

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

DESENVOLVIMENTO LOCAL E TERRITÓRIO EM TEMPOS DE REESTRUTURAÇÃO
ECONÔMICA: DE QUE DESENVOLVIMENTO E DE QUE ESCALA ESTAMO

Floriano José Godinho de Oliveira (UERJ)

Desenvolvimento Local e Território em Tempos de Reestruturação Econômica: de que desenvolvimento e de que escala estamos falando?

Resumo

Este trabalho tem por objetivo contribuir com o debate sobre as perspectivas e políticas de desenvolvimento local, privilegiando a análise do papel mais amplo que as instituições assumem nesse novo cenário, seja por absorverem novas funções na gestão do território, seja por se inserirem em relações econômicas e sociais mais dinâmicas e espacialmente dispersas. A análise sobre processos recentes, de um novo ordenamento territorial, permite identificar que as práticas sociais e instituições políticas constituídas em uma *escala local* vêm ganhando nova expressão, uma vez que, agora, um conjunto mais diversificado de indivíduos ou grupos assume mais intensamente a condição de sujeito na condução de ações e relações que favorecem ou potencializam o desenvolvimento. Porém, a delimitação espacial e o delineamento conceitual do que podemos considerar o *local* acaba por se constituir um desafio teórico importante, já que os projetos de desenvolvimento, na atualidade, dependem da mobilização de instituições e formas de organização regionalmente enraizadas, porque tensionadas por novas relações, necessidades e ritmos que pressupõem maior integração entre agentes sociais e econômicos dos lugares.

Introdução

A organização das atividades econômicas contemporâneas é fortemente influenciada por um novo padrão tecnológico pautado nas redes de comunicação e informatização dessas atividades e das estruturas produtivas, em todos os campos da organização social. Essas novas referências permitem ao capital e seus agentes a redefinição de formas e estratégias de produção do espaço social e de organização do território, a partir do estabelecimento de outros padrões de relação com a força de trabalho e com os sujeitos que dominam e administram o uso dos territórios. São instituídas mais intensamente relações que têm origem em diferentes escalas, ou seja, sob a influência direta de novos centros de poder situados nas escalas mundial, nacional, regional e, ainda que de forma indefinida, local, que conjugam interesses dos agentes econômicos e sociais.

A intensificação do uso dessas novas tecnologias, particularmente a partir dos anos 70/80, põe em novas bases os conflitos e contradições históricas das lutas de classes na formação econômica e social capitalista. Instituem-se novas dinâmicas na relação capital-trabalho, intensificando-se o nível de exploração e exclusão social, ampliando-se o grau de subordinação do trabalho por meio

da flexibilização das formas de contratação e participação do trabalhador na estrutura produtiva. Os interesses do capital e seus agentes induzem, ainda, a modificação do papel desempenhado pelo Estado no pós-guerra, nos marcos das políticas Keynesianas – em que este possuía uma relativa capacidade de regulação, ainda que integralmente subordinado –, e condicionam suas ações e capacidade de intervenção aos marcos do projeto neoliberal, que delineia uma ação mais voltada as novas estratégias de acumulação ampliada do capital. Institui-se, também, um intenso processo de desterritorialização e, ao mesmo tempo, reterritorialização das atividades produtivas e econômicas, face ao alto grau de mobilidade adquirida nessa conjuntura de mudanças e de reestruturação produtiva.

Uma das implicações mais importantes nesses processos se refere à mobilidade espacial adquirida pelo capital, que caracteriza a intensa reestruturação produtiva e espacial contemporânea. Esse é o aspecto que será destacado neste trabalho, com a perspectiva de discutir os efeitos das novas estratégias do capital, em termos de ampliação do uso dos territórios. Falamos em ampliação do uso, na medida em que ocorre uma diferenciação na forma até então instituída de dominação do território: surgem múltiplas formas de intervenção, controle e utilização instrumental dos recursos do território que, no entanto, exatamente por serem múltiplas, dissimulam melhor os interesses do capital, mesclando-os com os interesses dos demais sujeitos que participam de sua organização, fazendo parecer que somos todos “parceiros na busca do desenvolvimento”.

Temos, como referência analítica, a identificação de uma mudança expressiva na orientação geral do capital que, estrategicamente, modifica a escala de operação instituída no pós-guerra, orientada pela lógica do desenvolvimento regional, por sua vez marcada pela concepção de que a ampliação e o fortalecimento dos estados nacionais permitiriam consolidar novos mercados e definir um novo ordenamento na divisão internacional do trabalho. No decorrer dos anos 1990, sob a égide dos projetos neoliberais, tendo como marco expressivo os debates firmados no chamado *Consenso de Washington*, a escala e perspectiva do desenvolvimento se deslocam, ou melhor dizendo, incorporam o local como referencial importante para o capital. Inegavelmente isso representa uma nova concepção de dominação dos territórios, na qual ganha relevo o estabelecimento de novas interlocuções com os sujeitos que o organizam.

O desenvolvimento local, então, a partir de um amplo leque de dinâmicas e práticas sociais, passa a ser pautado como objeto de interesse tanto do capital, por meio da capacidade que tem de influir na organização do território, quanto, em grande medida contraditoriamente, dos sujeitos que o ocupam e o organizam, aparentemente conjugando esforços para lograr um desenvolvimento para todos.

Nesse contexto, duas formas de abordagens têm predominado nas discussões do que é e do que pode ser considerado desenvolvimento local. Por um lado, temos os interesses e estratégias dos agentes econômicos, que incorporam o espaço social como elemento importante de suas formas de reprodução das relações sociais de produção e, com isso, passam a atribuir grande importância estratégica às práticas sociais e instituições constituídas em uma *escala local*.

Por outro lado, essas novas formas e estratégias do capital são reapropriadas pelos sujeitos sociais que produzem o território como possibilidades de ações e, ainda que tal reapropriação se dê a partir de diferentes e contraditórios propósitos, é evidente a presença de vertentes que enfatizam a necessidade de promoção de um desenvolvimento local considerado pelo ângulo da “construção de cidadania”. Essa abordagem tem tentado evidenciar a emergência de uma nova ordem na qual as novas relações possíveis não se dão apenas no âmbito econômico, mas também no âmbito da participação e gestão dos direitos dos cidadãos. Considera-se, nesse processo, a necessidade de novas formas de governança que implicam a transferência, para as administrações locais, de responsabilidades de gestão do território, em geral realizadas por meio de mecanismos que direta ou indiretamente atuam no amortecimento das contradições inscritas na estrutura social de reprodução dos meios de produção instituídos na lógica capitalista.

A conjugação dessas duas tendências nos leva a um emaranhado de questões cujas respostas, com certeza, não se encontram na discussão sobre as ações e modernizações administrativas, que buscam soluções e ampliação de sua capacidade de governabilidade sobre problemas que, a rigor, não são gerados numa escala local, mas resultantes de um modelo excludente e segregador instituído na longa duração da formação econômica e social capitalista. No entanto, o que tem ocorrido efetivamente é a ampliação das funções de governabilidade atribuídas às *administrações municipais*, até porque a regulação e as normas existentes em seus territórios – fruto de seus processos históricos que produzem referências sociais, culturais e políticas – são cada vez mais consideradas na relação mais direta que vem ocorrendo entre os grandes grupos econômicos e empresas e a sociedade local.

Todavia, um desenvolvimento local não se inscreve nos marcos dos interesses dos agentes econômicos, nem deve ser considerado a partir da noção de direitos difusos, posto que cidadania é, antes de tudo, capacidade de organização e luta para conquistar duradouramente – e não receber como mera distribuição de benefícios – o que deve ser de direito para aqueles que são sujeitos produtores da riqueza.

Um esforço de interpretação metodológica do que seja a escala local

As questões que cercam a discussão acerca do desenvolvimento local têm implicações metodológicas e conceituais importantes, especialmente referentes aos sentidos que aqui atribuímos a duas escalas com frequência compreendidas como distintas: escalas local e regional. Afinal, concordando com Haesbaert, “a preocupação em delimitar geograficamente a questão / fenômeno que estudamos” deve nos levar a atentar “para as implicações que a definição de uma escala (concomitantemente cartográfica e geográfica) impõe”. (Haesbaert, 2002, p. 107). Lembrando que “uma *escala cartográfica*, física, que expressa simplesmente uma determinada extensão de terreno, uma ‘quantidade’” de terreno matematicamente delimitada, é distinta de uma *escala geográfica*, “diferenciada ‘qualitativamente’ a partir de uma dada ordenação espacial dos fenômenos” (Haesbaert, 2002, p.104), consideramos importante demarcar que nossa preocupação principal é com respeito à *escala geográfica*, tendo em vista que as demarcações cartográficas estarão inevitavelmente subordinadas à “ordenação espacial dos fenômenos” considerados e à dinâmica política, econômica e cultural aí implicada.

Assim, uma vez que temos como referências os processos de reestruturação econômica e suas implicações em termos de gestão do território, e tendo em vista que são crescentes as referências aos processos e às instituições de atuação local, onde é destacado – mas não exclusivo – o papel das administrações municipais, consideramos importante esclarecer a compreensão que temos de cada um dos elementos aí envolvidos, em especial através da problematização dos sentidos e demarcações possíveis de serem atribuídos ao que se identifica, aqui, como *local* e *regional*. Para nós, o local – é importante salientar de antemão – faz referência a um espaço sub-nacional, não conformando, a priori, uma delimitação territorial pré-definida, a qual corresponderia uma escala específica. Não se trata, igualmente, de um termo ou conceito voltado para expressar um nível espacial definido administrativa e politicamente, marcado por características internas próprias, como ocorre comumente com a identificação do local como o municipal.

Nesta perspectiva, vimos trabalhando com a possibilidade de atribuir certa equivalência entre local e regional, conforme os fenômenos estudados. Este é o núcleo da problematização desenvolvida a seguir, impulsionada, principalmente, pelo fato de que, no Brasil, o termo *local* é, com muita frequência, associado ao *município*, genericamente, ou a uma cidade, em particular. Trata-se de uma associação já bastante incorporada na literatura e que não tem suscitado debates significativos, mantendo-se como uma afirmação conceitual que pode aparecer tanto explícita como apenas implícita nos contextos e formas de uso do termo. A associação *local* - *municipal* está de tal forma arraigada que o termo *local*, ainda que usado em contextos e de formas diversas, tende a ser traduzido no mesmo quadro de referência. Como

trabalhamos, aqui, em outra perspectiva, torna-se oportuno tensionar o termo a fim de elucidar o sentido com que o usamos.

O sentido freqüentemente atribuído ao termo *local*, no Brasil, parece assentar em duas principais referências. Uma primeira referência vem de seu uso corrente, no qual o sentido predominante, no campo da geografia e das ciências sociais é equivalente à definição encontrada nos verbetes dos dicionários da língua portuguesa: “relativo ou pertencente a determinado lugar”¹, ou ainda, “lugar, ponto ou sítio referente a um acontecimento”². Este uso corrente parece encontrar, na esfera científica, certas condições de consolidação, já que o conceito de *lugar* designa comumente espaços intra-urbanos, reforçando a idéia de uma delimitação espacial restrita, a qual correspondem formas próximas de convívio e uma *localização* precisa, traduzida como possibilidade de designação de um ponto específico no espaço (Santos, 1985).

Essa referência ao lugar como âmbito das relações vividas pode ser também, em grande medida, orientada pela fenomenologia, para a qual o *espaço*, face à sua dimensão abstrata, deixa de ser a referência central. A referência passa a ser o *espaço vivido*, aquele que é construído socialmente a partir da percepção das pessoas. Conforme Lencioni,

...essa preocupação com o espaço vivido colocou no centro da análise o lugar. Isso porque é o lugar, mais do que o espaço, que se relaciona à existência real e à experiência vivida. O lugar, porém, é visto pela Geografia sob a influência da fenomenologia não como um lugar em si, um lugar objetivo, mas como algo que transcende sua materialidade, por ser repleto de significados. (Lencioni, 1999, p. 154).

O lugar expressa mais o sentido de presença, compartilhamento do espaço através de ações como habitar conjuntamente um espaço, um bairro, por exemplo. É, como sugere Ana Fani Carlos “o espaço passível de ser sentido, pensado, apropriado e vivido através do corpo” (1996, p. 20 apud Albagli, 1999, p.183).

Outras referências à definição de lugar que se reportam a espaços da vida cotidiana, apresentadas por Albagli (1999), merecem ser lembradas: “uma porção do espaço na qual as pessoas habitam conjuntamente” (Agnew e Ducan, 1989); “Lugar é melhor conceitualizado por meio da idéia de localidade, que se refere ao cenário físico da atividade social como situado geograficamente” (Giddens, 1991); “Contrapõe-se aqui a idéia de não lugar (Auge, 1994), que corresponde aos lugares de passagens, de não fixação, ao espaço abstrato como as vias informatizadas” (Auge, 1994 apud Albagli, 1999, p. 183). Nessa perspectiva, a vinculação da *escala local* a um certo conceito de lugar implica a identificação desta escala com uma delimitação espacial restrita, vinculada à ocorrência de fenômenos pertinentes à vida cotidiana e às formas próximas de convívio social.

A segunda referência na atribuição de sentido ao termo local, diversa da primeira, está vinculada à organização político-administrativa brasileira, onde o município é, diferentemente dos outros países, um ente da federação. É interessante notar que a equivalência entre *local* e *municipal*, daí decorrente, ainda que reforce a idéia de uma delimitação espacial restrita, não se resume a este plano. Ao contrário, a principal referência reside no fato de que essa delimitação político-administrativa subordina-se às convenções e normas que implicam não apenas uma delimitação territorial, mas uma relativa autonomia deste território em termos de governabilidade, arrecadação e gestão, o que remete a uma significativa autonomia na condução de ações e na realização de interlocuções. O termo *local*, neste caso, assinala uma dupla referência: trata-se de um *recorte espacial preciso* correspondente a uma *esfera de ação política igualmente precisa* e à qual, portanto, corresponde a um sujeito político juridicamente reconhecido.

A não consolidação, no Brasil, de subsistemas nacionais de governo de porte intermediário, como os regionais³, aos quais correspondesse certa capacidade de administração e gestão política do espaço, parece ter reforçado uma identificação mais fechada do *local* com o *municipal*. A não governabilidade e extinção dos órgãos gestores das principais regiões metropolitanas do país, onde cada município participa ou não, de acordo com seus interesses políticos, de programas ou projetos de gestão do espaço regional, exemplifica bem a situação a que fazemos referência: a designação de delimitações regionais sem que a elas corresponda certa capacidade de atuação autônoma e de interlocução política oficial parece ter descredenciado a *região* como recorte espacial capaz de aparecer vinculado à idéia de *local*.

Algo próximo parece ocorrer com os governos dos estados federados, que, por não disporem de todas as condições de gerir os fatores e particularidades que hoje são valorizados na relação entre o chamado *poder local* – agentes econômicos, sociais e políticos dos lugares – e os grupos econômicos e empresariais, não são considerados em diversos estudos que se apresentam como inscritos no debate sobre as relações entre o *global* e o *local*.

Cristaliza-se, assim, uma compreensão da relação global - local ancorada em critérios diferenciados de definição das duas escalas: o *global* é definido pelos *processos* que apresentam ocorrência mundial, enquanto que na definição de *local*, como escala equiparada de forma estanque ao nível municipal, os *processos* são subordinados às normas políticas (como se estas viessem antes), reconhecendo-se apenas as delimitações político-administrativas formais como o elemento capaz de designar os sujeitos políticos atuantes na interlocução.

Há reduções perigosas nesta perspectiva, especialmente pelo fato de que o conceito de local tem subtraído sua condição relacional. Global (amplo e disseminado) e local (específico e particular) são definidos através de relações. Tais relações compreendem inúmeros processos nos

quais atuam diferentes sujeitos, tornados referência no processo mesmo de relação. Nesta perspectiva, o local não é uma escala pré-fixada, mas definida pelo caráter de uma relação, ou seja, pelos processos e sujeitos nela envolvidos, podendo configurar-se como uma cidade, um conjunto de cidades ou uma área específica. A identificação do local com o municipal trata a escala local como pré-existente, cristalizada num recorte territorial preciso e obrigatoriamente reconhecida no plano legal. Essa “oficialização” da escala resulta, inevitavelmente, numa tendência a valorizar, analiticamente, os processos e sujeitos reconhecidos e evidenciados por esta mesma oficialidade, negligenciando os demais sujeitos que se formam face às questões e processos envolvidos na interlocução.

Esta perspectiva, no Brasil, se enraizou principalmente no campo do planejamento econômico e urbano, resultando na produção de uma multiplicidade de teses, sobre a necessidade de “planejamento estratégico”, nas quais o local é subsumido como municipal. Essa abordagem, que enfatiza o municipal como escala na qual são promovidas ações que permitem o desenvolvimento econômico e social, às vezes de forma mais implícita do que explícita, mas ainda assim tendo o município como referencial analítico, vem sendo objeto de um intenso debate acadêmico sobre a pertinência e alcance do poder municipal na realização de mudanças importantes em termos econômicos e políticos (Vainer, 201, p.140).

Para muitos planejadores, no entanto, o remetimento à escala municipal é completamente explícito, conforme podemos observar nos textos e projetos de elaboração de *planos de desenvolvimento econômico local*. Neste campo, a relação é direta, não há dubiedade: o local é delineado pelo território municipal. Coelho (1996) enfatiza que o papel da administração municipal, como *agente de promoção de desenvolvimento econômico*, seria uma característica do atual padrão de organização produtiva. Tal perspectiva é reforçada tanto por órgãos gestores de políticas públicas quanto por instituições voltadas para a elaboração de programas e projetos de desenvolvimento local, como o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), com sede no Rio de Janeiro⁴. Nesta mesma direção, se organizam os projetos e programas do DELIS – Desenvolvimento Econômico Local e Sustentado, coordenado pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), em convênio com administrações municipais.

Nós, todavia, utilizamos uma conceituação de local que remete, obrigatoriamente, a uma situação relacional – definida pelos processos e sujeitos que participam de uma relação – e não a uma escala espacial específica, cuja delimitação territorial é pré-definida por convenções político-administrativas. Por isto, temos estado atentos a formulações que identificam, na contemporaneidade, novas referências válidas na definição de uma *escala local*. Trata-se de

formulações que indicam a existência de certas modificações nas formas de instituição de poder numa escala local e, ao lado da importância dada às administrações municipais, enfatizam a intensificação da capacidade de intervenção de instituições de abrangência regional. Tais instituições, longe de resultarem de decisões político-administrativas formais externas a um certo conjunto de cidades ou de domínio de uma cidade sobre as demais, surgem como expressão de processos que se formam exatamente a partir de múltiplas relações entre elementos de diferentes lugares, estabelecendo formas diversas de troca e “convívio”. São processos que “atravessam” ou se enraízam em diferentes lugares e que, no caso de nosso estudo, instituem elementos constituintes de uma economia regional.

Para nós, do ponto de vista dos processos econômicos (sem apartar daí as relações políticas e culturais que os constituem), a configuração da escala local está, cada vez mais, envolvida com o ressurgimento do conceito de região, pelo menos quando os referenciais de análise são as “reconstruções dos espaços geográficos por efeito de processos do setor industrial, bem como de suas implicações sociais e políticas” (Storper, 1997, apud Geiger, 1999, p.70). Na literatura americana ou europeia é visível a referência ao *local* como regiões produtoras, distritos industriais ou ainda recortes territoriais amplos. É o caso da “Terceira Itália”, considerada como paradigma de desenvolvimento local. Um exemplo disto pode ser encontrado em Cocco, para quem a Terceira Itália é portadora de um “modelo de desenvolvimento consolidado na região central e nordeste da Itália, a partir das décadas de 1950 e 1960...” (Cocco et alli, 1999, p.13). Para demonstrar que o desenvolvimento da Terceira Itália ocorre com bases em particularidades “locais”, o autor enfatiza que

...os estudos sobre o modelo da Terceira Itália, com frequência, privilegiam aspectos socioculturais, históricos e institucionais definidores de identidades específicas às regiões em que se localizam os distritos e que, naturalmente, seriam difíceis de serem transplantadas para outras áreas. (Cocco et alli, 1999, p.17 – *Grifos nossos*)

Economicamente, os projetos analisados na chamada Terceira Itália caracterizam-se pela promoção de uma integração de recursos naturais e, sobretudo, sócio-culturais na reestruturação da economia através das pequenas e médias indústrias, baseadas em mão de obra familiar dos lugares (comunais e provinciais). Espacialmente, porém, é possível perceber que tais projetos inscrevem-se em um processo amplo de rearticulação de uma vasta região italiana.

A delimitação e o reconhecimento das regiões como recortes territoriais que expressam uma escala de poder local, aliás, é um dos marcos da afirmação política democrática da Itália. Segundo Bobbio (2002, p. 1085) o país foi, constitucionalmente, dividido em cinco regiões, chamadas de *estatuto especial* (quatro delimitadas na constituição republicana de 1948 e a última em 1963) e,

em 1970, outras quinze foram criadas, chamadas *estatuto ordinário*. Com o fim da Guerra e a derrota dos fascistas, cresce na Itália o desejo de subverter o ordenamento do Estado fascista, “que se caracterizara por uma extrema centralização administrativa e política”. Era, portanto, necessário instituir um novo Estado que se inspirasse no seu oposto, “o da autonomia local”, e para isso, o local precisava ser determinado:

...e, já que a autonomia local seria tanto mais vigorosa quanto mais forte fosse a entidade que a encabeçasse, era natural fazer referência àquela dimensão territorial e, por conseguinte, econômica que, sobrepondo-se a todas as demais, mais assegurava tal característica: a região, precisamente. (Bobbio et alli, 2002, p.1086)

Na literatura americana, Michael Storper e Allen Scott, publicaram recentemente livros enfatizando a “redescoberta da região”, *The Regional World*, (1997), e a delimitação de um sistema econômico global estruturado sobre um mosaico de regiões, como unidade territorial do crescimento econômico mundial, *Regions and the world economy*, (1998)⁵. No primeiro, Storper argumenta que “a região, por muito tempo considerada um tópico interessante para historiadores e geógrafos, mas não considerada por ter algum interesse para direcionar a ciência social ocidental, foi redescoberta por um grupo de economistas políticos, sociólogos cientistas políticos e geógrafos”⁶ (Storper, 1997, p.3). Tal fato, segundo o autor, recoloca o interesse pela categoria região, sobretudo, como já havíamos assinalado, quando o referencial analítico é a economia regional.

Allen Scott, ao tratar o tema, enfatiza que considera a região como a base das políticas de desenvolvimento na atualidade. Para ele,

Hoje, uma nova versão desta dualidade sócio-espacial está se configurando, o que é global em seu alcance e significação, ainda é também expresso como um fragmento de elevada individualização de localidades ou lugares. No presente contexto, eu me refiro a estas localidades ou lugares pelo termo genérico *região*, pelo qual eu indico uma área geográfica de extensão sub-nacional⁷. (Scott, 1998, p.1)

Assim, consideramos que, face aos atuais processos de reestruturação das atividades produtivas, que atuam e intervêm na organização dos territórios, do local ao global, renasce a importância da “análise regional que, voltada para as particularidades, pode revelar aspectos da realidade que seriam mais difíceis de serem percebidos e analisados se considerados apenas do ponto de vista global” (Lencioni, 1999, p.192), ou, por outro lado, se restritos a aspectos singulares dos lugares, onde as relações são circunscritas em territórios delimitados pelas ações cotidianas.

Região: um conceito carregado de significados e sentidos.

Um conceito, como mostra Lefebvre, emerge e se formula em uma condição histórica determinada, expressando, portanto, tanto os movimentos do pensamento que formam as condições de seu nascimento, quanto os movimentos da história que formam o contexto de sua formulação (Lefebvre, 1983, p.17). Porque mudam as condições de pensamento e as condições históricas que se busca apreender, torna-se preciso reformular os conceitos e, até mesmo, rever suas bases.

Os conceitos de local e regional não constituem exceção, exigindo atenção acerca de suas possibilidades explicativas na contemporaneidade. O local, orientado para a designação de determinado espaço social no qual têm ocorrência fenômenos e processos particulares, e para a definição de um dos pólos de uma relação com processos e fenômenos mais amplos (globais), tem tido seu uso vinculado, na contemporaneidade, a uma variedade de espaços sub-nacionais. Não pode, portanto, como já argumentamos, ser vinculado estaticamente à delimitação de uma escala de alcance territorial pré-definido. Precisa, ao contrário, referenciar a elaboração de uma escala sempre delineada a partir dos múltiplos fenômenos, processos e ações que definem o pólo particular da relação mais ampla que está sob análise.

Nesta perspectiva, a identificação do local, numa perspectiva econômico, política e cultural, com o regional nos põe diante de alguns desafios particulares. Por exemplo, no plano analítico, a apreensão dos fenômenos, processos e ações que instituem uma região como uma unidade significativa capaz de constituir-se como o pólo particular em uma relação com processos globais, realiza-se num contexto analítico em que: (i) inexistem um “governo regional” que evidencie mais imediatamente (ou ao menos nos iluda quanto a esta evidência) os processos relevantes na análise; (ii) verifica-se a presença de uma variedade de instituições, governamentais ou não, que além de atuarem de forma decisiva na dinâmica econômica e social de um conjunto de lugares, influem diretamente na constituição de uma economia regional.

No plano conceitual, é fundamental a exploração dos diferentes sentidos que hoje saturam a referência à região, tal como aqui se buscou fazer com o conceito de local. A noção de região com frequência é associada a delimitações espaciais fixas, estabelecidas por convenção, a partir da observação de co-incidência de aspectos naturais ou da ocorrência de certos atributos históricos e culturais⁸. Quando, no entanto, as referências são os *processos* (econômicos, culturais etc), e não as delimitações formais a eles sobrepostos, a região perde a delimitação territorial precisa e ganha a dimensão dos fluxos.

Outro aspecto importante nos é lembrado por Lencioni (1999), ao demonstrar que, desde as primeiras definições de Carl Ritter (1779-1859), tendo a terra como um todo orgânico e a

região como uma parte desse organismo, “se procedeu aos estudos regionais com o objetivo de identificar as individualidades na totalidade. Diríamos: as individualidades regionais”. (Lencioni, 1999, p.92). Ritter, segundo a autora, exemplificava dizendo que cada continente continha numerosas totalidades e, também, constituía-se numa totalidade. Ao estudar a África, ele a divide em quatro unidades e cada uma em outras unidades menores. A importância destas definições e estudos está no fato de que a referência a uma região não resulta no isolamento de uma porção do espaço, mas, ao contrário, no resgate de individualidades e particularidades que são expressão de uma totalidade. Como assinala Lencioni, “o conceito de região está vinculado à idéia de parte de um todo (...), por outro, é preciso considerar que (...) cada parte é igualmente parte de um todo, mas também se constitui numa totalidade” (Lencioni, 1999, p.27). Tal condição – de ser ao mesmo tempo *parte* e *tudo* – nos remete, conforme defende a autora, à concepção dialética da totalidade, “considerando-a como uma totalidade aberta e em movimento” (p.28), de forma que se possa considerar as interfaces e relações com outras totalidades igualmente abertas.

Alguns referenciais recentes, no campo da análise regional, entre os geógrafos, apontam para uma valorização de conceitos elaborados sob a pressão dos processos contemporâneos: “a busca por novos caminhos de análise na Geografia, expressa pelas geografias pós-modernas, surgiu no momento em que o local, o regional e o global se recompuseram ante a recente reestruturação do capitalismo” (Lencioni, 1999, p.188). Nessa perspectiva, é clara a recuperação da importância analítica da escala regional.

Inúmeras discussões sobre a escala regional, no entanto, nem sempre têm deixado claro que aspectos, fenômenos, relações ou processos seriam válidos na definição das escalas locais e regionais, silenciando sobre o fato de que, no âmbito do debate sobre as relações entre o global e o local, inúmeras vezes, são as instituições e relações econômicas e sociais mais amplas que estão em pauta e não as singularidades que caracterizam os lugares.

Consideramos que as relações econômicas que influem na produção do espaço contemporâneo têm características regionais fundamentais e que, por isso, nos parece mais correto que se estabeleça, no campo da economia regional e da geografia econômica, ênfase na relação entre o regional, o nacional e o mundial, como expressão do processo de globalização em curso. Sendo assim, o local, sempre citado na dialética contemporânea do global e do local, poderá fazer referência a relações regionais que se delineiam em diferentes partes do território nacional.

É importante, aqui, esclarecer que tal opção reconhece a dinâmica que se desenrola nos espaços sub-nacionais, espaços regionais, sem desconsiderar que o controle do território

nacional continua como a mais importante referência das políticas do Estado, que controla e regula o espaço, atuando na sua produção, definindo as formas de relações e ações neste novo cenário de organização da produção. Afinal, na busca de referenciais que nos permitam a compreensão dos processos que promovem mudanças no território fluminense, identificando as ações dos sujeitos que produzem o território, é, de fato, importante não desconsiderar tanto os processos políticos nacionais quando as definições dos agentes locais.

Queremos com isto dizer que a ênfase no debate sobre o local e o regional, fundamental em nossa análise, não deve levar à interpretação errônea de que reconhecemos uma suposta perda de capacidade do Estado em controlar o território nacional. Ao contrário, de nosso ponto de vista, devem ser problematizadas as concepções que vaticinam o fim do poder do Estado em controlar o território e as relações econômicas, como a de Castells, e destacadas aquelas, como a de Milton Santos, que, numa perspectiva oposta, apontam, de forma mais equilibrada, a multiplicidade de aspectos que estão em jogo na formação dos processos contemporâneos.

Para Manuel Castells,

...o Estado-Nação vem sendo cada vez mais destituído de poder para exercer controle sobre las políticas monetárias, definir orçamento, organizar a produção e o comércio, arrecadar impostos de pessoas jurídicas e honrar seus compromissos visando proporcionar benefícios sociais. Em suma, o Estado-Nação perdeu maior parte de seu poder econômico, embora tenha ainda certa autonomia para o estabelecimento de regulamentação e relativo controle sobre os sujeitos. (Castells, 1999, p.298)

Já Milton Santos, sem desconsiderar todos os aspectos que cercam o movimento de globalização na atualidade e suas conseqüências para as sociedades, nos esclarece que,

Com a globalização o que temos é um território nacional da economia internacional, isto é, o território continua existindo, as normas públicas que o regem são de alçada nacional, ainda que as forças mais ativas de seu dinamismo atual tenham origem externa (...) a contradição entre o externo e o interno aumentou, todavia, é o Estado nacional, em última análise, que detém o monopólio das normas, sem as quais os poderosos fatores externos perdem eficácia. [...] ... é um equívoco pensar que a informação e a finança exercem sempre uma força sem encontrar contrapartida interna. Esta depende de uma vontade política interior capaz de evitar que a influência dos ditos fatores seja absoluta. Ao contrário do que se repete impunemente, o Estado continua forte e a prova disso é que nem as empresas transnacionais, nem as instituições supranacionais dispõem de força normativa para impor, sozinhas, dentro de cada território, sua vontade política ou econômica. (Santos, 2000, 76-77)

Considerações finais

A discussão apresentada é uma contribuição para interpretação das implicações entre reestruturação produtiva e as novas dinâmicas no ordenamento dos territórios,

fundamentalmente marcadas por uma perspectiva de recortes territoriais mais localizados e articulados em rede, verticalizados, como sugere Milton Santos, mais também repleto de relações e normas instituídas pelos processos sociais e espaciais localmente produzidas. A análise desses movimentos, nos quais diferentes sujeitos disputam os sentidos, usos e domínios do território, simultaneamente ao desenrolar das inúmeras tramas derivadas de fenômenos globais e de processos locais de diversas ordens, é um esforço de interpretação da dinâmica que esses fenômenos impõem, no presente, à produção do espaço. Isto, ao mesmo tempo em que nos desafia a capacidade analítica – já que somos colocados diante de um real em movimento, que vai sendo tecido frente ao nosso olhar curioso – provoca nossa capacidade interpretativa, pois somos levados a nomear o que ainda está em processo de formação e cuja resultante espacial é o que queremos antecipar.

Bibliografia

ALBAGLI, Sarita. “Globalização e espacialidade: o novo papel do local”. In.: CASSIOLATO, José e LASTRE, Helena (Org.) Globalização & inovação localizada: experiências de sistemas locais no Mercosul. Brasília, IBICT/MCT, 1999, p.181 - 198.

AMIN, Ash. “Una perspectiva institucionalista sobre el desarrollo económico regional”. In: Revista IPPUR. Rio de Janeiro, Ano XIV, nº 2, 2000, p.47-68.

ANTUNES, Ricardo. Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo, Boitempo Editorial, 2000.

BENKO, George. Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI. São Paulo, Editora Hucitec, 1996.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. Brasília: Editora UNB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 12ª edição, 2002.

BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel. Local e global: la gestión de las ciudades en la era de la información. Ajuntament de Barcelona, Habitat II, 1996.

BOURDIN, Alain. A questão local. Rio de Janeiro, Editora DP&A, 240p, 2001.

CASTELLS, Manuel. O poder da identidade – a era da informação: economia, sociedade e cultura. São Paulo, Editora Paz e Terra, 1999.

COELHO, Franklim D. “Reestruturação econômica e as novas estratégias de desenvolvimento local”. In.: COELHO, Franklim D. e FONTES, Angela (org). Desenvolvimento Econômico Local: temas e abordagens. Rio de Janeiro, IBAM, 1996, p. 9 –25.

COCCO, Giuseppe et al. “Desenvolvimento local e espaço público na terceira Itália: questões para a realidade brasileira”. In.: COCCO, Giuseppe et al (Org.). Empresários e empregos: novos territórios produtivos – o caso da Terceira Itália. Rio de Janeiro, Editora DP&A (Coleção Espaço de Desenvolvimento), 1999. p.13 a 31.

DINIZ, Clélio C. “O papel das inovações e das instituições no desenvolvimento local”. In.: Anais do XXIX ENEC – Encontro Nacional de Pós-graduação em Economia, realizado de 11 a 14 de dezembro de 2001, Salvador/BA. (www.enpec.org.br/encontro2001/artigos)

EGLER, Cláudio G. “Crise e dinâmicas das estruturas produtivas regionais no Brasil”. In: CASTRO, Iná E. et alli (Orgs) Brasil: questões atuais da reorganização do território. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2002, p 185-220.

FONTES, Ângela e COELHO, Franklim. “Desenvolvimento econômico local e o município”. In.: Textos de fundamentação (Curso de Desenvolvimento Local Sustentado). Rio de Janeiro, IBAM / CEF, 1999, p. 9 - 15.

GEIGER, Pedro P. “Novas estruturas urbano-regionais: a categoria região-cidade global”. In.: Anais Simpósio Nacional de Geografia Urbana. Presidente Prudente, Associação dos Geógrafos Brasileiro, 1999, p.69 a 76.

_____. “Refletindo sobre a regionalização no Brasil e a hipótese da cidade/região global: um ensaio”. In.: Ética, Planejamento e Construção Democrática do Espaço. Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro, ANPUR, 2001, Vol. III, p. 1745 a 1762.

GOMES, Paulo C. C. “O conceito de região e sua discussão”. In: CASTRO, Iná E. de, GOMES, Paulo C.C. e CORRÊA, Roberto L. (Org). Geografia: Conceitos e Temas. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1995,P. 49-76.

HAESBAERT, Rogério. Territórios Alternativos. Niterói: EdUFF; São Paulo: Contexto, 2002.

LEFEBVRE, Henri. L'idéologie structuraliste. Paris, Éditions Anthropos, 1971.

_____. Une pensée devenue monde. Faut-il abandonner Marx? Paris, Fayard, 1980.

_____. La presencia y la ausencia – Contribución a la teoría de las representaciones. México, Ed. Fondo de Cultura Economica, (1980) 1983.

LENCIONI, Sandra. Reestruturação urbano-industrial: centralização do capital e desconcentração da metrópole de São Paulo: a indústria têxtil. Tese de doutorado. Departamento de Geografia, FFLCH / USP. São Paulo, 1991.

_____. “Reestruturação urbano-industrial no Estado de São Paulo: a região da metrópole desconcentrada”. In: Revista Espaço & Debates - nova dimensão regional - nº 38, p.54-61. São Paulo, NERU, 1994.

_____. Região e Geografia. São Paulo, Editora Edusp, 1999.

LIPIETZ, Alain. “O local e o global: personalidade regional ou inter-regionalidade?” In.: Revista Espaço & Debates. São Paulo, NERU, Ano XIV, nº 38, 1994, p.10-20

OLIVEIRA, Floriano J. G. Reestruturação produtiva e regionalização econômica no território fluminense. Tese Doutorado. São Paulo, FFLCH/Departamento de Geografia/USP, novembro de 2003.

SANTOS, Milton. Espaço & método. São Paulo, Livraria Nobel, 1985.

_____. A natureza do espaço – técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo, Editora Hucitec, 1996a.

_____. “O retorno do território”. In.: SANTOS, Milton; SOUSA, Maria A. & SILVEIRA, Maria L. Território: Globalização e Fragmentação. São Paulo, Editora Hucitec/ANPUR, p.15 a 21, 1996b.

_____. “O território e o saber local: algumas categorias de análise”. In: Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XIII, nº 2, 1999, p. 15-26.

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

_____. Regional Motors of the Global economy (1996). Websites Reserch the Economic Geography et University of California, Los Angeles. (www.geog.ucla.edu/~econgeog/research/research.htm-9k), consultado em 29/05/2003.

_____. Global City-Regions and the New World System (1999). Websites Reserch the Economic Geography et University of California, Los Angeles. (www.geog.ucla.edu/~econgeog/research/research.htm-9k), consultado em 29/05/2003.

SINGER, Paul. Globalização e desemprego: diagnóstico e alternativas. São Paulo, Editora Contexto, 1998.

SOJA, Edward W. Geografias Pós-Modernas: A reafirmação do espaço na teoria social crítica. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1993.

STORPER, Michael. The regional world: territorial development in a global economy. New York / London, The Guilford Press, 1997.

_____. “Las economías regionales como activo relacionales”. In: Caderno IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XIII, Nº 2, 1999, p. 29-68.

_____. “Desenvolvimento territorial na economia global do aprendizado: o desafio dos países em desenvolvimento”. In.: RIBEIRO, Luiz C. Q. e SANTOS JUNIOR, Orlando A. (org). Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização, 1994.

_____. “Territorialização numa economia global: possibilidades de desenvolvimento tecnológico, comercial e regional em economias desenvolvidas”. In.: LAVINAS, Lena, CARLEIAL, Liana M. F. e NABUCO, Maria R. (Org.) Integração, Região e Regionalismo. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1994, P.13-26.

_____. “A industrialização e a questão regional no terceiro mundo”. In.: VALLADARES, Lícia e PRETECEILLE, Edmond. Reestruturação urbana: tendências e desafios. São Paulo, Editora Nobel, 1990.

VAINER, Carlos B. “As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local”. In: Ética, Planejamento e Construção Democrática do Espaço. Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro, ANPUR, 2001, Vol. I, p.140 a 152.

VELTZ, Pierre. Mondialisation Villes et Territoires – L'Économie D'archipel. Paris, Presses Universitaires de France – PUF, 2000

Notas.

¹ Conforme Novo dicionário básico da língua portuguesa, de Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, Edição Folha de S. Paulo, Ed Nova Fronteira 1988.

² Conforme Dicionário Brasileiro Globo, de Francisco Fernandes, Celso P. Luft e F. Marques Guimarães. São Paulo, ed. Globo S/A, 1991.

³ No campo da administração política, é interessante observarmos que, como nos mostra Paulo César Gomes, em países europeus “a região tem também um sentido bastante conhecido como unidade administrativa, e neste caso, a divisão regional é o meio pelo qual se exerce freqüentemente a hierarquia e o controle na administração dos Estados (...) sob denominações diversas (Régions, na França, Provincias, na Itália ou Laender, na Alemanha), o tecido regional é freqüentemente a malha administrativa fundamental que define competências e os limites das autonomias dos poderes locais na gestão do território dos Estados Modernos” (Gomes, 1995, p.54). No Brasil, esta escala regional poderia corresponder ao do estado federado, mas face à autonomia municipal, sendo o município ente da federação, a unidade administrativa fundamental se torna o município.

⁴ Na publicação “Textos de Fundamentação”, elaborado pelo IBAM para ser apresentado aos alunos do Curso de Desenvolvimento Local Sustentado, oferecido aos gerentes da Caixa Econômica Federal, dentro do Programa “Caixa – O Banco do Município”, tem-se a seguinte definição: “Deve-se ter claro que quando se fala do *local* fala-se não apenas de um determinado micro-espço físico, como um bairro ou uma comunidade, mas também de um conjunto de bairros ou comunidades de um determinado município. E o *poder local* é o somatório de esforços desenvolvidos pelas forças sociais e econômicas que atuam em seu território, articulados com o Governo Municipal. (Fontes, 1999, p.9).

⁵ Esta, nós sabemos, não é uma questão posta tão recentemente, nem abordada exclusivamente por esses autores. Soja, em seu livro originalmente publicado em 1989, já identificava que “nos últimos vinte anos”, portanto, desde o início da década de 70, “o mosaico padronizado da diferenciação regional subnacional vai se tornando mais caleidoscópico, liberto de sua rigidez anterior”. Por isso, segundo Soja, “a questão regional e a análise da reestruturação regional foram colocadas na agenda política e teórica contemporânea com força renovada”. Daí as inúmeras publicações sobre a temática regional mencionada por Soja em seu livro. Porém, segundo ele, todos buscam se “posicionar numa economia política regional emergente” (Soja, 1993, p.197)

⁶ Tradução livre realizada pelo autor. “The region, long considered an interesting topic to historians and geographers, bus not considered to have any interest for mainstream western social science, was rediscovered by a group of political economists, sociologist, political scientists and geographers”.

⁷ Tradução livre realizada pelo autor. “Today, a new version of this socio-spatial duality is coming into being, one that is global in its reach and meaning, yet is also expressed as a patchwork of highly individualized localities or places. In the present context, I refer to these localities or places by the generic term *region*, by which I mean a geographic area of subnational extent”.

⁸ Segundo Egler (2002, p 185) “existe uma tradição nas ciências sociais de transformar o conceito de região em uma entidade real, que pode ser definida tanto por seus atributos naturais, como também históricos e culturais. Isto, segundo ele, uma reificação do conceito de região, contribui para envolvê-lo em uma camisa de força”.