionam umas com as outras. Há, por fim, um espaço que está contido nas coisas mesmas. Esse é o *espaço relacional*, em face do qual um objeto existe apenas na medida em que contém (e representa em si mesmo) relações com outros objetos (HARVEY, 1973, p. 13).

A concepção de espaço absoluto é, perfeitamente, adequada para questões de propriedade e delimitação de fronteiras. Assim, também, com as concepções de espaço relativo e espaço relacional em face de outras questões. Em princípio, parece mais indicado tomar as três concepções, em tensão dialética umas com as outras, e procurar captar a realidade

factual como resultado da interconexão entre elas. Entretanto, a despeito da conveniência de se considerar ou uma ou outra das citadas concepções, segundo seja o caso, parece impossível compreender o terreno, em permanente mudança, sobre o qual se forma a subjetividade política e se desenrolam as ações políticas – que é o que aqui importa – se não se considerá-lo em termos relacionais².

Um exemplo é a economia política de corte marxista, que parece passível de apreensão somente de uma perspectiva relacional. O mundo aí descortinado é um no qual relações materiais são estabelecidas entre os indivíduos. Isto é, as pessoas interagem umas com as outras por intermédio do que produzem e comercializam. As relações sociais, portanto, não são (como a ciência social convencional as concebe) interações entre seres humanos que vivem em harmonia em sociedade. São relações, socialmente construídas, entre coisas. O valor, em termos marxistas, é uma relação social. Portanto, concebido *relacionalmente*. Seu quadro de referência é dado, pois, pelo espaço-tempo relacional. O valor (ainda em termos marxistas) de uma mercadoria, um carro, por exemplo, internaliza toda a geografia histórica de infindáveis processos concretos de trabalho, sob condições específicas em que se dá a acumulação de capital (considerem-se, por exemplo, as quase ilimitadas possibilidades de interações entre trabalho vivo e trabalho morto) no espaço-tempo do mercado mundial. Aí estão subjacentes os traços da história da proletarianização dos indivíduos, portanto, da sua conversão em instrumentos para a valorização do capital; assim como, do desenvolvimento científico e tecnológico e, portanto, da natureza e da qualidade dos objetos produzidos; e da constante modificação do espaço, não apenas a que corresponde à mudança de uma fração do meio físico em ambiente construído, mas, sobretudo, a que diz respeito à alteração e à transformação (permanentes) deste último (HARVEY, 2006, p. 142).

De modo que o espaço geográfico pode ser muitas coisas. Por exemplo, reduzido a um recipiente, a ser preenchido e esvaziado com os objetos e as relações do mundo material. Ou a uma relação entre coisas. No entanto, uma compreensão mais apropriada deveria levar em consideração que o espaço é uma dimensão importante e, sobretudo, condição primária da existência humana. O que implica a necessidade de atentar, simultaneamente, para as três concepções de espaço indicadas. Inclusive, quando se trata do que se chama *espaço econômico*. O fato, porém, é que é raro encontrar na Economia uma formulação mais elaborada de espaço, como proposta por Harvey e outros geógrafos críticos.

Para a Economia convencional, a questão que, da primeira metade do século XIX até a primeira metade do século XX despertou maior atenção foi a localização das firmas e das atividades produtivas e, posteriormente, o ordenamento dos sistemas de cidades e suas áreas de influência. A partir dos trabalhos de von Thünen (1826), passando pelas contribuições de Alfred Weber (1909), Walter Christaller (1933) e August Lösch (1940), o

problema da distribuição ótima das atividades no espaço e da hierarquia das cidades pelo gradiente de suas funções fascinou gerações de estudiosos. Menos difundidas fora da Alemanha, essas contribuições encontrariam, mais tarde, um ponto de convergência na síntese elaborada por Walter Isard (1960), que viria a ser o marco da *Regional Science*.

Nesses trabalhos, os espaços, que hoje seriam chamados de *regiões* (e que compreendiam as frações de um espaço mais amplo, que hoje seria chamado de *território*) eram considerados estruturantes das configurações espaciais observadas. O espaço abstrato e ideal, matematizado e geometrizado, era teorizado a partir dos conceitos básicos de distância e custos de transporte. Ele moldaria as relações entre os agentes econômicos, produtores e consumidores, fossem elas atividades agrícolas, industriais ou de serviços. As posições relativas das cidades no espaço considerado conformavam redes hierarquizadas, que refletiam a maior provisão de serviços essenciais. Aos poucos, outras variáveis, como os custos de mão-de-obra e os fatores de aglomeração, ganhariam relevância. Seguindo a lógica teórica neoclássica, essas concepções confluíam para uma noção de espaço como mero receptáculo de relações econômicas e sociais.

Já na era keyesiana, novas concepções teóricas, inspiradas na concorrência imperfeita e nas desproporções de poder entre as firmas nos mercados, promoveram uma guinada nas interpretações espaciais (HIRSCHMAN, 1961; MYRDAL, 1972; PERROUX, 1967). Elas vaticinavam que a tendência da organização social capitalista é o desequilíbrio. E que a evolução das sociedades ocorre exatamente nos solavancos recorrentes, motor das mudanças econômicas. Às políticas de desenvolvimento caberia estimular tais rupturas.

O espaço interessa enquanto reflexo das relações econômicas dominantes, que dão forma aos vetores principais de transformação. A noção de *espaço econômico* de Perroux (1967), assim como a de Boudeville (1961), quebra a associação preferencial ao equilíbrio, à concorrência perfeita e a outros pressupostos que se atrelam à concepção neoclássica, como o perfeito conhecimento dos mercados pelos agentes econômicos. Também inspirada pelos espaços abstratos da matemática, sobretudo, em François Perroux, ela define a presença marcante de pontos ou *polos de desenvolvimento*, que concentram os recursos e confirmam as dotações desiguais de poder entre as distintas frações do capital. As unidades mais aptas reforçam crescentemente suas posições sobre as demais, num mundo em que as estruturas de mercado e os padrões da concorrência estão mais próximos dos modelos oligopolistas. A Economia dos pólos de desenvolvimento envereda, aqui, pela realização dos processos de acumulação e reprodução social concentrados no território, dando lugar à trilogia de abordagens espaciais mencionada.

Outras abordagens na Economia, de inspiração marxista, têm avançado na formulação de uma noção mais elaborada de espaço. Uma primeira é a perspectiva adotada por José Luis Coraggio (GALVÃO, 1988), para quem espaço é um envoltório ou receptáculo de elementos e relações sociais. Essa vertente pretendeu analisar os elementos históricos concretos, *determinismos*, para desnudar o substrato lógico-teórico dos processos relevantes para a análise espacial. Buscou, assim, leis abstratas capazes de responder a critérios de recorrência e legalidade, que importam na identificação de *formas espaciais* e, portanto, teorias espaciais. Se, por um lado, o espaço real é “uma categoria (determinação constitutiva) [...] uma condição de existência dos objetos físicos e tal qual o tempo não existe por si mesmo, por outro, não é, tampouco, uma propriedade física dos corpos; tal propriedade advém [...] da *espacialidade*” (CORAGGIO, 1980, p. 9). Essa propriedade permite mediar a relação entre duas ordens de ser – física e social – na conjugação dos respectivos fatores determinantes dessa dimensão espacial comum dos fenômenos sociais.

Outra vertente que inspira a análise econômica pós-neoclássica e pós-keynesiana, cuja tradição recente reporta à Geografia crítica, considera o espaço como elemento integrante da realidade material, produzido e reproduzido na ordem social (HARVEY, 1999). O espaço *construído* é, em si mesmo, uma categoria dessa ordem. Também nesse caso recorre-se à história para retirar o substrato necessário para a análise. Mas, aí se procura afastar concepções que confluem para uma apreensão abstrata e geral dos fenômenos espaciais. Não se especificam leis; procede-se à análise contextual de relações sociais (com ênfase nas econômicas), com especial atenção à organização espacial da sociedade. Com esse fim, abandonam-se as pretensões de construção de um arcabouço teórico universal, aplicável a todos os campos do conhecimento. Assim, nota-se, de pronto, que questões envolvidas numa visão geral do espaço são deixadas para trás em favor de uma visão que define seu objeto, desde o início, como um atributo social: a localização das atividades humanas, que é *socialmente produzida*³.

A noção de *espaço construído* resguarda aspectos cruciais para a compreensão das configurações e organizações espaciais, incluindo o necessário enraizamento espacial-temporal de parcela do movimento geral do capital, incrustado em formas de capital fixo e infra-estruturas, cujo ciclo de rotação e tempo de circulação se estende por prazos mais longos. A forma geral abstrata da relação social capitalista envolve, para além desta equação reprodutiva ideal, variadas manifestações espaço-temporais de processos de acumulação e de formas consorciadas de circulação de rendas – aluguéis, juros e impostos. Elas concorrem para a regulação do sistema, atenuando-lhe tensões congênitas. Além disso, cabe considerar que a forma do capital a juros desdobra-se sobre as demais esferas, reafirmando a relativa ascendência do dinheiro e do crédito na equação capitalista. Ao

replicar sua lógica sobre o mercado de terras, de títulos da dívida pública e outros campos, financeiriza a circulação dessas rendas, que, assim, podem assumir a forma de capital fictício. Se e quando isso acontece, o desenvolvimento da relação capitalista é impulsionada ainda mais fortemente.

Mas é na compreensão do papel que o espaço exerce na dinâmica capitalista, sobretudo, no movimento de valorização/desvalorização, que a abordagem de David Harvey mostrou-se adequada, logrando sua análise dar um passo à frente⁴. Esse passo consistiu, basicamente, na explicitação dos mecanismos pelos quais o capital amplia seu comando sobre o (e tira proveito do) espaço – ou, especificamente, das diferenças intrínsecas que a localização induz e reproduz. Assim, Harvey (1989) oferece explicação cuidadosa das determinações espaciais da crise de fins do século XX/início do século XXI.

Em síntese: formulações como a dos economistas neoclássicos limitaram-se a tratar o espaço como receptáculo – quando não a excluí-lo da análise por considerá-lo irrelevante. A despeito de sensíveis avanços verificados com os aportes de Hirschman, Myrdal e Perroux, a noção de espaço com que operaram foi a de espaço relativo. A natureza relacional do espaço na economia apenas é desvelada a partir dos enfoques críticos, tendo aqui sido, brevemente, expostos os de José Luis Coraggio – e do geógrafo David Harvey.

No âmbito de uma Geografia Econômica também crítica, praticada por (cabe enfatizar: poucos) economistas, destaca-se, como um dos enfoques mais instigantes, o de Alain Lipietz. O argumento é inteligível: seres humanos, em qualquer tempo e lugar, não (sobre) vivem se não desenvolverem alguma atividade produtiva que lhes gere os meios para a sua reprodução física. Com o tempo, cresce a população, amplia-se a divisão do trabalho, sofisticam-se as técnicas e se modificam os meios de (e se exacerba a) intervenção no ambiente físico. Esses processos todos não se dão apenas *num certo espaço*, mas, de fato, *definem seus espaços*⁵. Logo, esse espaço não é simples repositório de fatos econômicos mais ou menos relevantes do estágio atual de desenvolvimento social. De um lado, ele resulta das relações que se dão entre classes e grupos sociais no presente (por exemplo, dos conflitos em torno do solo urbano, digamos, entre especuladores imobiliários e sem-tetos); de outro, ele aparece como *constrangimento objetivo*, algo herdado do passado que se impõe no presente (desde leis e normas até obras viárias e equipamentos urbanos). Essa é uma concepção de espaço econômico relacional, o *espace socio-économique concret* de que fala Alain Lipietz (1988, p. 24-25), permanentemente, recriado pela sociedade.

O território... Segundo a Geografia e a Economia

A noção de território, de emprego pouco frequente por parte de economistas, vem se tornando uma das mais usuais na Geografia⁶. De fato, os enfoques econômicos convencionais não têm levado em conta a Geografia, propriamente. Todavia, desta, ignoram que parte considerável da realidade factual pode ser captada recorrendo ao conceito de território. Apesar das controvérsias suscitadas por sua herança, já que sua origem costuma ser associada ao determinismo geográfico, a Geografia tem considerado território como uma estrutura ativa (de regressão, de permanência ou de desenvolvimento), não apenas como um perímetro-receptáculo de eventos e atividades (VELTZ, 1999, p. 138).

Inicialmente, é preciso chamar atenção para o fato de que território não é o mesmo que espaço. A noção de território implica, evidentemente, uma dimensão espacial. No entanto, existem no interior da Geografia distintos pontos de vista quanto à precedência (ou não) do espaço em relação ao território (HAESBAERT, 2009). Assim, tem-se, de um lado, uma perspectiva que considera que o espaço (como uma primeira natureza) antecede o território (este, portanto, como uma segunda natureza). O território não é o espaço, mas uma produção social, a partir do espaço, dado (RAFFESTIN, 1993). De outro lado, há um argumento contrário, segundo o qual o espaço não antecede o território, já que, como este, também aquele é socialmente produzido. O território diferencia-se do espaço por repousar na dimensão política (estatal, sobretudo) de tal espaço construído (LEFEBVRE, 1991).

Território e territorialidade dizem respeito à espacialidade humana. A Geografia enfatiza a materialidade do território, inclusive a interação sociedade-meio ambiente. Mas, o que é, então, território? Em poucas palavras, território poderia ser entendido como um espaço geográfico no qual se verifica a interação entre um sistema de objetos e um sistema de ações – no sentido de Milton Santos (HAESBAERT, 2004). No entanto, há uma dimensão presente no conceito de território que precisa ser devidamente enfatizada: a política⁷.

Assim, conquanto tenha raízes na Geografia, o conceito de território, que abarca as relações de poder que os indivíduos contraem entre si, acabaria se estabelecendo como fundamento universal do Direito e do Estado (VELTZ, 1999, p. 235). Sua relevância aqui está no fato de que chama a dimensão da política para o primeiro plano do debate. Afinal, o território é *administrado* por um Estado no âmbito de uma nação. Um projeto de nação, à frente do qual se encontra o poder condensado num Estado, abarca a totalidade de um dado território.

Talvez seja pouco relevante lembrar o que se considera nação. Até mesmo por que, dificilmente, algum critério poderia ser invocado para decidir quais coletividades humanas deveriam ser definidas como nações. De modo que inexistem critérios objetivos que expliquem por que certas coletividades se tornaram nações – e outras não. A língua, a etnia

ou mesmo uma combinação de língua, território comum, história comum, traços culturais comuns e outros parecem ser critérios ambíguos, mutáveis, opacos e inúteis. O que, todavia, deve ser tomado em conta é que “a equação nação = Estado = povo e, especialmente, povo soberano, vinculou indubitavelmente a nação ao território, pois a estrutura e a definição dos Estados eram agora essencialmente territoriais” (HOBSBAWM, 1998, p. 14-15, 32).

No mais das vezes, o território de uma dada nação é visto como um conjunto de objetos e atores localizados, mais que de interações, memória compartilhada e projetos. Todavia, o que importa é o que sucede entre os atores/agentes/sujeitos de um território (por exemplo, o Estado, as classes sociais), a função decisiva dos processos de organização, comunicação e cooperação. Aqui, então, o território passa a ser definido pelas relações – políticas, cabe reiterar – que têm lugar entre atores/agentes/sujeitos e objetos (VELTZ, 1999, p. 236).

Sobre região... Como a entendem a Geografia e a Economia

O mais problemático dos conceitos utilizados na economia que, entre outras disciplinas do conhecimento, têm sua origem na Geografia é *região*. Problemático não apenas por algum uso indevido por parte dos economistas – o que, certamente, acontece. Mas, também, por que aqui se está diante de uma noção, fundamental para os geógrafos, extremamente controvertida no âmbito da Geografia mesma. O conceito de região, como já referido, passa a ser difundido a partir da obra de Paul Vidal de la Blache. Aí ela se referia à paisagem, ficando designada por região geográfica. *Ex post factum* se tem, também, uma região derivada do determinismo geográfico de Friedrich Ratzel, a região natural. De modo geral, cada uma das correntes internas à Geografia (a Nova Geografia, a Geografia Crítica etc.) formulou sua própria e correspondente concepção de região.

Afirmar, portanto, que a região é “um espaço com características físicas e socioculturais homogêneas, fruto de uma história que teceu relações que enraizaram os homens ao território e que particularizou este espaço, fazendo-o distinto dos espaços contíguos” (LENCIONI, 1999, p. 100); ou que a região é definida como a extensão territorial, que corresponde a uma dada parte da sociedade, no âmbito territorial de uma determinada formação sócio-econômica nacional, em síntese, a expressão espacial de uma certa formação sócio-econômica regional no contexto espacial de uma determinada formação sócio-econômica nacional (LACOSTE, 1990); ou que “a região expressa [uma] área formada pela articulação entre verticalidade (ordens, comandos) e horizontalidade (cooperação, conflitos locais, cotidiano [...]); entre fluxos e estrutura sócio-espacial; entre identidade/homogeneidade e a identificação, pela consciência social, do que é diferente ou

oposto [...] [que ela] corresponde ao extenso de uma forma social [...], ao corpo de relações sociedade-natureza, incluindo organização social, cultura e decisão política” (RIBEIRO, 2004, p. 199); ou, mesmo, que pelo termo região se podem identificar porções determinadas da superfície terrestre, definidas a partir de critérios específicos e objetivos pré-estabelecidos, os quais podem provir das ciências naturais ou das ciências sociais, dado que as diferentes partes de um território podem diferenciar-se em função de fatores naturais ou de determinações sociais; mas que uma região ganha sentido e existência apenas quando a ela se associa um agrupamento humano; de modo que o termo região constitui um recurso conceitual que permite compreender as distintas partes da realidade geográfica, em geral, referidas aos âmbitos subnacionais, em que tem lugar a existência humana (PALÁCIOS, 1983); enfim, afirmar uma ou outras dessas coisas, ou todas elas juntas, constitui um risco dos mais graves.

A controvérsia em torno do conceito de região no interior da Geografia implica inúmeros aspectos que não podem ser tratados aqui. O da definição das fronteiras (e sua mudança no tempo) não é o único nem, talvez, o mais importante⁸. O de sua identificação por distintos critérios (econômicos, políticos, etc.) continua custando papel e discurso. O da precedência da identidade cultural da população, abarcada por seus limites, ainda não exauriu os conflitos entre os diferentes níveis de governo.

O que, na Geografia (crítica, sobretudo) parece ter emergido com força no debate recente sobre a questão regional é a visibilidade dos atores/agentes/sujeitos. Assim, “a região [...] é antes de qualquer coisa uma construção social que atende a interesses políticos precisos” Embora nem todos os atores/agentes/sujeitos sejam portadores de uma racionalidade bem definida na sua intervenção no espaço, a região não deixa de ser “produto do pensamento social, de práticas hegemônicas e contra-hegemônicas; [...] uma representação, parte da construção social do espaço de uma sociedade”. De maneira que a região é construída “a partir da ação de distintos agentes em múltiplas escalas articuladas que de certa forma encontram um reatamento em práticas e processos sócio-espaciais histórica e geograficamente localizados” (LIMONAD, 2004, p. 57, 58).

A Geografia brasileira de inspiração marxista teve importante contribuição, em estudo seminal sobre a questão regional, de Francisco de Oliveira. Ao analisar o Nordeste foi preciso que definisse não apenas os contornos e a dinâmica regional brasileira, mas *reconceituasse* mesmo a região. Embora inferisse que a região poderia ser considerada de qualquer perspectiva, por exemplo, desde suas “diferenciações econômicas, sociais, políticas, culturais, antropológicas, geográficas, históricas”, não lhe foi difícil admitir que a tradição geográfica deveria ter precedência. Inclusive, por permitir que se captasse a região como formação espacial sócio-econômica-histórica específica em face de uma formação

espacial sócio-econômica-histórica mais geral⁹. Ousadamente, porém, a região acaba inscrita num contexto mais amplo de relações (sociais, econômicas, políticas). Desse ângulo, “uma região seria [...] o espaço onde se imbricam dialeticamente uma forma especial de reprodução do capital e por conseqüência uma forma espacial de luta de classes”. Como, aí, se distinguiria uma região de outra? “A especificidade de cada região completa-se [...] num quadro de referências que [inclui] outras regiões, com níveis distintos de reprodução do capital e relações de produção” (OLIVEIRA, 1981, p. 27, 29).

O que se constata em ambos os enfoques críticos expostos é sua inequívoca aderência a uma concepção relacional de região. O mesmo não se pode divisar nas concepções de região originárias da economia, sobretudo, dos enfoques convencionais. Estes, quando tratam de definir região, tendem a colocar em maior relevo uma área (geográfica), caracterizada por um dado nível de desenvolvimento urbano e seu entorno; área que funciona como quadro espacial da vida cotidiana de uma coletividade definida de pessoas e contém um conjunto de atividades socioeconômicas, sujeito a forças de repulsão e atração (SCOTT, 2000). De fato, aqui predomina a típica concepção de espaço-região absoluto – com reservas, de espaço-região relativo.

Contudo, também se identificam enfoques críticos na Economia que lidam com a problemática do espaço; e, entre esses, há os que contribuem para a elaboração de uma concepção relacional de região. Assim, tem-se que

a região aparece [...] como o produto das relações inter-regionais e estas como uma dimensão das relações sociais. Não há região pobre, há apenas regiões de pobres, e, se há regiões de pobres, é porque há regiões de ricos e relações sociais que polarizam riqueza e pobreza e as dispõem diferentemente no espaço (LIPIETZ, 1988, p. 29).

Nesta formulação, uma região está conectada ao espaço a ela circundante, portanto, às demais regiões, frações sub-nacionais que integram uma formação social de escala nacional. Como, porém, diferenciar umas regiões de outras? No contexto de uma formação social capitalista, as regiões podem ser diferenciadas em três categorias principais (LIPIETZ, 1988, p. 98- 111):

(a) *Regiões que apresentam forte meio tecnológico*: a estas se atribuem as funções de direção do processo de trabalho e de valorização do capital com base em tecnologia avançada, o que as caracteriza como de acumulação auto-centrada;

(b) *Regiões que apresentam uma densidade de força de trabalho qualificada*, nas quais têm lugar uma fabricação elaborada, o que as caracteriza como regiões intermediárias; e

(c) *Regiões que apresentam reservas de mão-de-obra não-qualificada*, normalmente de origem rural, responsáveis pela montagem desqualificada, o que as caracteriza como regiões periféricas.

Evidentemente, uma formação social nacional apresenta um desenvolvimento desigual de regiões. Assim, num dado momento histórico, regiões do tipo “a” tendem a derivar vantagens e aumentar as distâncias já existentes em relação às regiões do tipo “c”. Esta desigualdade pode ser explicada como a expressão espacial da *articulação de diversos modos de produção*. Daí resulta, então, o desenvolvimento geográfico desigual, propriamente, que se traduz por desigualdades cumulativas do lucro e da acumulação e, portanto, da pobreza e da miséria (LIPIETZ, 1988, p. 157).

A questão regional, na perspectiva de um enfoque crítico da Economia, passa a ser compreendida como uma problemática especificamente capitalista. Uma região, produto das desigualdades produzidas pelo capitalismo, é um espaço concreto ao nível do qual se regulam as contradições secundárias entre as classes dominantes, baseado no estágio alcançado pela articulação dos modos de produção e pelo grau de desenvolvimento das forças produtivas. Uma região é, assim, a base infra-estrutural que delimita o espaço econômico regional e sua correspondente superestrutura. E esta repousa na atuação dos diferentes atores/agentes/sujeitos que integram o bloco hegemônico regional¹⁰ no espaço.

Considerações finais

A preocupação que nos orientou neste artigo foi a de que políticas públicas podem ser mais efetivas se a dimensão espacial de tais políticas for trazida a o primeiro plano. E se noções como espaço, território e região, aqui examinadas, tiverem seus significados melhor explicitados. As estratégias de desenvolvimento informadas pela consideração geográfica dos problemas tendem a favorecer seu melhor enfrentamento no atual contexto brasileiro.

Esses problemas, como se sabe, dizem respeito às desigualdades sociais e espaciais que se acumularam ao longo dos tempos. Cabe atentar para o fato de que, na ciência social brasileira, a obra de Celso Furtado, talvez, seja a de maior ousadia no exame das disparidades sócio-espaciais. E, em consequência, a que propicia um entendimento mais acurado da problemática regional brasileira. A sua elucidação vem desde *A formação econômica do Brasil* (1980), ganha público mais amplo com o *Relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste* [GTDN] e permanece como preocupação em obras mais recentes – não por outro motivo que pela, a rigor, inexplicável persistência das absurdas desigualdades regionais que o país acumula até o presente (ARAÚJO, 2005).

Para se captar o que favorece a reprodução das desigualdades sócio-espaciais no Brasil é preciso apoiar-se na análise das relações de poder. E esta remete à noção, discutida neste artigo, de território. Com efeito, é colocando sob a lupa a *dimensão territorial* do processo de desenvolvimento brasileiro que se pode alcançar um entendimento de como as diversas frações da classe dominante exercem sua hegemonia; de como as elites operam nas diversas escalas do território, com vistas à preservação de seus interesses e privilégios; de como mudanças sociais de caráter emancipatório podem ser exitosas. Trazer o conceito de território para o centro do debate sobre o desenvolvimento brasileiro sugere uma orientação em dupla direção: de um lado, na da desconstrução, em todas as escalas (nacional, regional, local), das condições que perpetuam o pacto conservador, sobre o qual repousa o *atraso estrutural* do país; de outro, na da construção, participativa e subsidiariamente, em todas as escalas, de uma nova hegemonia, sobre a qual possa ser construída uma sociedade mais equitativa (BRANDÃO, 2007, p. 216-217).

Novas condições políticas passaram a vigorar no país ao longo da última década – e não apenas como produto da intervenção da autoridade pública no território¹¹. Se bem que o resgate do papel do Estado e do planejamento territorial constitua um fato insofismável, também teve lugar uma reestruturação produtiva nos dois últimos decênios, que levou ao surgimento de ilhas dinâmicas em vários pontos do território. Tanto esta quanto aquele parecem sugerir uma nova regionalização para o Brasil (BECKER, 2004, p. 11).

Todavia, uma nova regionalização constitui tema relevante, à luz da discussão de conceitos empreendida nas seções anteriores, apenas se for motivada por demandas em favor da redução de desigualdades sócio-espaciais. Se as condições políticas que passaram a vigorar continuarem conspirando em defesa dos interesses das frações das classes dominantes (ainda hegemônicas), a nova regionalização, reconcentrando poderes e desencadeando guerras entre lugares¹², poderá colocar a federação em risco. Do contrário, se as condições políticas propiciarem mudanças de caráter emancipatório, a federação pode traduzir um território em que predominam relações de solidariedade e cooperação¹³.

Referências

ARAÚJO, Tânia Bacelar de et al. Política Nacional de Desenvolvimento Regional: uma proposta para discussão. In: LIMONAD, Ester et al. (org.) **Brasil século XXI: por uma nova regionalização?** São Paulo: Max Limonad, p. 28-53, 2004.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. “Celso Furtado, o Nordeste e a construção do Brasil” In: ALENCAR Jr., José S. (org.) **Celso Furtado e o desenvolvimento regional**. Fortaleza: BNB, p. 209-236, 2005.

- BECKER, Bertha. Uma nova regionalização para pensar o Brasil? In: LIMONAD, Ester et al. (org.) **Brasil século XXI: por uma nova regionalização?** São Paulo: Max Limonad, p. 11-27, 2004.
- BOUDEVILLE, Jacques-R. **Les espaces économiques**. Paris: Presses Universitaires de France, 1961.
- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 8 ed. Trad. Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005
- BRANDÃO, Carlos. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: Ed. Unicamp, 2007.
- CHRISTALLER, Walter. **Die zentralen Orte in Süddeutschland**. Jena, 1933.
- CORAGGIO, José Luis. **On social spaceness and the concept of region: towards a materialistic approach to regional analysis**. México: Center for Economic and Demographic Studies, 1980.
- FERNANDES, Ana Cristina. Da reestruturação corporativa à competição entre cidades: lições urbanas sobre os ajustes de interesses globais e locais no capitalismo contemporâneo. **Espaço e Debates**, 17 (41), p. 26-45, 2001.
- FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 17 ed. São Paulo: Nacional, 1980.
- FURTADO, Celso. **O capitalismo global**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.
- GALVÃO, Antônio Carlos F. **O capital oligopólico em marcha sobre a periferia nordestina: evolução da organização territorial, divisão territorial do trabalho e complementaridade industrial (= Dissertação de mestrado)**. São Paulo, IPE/USP, 1988.
- GALVÃO, Antônio Carlos F. Federalismo Estado-Nação e desenvolvimento regional. In: BECKER, D. F.; BANDEIRA, P. S. (org.) **Desenvolvimento local-regional: respostas regionais aos desafios da globalização (vol. 2)**. Santa Cruz do Sul: Ed. UNISC, p. 281-308, 2000.
- GODOY, Paulo Roberto T. A produção do espaço: uma reaproximação conceitual da perspectiva lefebvriana. **GEOUSP Espaço e Tempo**, N. 23, p. 125-132, 2008.
- HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- HAESBAERT, Rogério. Território e região numa *constelação* de conceitos. In: MENDONÇA, F.; LÖWEN-SAHR, C. L.; SILVA, M. (org.) **Espaço e tempo: complexidade e desafios do pensar e do fazer geográficos**. Curitiba: ADEMADAN, 621-634, 2009.

- HARVEY, David. **Social justice and the city**. London: Edward Arnold, 1973.
- HARVEY, David. **The condition of postmodernity: an enquiry into the origins of cultural change**. Cambridge/USA; Oxford/UK: Blackwell, 1989.
- HARVEY, David. **The limits to capital**. 2 ed. London: Verso, 1999.
- HARVEY, David. **Spaces of global capitalism: towards a theory of uneven geographical development**. London; New York: Verso, 2006.
- HIRSCHMAN, Albert O. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura Econômica, 1961.
- HOBBSBAWM, Eric J. **Nações e nacionalismo desde 1780: programa, mito e realidade**. Trad. M. C. Paoli; A. M. Quirino. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- ISARD, Walter. **Methods of regional analysis: an introduction to Regional Science**. Cambridge: MIT Press; New York: Wiley, 1960.
- KRUGMAN, Paul R. **Development, geography, and economic theory**. Cambridge/Mass.; London: The MIT Press, 1997.
- KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. Trad. B. V. Boeira; N. Boeira. 2 ed. São Paulo: Perspectiva, 1987.
- LACOSTE, Yves. **Geografia do subdesenvolvimento: geopolítica de uma crise**. 8 ed. Trad. E. A. Navarro; W. Santos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1990.
- LEFEBVRE, Henri. **The production of space**. Oxford: Basil Blackwell, 1991.
- LENCIONI, Sandra. **Região e geografia**. São Paulo: Ed. USP, 1999.
- LIMONAD, Ester. Brasil século XXI: regionalizar para que? Para quem? In: LIMONAD, Ester et al. (org.) **Brasil século XXI: por uma nova regionalização?** São Paulo: Max Limonad, p. 54-66, 2004.
- LIPIETZ, Alain. **O capital e seu espaço**. Trad. M. F. Gonçalves Seabra. São Paulo: Nobel, 1988.
- LÖSCH, August. **Die räumliche Ordnung der Wirtschaft**. Jena, 1940.
- MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Trad. N. Palhano. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1972.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião**. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

PALACIOS, J. J. El concepto de región: la dimensión espacial de los procesos sociales. **Revista Interamericana de Planificación**, N. 66, p. 56-68, 1983.

PERROUX, François. **A economia do século XX**. Lisboa: Herder, 1967.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Regionalização: fato e ferramenta. In: LIMONAD, Ester et al. (org.) **Brasil século XXI: por uma nova regionalização?** São Paulo: Max Limonad, p. 194-212, 2004.

SANTOS, Milton. Society and space: social formation as theory and method. **Antipode**, 9 (1), p. 3-13, 1977.

SCOTT, Allen J. **Regions and the world economy: the coming shape of global production, competition, and political order**. Oxford & New York: Oxford University Press, 1998.

SOUZA, Marcelo J. L. Algumas notas sobre a importância do espaço para o desenvolvimento social. **Território**, 3 (2), p. 13-35, 1997.

THEIS, Ivo M. **Entwicklung und Energie in Südbrasilien: Eine wirtschaftsgeographische Analyse des Energiesystems des Itajaítals in Santa Catarina (= Tese de Doutorado)**. Tübingen: Geographisches Institut/Universität Tübingen, 2000.

VELTZ, Pierre. **Mundialización, ciudades y territorios: la economía de archipiélago**. Barcelona: Editorial Ariel, 1999.

Von THÜNEN, Johann Heinrich. **Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie**. Berlin, 1826.

WEBER, Alfred. **Über den Standort der Industrie**. Tübingen, 1909.

¹ Isso não significa negar a importância de adoção de princípios universais na condução das políticas públicas, em especial, de cunho social. Em realidade, não há contradição entre políticas focalizadas e universais, desde que seja preservado espaço crescente para as políticas universais. E as primeiras, tão mais necessárias quanto maiores as desigualdades, estejam bem orientadas ao seu público-alvo.

² Ver Harvey (2006, p. 126, 129). Pierre Bourdieu afirma, a propósito, que “é preciso pensar relacionalmente” (2005, p. 27). E justifica: “Se é verdade que o real é relacional, pode acontecer que eu nada saiba de uma instituição acerca da qual eu julgo saber tudo, porque ela nada é fora das suas relações com o todo” (BOURDIEU, 2005, p. 31).

³ De maneira assemelhada, porém, a partir de outro contexto teórico, a moderna geografia econômica (de Paul Krugman e seguidores) define seu objeto como “a localização da produção no espaço” (KRUGMAN, 1997, p.1).

⁴ Para uma síntese da literatura mais recente acerca da perspectiva de Harvey sobre o espaço, bem como de seus desdobramentos sobre a política urbana, ver Fernandes (2001).

⁵ Como lembra David Harvey (2006, p. 123), “processes do not occur *in* space but define their own spatial frame”.

⁶ “Nas últimas décadas do século XX [...] a região quase desaparece frente à dominância do conceito de território” (HAESBAERT, 2009, p. 630).

⁷ Com efeito, “um território é um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder [...] um campo de força concernente a relações de poder espacialmente delimitadas” (SOUZA, 1997, p. 24). Ou, dito de outra forma, “o território se define, mais estritamente, a partir de uma abordagem sobre o espaço que prioriza [...] as problemáticas de caráter político, ou que envolvem a manifestação/realização das relações de poder, em suas múltiplas esferas” (HAESBAERT, 2009, p. 625).

⁸ Não há “meios de [definir] de forma categórica uma linha divisória precisa, um marco delimitador que permita [...] afirmar ‘aqui termina uma região A e ali começa uma região B’, pois, o espaço é uma expressão de continuidades e descontinuidades físicas e sociais” (LIMONAD, 2004, p. 57).

⁹ Na tradição da Geografia crítica brasileira passou a ser empregado o conceito de *formação sócio-espacial*, que compreende a expressão geográfica da unidade e totalidade das diversas esferas (econômica, social, política, cultural) da vida de uma sociedade, assim como as relações que desenvolve com a sua natureza (SANTOS, 1977).

¹⁰ Cf. Lipietz (1988, p. 159). A expressão “bloco hegemônico regional” é inspirado em Gramsci e se reporta a um sistema de exploração e de articulação dos modos de produção, à forma e base das alianças entre as classes dominantes, e à forma e suporte da dominação ideológica sobre as classes dominadas.

¹¹ Sobre as políticas de intervenção no território no período recente, com especial atenção para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, ver Araújo et al. (2004).

¹² Em outros termos: os Estados – e, num nível inferior, as cidades e as regiões – podem fazer outra coisa que não seja procurar seduzir investidores, nacionais ou estrangeiros? Existem possibilidades para a adoção de políticas mais seletivas, nas quais as instituições públicas já não se contentem em gerir as condições necessárias para o desenvolvimento econômico, mas atuem verdadeiramente na orientação das trajetórias do sistema produtivo? (VELTZ, 1999, p. 137).

¹³ Cf. Galvão (2000, p. 298); cabe lembrar que “federalismo é o conceito mais amplo que tem sido utilizado para expressar a idéia de que a organização política deve basear-se na solidariedade e na cooperação, não na compulsão” (FURTADO, 1999, p. 39).