

# Do desenvolvimento setorial ao desenvolvimento territorial

*Luiz Alexandre Gonçalves Cunha<sup>1</sup>*

---

## RESUMO

O objetivo do artigo é discutir como as concepções de desenvolvimento regional apoiadas em abordagens setoriais foram questionadas em favor de concepções que passaram a incorporar uma preocupação com o espaço geográfico. Para atingir esse objetivo, analisou-se como a visão setorial foi sendo superada a partir da adoção de alguns conceitos que buscavam integrar os setores econômicos, adequando-se à realidade do capitalismo contemporâneo. Nesse caso, os conceitos mais importantes são os de espaço econômico, complexo, cadeias produtivas e o de redes. Todos eles centrados em relações que superam territórios e regiões específicas. As concepções de desenvolvimento regional, marcadas por uma preocupação com fatores endógenos do desenvolvimento, priorizam a busca pela territorialização dos processos de dinamização econômica e social de territórios e regiões. Nesse contexto, novos conceitos ganham importância, como o de cluster, mais conhecido no Brasil pela expressão arranjo produtivo local. Acredita-se que a concepção de desenvolvimento territorial permite considerar essas novas questões de uma forma adequada e a análise realizada procurou demonstrar isso.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento. Desenvolvimento territorial. Desenvolvimento regional.

---

## DO DESENVOLVIMENTO SETORIAL AO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

As concepções de desenvolvimento que incorporam uma perspectiva espacial são defendidas e formuladas partindo-se, quase sempre, de uma crítica a uma perspectiva setorial que está presente nas concepções de desenvolvimento mais tradicionais. Assim, é possível opor essas concepções àquelas que revalorizam a perspectiva territorial.

Essa oposição tem sido enfatizada em especial em trabalhos de cunho propositivo e também em projetos, planos e políticas que se posicionam como defensores da perspectiva espacial ou mesmo se colocam como propostas que incorporam esta perspectiva. Assim, as possibilidades advindas de tal perspectiva têm servido predominantemente na formulação de propostas de ação e transformação de regiões,

comunidades e mesmo setores e segmentos econômicos.

Defende-se que a perspectiva espacial, que fundamenta as diversas concepções de desenvolvimento que a incorporam, tem sido subestimada em trabalhos analíticos, principalmente naqueles voltados para agricultura e o espaço rural. Essa perspectiva depende de um arsenal teórico-conceitual ainda pouco testado em análises regionais da realidade brasileira. Há, nesse caso, uma diferença fundamental das análises regionais tradicionais, porque essas, embora consideradas análises de tipo espacial, derivam de concepções de desenvolvimento setoriais, que na maioria das vezes buscam apenas uma visão espacializada dos fenômenos ou do desempenho de setores e segmentos econômicos específicos. Nesse caso, são os índices de crescimento, produção, produtividade, etc, relacionados à agricultura, indústria, comércio, mão-de-obra, etc, que interessam.

O objetivo central deste artigo é discutir as definições e diferenciações preliminares do que está sendo denominado de desenvolvimento setorial e desenvolvimento territorial. O interesse maior volta-se para os fundamentos teóricos, conceituais e metodológicos e suas possibilidades analíticas.

## DESENVOLVIMENTO SETORIAL

As concepções de desenvolvimento centradas em perspectivas espaciais, normalmente são propostas acompanhadas de críticas às concepções nas quais as perspectivas setoriais são dominantes. É o caso de um texto de Campanhola e Silva, que é um texto propositivo no qual se defende a “noção de desenvolvimento local”. No texto há uma crítica às políticas públicas para o meio rural, as quais, segundo os autores, são “elaboradas com um viés setorial, e sem levar em conta os seus efeitos no desenvolvimento local”. Provocam o surgimento de problemas econômicos e sociais, pois a “fragmentação contribui para o avanço de alguns e para a estagnação de outros setores” (CAMPANHOLA & SILVA, p. 6).

Essa crítica também está presente nas conclusões de um seminário internacional sobre desenvolvimento rural, promovido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, realizado em Curitiba, em março de 1998, quando se chegou a conclusão que “os limites entre os meios rural e urbano estão cada vez mais difusos. Por causa disso, os programas de desenvolvimento e combate à pobreza devem ter uma visão espacial, para que a solução de um problema na cidade não cause outro no campo” (TOLEDO, 1998). Em outras palavras, o que se defende é o rompimento com uma visão simplesmente setorial do desenvolvimento, proposta que acabou chegando a formulação de políticas públicas voltadas para o meio rural. É o caso da proposta de política pública divulgada no documento “Agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento local para um novo mundo rural: política de desenvolvimento rural com base na expansão da agricultura familiar e sua inserção no mercado”. O documento é de 16/03/99 e era uma proposta conjunta do INCRA, vinculado, à época, ao Ministério de Política Fundiária, e da Secretaria de Desenvolvimento Rural-SDR, do Ministério da Agricultura.

A proposta coloca-se num contexto de “revalorização do mundo rural”, a partir de uma “nova concepção do desenvolvimento sócio-econômico, formulada mais num

**quadro territorial do que setorial** [sem grifo original]”. Isso porque “o rural não se confunde com o agrícola e a perspectiva setorial deve ser substituída pela perspectiva territorial, tendo como elemento central as potencialidades específicas de cada local, valorizadas pela dinâmica da globalização” (BRASIL – MEPP/INCRA/MA/SDR, 1999, p. 3). Mas na proposta não se encontra análise sobre como se define esta perspectiva setorial e o que a diferencia exatamente da perspectiva territorial. De qualquer forma, como se trata de uma proposta de política pública voltada para o meio rural, é preciso uma revisão de como essas políticas se insere no padrão que predomina nos dias atuais.

Uma sistematização interessante sobre o tema é definida por Delgado, que classifica as políticas públicas em dois tipos principais: políticas macroeconômicas e políticas setoriais. As políticas macroeconômicas buscam afetar os grandes agregados da economia. Regulam os preços básicos, como a taxa câmbio, as taxas de juros, a taxa de salários e o nível geral de preços. A política macroeconômica desdobra-se em diversas políticas como a fiscal, a monetária, a comercial e a cambial. Dessa forma, o caráter é eminentemente abrangente afetando direta ou indiretamente todos os diversos setores da economia. Assim, essas políticas podem “neutralizar ou inviabilizar o funcionamento das políticas voltadas para a agricultura” (DELGADO, 1998, p. 14-16).

As políticas setoriais são políticas que objetivam influenciar diretamente o comportamento econômico-social de setores específicos da economia nacional (indústria, agricultura, transportes, etc). No que se refere à agricultura, Delgado indica três tipos principais de políticas setoriais: a agrícola, a agrária e a política diferenciada de desenvolvimento rural. A política agrícola afeta os fatores conjunturais e estruturais. Corresponde à política de preços, comercialização, crédito, como também outras de caráter estrutural como a fiscal, de pesquisa e extensão, infra-estrutura, recursos naturais e meio-ambiente. A política agrária tem como objetivo intervir na estrutura de propriedade e da posse da terra, o que a torna eminentemente estrutural. A política agrária pode ser considerada “um instrumento indispensável para que se desencadeie, num país com as características do nosso, um autêntico processo de desenvolvimento rural sustentando e não apenas de desenvolvimento agrícola” (DELGADO, 1998, p. 16-17).

O último tipo de política setorial, segundo Delgado, são as políticas diferenciadas de desenvolvimento rural, as quais se voltam, normalmente, para os segmentos empobrecidos do campesinato não integrados à modernização produtiva. No Brasil, essas políticas tomaram a forma de “políticas de desenvolvimento rural regional”, e indicam certa tentativa de incorporar à perspectiva espacial nas políticas públicas voltadas para o meio rural. Mas não são políticas nos moldes das que, atualmente, classificam-se como políticas de desenvolvimento territorial, como a própria definição de Delgado indica, chamando-as de políticas setoriais. Embora corresponda a abordagens espaciais de caráter regional o viés setorial predomina, pois os objetivos e metas são definidos a partir de variáveis setoriais vinculadas basicamente, no caso, à agricultura.

O exemplo das políticas públicas indica de forma importante a visão fragmentada que se tem das estruturas e processos econômicos e sociais, mas não é suficiente para alcançar todo o significado amplo que contém a oposição entre as perspectivas setorial e territorial, como fundamentos de diferentes concepções de desenvolvimento. Dessa forma, é preciso recorrer-se à divisão da economia em grandes setores e segmentos, como

a clássica divisão em setores primário, secundário e terciário, ou em setores específicos como agricultura, indústria, comércio, etc. Costumam-se também dividir “o social” em grandes setores como educação, saúde, habitação, etc... Assim, os projetos, planos e políticas de desenvolvimento, formulados a partir de uma perspectiva setorial, refletem este perfil fragmentado da realidade e acabam apresentando análises e propondo políticas, planos e projetos voltados para cada um destes setores, e, mesmo quando se persegue uma visão integrada e ampla – como nos grandes planos – a integração é meramente funcional. Isso também foi percebido por Maluf quando ele afirma que “há um forte viés setorial na divisão do aparato governamental, exceto no comando central da economia e finanças” (MALUF, 1997, p.72).

Uma perspectiva setorial também está presente na clássica oposição agricultura x indústria presente nos estudos, planos e políticas que visavam o desenvolvimento econômico, o qual, por sua vez, era visto como sinônimo de crescimento, conforme indica Maluf ao afirmar que “a teoria econômica geral e a maioria dos modelos de desenvolvimento supõem que o crescimento econômico gera efeitos benéficos para todas as camadas da população, no mínimo, através do que se denomina de efeito ‘vazamento’ do crescimento (trickle-down effect of growth)”. O que o leva a constatar que “uma conjuntura de crescimento econômico não raro torna-se o único e suficiente objetivo a ser perseguido, daí originando-se críticas agudas no mais das vezes corretas”. Nesse contexto, o desenvolvimento econômico passa a ter na industrialização o “vetor quase exclusivo”, no que se refere a “experiência latino-americana, mas não só dela”, o que leva Maluf a concluir que “desenvolvimento era sinônimo de industrialização que, por sua vez, seria o instrumento principal da modernização das sociedades porque portadora de avanços materiais e indutora de transformações nas relações sociais, ambos sob o dinamismo das inovações técnicas” (MALUF, 2000, p.4-6).

Recorrendo-se a um estudo importante sobre desenvolvimento e crescimento econômico de Baldwin, pode-se constatar a filiação à perspectiva setorial e de integração funcional entre agricultura e indústria, no capítulo “políticas de desenvolvimento nos principais setores econômicos”, no qual o autor afirma: “a questão-chave é como aumentar o nível de produtividade no setor agrícola. Tal aumento não é apenas necessário para elevar simplesmente os padrões de vida, mas também para fornecer o excedente agrícola requerido para financiar a atividade manufatureira acrescida. Contudo, até anos relativamente recentes, a maior parte dos países em desenvolvimento tendia a sacrificar o desenvolvimento agrícola em esforços de industrialização” (BALDWIN, 1979, p.93).

Nesse argumento, a perspectiva setorial está presente, em primeiro lugar, na escolha de uma variável que é abordada numericamente e elevada a uma “questão-chave”. É assim que o aumento da produtividade do setor agrícola é visto isoladamente, sem nenhuma preocupação em contextualizar as questões que envolvem tal meta, em termos culturais, políticos, fisiográficos, educacionais, entre outros. Além disso, este aumento exerce um papel que é basicamente o de financiar um outro setor, no caso o manufatureiro, mostrando que a integração, quando há, é notoriamente funcional e quase mecânica.

Delgado indica exatamente “no que deu” esta visão aplicada ao caso brasileiro, quando conclui – num artigo importante sobre a inserção da agricultura nos sucessivos planos de desenvolvimento brasileiros – que “é evidente que, em todos os planos, a

agricultura ocupa uma posição subordinada, conseqüência do nítido predomínio da industrialização como motor básico do crescimento econômico a partir da década de 50” (DELGADO, 1998, p. 104).

A perspectiva setorial está presente até mesmo nas tentativas de abordar a questão do desenvolvimento pelo prisma regional, conforme os enfoques regionais que predominaram nas décadas de 1960 e 1970, mas que ainda hoje influenciam um bom número de pesquisadores e planejadores. Essa corrente teve em Perroux - e seus conceitos de espaço econômico, pólo de crescimento e região motriz – sua grande fonte de inspiração.

O conceito de espaço econômico de Perroux apresenta uma perspectiva setorial, na medida em que ele é definido a partir de variáveis específicas e os planos de atuação de empresas e Estados. Perroux inspirou-se na matemática e a diferença que ele faz entre o espaço euclidiano (concreto) e o espaço abstrato. Esse último permite considerar que “existem (...) tantos espaços quantos os sistemas de relações abstractas que definem um objeto”. É a partir de uma “transposição pura e simples desta distinção entre o espaço euclidiano e os espaços abstratos”, que Perroux conclui que é possível distinguir “tantos espaços econômicos quantos os objetos da ciência econômica e as relações abstractas definidas por cada um deles” (PERROUX, 1967, p. 146).

Os enfoques regionais fundamentados no conceito de espaço econômico definem as regiões por variáveis específicas relativas aos diversos setores econômicos e sociais. Assim, há uma fragmentação do objeto de análise e o todo é visto apenas como uma soma das partes, as quais se organizam de uma forma sistêmica e hierárquica, comandadas por um centro dominador e, destarte, polarizador e dirigente. Cada variável e cada setor é analisado separadamente, e as sínteses que daí resulta, acabam correspondendo as tentativas de integração mecânicas e funcionais. Defende-se que se trata de abordagens que se fundamentam numa perspectiva setorial, não obstante o interesse em buscar uma visão espacializada dos fenômenos e uma preocupação com a dinâmica regional da economia.

## DOS SETORES AOS COMPLEXOS

Em termos principalmente analíticos e no que se referem aos estudos sobre a agricultura, pôde-se avançar muito no sentido de superar os entraves da perspectiva setorial, ao se recorrer às noções de complexo e cadeia, transformando-as em conceitos bem definidos e passíveis de serem aplicados à economia. Esses conceitos buscam captar os fluxos econômicos entre os diversos setores e segmentos, os quais formam encadeamentos técnico-produtivos de tipo sistêmico, que funcionam como redes de relações entre empresas e produtores.

Esse tipo de abordagem justifica-se porque a evolução do capitalismo nas últimas décadas aprofundou o processo de divisão social do trabalho, resultando numa especialização crescente dos diversos setores produtivos, o que tornou o mercado capitalista cada vez mais amplo e complexo. Com isso, os tradicionais setores econômicos aumentaram as relações entre si, de tal forma que a própria divisão clássica em setores primário, secundário e terciário diminui a sua utilidade teórica e prática. Nesse contexto,

surgiu a noção de complexo na década de 1950, inicialmente em trabalhos hoje clássicos de estudiosos como Leontief, Hirschmann e o próprio Perroux. Abordar a agricultura a partir deste enfoque tornou-se bastante comum na década de 1980, e Wilkinson informa que “os estudos sobre cadeias agroindustriais e o complexo agroindustrial na América Latina (Arroyo, Vigorito) e no Brasil (Sorj, Muller), retomando de fato *insights* já desenvolvidos em Kautsky” (WILKINSON, 2000, p. 12), possibilitaram a formação de uma corrente denominada por Wilkinson de enfoque agroindustrial. Nessa mesma linha, mas enfatizando a questão da integração em diferentes níveis presente nos conceitos de complexo agroindustrial e cadeia agroindustrial, Cunha preferiu denominar de corrente integracionista (CUNHA, 1988, p. 76) ao conjunto de autores adeptos deste enfoque.

Silva identifica duas acepções principais no uso da noção de complexo. Primeiro, quando se tenta segmentar “um conjunto de atividades inter-relacionadas, agregadas por um ou mais critérios previamente definidos”. Segundo, ao se buscar para efeito de análise, “relações multideterminadas de encadeamento, coordenação ou controle entre os seus vários elementos, membros e/ou etapas do processo” (SILVA, 1996, p. 62).

Em linhas gerais, as abordagens vinculadas às noções de complexos e cadeias remontam aos trabalhos de Leontief, criador da análise de imput-output (insumo-produto), que permitiu o desenvolvimento de um enfoque macroeconômico baseado em dados reais. A partir de uma análise matemática, Leontief criou um “quadro econômico”, que lembra a idéia original do fisiocrata Quesnay, no qual “a economia é descrita em termos de circulação, isto é, como um sistema integrado de fluxos e transferências de insumos e produtos de um setor a outro de produção industrial”, como ensina Sandroni, o qual também indica que os setores trocam insumos em cadeias produtivas cada vez mais amplas e complexas. Dessa forma, “é possível detectar as conseqüências que uma mudança num setor da economia traz para outros setores e para o conjunto” (SANDRONI, 1985, p. 239). É evidente uma preocupação em captar as relações inter-setoriais, o que significou um avanço, mas é a perspectiva setorial que ainda fundamenta toda esta operação teórico-metodológica. Dentro dos objetivos já definidos de opor esta perspectiva à territorial, ressalta-se que a influência de Perroux na utilização de um determinado tipo de conceito de complexo foi decisiva, e Silva chega mesmo a afirmar que do conceito de complexo de indústria de Perroux, “deriva o conceito de complexo industrial ou de agrupamento industrial, na medida em que se abstrai a dimensão espacial que lhe imprimiu originalmente (...) e se mantém apenas os vínculos insumo-produto, como na matriz de Leontief” (SILVA, 1996, p. 64). Aqui, começa-se a penetrar no que efetivamente interessa que é uma espécie de transição da perspectiva setorial para a territorial. Isso porque, os estudiosos e planejadores interessados em um enfoque regional do desenvolvimento não fizeram a tal abstração da “dimensão espacial” e tentaram dar importância a esta dimensão, o que acabou criando uma corrente de “regionalistas” interessados por desenvolvimento e, destarte, planejamento. Esta corrente já foi comentada anteriormente, como aquela que recorreu a um enfoque regional, sob forte influência de Perroux. Nesse ponto, os problemas não são poucos, pois ocorreu certa distorção do pensamento perrouxiano, principalmente na aplicação que se tentou fazer à realidade dos países subdesenvolvidos. Storper percebeu esta questão ao se fixar nas causas da territorialização das atividades econômicas numa economia global:

Em termos econômicos, a investigação se tem concentrado nos conceitos de economias externas, localizacionais ou de aglomeração. O ponto de partida para grande parte desse raciocínio é a teoria do espaço econômico de Perroux, no sentido de estreitar ligações entre atividades, seja na forma de insumos-produtos, seja no sentido de tecnologias intimamente relacionadas a necessidades de insumos. Durante as últimas décadas, dedicou-se muito esforço à teorização e medição do relacionamento entre espaço econômico e espaço territorial. Entretanto, em muitos casos, os teóricos supõem incorretamente que o espaço econômico se relacione diretamente com o espaço territorial; as fracassadas histórias de política de desenvolvimento econômico regional, sobretudo em países do Terceiro Mundo, atestam esse uso incorreto dos ensinamentos de Perroux. (STORPER, 1994b, p. 16-17)

Além do mais, os conceitos de complexos e cadeias têm uma expressão espacial que os aproximam fortemente do conceito de **rede**, o qual, por sua vez, não deixa de representar uma espécie de espaço econômico nos moldes do definido por Perroux, quando se trabalha com variáveis econômicas. Isso porque, como afirma Dias, “os fluxos, de todo tipo – das mercadorias às informações pressupõem a existência das redes” (DIAS, 1995, p. 148). Se se entendem fluxos como a materialização de determinadas relações fica bastante evidente a sinonímia entre rede e espaço econômico. Isso porque, ao explicar um dos tipos de espaço econômico Perroux afirma:

A empresa ocupa, em primeiro lugar, um espaço definido como conteúdo dum plano. Este plano é o conjunto das relações estabelecidas entre a empresa e, por um lado, os fornecedores de input (matéria-prima, mão-de-obra, capitais) e, por outro lado, os compradores de output (compradores intermediários, compradores finais) (...) Largamente independente do espaço vulgar, o espaço econômico da empresa é, por conseguinte, e em primeiro lugar, **um conjunto de relações que definem o plano da unidade e o plano das outras unidades** [sem grifo no original]. (PERROUX, 1967, p. 150)

Assim, complexos, cadeias, redes e espaços econômicos como expressões espaciais, apresentam um fundamento comum, que é aquele explicitamente apontado por Perroux, quando ele afirma que o seu conceito de espaço econômico “ajuda-nos já fortemente na interpretação dos inumeráveis factos de **deslocalização** das actividades económicas no mundo contemporâneo” (PERROUX, 1967, p. 146). Para compreender esse argumento de Perroux, é preciso conhecer a sua motivação política mais profunda, que ele expõe de forma resumida quando afirma:

Não é exagerado dizer que permanecemos obcecados pelo **espaço vulgar** e pela **localização vulgar**. Esta obsessão acarreta conseqüências desagradáveis e mesmo trágicas: alimenta e envenena os diferendos de carácter territorial numa época em que nações e classes são convidadas, pela própria evolução, a **desvalorizar as fronteiras** e a tornar tanto quanto possível compatíveis os planos de emprego de recursos económicos e humanos que são **deslocalizados**, não só pelos progressos da nossa técnica, como também pelos progressos da nossa representação científica do mundo. (PERROUX, 1967, p. 152)

E ele chega a ser politicamente mais explícito ao defender que “a análise corrente reporta as suas conclusões a um espaço vulgar limitado por fronteiras políticas, isto é, **aceita fundamentalmente os próprios limites que cumpre desvalorizar**” (PERROUX, 1967, p. 152).

Ele é explícito na mensagem contida, mas mais ainda pelo grifo, o qual significa importância conferida a algo que parece antecipar em muito Ohmae (OHMAE, 1996). Mas é possível relacionar Perroux à nossa época de globalização de forma ainda mais pertinente destacando um outro argumento exposto por ele:

Gostaria que se escrevesse uma breve história do liberalismo na perspectiva da **dissociação dos espaços econômicos e humanos** ou, se preferir, da **deslocalização das unidades e relações econômicas**. Chegar-se-ia possivelmente à conclusão de que o contributo mais notável e essencial do liberalismo não disse respeito à emancipação do indivíduo nem ao cosmopolitismo, como muitas vezes se afirmou, mas a uma **intuição verdadeiramente decisiva** relativamente aos espaços abstractos (...) [o liberalismo] esboçou a via em que nos é possível formular e resolver o problema do nosso tempo: **a superação da nação e da economia nacional**”. (PERROUX, 1967, p. 161-162)

Escrevendo em 1950, Perroux estava interessado, antes de tudo, em fazer uma defesa contundente de um processo que se iniciava naquele momento que era o projeto da União Européia, tendo em vista que as resistências eram bem significativas naquela época. Mas acabou saindo muito bem na foto dos arautos da globalização. Isso tudo interessa na medida em que permite contextualizar os princípios da deslocalização ou desterritorialização das atividades econômicas, indicando-nos que eles são histórica, geográfica, ideológica e teoricamente determinados. O mais importante é que eles são também fenômenos concretos e que têm um peso considerável na problemática do desenvolvimento e, muito mais ainda, na questão do desenvolvimento regional.

Os conceitos que têm a deslocalização como princípio, e que visam compreendê-la enquanto fenômeno importante da economia, apresentam uma expressão espacial, mas que não é suficiente para dar conta de toda a complexidade que envolve a questão do desenvolvimento regional. No que se refere ao conceito de complexo agroindustrial, pôde-se comprovar isto numa pesquisa que se fez sobre “o complexo agroindustrial de Ponta Grossa” (CUNHA, 1999), na qual se percebeu as dificuldades de desdobrar espacialmente este conceito quando a preocupação é essencialmente com o desenvolvimento regional, dentro de uma visão espacialmente atualizada pelas concepções de desenvolvimento recentes que incorporam a perspectiva espacial/territorial.

É verdade que se tem incentivado a utilização do conceito de Complexo Agroindustrial e congêneres, em abordagens voltadas para o planejamento e desenvolvimento regional. É o caso de Batalha que, inclusive, considera que uma das principais utilizações do conceito de Cadeia de Produção Agroindustrial ocorre quando se faz análises e formulações de políticas públicas e privadas, após a identificação de elos fracos nas cadeias, e que caberia ao Estado, formular políticas de recuperação e dinamização desses elos. De acordo com o que se considera como elo fraco, está aberto um caminho para aplicação de políticas de desenvolvimento. É exatamente isto que Batalha propõe

quando afirma que “no estabelecimento de políticas **desenvolvimentistas regionais** [sem grifo no original], um dos trabalhos do analista seria identificar os elos da cadeia complementares às atividades já existentes na região e estimular seu desenvolvimento através de mecanismo governamentais pertinentes” (BATALHA, 1997, p. 38).

Constata-se que Batalha insiste na questão dos elos fracos sem definir exatamente o que vem a ser isso. Mas pode até ser que ele pense numa opção de política de desenvolvimento que parte da base local e regional, bem ao contrário, das políticas industriais que prevalecem em diversos estados e municípios brasileiros, as quais, em termos de desenvolvimento regional, buscam atrair “grandes firmas”, que “poderiam atuar como impulsionadoras do desenvolvimento do conjunto da cadeia” (BATALHA, 1997, p. 38-39). O problema aqui é muito simples e se resume ao seguinte: e se a cadeia e/ou o complexo não se localizarem – como normalmente acontece – todo eles numa região específica? Isso acontece porque as firmas que os integram, funcionam muito mais como nós, de uma rede, que pontualizam os fluxos materializados da cadeia. Em outras palavras, os seus planos de atuação são basicamente deslocalizados formando espaços econômicos do tipo perrouxiano. Nesse ponto, é importante recorrer a Dias, quando ela afirma que “as redes não vêm arrancar territórios ‘virgens’ de sua letargia, mas se instalam sobre uma realidade complexa que elas vão certamente transformar”, mas, por outro lado, é ainda esta autora que lembra como a rede “no lugar de abrir os ferrolhos (...) pode favorecer a rigidez de antigas solidariedades” (DIAS, 1995, p. 158).

Em termos econômicos, pode-se estudar isto como a incapacidade que mesmo as grandes firmas (as indústrias motrizes de PERROUX) podem apresentar para provocar movimentos de territorialização de atividades econômicas, em regiões nas quais se localizam, e, destarte, de desenvolvimento territorial, conforme a definição de Storper (1994).

Para os objetivos deste artigo, o importante é reter que os conceitos de complexo, cadeia, rede e espaço econômico buscam superar os entraves da perspectiva setorial de análise, através de uma bem sucedida tentativa de melhor entender as relações entre setores e segmentos, materializados em fluxos entre empresas e produtores, o que corresponde também às relações entre regiões e países.

No entanto, embora todos estes conceitos tenham uma expressão espacial, ela é insuficiente para fundamentar análises regionais que se vinculam às atuais concepções de desenvolvimento que incorporam um viés espacial/territorial. Principalmente, porque captam, antes de tudo, os fenômenos de deslocalização ou desterritorialização presentes na economia, e pouco tem para contribuir quando a preocupação é, justamente, com os fenômenos contrários. Assim, para superar essa insuficiência, surgem noções e conceitos que procuram preencher esta lacuna, no sentido de melhorar as análises regionais e, destarte, as propostas de desenvolvimento regional. É o caso do conceito de **cluster**, que no Brasil vem assumindo a denominação de **Arranjo Produtivo Local-APL**.

## DOS COMPLEXOS AOS CLUSTERS

Segundo Ramos, um cluster é “uma concentración sectorial y/o geográfica de



empresas em las mismas actividades o em actividades estrechamente relacionadas, com importantes y cumulativas economias externas, de aglomeración y especialización – de produtores, provedores y mano de obra especializada, de serviços anexos específicos al sector – com la posibilidad de acción conjunta em búsqueda de eficiência coletiva” (RAMOS, 1998, p. 4).

Para Wilkinson, o conceito de cluster confunde-se com a idéia de aglomeração econômica, e tem a sua origem no conceito de Distrito Industrial-DI, conforme o modelo popularizado pela experiência da chamada Terceira Itália. Wilkinson indica que o conceito de cluster vem sendo muito utilizado pela CEPAL, que o considera importante no contexto de determinadas estratégias de desenvolvimento regional (WILKINSON, 1999<sup>a</sup>).

Buscando caracterizar os clusters, Wilkinson afirma que é fundamental neste conceito a questão das sinergias possíveis entre empresas, produtores e instituições numa região considerada. Ele afirma também que o conceito de cluster torna-se cada vez mais uma unidade analítica própria para abordar setores não dominantes, tentando torná-los viáveis como atores integrados a projetos de desenvolvimento regional (WILKINSON, 1999<sup>a</sup>).

Como já se afirmou, o conceito de cluster aproxima-se do conceito de DI, se se considera, por exemplo, a definição de Benko, segundo a qual um DI é “uma entidade sócio-territorial que se caracteriza pela presença ativa de uma comunidade humana e de uma população de empresas num espaço geográfico e histórico. No distrito, a comunidade e as empresas tendem a se reunir”. Benko afirma ainda que, segundo uma versão mais atualizada, um DI de tipo marshalliano é definido como “o lugar onde se reúnem condições de densidade de população, de infra-estrutura e de **atmosfera industrial** que são, ao mesmo tempo, a causa e o efeito dessa parte dos rendimentos crescentes que não se explica nem pelas economias de escala nem pelas características materiais das novas tecnologias” (BENKO, 1996, p. 229).

Sem muito rigor, o conceito de cluster tem sido aplicado as mais diversas regiões e concentrações de atividades específicas. Haddad, por exemplo, define como clusters a suinocultura do oeste de Santa Catarina e a fruticultura do vale irrigado do São Francisco (HADDAD, 1998). Ramos cita a economia calçadista de Novo Hamburgo, a indústria de computadores da Irlanda, a indústria eletrônica da Escócia, a indústria florestal da Finlândia e diversos setores na Emilia Romagna (Itália), Baden Wurtumberg (Alemanha), Vale do Silício e da Rota 128 (EUA), da microeletrônica (Taiwan). Nos países subdesenvolvidos, o da eletrônica e software (Índia) e o de instrumentos cirúrgicos simples (Paquistão) (RAMOS, 1998, p. 5-6).

O cluster como unidade analítica pode fornecer a “chave” de como explicar o dinamismo destas regiões, tornando-se, então, relevante para fundamentar políticas desenvolvimentistas. Nesses termos, é que Wilkinson defende que pode ser importante abordar setores não dominantes a partir do conceito de cluster. A referência a “setores não dominantes” permite a conclusão de que os clusters podem ser classificados em determinados níveis. Ramos divide os clusters em maduros e incipientes. Esses últimos podem corresponder a “setores não dominantes”, próprios para se tornarem objetos de políticas e projetos de desenvolvimento regionais. Como afirma Ramos, “es evidente el potencial de desarrollo que ofrece para la región una estrategia de desarrollo simplar que

potencie la formación de los **clusters** actualmente incipientes” (RAMOS, 1998, p. 23).

Assim, acredita-se que o conceito de cluster, pode ser a melhor expressão econômica para abordar aspectos relacionados a competitividade, sinergia, inovação, territorialização, entre outras, em termos de uma região específica. Com isso, pode-se superar a preocupação relatada por Wilkinson sobre uma exagerada “politização da economia”, presente nas abordagens políticas sobre a agricultura familiar baseadas nas questões de poder e “relações de força”, as quais “se recusam em considerar temas relacionados com a eficiência produtiva” (WILKINSON, 1997, p. 26). Ele entende que a “atividade econômica se integra aos processos sociais”, mas, por outro lado, ele sabe também que, as opções econômicas, estão “longe de serem ilimitadas” (WILKINSON, 1997, p. 48). Dessa forma, como as opções econômicas não são “ilimitadas”, é importante uma unidade analítica eminentemente econômica, mas que se integra numa perspectiva espacial/territorial, para contribuir em análises espaciais/regionais, que objetivam fundamentar políticas e projetos de desenvolvimento. Essa unidade é o cluster que pode permitir as análises nas quais as dimensões políticas, culturais e sociais são centrais, exatamente como deve ocorrer em abordagens baseadas numa perspectiva territorial.

Uma questão importante que é destacada por Nadvi e Schmitz constitui um ponto de partida importante, já que os autores procuram focalizar a evolução crítica das possibilidades de crescimento e de competitividade das médias e pequenas empresas nos países **em desenvolvimento**, isso tudo “à la lumière du modèle de district industriel”. Eles trabalham com o conceito de Distrito Industrial como sinônimo de cluster, associado às noções de “sistemas produtivos regionais”, “sistemas industriais locais” e de “industrialização local endógena”.

As possibilidades de renovação analítica e propositiva que derivam destes enfoques são muito significativas. Um exemplo importante é o que se pode destacar de um argumento exposto por Nadvi e Schmitz: “cette approche débouche aussi sur une nouvelle perspective de politique économique. On passe d’une orientation centrée auparavant sur l’assistance individuelle aux entreprises à une conception qui privilégie, une stratégie de soutien aux agglomérations d’entreprises” (NADVI; SCHMITZ, 1996, p. 103-105).

O trabalho destes autores aborda também as relações entre firmas nos clusters, a questão da cooperação horizontal e o papel do Estado. Nesse ponto, extrapola-se as questões diretamente econômicas e se faz referência a questões culturais e políticas, as quais podem ser decisivas. Uma análise regional do processo de desenvolvimento paranaense que integre todas estas possibilidades ainda está por ser feita. Efetivamente, no Brasil, isso não diz respeito apenas ao Paraná e, nesses termos, é muito sugestiva a observação de Nadvi e Schmitz, quando afirmam que “em ce qui concerne le pays en développement, notre connaissance à propos du rôle des facteurs socio-culturels dans l’évolution des districts industriels est très limitée” (NADVI; SCHMITZ, 1996, p. 113).

A referência a fatores sócio-culturais, entendidos como os políticos, culturais, religiosos, étnicos, entre outros, torna absolutamente necessária a ampliação do arsenal teórico-conceitual que se deve recorrer para fundamentar uma análise regional, em conformidade com uma perspectiva espacial/territorial.

Os trabalhos analíticos e propositivos ligados às concepções de desenvolvimento

que incorporam esta perspectiva, mostram-se bastante ecléticos. Um exemplo bastante interessante é a análise de Sérgio Schneider sobre a região do Rio Grande do Sul que abriga o “cluster” coureiro-calçadista. O autor recorre a experiência da Terceira Itália através do conceito de industrialização difusa. Da França, ele aproveita os estudos relacionados ao conceito de pluriatividade, e, de Portugal, ele resgatou o conceito de espaços periurbanos, os quais não são nem totalmente urbanos, nem completamente rurais. O resultado foi uma análise regional bastante interessante, de uma região que chama atenção de pesquisadores dos mais diversos países, pois representa um exemplo típico de cluster relativamente bem sucedido, em países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento (SCHNEIDER, 1999).

No entanto, as abordagens fundamentadas nos conceitos de cluster e DI de tipo marshalliano, como caminho privilegiado para permitir, respectivamente, a inserção de Pequenas e Médias Empresas-PMEs no movimento geral da globalização ou, por outro lado, como relacionados a espaços inovadores de acumulação flexível pós-fordista, nos quais grandes empresas teriam condições para promoverem processos de reestruturas nos seus modelos produtivos e organizacionais fordistas, vem sendo objeto de críticas, principalmente, no sentido de expor uma certa aplicação abusiva e superficial daqueles conceitos na relação que se procura fazer entre espaço e desenvolvimento.

Nesses termos, pode-se recorrer a Fernandez que sistematiza as principais críticas às abordagens sobre desenvolvimento regional baseadas no “enfoque regionalista y a la expansión global de los DI” (FERNANDEZ, 2004). Ele defende que há cinco aspectos centrais contidos nas críticas, os quais são resumidos aqui, buscando destacar os argumentos fundamentais do autor: primeiro, ele chama atenção para a ambigüidade conceitual relacionada a se considerar como DI qualquer aglomeração de PMEs; segundo, refere-se a uma certa desconsideração com as especificidades históricas, as quais, em muitos casos, inviabilizam relacionar diferentes casos, com os exemplos clássicos, especialmente aqueles representados pela “Tercera Itália e el Silicon Valley”; terceiro, lembra que é questionável, considerar os cluster e DIs “como el surgimiento de sistemas productivos- territoriales homogeneizados por similares fundamentos organizativo-funcionales”, deixando, por outro lado, de partir da “profunda heterogeneidad que tiene lugar em la constitución y trayectoria de los diferentes sistemas productivo-territoriales”; quarto, o enfoque regionalista aborda os DIs (e se pode acrescentar, que também os clusters) de uma forma estática não priorizando as diversas dinâmicas que podem atingir os diferentes atores, gerando movimentos de ascensão e/ou decadência das aglomerações de empresas afins ou não; por último, faltaria as abordagens centradas nos conceitos de DI e cluster, um enfoque da especialização flexível partindo dos novos movimentos de recrudescimento da concentração de capitais, permitindo perceber que são as grandes transnacionais os protagonistas mais importantes das transformações, que as tornam, cada vez mais, dominantes nos processos de reprodução global, o que não se coaduna com a tendência em considerar as PMEs como atores estratégicos nesse contexto (FERNANDEZ, 2004, p. 14).

No mesmo sentido crítico, Martin e Sunley são ainda mais incisivos e até destilam certa dose de ironia, pois identificam nas abordagens analisadas, algumas que apresentam concepções caóticas e que resultam numa espécie de panacéia no uso do conceito de cluster em políticas desenvolvimentistas. As críticas gerais destes autores encaminham-se na

mesma direção daquelas sistematizadas por Fernandez, servindo para que aqueles críticos proponham uma espécie de desconstrução do conceito de cluster (MARTIN; SUNLEY, 2003).

No entanto, não se objetivou neste artigo, aprofundar a discussão teórica sobre a efetividade dos conceitos considerados, mas apenas demonstrar e discutir como se pode identificar uma determinada evolução conceitual que procurou dar conta da relação espaço e desenvolvimento, tendo como preocupação o desenvolvimento regional. Sem dúvida, diante das críticas formuladas aos enfoques regionalistas contemporâneos novas propostas teórico-conceituais estão sendo construídas, como a defendida pelo próprio Fernandez (2004), quando procura relacionar “densidade institucional, innovación colectiva y desarrollo de las cadenas de valor local”, com uma dinâmica relacionada a um “triângulo estratégico en la evolución de los enfoques regionalistas durante los ‘90s”. O que está em jogo, certamente, é a busca por uma melhor compreensão do desenvolvimento endógeno e Fernandez busca trabalhar com um enfoque “heurístico”, pois tem “intentado dar cuenta de la emergencia de un triángulo de elementos que, operando em forma coordinada, aparecen como fundamentos no sólo para emprender estrategias comparadas destinadas a analizar la evolución de las fortalezas y debilidades de las economías locales, sino también para orientar aquellas políticas públicas que colocan el desarrollo regional como un objetivo prioritario” (FERNANDEZ, 2004, p. 31).

Dessa forma, parte-se para analisar uma concepção de desenvolvimento que tenta incorporar uma perspectiva espacial/territorial, a qual se apresenta como bastante influente nas políticas públicas que estão sendo propostas e implementadas em diversos segmentos preocupados com as questões relacionadas ao desenvolvimento, não apenas no Brasil, mas também em outros países e entidades regionais. Trata-se da concepção de desenvolvimento territorial, na qual se procura considerar os conceitos que permitem rever a relação que se considera central neste texto entre espaço e desenvolvimento.

#### DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: BUSCANDO UMA RELAÇÃO ENTRE ESPAÇO E DESENVOLVIMENTO

Podem-se identificar pelo menos três importantes concepções de desenvolvimento definidas a partir de uma perspectiva espacial, quais sejam as de desenvolvimento territorial, desenvolvimento sócio-espacial e desenvolvimento local. Todas elas podem ser analisadas como inseridas num movimento mais amplo de “reafirmação de uma perspectiva espacial crítica na teoria e na análise sociais contemporâneas” (SOJA, 1993, p. 7). Discutiú-se essa questão num outro artigo, no qual a influência da perspectiva defendida por esse autor é relacionada à própria proposta de desenvolvimento sócio-espacial (CUNHA, 1998). Nesse artigo, analisa-se como a perspectiva espacial encontrou óbices para se impor frente as concepções historicistas e economicistas de abordar as questões relacionadas à problemática do desenvolvimento. É em virtude de dificuldades de ordens teóricas, conceituais, metodológicas e mesmo epistemológicas, que a percepção de Perroux é correta, quando em 1950, ele constatou que “o espaço tem provavelmente dado lugar a uma literatura técnica menos precisa e vasta do que a do tempo” (PERROUX, 1967,

p. 147), não obstante a observação de Cardoso de que “é provável que a noção de espaço tenha sido percebida pelos seres humanos antes da de tempo” (CARDOSO, 1998, p.7).

Incorporar a perspectiva espacial em análises regionais significa uma tentativa de superar inúmeras dificuldades, tendo em vista que todos os elementos passíveis de serem contemplados por esta perspectiva apresentam uma carga de complexidade bastante significativa. A questão da simultaneidade, da diversidade, do caráter integrador e de síntese, da interação homem-natureza, da superação das distâncias, da territorialização e deslocalização das atividades econômicas, da dimensão territorial do desenvolvimento, são alguns destes elementos, e precisam ser considerados. Neste artigo, priorizou-se a discussão sobre a concepção de desenvolvimento territorial, pois é aquela que vem influenciando de maneira mais ampla as políticas públicas desenvolvimentistas, tanto na Europa quanto no Brasil.

## DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

A concepção de desenvolvimento territorial vem assumindo uma importância bastante significativa nos projetos, planos, políticas e análises propositivas sobre a questão do desenvolvimento considerado regionalmente. Esta concepção é construída a partir da preocupação em captar a **dimensão territorial do desenvolvimento**. Sobre essa dimensão Abramovay afirma que “não se trata de apontar vantagens ou obstáculos geográficos de localização e sim de se estudar a montagem das **redes, das convenções, em suma, das instituições** que permitem ações cooperativas – que incluem, evidentemente, a conquista de bens públicos como educação, saúde, informação – capazes de enriquecer o tecido social de uma certa localidade”. O conceito que fundamenta esta dimensão é o de território, o qual segundo Abramovay, “representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico”. Na verdade, não tão desconhecido assim, já que no território se faria presente, segundo ainda Abramovay, “o fenômeno da **proximidade social** que permite uma forma de coordenação entre os atores capaz de valorizar o conjunto do ambiente em que atuam e, portanto, de convertê-lo em base para empreendimentos inovadores” (ABRAMOVAY, 1998, p. 2-7).

Wilkinson defende que, neste caso, o território passa a ser visto como um “ator”, no qual a proximidade e aglomeração permitem a diminuição da incerteza, que por sua vez, num verdadeiro círculo virtuoso, favorece a proximidade e a aglomeração dos atores econômicos e sociais (empresas, produtores e outros). Wilkinson defende que a visão tradicional neoclássica de território como consequência é superada pelo reconhecimento da importância primeva e seminal do território em processos de desenvolvimento. O que é colocado em evidência neste caso são os ativos relacionais e coordenacionais, e não apenas os recursos naturais e humanos e os atributos de localização e setoriais, algo que Wilkinson também destaca como fundamental (WILKINSON, 1999). A referência básica é a obra de Storper, que vê as regiões e os territórios como espaços de relações e convenções decisivas para a evolução da produção, da tecnologia e, destarte, do próprio desenvolvimento.

Fixando-se apenas no que se refere às relações entre desenvolvimento, inovação e território, Rama destaca a tese que defende ter as inovações “em gran medida, uma dimensión espacial de modo que las empresas tenderían a estar comparativamente más influidas por fluentes de conocimiento com las cuales tienen um contacto estrecho, a veces cotidiano” (RAMA, 1998, p. 13). A dimensão espacial/territorial permite ter-se uma visão integrada da inovação, na qual “a elaboração e difusão de conhecimento, know-how e as qualificações técnicas ocorrem de forma cumulativa através da multiplicação de vínculos multidirecionais e simultâneos, envolvendo indivíduos, empresas e instituições”, conforme o que defende Quandt, o qual afirma que a concentração geográfica dos atores “promove a especialização, interdependência coletiva do sistema de inovação, facilitando os fluxos de informação, diminuindo os custos transacionais e diluindo os custos e riscos associados a mudança tecnológica” (QUANDT, 1997, p. 19).

Essas possibilidades da “região ou território” como fatores fundamentais de dinamização sócio-econômica permitem a formulação de projetos e políticas que visem explorar este potencial, mas mais do que isto, abrem perspectivas de análises espaciais-regionais, através das quais se podem superar velhas dicotomias como as que opõem o urbano ao rural, a cidade ao campo, e o desenvolvimento urbano ao desenvolvimento rural. Isso porque, todos estes conceitos são de “**natureza territorial e não setorial**” [sem grifo no original]. Assim, ao se abordar o desenvolvimento territorial, a partir de uma preocupação com o desenvolvimento rural especificamente, Abramovay defende que a “unidade de análise não são os sistemas agrários nem os sistemas alimentares”, mas sim “as economias regionais”, o que o leva a concluir que “desenvolvimento rural é um conceito espacial e multi-setorial” (ABRAMOVAY, 1999, p. 10-11).

Na verdade, há certa contradição nesta conclusão, pois se se considera que os conceitos de desenvolvimento rural e urbano podem ser abarcados pelo de desenvolvimento territorial, “abusar” daqueles pode significar abrir mão do que há de melhor neste, que é a visão integrada, a qual é um elemento fundamental da perspectiva espacial, que, justamente, se quer preservar. Ora, se o que deseja é substituir a perspectiva setorial pela territorial, nos projetos de desenvolvimento e análises espacial-regionais, para que enfatizar uma espécie de “setorialização” do espacial, de certa forma presente nos conceitos de urbano, rural, desenvolvimento urbano e desenvolvimento rural? Evidentemente, quando a preocupação não é, especificamente, com a questão do desenvolvimento em geral ou com desenvolvimento territorial-regional em particular, não se define nenhuma “contra-indicação” na consideração daqueles conceitos. Assim, é preciso que fique bem claro: a crítica em se trabalhar com aqueles conceitos é exclusiva para os pesquisadores e planejadores, que estão tentando fazer relacionar desenvolvimento e território, os quais são conceitos intrinsecamente dependentes de enfoques “multis” (setoriais, dimensionais, escalares e disciplinares). É assim, que se permite preservar a visão integrada, e com isso, como defende Vilela, “encontrar um lugar e uma explicação, como um todo coerente, que reúne todas aquelas partes da realidade que têm sempre permanecido fora de nossos modelos, na esperança de que ao ignorá-los ou os considerar como anomalias, eles desaparecessem” (VILELA, 1998, p. 27). Contextualizando essa afirmação aos objetivos perseguidos por Vilela, não resta dúvida que ele se refere a um determinado segmento da agricultura e dos produtores rurais.



A perspectiva territorial e sua incorporação em propostas e análises requerem uma série de mudanças em diversos aspectos ligados à atuação dos pesquisadores e planejadores. Em primeiro lugar, no próprio processo de produção e aplicação do conhecimento ligado às ciências sociais. É o que defende Vilela ao afirmar que “as disciplinas que até agora trataram a questão do desenvolvimento rural do ponto de vista setorial, ao disporem-se a adotar uma perspectiva territorial, terão que praticar esse exercício de crítica do seu arcabouço conceitual” (VILELA, 1998, p. 23). Principalmente, para resgatar todos os segmentos da sociedade, em relação aos quais não se realizam investimentos significativos no sentido de compreender as suas formas de inserção na economia e na sociedade, comparáveis ao que se reserva aos setores dominantes. Está se falando dos pequenos produtores das cidades e dos campos, das pequenas e micro-empresas, dos trabalhadores do setor informal, da agricultura familiar e camponesa, etc. Os cientistas sociais precisam não se desviar de um caminho aberto por eles mesmos, afinal de contas, como afirma Cunha, “as chamadas ciências sociais e humanas ensinaram ao mundo relativizar, a ser condescendente com as diferenças”. Isso porque, ao estudarem outras sociedades e comunidades, “os cientistas sócio-humanos revelaram que havia tanta dignidade nos costumes de outros povos quanto nos dos povos de onde vinham” (CUNHA, 1997, p. 49). Assim, não se podem desconsiderar os setores não dominantes, os quais se inserem em territórios ou regiões que são objetos de políticas e projetos de desenvolvimento.

É através das ciências humanas e sociais e de seus estudos e propostas, que as políticas públicas poderão incorporar os segmentos fragilizados, entre os quais se encontram milhões de agricultores. Acredita-se que esta inclusão, que antes era defendida muito mais a partir premissas éticas, tornou-se uma exigência teórico-metodológica numa concepção de desenvolvimento territorial, tendo em vista que a perspectiva espacial consagra a consideração com a diversidade, a simultaneidade e a integração das diversas dimensões relativas a vida do homem em sociedade.

Em segundo lugar, esta visão integrada provoca uma mudança na forma de encaminhar aspectos políticos e institucionais, no que se refere à formulação de políticas, programas e projetos de desenvolvimento regional, os quais não podem deixar de considerar o maior número possível de atores públicos e privados vinculados aos mais diferentes segmentos econômicos, políticos, culturais e sociais. Assim, a perspectiva territorial não pode ser objetivada sem uma espécie de **governança** envolvendo estes atores. Abramovay defende que “projetos de desenvolvimento terão tanto mais chances de sucesso quanto mais forem capazes de extrapolar um único setor profissional”. Isso porque, o desenvolvimento territorial “apóia-se, antes de tudo, na formação de uma rede de atores trabalhando para a valorização dos atributos de uma certa região” (ABRAMOVAY, 1998, p. 13). Dessa forma, é preciso mudar as formas de encaminhar as questões institucionais, regulacionais e propriamente políticas. Nas políticas que já se posicionam de acordo com uma perspectiva territorial, a resolução do problema vem sendo tentada através da definição de **conselhos**, os quais reúnem representantes de diversos setores e segmentos. Proliferam conselhos de todo o tipo ao nível municipal. Existem conselhos rurais, de saúde, educacional, alimentar, tutelar entre outros. Na verdade, esses conselhos não podem ser vistos como uma solução definitiva. Eles apenas administram políticas que são setoriais nas suas origens. É preciso atentar que no âmbito governamental os diferentes

atores são os diversos ministérios e seus órgãos e agências executivas. Como chama atenção Romano, a ação do Estado, por emanar de órgãos diferentes em suas funções e objetivos, apresenta-se com diversas estratégias, interesses e representações. Dessa forma, são muito comuns os conflitos e as divergências (ROMANO, 1998, p. 217). A administração destes conflitos, na “ponta”, pelos conselhos municipais, torna-se muito complicada.

Aqui não se está muito longe da discussão sobre a descentralização da formulação e implementação das políticas públicas. Nesse campo, há uma corrente muito forte no sentido de considerar indispensável que estas políticas devam adotar a descentralização para que os atores locais sejam os sujeitos efetivos na construção dos projetos de desenvolvimento. No entanto, um estudo que Tandler fez sobre o Ceará, indica que o sucesso de alguns programas locais, ocorreu porque houve uma combinação satisfatória entre o governo local, a sociedade civil e um governo ativo, neste exemplo, o governo estadual. Assim, não prevaleceu uma descentralização radical, “mas um modelo que pode ser definido como de descentralização coordenada” (TENDLER, 1998, p. 195).

Quando Tandler faz referência no título deste texto a “other things local”, acaba fazendo uma referência – ainda que indireta – aos enfoques centrados na concepção de desenvolvimento local, na qual também há uma preocupação em incorporar a perspectiva espacial-territorial. Froelich defende que esta concepção procura valorizar “o surgimento de estratégias de desenvolvimento mais endógenas, centradas nas características e implicações dos atores locais” (FROELICH, 1999, p. 15). Nesse caso, a unidade de análise não é propriamente uma região ou território, mas sim a economia local. A perspectiva territorial está presente, pela tentativa em superar a oposição entre o urbano e o rural e seus desdobramentos. Saraceno, por exemplo, defende que “the rural and the urban functions are no longer spatially specialised and it is meaningless to try to see it all costs. In these cases, as argued above, a specific conceptual category should be used: the local economy, which has been proposed as an alternative to the semi-rural ou peri-urban” (SARACENO, 1994, p. 471).

No Brasil, essa abordagem tem ajudado a fundamentar um enfoque sobre a produção familiar no meio rural, definido por Wilkinson como o “enfoque da pluriatividade e do agricultor em tempo parcial” (WILKINSON, 2000). Campanhola e Silva defendem, por exemplo, que “a dicotomia rural-urbano, que considera o urbano como *locus* das atividades não-agrícolas – indústria e serviços – e que atribuía ao rural as atividades agrícolas, vem perdendo a sua importância histórica”. A partir disso, eles acabam constatando que “o corte urbano-rural tem cedido espaço para o enfoque na economia local” (CAMPANHOLA e SILVA, 1999, p. 1-3).

Sem dúvida existem aspectos que aproximam a concepção de desenvolvimento territorial à concepção de desenvolvimento local. No entanto, constatam-se alguns problemas nessa última. Em primeiro lugar, parece haver certo viés economicista, no momento em que o ponto de partida, e, o que é pior, o ponto de chegada também, é a economia local, e não o território/região propriamente dito. Além disso, o conceito de economia local parece ser tão abstrato quanto o conceito de espaço econômico de Perroux. Dessa forma, a sua definição e delimitação podem variar muito de acordo com as variáveis que se considera para defini-la e delimitá-la. Não que não se possam conseguir

análises importantes a partir deste enfoque, mas se o que importa é a questão do desenvolvimento regionalmente considerado, o conceito de território apresenta-se mais rico do que o de economia local. Isso porque, o conceito de território, que fundamenta a concepção de desenvolvimento territorial, não é definido apenas a partir de fatores econômicos. Outros aspectos são considerados, como as raízes históricas, configurações políticas, identidades, redes, convenções, ativos relacionais e coordenacionais, capital social, instituições, etc.

Nesses termos, o território é visto como uma fração do espaço geográfico, o qual, como um produto social, não é de forma nenhuma irrelevante, mas sim uma instância formada e formadora da realidade humana e social. Não é sem razão, que Soja objetivando a "reafirmção do espaço na teoria social crítica", preocupa-se com a "restauração da espacialidade existencial significativa do ser e da consciência humana, pela composição de uma ontologia social em que o espaço tenha importância desde o mais remoto começo" (SOJA, 1993, p. 11).

É a isso que Soja parece denominar de "espacialidade ontológica" (SOJA, 1993, p. 15), mas que não chega a tentar sistematizar, algo que Santos faz na primeira parte de um dos seus principais livros (SANTOS, 1996).

Essa consideração com o espaço socialmente produzido como uma configuração formada por aspectos ligados as mais diferentes dimensões sócio-humanas, acaba aproximando a concepção de desenvolvimento territorial de uma outra que também incorpora a perspectiva espacial, que é a concepção de desenvolvimento sócio-espacial. (SOUZA, 1997; 1996; 1995).

Essa concepção é formulada por esse autor considerando três conceitos fundamentais: o de espaço social; o de território; e o de autonomia. Há um trecho, em um dos textos de Souza, no qual ele consegue resumir a combinação que ele faz destes três conceitos:

O espaço social (resultado, em sua dimensão tangível, da transformação da natureza, ou do espaço natura, pelo trabalho, dimensão essa à qual devem ser acrescentadas as leituras subjetivas e intersubjetivas) não é um epifenômeno. O espaço, produto social, é um suporte para a vida em sociedade e, ao mesmo tempo, um condicionador dos projetos humanos; um referencial simbólico, afetivo e, também, para a organização política; uma arena de luta; uma fonte de recursos (sendo a própria localização geográfica, que é algo essencialmente relacional, um recurso a ser aproveitado). A autonomia de uma coletividade traz subentendida uma **territorialidade autônoma**, ou seja, a gestão autônoma, por parte da coletividade em questão, dos recursos contidos em seu território, que é o espaço por ela controlado e influenciado. Por isso o desenvolvimento é, necessariamente, sócio-espacial, ou seja, da sociedade e do espaço. (SOUZA, 1995, p. 78).

Considera-se esse enfoque uma referência importante, mas não aprofundamos a discussão sobre ele porque se trata de abordagem ainda em processo de construção da sua proposta, tendo em vista que ele não foi suficientemente sistematizado pelo seu autor. Além disso, essa proposta não tem influenciado a formulação de políticas públicas de uma forma tão decisiva no Brasil quanto a concepção de desenvolvimento territorial, pelo menos, no que se referem àquelas voltadas para a questão do desenvolvimento regionalmente focado, principalmente as centradas sobre o espaço rural.

### Considerações finais

As concepções renovadas de desenvolvimento que incorporam variáveis espaciais permitem superar alguns entraves observados nas concepções tipicamente setoriais tanto no que se refere às possibilidades de revisão de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regionalmente localizado como para fundamentar análises melhor construídas das características sócio-espaciais de regiões e territórios para os quais estarão voltadas estas políticas. Nesse contexto, o objetivo é buscar ter os elementos que permitam conhecer melhor os processos de desenvolvimento endógeno visando fundamentar de forma mais adequada planos, projetos e políticas de desenvolvimento local e regional. Contribuir com as discussões relacionadas a essa temática foi o que se procurou fazer com a publicação deste artigo.

---

### From the sector development to the territorial development

#### Abstract

The purpose of this essay is to discuss how the notions of regional development grounded on segmented approaches were questioned in favor of notions that weighed the matter of geographic space. In order to achieve that goal, the author analyzed how the segmented notion has been gradually eclipsed since the adoption of concepts that sought to integrate the economic areas, adjusting to the reality of contemporary capitalism. In this case, the most important concepts are: economic space, complex, productive chains, and networks. All of them are at the core of relations which overcome specific territories and regions. The notions of regional development, known for their concerns with the endogenous aspects of development, prioritize the search for a regionalization of the processes of social and economic growth of territories and regions. In this context, new concepts gain importance, such as the cluster, better known in Brazil as local productive arrangement. It is believed that the idea of territorial development allows to consider these new issues in an appropriate manner, and this research aimed to demonstrate that.

**Keywords:** Development. Territorial development. Regional development.

---

#### Notas

- <sup>1</sup> Doutor em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, pela UFRJ/CPDA, professor adjunto da Universidade Estadual de Ponta Grossa-PR (UEPG), no Curso de Graduação em Geografia e nos Programas de Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas e Gestão do Território.

## Referências

- ABRAMOVAY, R. *Do setor ao território: funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo*. São Paulo/Rio de Janeiro: IPEA-PROJETO/BRA/97013, 1999.
- . *O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural*. Fortaleza: MEPF/Governo do Ceará, 1998. 18 p. (Seminário sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável).
- BALDWIN, R. *Desenvolvimento e crescimento econômico*. São Paulo: Pioneira, 1979.
- BATALHA, M. Sistemas agroindustriais: definições e correntes metodológicas. In: *Gestão Agroindustrial*. São Paulo: Atlas, 1997, p. 24-48.
- BENKO, G. *Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI*. São Paulo: Hucitec, 1996. 266 p.
- BRASIL – MEPF/INCRA/MA/SDR. *Agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento local para um novo mundo rural: política de desenvolvimento rural com base na expansão da agricultura familiar e sua inserção no mercado*. Brasília. 48 p. (versão preliminar).
- CAMPANHOLA, C.; SILVA, J. Diretrizes de políticas públicas para o novo rural brasileiro: incorporando a noção de desenvolvimento local. Foz do Iguaçu: 1999. 29 p. (XXXVII Congresso da SOBER, 1999)
- CARDOSO, C. Repensando a construção do espaço. *Revista de História Regional*. Ponta Grossa: UEPG/Depto. De História, v.3, n.1, verão 1998.
- CUNHA, L. *O complexo agroindustrial em Ponta Grossa*. Ponta Grossa: UEPG/DEGEO, 1999. (relatório de pesquisa).
- . Por um projeto sócio-espacial de desenvolvimento. *Revista de História Regional*. Ponta Grossa: UEPG/ Depto. de História, v.3, n.2, p. 91-114, inverno/1998.
- . Debates e controvérsias sobre a agricultura brasileira. *Revista de Economia*. Curitiba: UFPR/Depto. de Economia, v.15, n.13, p. 59-77, 1988.
- . *O crédito rural e a modernização da agricultura paranaense (1970-1980)*. Curitiba: UFPR/Depto. de História, 1986. (dissertação de mestrado).
- DELGADO, N. *Política econômica, ajuste externo e agricultura*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 1998. 44p. (Debates).
- DIAS, L. Redes: emergência e organização. In: CASTRO I.; GOMES, P.; CORRÊA, R. *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995, p. 141-162.
- FERNANDEZ, V. Densidad institucional, innovación colectiva y desarrollo de las cadenas de valor local: um triângulo estratégico em la evolución de los enfoques regionalistas durante los '90s. *REDES*, Santa Cruz do Sul, v. 9, n. 1, p. 7-35, jan./abr.2004.

- FROEHLICH, J. *O "local" na atribuição de sentido ao desenvolvimento*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 1999. (Debates).
- HADDAD, P. *A competitividade do agronegócio e o desenvolvimento regional: estudo de cluster*. Brasília: CNPQ/EMBRAPA, 1998.
- MALUF, R. *Atribuindo sentido(s) à noção de desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2000 (versão preliminar para discussão).
- . *Planejamento, desenvolvimento e agricultura na América Latina: um roteiro de temas*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 1997. (Coleção Debates, n° 3).
- MARTIN, R.; SUNLEY, P. *Deconstructing clusters: chaotic concept or policy panacea?* JOURNAL OF ECONOMIC GEOGRAPHY. Oxford, n. 3, p. 5-35, 2003.
- NADVI, K.; SCHMITZ, H. "Clusters" industriels dans les pays en développement: éléments pour un programme de recherche. In: ABDEL-MALKI, L.; COURLET, C. (orgs.). *Les nouvelles logiques du développement*. Paris: L'Harmattan, 1996. p. 103-117.
- OHMAE, K. *O fim do estado-nação: a ascensão das economias regionais*. Rio de Janeiro: Campus, 1996.
- PERROUX, F. Os espaços econômicos. In: *A economia do século XX*. Lisboa: Herder, 1967, p. 143-162.
- QUANDT, C. Inovação, competitividade e desenvolvimento regional: os desafios da reestruturação produtiva do Estado. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Curitiba: IPARDES, n.91, maio/ago. 1997, p. 9-32.
- RAMA, R. *Indústria agroalimentar: innovación y globalización*. Rio de Janeiro: FAO/REDCAPA, 1998. (Workshop sobre cadeias agroalimentares).
- RAMOS, J. *Um estratégia de desarrollo a partir de los complejos productivos (clusters) em torno a los recursos naturales*. Santiago: CEPAL, 1998.
- ROMANO, J. Interesses privados na formulação e implementação de políticas públicas para a agricultura. In: SILVA, F.; SANTOS, R. COSTA, L. (orgs.) *Mundo rural e política*. Rio de Janeiro: Campus, 1998, p. 209-242.
- SANTOS, M. *A natureza do espaço: técnica e tempo; razão e emoção*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1996.
- SARACENO, E. Alternative meanings of spatial differentiation: the rural versus the local economy approach in Italy. *European Review of Agricultural Economics*. Berlin: Walter de Gruyter, 21, 1994.
- SCHNEIDER, S. *Agricultura familiar e industrialização: pluriatividade e descentralização industrial no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Ed.UFRGS, 1999. (Série Estudos Rurais).
- SILVA, J. Complexo agroindustrial e outros complexos. In: *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas: UNICAMP, 1996, p. 61-106.

SOJA, E. *Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1993, 324p.

SOUZA, M. Algumas notas sobre a importância do espaço para o desenvolvimento social. *Território*. Rio de Janeiro: LAGET/UFRJ-DEGEO, n. 3. jul./dez. 1997, p. 13-35.

———. A teorização sobre o desenvolvimento em uma época de fadiga teórica, ou: sobre a necessidade de uma “teoria aberta” do desenvolvimento sócio-espacial. *Território*. Rio de Janeiro: LAGET/UFRJ-DEGEO, n. 1, jul./dez., 1996, p. 5-22.

———. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I.; GOMES, P.; CORRÊA, R. *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995, p. 77-116.

STORPER, M. Territorialização numa economia global: possibilidades de desenvolvimento tecnológico, comercial e regional em economias subdesenvolvidas. In: LAVINAS, L.; NABUCO, M.; CARLEIAL, L. *Integração, região e regionalismo*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994, p. 13-26.

TENDLER, J. Rural development without the urban-rural divide: decentralization, participation, and other things local. *Políticas agrícolas*. Santiago: REDCAPA, n° especial, 1998, p. 167-200.

VILELA, S. *Uma “nova” espacialidade para o desenvolvimento rural: sobre meio rural, desenvolvimento local e território*. Caxambu, 1998 (XXII Encontro Anual da ANPOCS).

WILKINSON, J. *Distintos enfoques e debates sobre a produção familiar no meio rural*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2000 (versão preliminar).

———. *Notas de aulas da disciplina “Agricultura e estruturas agroindustriais”*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 1999. (doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade).

———. Mercosul e produção familiar: abordagens teóricas e estratégias alternativas. *Estudos; sociedade e agricultura*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, n. 8, abr. 1997, p. 25-49.

Data do recebimento: 30/03/2006

Data do aceite: 05/07/2006