

Desenvolvimento regional sustentável: o território como paradigma

Virgínia Elisabeta Etges*

RESUMO

Este texto traz uma contribuição ao debate sobre o desenvolvimento regional sustentável, a partir da perspectiva do desenvolvimento territorial, com destaque para as formas de organização econômica e social que o processo de acumulação capitalista vem assumindo a partir do início do século XX e as marcas impressas no território.

Palavras-chave: Desenvolvimento regional sustentável; globalização; desenvolvimento territorial.

ABSTRACT

SUSTAINABLE REGIONAL DEVELOPMENT: THE TERRITORY AS PARADIGM
- This paper is a contribution to the debate on sustainable regional development, from the perspective of the territorial development with emphasis on the types of social and economic organization that the process of capitalist accumulation is assuming from the beginning of the XX century and the marks left on the territory.

Keywords: Sustainable regional development; globalization; territorial development.

Introdução

O tema desenvolvimento regional vem recebendo atenção crescente ao longo dos últimos anos, seja no meio acadêmico, ou junto às inúmeras iniciativas de governos e da

* Doutora em Geografia, Pesquisadora do Centro de Pesquisas em Desenvolvimento Regional - CEPEDER, Professora do Curso de Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional na Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC

sociedade organizada, preocupados em imprimir nova dinâmica aos processos de promoção de qualidade de vida junto à população.

Neste contexto surge também a preocupação com a sustentabilidade do desenvolvimento, que remete não só a questões de ordem ambiental, mas também a questões de ordem social, econômica, política e cultural.

Compreender, pois, o significado de desenvolvimento regional sustentável na atualidade nos remete necessariamente a discutir o território, enquanto paradigma fundante de uma nova concepção, qual seja, a de desenvolvimento territorial.

O significado de Desenvolvimento Regional Sustentável

Para muitos estudiosos o debate sobre a sustentabilidade já teria perdido sentido, uma vez que afirmam que a abordagem do tema é feita superficialmente, atendendo aos mais diversos interesses presentes na sociedade.

No nosso entender, entretanto, é de fundamental importância aprofundar o debate em torno do significado de sustentabilidade, para que se possa avançar na produção de um conhecimento comprometido com os princípios da justiça social e do respeito ao meio ambiente.

Neste sentido, nos apoiamos em Fatheuer e Arroyo (1997), quando afirmam que no debate sobre a sustentabilidade há, pelo menos, duas vertentes norteadoras: uma, que define o conceito sob o primado da racionalidade econômica, na perspectiva de uma nova lógica de economia de mercado, que seja capaz de autolimitar as taxas de acumulação. As matrizes de eficiência e da escala são organizadoras desse discurso. Na ótica da eficiência coloca-se o combate ao desperdício da base material do desenvolvimento, tendo o mercado como instância reguladora, pois o sistema de preços e competitividade induziriam à produção de tecnologias limpas e proteção ao meio ambiente. A ótica de escala propõe a limitação quantitativa das bases materiais nas quais se apóia a acumulação de capital. A questão de sustentabilidade se reduz a uma "revolução de eficiência", ou como muitos preferem, de "uso racional dos recursos naturais".

Outra é a vertente que questiona a insustentabilidade sócio-política do modelo atual e não apenas a ecológica, em sentido restrito, afirmam os autores. Esta visão se opõe à redução da sustentabilidade a uma categoria unicamente econômica. Preconizando a mudança social, essa vertente apoia-se em valores como equidade, democracia, sociobiodiversidade, diversidade cultural, justiça, ética, acentuando a visão da interrelação das várias dimensões da sustentabilidade: ambiental e ecológica, social, econômica, política e institucional; coloca no centro as lutas sociais, que constituem, a rigor, a própria possibilidade de se fazer história e, portanto, as transformações. Esta vertente traz à tona a perspectiva da sustentabilidade democrática: supera tanto a retórica vazia dos discursos oficiais como seus conteúdos conservadores; desloca-se tanto das idéias dominantes do economismo, da lógica do mercado, como do paradigma essencialmente ecológico que oculta as contradições sociais e políticas e que reduz o debate da sustentabilidade ao mero conservacionismo.

Partindo dessas colocações, depreende-se que os atores hegemônicos, atuantes na cena política e econômica atual, tentam "apropriar-se" do significado de sustentabilidade, reduzindo-o aos seus interesses. Há, entretanto, de forma coetânea, um movimento da sociedade organizada, imprimindo-lhe um outro significado que vem ao encontro dos que se encontram na perspectiva horizontal do processo de acumulação, em estreito contato com a natureza, alvos de todas as limitações e provações que o processo de acumulação hegemônico impõe.

É exatamente nesta dimensão que o desenvolvimento regional adquire um novo sentido.

Ao longo de todo o século XX a sociedade mundial acreditava piamente na irreversibilidade do modelo de desenvolvimento propagado pelos países que lideravam o processo de acumulação hegemônico. E a fórmula mágica para alcançá-lo era atribuição do planejamento, que transformou os planejadores de plantão, em sua maioria economistas, em verdadeiros magos do processo. Havia uma receita, bastava segui-la, de forma submissa e obediente, que em pouco tempo o tão sonhado desenvolvimento bateria à porta!

Vivia-se o grande período marcado pelo regime de acumulação¹ fordista-fossilista², o qual anunciava que o desenvolvimento viria na esteira da industrialização e da urbanização. Isto levou a que se escrevesse nos livros escolares de Geografia que o mundo capitalista se dividia em dois: o desenvolvido, integrado pelos países industrializados que contavam com a maior parte da sua população vivendo nas cidades, e o mundo subdesenvolvido, integrado pelos países não industrializados, cuja população era basicamente rural! Mais que isso, acreditava-se piamente que este era o único caminho para o desenvolvimento, característica esta que orientou as fórmulas de promoção de desenvolvimento tanto no mundo ocidental capitalista (keynesianismo) - . . .

Infelizmente a fórmula mágica não funcionou e o desenvolvimento não veio. Ao contrário, as diferenças sociais, tanto intra quanto internacionais, só fizeram aumentar, condenando populações inteiras à desnutrição e à morte em decorrência da fome e da miséria.

Nas últimas décadas do século XX, entretanto, a acumulação fordista entra em crise e um novo regime de acumulação surge, contrapondo-se justamente à característica mais marcante daquele, através da chamada acumulação flexível.

David Harvey (1989) é esclarecedor a esse respeito quando afirma que a acumulação flexível é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apóia na

¹ Regime de acumulação descreve a estabilização, por um longo período, da alocação do produto líquido entre consumo e acumulação; ele implica alguma correspondência entre a transformação, tanto das condições de produção como das condições de reprodução dos assalariados.

Para que um regime de acumulação se mantenha, ele tem que materializar-se em forma de normas, hábitos, leis, redes de regulamentação, etc, que garantam a unidade do processo, isto é, a consistência apropriada entre comportamentos individuais e o esquema de reprodução. Esse corpo de regras e processos sociais interiorizados tem o nome de modo de regulamentação. (LIPIETZ, Alain 1986, p.19)

² Expressão utilizada por Elmar Altvater, referindo-se à intensa dependência da acumulação fordista de matérias-primas fósseis, como petróleo, carvão e gás, e a aceleração da poluição ambiental decorrente do seu consumo. (ALTVATER, Elmar. 1995)

flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados, e, sobretudo, taxas altamente sofisticadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A acumulação flexível envolve rápidas mudanças dos padrões de desenvolvimento desigual, tanto entre setores como regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego do chamado “setor de serviços”, bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas (tais como a Terceira Itália, Flandres, os vários vales e gargantas do silício, para não falar da vasta profusão de atividades dos países recém-industrializados). Ela também envolve um novo movimento que o autor chama de “compressão do espaço-tempo” no mundo capitalista - os horizontes temporais da tomada de decisões privada e pública se estreitam, enquanto a comunicação via satélite e a queda dos custos de transporte possibilitam cada vez mais a difusão imediata dessas decisões num espaço cada vez mais amplo e diverso.

Quadro I - Características dos Regimes de Acumulação no Século XX

Regime de acumulação Fordista/Fossilista		Regime de acumulação flexível
até anos 1980	período	a partir anos 1980
altamente entrópico	impacto ambiental	busca da sustentabilidade
DIT clássica	Divisão Intern. Trabalho	nova DIT
mundo bipolar	Geopolítica	mundo multipolar
Industrialização/urbanização	desenvolvimento	dispersão/diversidade
renda per capita	indicador desenvolvimento	qualidade de vida (IDH, etc.)
modernidade	fase histórica	pós-modernidade
direção única	direção do desenvolvimento	múltiplas direções

O ordenamento do território, por sua vez, vai se dando à luz destes determinantes, manifestos no âmbito do econômico, do social, do político, do cultural e do ambiental. No período fordista, a territorialidade do processo revelava-se através da posição dos países na divisão internacional do trabalho, um mundo dividido entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, sendo que a estes cabia o papel de prover àqueles de matérias primas baratas, para posteriormente consumir os seus produtos industrializados, pagando preços exorbitantes.

No período da acumulação flexível, a divisão internacional do trabalho adquire novos contornos, evidenciando-se na busca, pelos grandes complexos produtivos, dos

“melhores territórios”, mundo afora. Este processo só foi possível em decorrência do fantástico avanço das tecnologias de comunicação, que passam a permitir o “uso do território” numa dimensão verticalizada, através da atuação em rede.

Este novo contexto gera novas configurações territoriais, marcadas pela fragmentação, pela diversidade, pela fluidez e pela mobilidade. Segundo Benko (1999), a *mobilidade otimizada* torna-se o elemento-chave da nova ordem capitalista. A rapidez de resposta converte-se em elemento constitutivo do desempenho produtivo global. A linha de produção flexível tende a substituir a organização fordista da produção - “muito pesada” para ser adotada e modificada. As mudanças geográficas dos espaços de produção coincidem com mutações maiores da organização da produção, que são, por sua vez, provocadas pelas exigências do novo regime de acumulação. Estas tendem a requerer flexibilidade nos processos de produção, tanto no desenvolvimento dos produtos quanto na regulação das relações de trabalho. A maior flexibilidade favorece a desintegração vertical das relações de proximidade entre dirigente e subcontratante, a troca contínua de informações e portanto de proximidade espacial, que permite a interação e a regulação final do processo de produção global. A introdução de técnicas de produção flexíveis, assim como de uma variedade de novos produtos, abriu perspectivas na reorganização do processo de produção global. Pela primeira vez na história do capitalismo tornou-se possível combinar trabalho de alto nível tecnológico e diversificação dos produtos e processos. A pressão com vistas à inovação e à circulação dos fluxos de materiais se faz no sentido da concentração espacial das firmas de alta tecnologia interligadas.

Assim, o sistema produtivo se fragmenta, dando origem a um mosaico de territórios diferenciados.

Neste âmbito, a região, enquanto particularidade territorializada do processo geral da acumulação capitalista, adquire novo sentido. Ao mesmo tempo em que expressa formações sócio-econômicas, ou sócio-espaciais nas palavras de Milton Santos (1996), enquanto particularidades, ela expressa também o contramovimento à globalização, enquanto uma das extremidades do movimento que atualmente, mais do que em qualquer outro período da história, tenciona a realidade: a tensão entre o particular e o todo, entre o regional e o global.

O território como paradigma

O processo de globalização, que vem reconfigurando os territórios mundo afora na atualidade, não se resume a uma única face. Há pelo menos duas faces: a da perversidade do processo em si, expressa na territorialização dos interesses dos segmentos hegemônicos, e a da oportunidade, que se apresenta aos atores regionais, quando se apropriam de conhecimentos que lhes permitem reagir, superar a passividade. Milton Santos (1996) é categórico a esse respeito quando afirma que a única forma de frear o caráter perverso da globalização é fortalecer as regiões.

Nas atuais condições os arranjos espaciais não se dão apenas através de figuras formadas de pontos contínuos e contíguos, afirma Santos (1996). Hoje, ao lado dessas manchas, ou por sobre essas manchas há, também, constelações de pontos descontínuos,

mas interligados, que definem um espaço de fluxos reguladores. As segmentações e partições presentes no espaço sugerem, pelo menos, que se admitam dois recortes. De um lado, há extensões formadas de pontos que se agregam sem descontinuidade, como na definição tradicional de região. São as *horizontalidades*. De outro lado, há pontos no espaço que, separados uns dos outros, asseguram o funcionamento global da sociedade e da economia. São as *verticalidades*. O espaço se compõe de uns e de outros desses recortes, inseparavelmente. É a partir dessas novas subdivisões que devemos pensar novas categorias analíticas, complementa o autor.

As *verticalidades* são vetores de uma racionalidade superior e do discurso pragmático dos setores hegemônicos, criando um cotidiano obediente e disciplinado. As *horizontalidades* são tanto o lugar da finalidade imposta de fora, de longe e de cima, quanto o da contrafinalidade, regionalmente gerada. Elas são o teatro de um cotidiano conforme, mas não obrigatoriamente conformista e, simultaneamente, o lugar da cegueira e da descoberta, da complacência e da revolta.

Paralelamente, as forças centrípetas e forças centrífugas atravessam o território, como tendências ao mesmo tempo contrastantes e confluentes, agindo em diversos níveis e escalas.

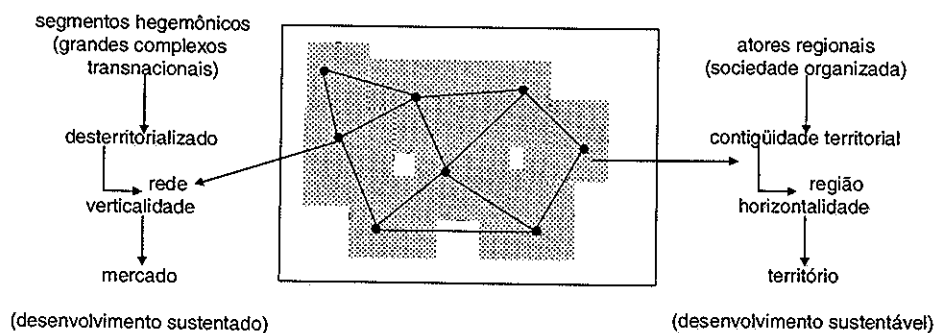
As forças centrípetas resultam do processo econômico e do processo social, e tanto podem estar subordinadas às regularidades do processo de produção, quanto às surpresas da intersubjetividade. Essas forças centrípetas, forças de agregação, são fatores de convergência.

As forças centrífugas, por sua vez, afirma Santos (1996), podem ser consideradas um fator de desagregação, quando retiram à região os elementos do seu próprio comando, que se encontra fora e longe dali.

Forças centrípetas conduzem a um processo de horizontalização, forças centrífugas conduzem a um processo de verticalização. Mas, em todos os casos, sobre as forças centrípetas, vão agir forças centrífugas. Essas forças centrífugas se dão em diversas escalas, a maior delas sendo o planeta tomado como um todo. (p.227/8)

Este processo pode ser observado no quadro a seguir:

Quadro 2 - Duas concepções sobre Sustentabilidade



Como se pode observar, os segmentos hegemônicos, integrados por grandes complexos transnacionais, por exemplo, atuam de forma desterritorializada, em rede, numa perspectiva verticalizada, sob o comando do mercado.

Já os atores regionais, entendidos como sociedade civil organizada, nas suas mais diversas formas de expressão (Prefeituras, Associações, Pequenas empresas, ONGS, etc), encontram-se na contigüidade territorial, no chamado espaço banal (SANTOS, 1996), o espaço de todos, das pessoas que simplesmente vivem, trabalham, buscam atividades de lazer e têm endereço. É este o contexto potencial para o surgimento das regiões, enquanto expressões da horizontalidade, tendo como suporte, como cenário, como arena, o território.

Neste contexto coloca-se a possibilidade da promoção do desenvolvimento territorial, que não atua de forma seletiva, no sentido de privilegiar algumas áreas em detrimento de outras, muito menos na perspectiva de eixos, enquanto áreas preferenciais para investimentos, por exemplo.

Ao contrário, o desenvolvimento, na perspectiva territorial, está atento ao território como um todo, compreende a sua dinâmica e a sua diversidade, e a partir daí, propõem estratégias de promoção de desenvolvimento regional sustentável.

Milton Santos (1996, p.207) é enfático quando afirma que

o território é a arena da oposição entre o mercado – que singulariza – com as técnicas da produção, a organização da produção, a “geografia da produção”, e a sociedade civil – que generaliza – e desse modo envolve, sem distinção, todas as pessoas. Com a presente democracia de Mercado, o território é suporte de redes que transportam as verticalidades, isto é, regras e normas egoísticas e utilitárias (do ponto de vista dos atores hegemônicos), enquanto as horizontalidades levam em conta a totalidade dos atores e das ações.

Mas porque a escala regional, perguntariam alguns. Acontece que a escala regional é a mais adequada para se promover desenvolvimento nesta perspectiva de sustentabilidade. A escala local (comumente entendida como o município) é restrita e frágil demais³, quando se trata de enfrentar desafios que representam altos investimentos (por exemplo, em saúde: infraestrutura hospitalar; ou em transportes: construção/manutenção de estradas e ferrovias), ou quando se trata de enfrentar o embate com as forças globais, no sentido de garantir qualidade de vida a segmentos de trabalhadores, como no caso dos camponeses plantadores de tabaco para as empresas transnacionais tabacaleiras no sul do Brasil. As chamadas macro-regiões são muito extensas, o que inviabiliza a elaboração e o desenvolvimento de um projeto político de desenvolvimento regional.

Segundo Milton Santos (1996), a tendência atual é a que os lugares se unam verticalmente e tudo é feito para isso, em toda parte. Créditos internacionais são postos

³ Principalmente em áreas onde a malha administrativa é extremamente densa, integrada por municípios de pequenas extensões de área, como é o caso da região centro-norte do Estado do Rio Grande do Sul.

à disposição dos países mais pobres para permitir que as redes modernas se estabeleçam ao serviço do grande capital. Mas os lugares também se podem unir horizontalmente, reconstruindo aquela base de vida comum, susceptível de criar normas locais, normas regionais, que acabam por afetar as normas nacionais e globais.

Na união vertical, os vetores de modernização são entrópicos. Eles trazem desordem às regiões onde se instalam, porque a ordem que criam é em seu próprio e exclusivo benefício. Isso se dá ao serviço do mercado, e tende a corroer a coesão horizontal que está posta ao serviço da sociedade civil, tomada como um todo.

Mas a eficácia dessa união vertical está sempre sendo posta em jogo e não sobrevive senão à custa de normas rígidas – ainda que com um discurso liberal. Enquanto isso, as uniões horizontais podem ser ampliadas, mediante as próprias formas novas de produção e consumo... Devemos ter isso em mente ao pensar na construção de novas horizontalidades que permitirão, a partir da base da sociedade territorial, encontrar um novo caminho que se anteponha à globalização perversa e nos aproxime da possibilidade de construir uma outra globalização.

Por enquanto, o Lugar – não importa sua dimensão – é, espontaneamente, a sede da resistência, às vezes involuntária, da sociedade civil, mas é possível pensar em elevar esse movimento a desígnios mais amplos e escalas mais altas. Para isso, é indispensável insistir na necessidade de um conhecimento sistemático da realidade, mediante o tratamento analítico do território, interrogando-o a propósito de sua própria constituição no momento histórico atual.

Considerações Finais

Um território só existe a partir da materialidade que lhe é dada pelo seu uso. Mais do que simples base física, um território traz a marca de gerações que ali viveram e trabalharam; é resultante dos embates políticos, econômicos e sociais que se travaram entre os seus habitantes; também é expressão do nível tecnológico que os seus habitantes alcançaram; mas, acima de tudo, é resultante do tipo de organização social ali criada.

Quanto mais próxima esta organização for da perspectiva territorial, mais estreita será a relação com a natureza, no sentido de conhecer e respeitar os seus limites e mais solidária ela será, uma vez que estará voltada ao respeito e à integridade de todas as formas de vida, inclusive a humana.

Referências

ALTVATER, Elmar. *O preço da riqueza. Pilhagem ambiental e a nova (des)ordem mundial*. São Paulo: Editora da Unesp, 1995.

BENKO, Georges. *Economia, Espaço e Globalização na aurora do século XXI*. 2ª ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

FATHEUER, Thomas & ARROYO, João Claudio. *Desenvolvimento Sustentável – elementos para discussão*. In: *Simpósio Internacional – Amazônia: Estratégias de Desenvolvimento Sustentável em Debate*. FASE, UNIPOP, FETAGRI, MPST, CPT, SACTES: Belém, 1997.

LIPIETZ, Alain. *O capital e seu espaço*. São Paulo: Nobel, 1987

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo – razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996.

Recebido para publicação em 10/10/2005

Aceito para publicação em 15/12/2005