

PENSAR O TERRITÓRIO E A REGIÃO: por uma agenda de desenvolvimento regional

thinking about territory and region: a regional development agenda

Claudio Antonio Gonçalves Egler *

Vagner de Carvalho Bessa **

André de Freitas Gonçalves ***

Resumo

No cenário contemporâneo, em que há fortes evidências de que a economia global esteja se orientando progressivamente para a valorização do conhecimento e dos serviços especializados como fonte de renda e emprego, vemos se delinear uma nova geometria espacial entre as cidades em escala global, assim como entre os diversos centros em escala nacional e regional. Os fluxos de capitais e informações circulam em velocidade acelerada entre firmas situadas em distintas localizações, ao mesmo tempo em que as distâncias relativas no interior das grandes metrópoles se tornam cada vez maiores, em função dos congestionamentos e da crescente segregação sócio-espacial entre os seus subcentros urbanos. Nesse contexto, sustenta-se que a importância de uma agenda de desenvolvimento regional está em sua capacidade de incorporar o planejamento territorial prospectivo como instrumento para construir vias de dinamização do potencial das regiões que valorizem suas componentes endógenas, de forma a possibilitar uma negociação pactuada entre os agentes públicos e privados no sentido de promover três princípios básicos: a coesão territorial, a policentralidade e a sustentabilidade.

Palavras-chave: Prospectiva territorial, Desenvolvimento regional, Coesão territorial, Policentralidade, Sustentabilidades.

Abstract

In the contemporary scenario, where there are strong evidences that the global economy is gradually moving to the enhancement of knowledge and specialized services as a source of income and employment, we delineate a new spatial geometry between cities on global scale, as well as among several centers nationwide and regionally. Capital and information flows in accelerated speed between firms situated in different locations at the same time as the relative distances within the large cities are becoming larger due to congestion and increasing socio-spatial segregation among its urban sub centers. In this context, it is argued that the importance of a regional development agenda is in ability to incorporate prospective territorial planning as a tool to build through boosting potential of the regions that value their endogenous components in order to facilitate a negotiated agreement among the public and private actors to promote three basic principles: territorial cohesion, the polycentricity and the sustainability.

Key words: Territorial foresight, Regional development, Territorial cohesion, Polycentricity, Sustainability.

Résumé

Dans le scénario actuel, où il ya des preuves solides que l'économie mondiale se déplace progressivement vers l'amélioration des connaissances et des services spécialisés comme source de revenus et d'emplois, nous délimiter une nouvelle géométrie spatiale entre les villes à l'échelle mondiale, ainsi que entre plusieurs centres dans tout le pays et au niveau régional. Les flux de capitaux et les flux d'information en vitesse accélérée entre les entreprises situées dans des endroits différents en même temps que les distances relatives dans les grandes villes sont de plus en plus grande, en raison de la congestion et l'augmentation de ségrégation socio-spatiale au sein de son centres secondaires urbaines. Dans ce contexte, il est soutenu que l'importance d'un programme de développement régional réside dans sa capacité à intégrer la planification territoriale prospective comme un outil pour construire des routes stimuler le potentiel des régions qui valorisent leurs composantes endogènes afin de faciliter un accord négocié entre les les acteurs publics et privés afin de promouvoir trois principes de base: la cohésion territoriale, le polycentrisme et la durabilité.

Mots-Clés: Prospective territoriale, Développement régional, Cohésion territoriale, Sustainability et polycentricité.

(*) Bolsista Produtividade do CNPq e Prof. Dr. do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro - Ilha do Fundão, CEP: 21945570, Cx.-postal: 68537, Rio de Janeiro (RJ), Brasil . Tel/Fax: (+55 22) 22707773 - egler@hotmail.com

(**) Mestre em Geografia pela Universidade de São Paulo - Fundação Seade, Rua Casper Libero, 464, CEP: 01033000, São Paulo (SP), Brasil. Tel: (+55 11) 2241748 - vagner.bessa@terra.com.br

(***) Doutorando em Economia na Universidade Estadual de Campinas - Prefeitura Municipal de São Paulo, Sec. Mun. de Desenv. Urbano, Rua São Bento, 405, CEP: 01011100, São Paulo (SP), Brasil. Tel: (+ 55 11) 31137972 -- andredfg@yahoo.com.br

INTRODUÇÃO

O processo de desenvolvimento não é homogêneo no espaço, nem sincrônico no tempo. A distribuição desigual dos recursos naturais e a acumulação diferenciada dos frutos do trabalho humano produzem distintas localizações, que se reproduzem em velocidades diversas.

Em sociedades predominantemente agrárias, dadas as dimensões relativamente restritas do espaço de circulação de bens e serviços e a regulação quase natural dos ritmos do trabalho, as diferenças entre os lugares não constituem em si obstáculos ao desenvolvimento, podendo muitas vezes ser promotoras de vantagens comparativas entre eles. Já em uma formação socioeconômica industrial, a circulação de capitais, mercadorias e pessoas se expande com a necessidade incessante de buscar novas fontes de matérias-primas e áreas de mercado. O ritmo da produção e reprodução social não depende mais das incertezas da natureza e sim responde à velocidade das máquinas, que consomem energia que é transportada a longas distâncias. As desigualdades entre os lugares passam a ser crescentes e dependem principalmente da capacidade de gerar e absorver progresso técnico, o que exige níveis de investimento que estão acima daqueles existentes na maioria das pequenas e médias cidades. Isso acaba favorecendo a concentração espacial e a centralização do poder de decisão nas cidades maiores.

Nesse contexto, o estado assume um papel decisivo na alocação espacial dos recursos, por meio de políticas compensatórias tributárias e financeiras, no sentido de evitar a ruptura da coesão social e econômica entre os diferentes lugares. Esse é o papel desempenhado até os dias atuais pela política de desenvolvimento regional.

No cenário contemporâneo, em que há fortes evidências de que a economia global esteja se orientando progressivamente para a valorização do conhecimento e dos serviços especializados como fonte de renda e emprego, vemos se delinear uma nova geometria espacial entre as cidades em escala global, assim como entre os diversos centros em escala nacional e regional. Os fluxos de capitais e informações circulam em velocidade acelerada entre firmas situadas em distintas localizações, ao mesmo tempo em que as distâncias relativas no interior das grandes metrópoles se tornam cada vez maiores, em função dos congestionamentos e da crescente segregação sócio-espacial entre os seus subcentros urbanos.

Agravam-se também a demanda crescente por energia, e, conseqüentemente, os problemas ambientais – as grandes metrópoles, principalmente em países emergentes, tornam-se enormes consumidoras de petróleo e seus derivados, o que contribui diretamente para o aumento das emissões de gases de estufa. O reverso da mesma moeda está na crescente vulnerabilidade metropolitana aos eventos meteorológicos extremos, que nas zonas tropicais e subtropicais se caracterizam por elevação térmica e ocorrência de precipitações copiosas e concentradas, aumentando os riscos de inundações e desabamentos.

Nesse contexto, sustenta-se que a importância de uma agenda de desenvolvimento regional está em sua capacidade de incorporar o planejamento territorial prospectivo como instrumento para construir vias de dinamização do potencial das regiões que valorizem suas componentes endógenas, de forma a possibilitar uma negociação pactuada entre os agentes públicos e privados no sentido de promover três princípios básicos: a coesão territorial, a policentralidade e a sustentabilidade.

Uma nova agenda de desenvolvimento regional não pode se limitar a repaginar temas e propostas que foram a tônica do projeto centralizador que vigorou até recentemente no planejamento governamental. A opção por fincar raízes no território implica necessariamente em considerar, de forma integrada, ambiente, economia e sociedade. A valorização da paisagem natural, o sentido de pertencimento dos seus habitantes, o uso eficiente e racional dos recursos, principalmente água e energia, e – acima de tudo, o direito a uma vida digna e com qualidade. Tais valores não são medidos por indicadores quantitativos, como o produto interno bruto, por exemplo, mas sim por valores qualitativos capazes de expressar o bem-estar dos que vivem e trabalham nas diversas regiões do estado.



TRÊS DIRETRIZES ESTRATÉGICAS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Nesta análise, são propostas três diretrizes estratégicas a partir das quais discutiremos o desenvolvimento regional. São elas: coesão territorial, policentralidade e sustentabilidade.

O que é coesão territorial?

A noção de coesão territorial parte do princípio de que os agentes sociais que atuam em determinado território podem colaborar em torno de programas e projetos comuns, reduzindo, por meio de negociações pactuadas, os custos de transação inerentes ao processo de desenvolvimento. A coesão territorial deve ser perseguida não apenas no nível interno à região, mas também entre as regiões de uma mesma estrutura político-administrativa, no sentido de evitar conflitos e competições espúrias e valorizando a perspectiva de desenvolvimento sustentável e de longo prazo.

A chave para o desenvolvimento regional reside nos indivíduos e organizações que vivem e atuam em um determinado território, ou seja, depende de suas habilidades para mobilizar energias em projetos comuns. Para que um território se fortaleça é necessário haver coesão entre os agentes sociais e mobilização em torno de projetos comuns, de modo a evitar cenários em que o crescimento de renda e emprego de um determinado local se faça à custa de regiões vizinhas, próximas ou distantes.

O conceito de coesão territorial está presente, em sua forma contemporânea mais elaborada, no Livro Verde sobre a Coesão Territorial Européia, que parte da constatação da imensa diversidade natural e cultural dos territórios do continente europeu, para afirmar que:

A coesão territorial procura alcançar o desenvolvimento harmonioso de todos estes territórios e facultar aos seus habitantes a possibilidade de tirar o melhor partido das características de cada um deles. Nessa medida, a coesão territorial é um fator de conversão da diferença em vantagem, contribuindo, assim, para o desenvolvimento sustentável de toda a EU (CCE, 2008: 3).

Dois aspectos destacam-se nesta definição: a busca do desenvolvimento harmonioso e a possibilidade de que os habitantes locais escolham a sua própria via para persegui-lo. Ainda que se possa argumentar que tais assertivas são genéricas e não permitem estabelecer metas claras para políticas de desenvolvimento, ressalta-se a existência de uma diretriz geral que tem harmonia e equidade social como pilares fundamentais.

Temas como a promoção de cidades sustentáveis e globalmente competitivas, a resolução dos problemas de exclusão social existentes em algumas áreas de regiões deprimidas e em bairros urbanos desfavorecidos, a melhoria do acesso à educação, aos cuidados de saúde e à energia em zonas remotas, e as dificuldades peculiares que certas regiões suportam devido às suas condições geográficas particulares, são questões que exigem a coordenação de esforços entre uma miríade de territórios, coordenação esta que não pode se originar da coerção de um determinado território sobre os demais, mas sim deve ser obtida através da coesão em torno de metas comunitárias a todos eles.

A valorização do local e do regional não deve menosprezar o fato de que a economia global é cada vez mais competitiva e seletiva. Entretanto, os territórios estão também mais interdependentes e a competitividade passa pela criação de vínculos, mais ou menos permanentes, entre territórios que se complementam. Como aparece no Livro Verde “a cooperação e o fluxo de tecnologias e idéias, como de bens, serviços e capitais, é cada vez mais um aspecto vital do desenvolvimento territorial e um fator essencial para a sustentabilidade em longo prazo” (CCE, 2008: 3).

Nesse contexto, as políticas públicas podem contribuir para que os territórios aumentem o potencial de seus recursos. Podem, ainda, ajudá-los a partilhar soluções para problemas comuns e a acrescentar valor por meio de atividades conjuntas e cooperativas, explorando complementaridades e sinergias. Muitos dos problemas enfrentados pelos territórios são transversais, uma vez que as soluções efetivas requerem uma abordagem integrada entre os vários escalões do poder público.



É fundamental, portanto, que se trabalhe com um conceito de coesão territorial que permita interligar eficácia econômica, coesão social e equilíbrio ecológico, fazendo do desenvolvimento sustentável o pilar da elaboração de políticas de longo prazo.

Qual a lógica da policentralidade?

O conceito de policentralidade é complementar ao de coesão territorial, já que os territórios são lugares que se estruturam em redes de distintas escalas de interação. A noção elementar de policentralidade está associada à idéia de rede de cidades, segundo a qual os núcleos urbanos formam os nós que são conectados por arcos, por onde circulam fluxos materiais e imateriais, seguindo uma hierarquia definida por sua complexidade funcional.

Nas diferentes fases de desenvolvimento de uma região, a rede de cidades desempenha papéis diferenciados em sua estruturação. A mera existência de um grande centro na rede não significa que ele possa conferir dinamismo ao território por ele polarizado, pois é necessária sua conexão com os circuitos econômicos, sociais e culturais que articulam e integram o sistema de cidades em suas mais diversas escalas, desde o regional até o global. Uma concepção de desenvolvimento policêntrico deve ser capaz de incluir na rede desde os diversos centros e subcentros que conformam uma área metropolitana, passando pelas cidades que se complementam em escala regional até as cidades-regiões globais que estruturam a economia mundial.

Tal como a proposta de coesão territorial, o desenho da configuração de um espaço policêntrico foi concebido pela Comunidade Européia e tem seu marco inicial no Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC), adotado em Potsdam em 1999. Por esse documento, a consecução do objetivo político de uma estrutura espacial policêntrica se daria por meio do reforço e da valorização a redes de sistemas territoriais e urbanos portadores de massas críticas, econômicas e demográficas, que permitam alicerçar e sustentar processos de desenvolvimento e difundir os respectivos efeitos sobre os territórios envolvidos.

Constituem objetivos principais do EDEC: a) promover o desenvolvimento espacial policêntrico e nova relação cidade/campo; b) garantir o acesso equivalente às infra-estruturas e ao saber, e c) gerir de maneira prudente a natureza e o patrimônio cultural. Essa proposta concede uma grande atenção às regiões com desvantagens geográficas, bem como às ligações secundárias internas às regiões.

O documento mostra que o acesso ao saber e às infra-estruturas é primordial numa sociedade baseada no conhecimento e que os mercados de trabalho e as empresas necessitam de sistemas dinâmicos de inovação, de uma transferência eficaz das tecnologias e das instituições de educação e de formação. Parte-se do princípio que o acesso ao saber, bem como ao potencial de inovação, permanecem mal repartidos no território comunitário e concentram-se nas zonas em que o dinamismo econômico é mais intenso. A elevação do nível de educação e de formação da população nas regiões com dificuldades, principalmente através da difusão das novas tecnologias da informação passa a ser fundamental para vencer as desigualdades regionais.

Por final, o documento mostra que o planejamento territorial tem condições de desempenhar um papel decisivo na manutenção e na utilização sustentável dos recursos de água, ar, solo e biodiversidade à escala local e regional – não apenas por medidas estritas de proteção, mas principalmente pelo uso e manejo judicioso do patrimônio natural e cultural. Conclui, por fim, que “respeitadas e valorizadas, a natureza e a cultura constituem, com efeito, um fator econômico não negligenciável para o desenvolvimento regional” (ESDP; 1999: s/p).

Como obter sustentabilidade no desenvolvimento regional?

A noção de sustentabilidade é muitas vezes considerada como a inclusão da dimensão ambiental no processo de planejamento. Porém, esta é uma visão superficial das implicações que envolvem a opção estratégica pelo desenvolvimento sustentável. Incluir sustentabilidade na discussão significa considerar, de forma geral, as condições de vida das gerações futuras e, portanto, implica colocar a qualidade de vida e o planejamento como itens prioritários da agenda.



O termo desenvolvimento sustentável é um conceito carregado de valores, e existe uma forte relação entre os princípios, a ética, as crenças e os valores que fundamentam uma concepção de sustentabilidade em um determinado contexto social. A sociedade em questão deve ter clareza de onde quer chegar para poder desenhar objetivos e avaliar se a direção está sendo alcançada.

A base de recursos da qual a atividade econômica depende inclui sistemas ecológicos que produzem uma ampla variedade de serviços. Esta base de recursos não é infinita. O uso não racional dos sistemas ambientais pode reduzir de forma irreversível a capacidade de provimento dos serviços ambientais no futuro, implicando em limites na capacidade de suporte dos sistemas ambientais. A vida humana, nesse sentido, depende de ecossistemas saudáveis para prover sua base de recursos (água, terra, alimentos, recursos energéticos, matéria-prima) e assimilar os resíduos gerados nos processos produtivos. O que se vê, no entanto, são padrões de produção e crescimento das atividades humanas que têm resultado em crescente estresse sobre os ecossistemas. Degradação ambiental, perda de biodiversidade, desmatamento e o colapso de sistemas econômicos e sociais são alguns dos sinais que indicam que um ecossistema está em declínio e está perdendo sua resiliência (que é a capacidade concreta de retornar ao estado natural estável, após uma situação crítica de instabilidade).

Esta situação aparentemente está ocorrendo em escala global, considerando as emissões de gases de estufa resultantes da matriz energética fundada em hidrocarbonetos fósseis, a concentração da população em grandes aglomerações urbanas, a agricultura apoiada em fertilizantes nitrogenados, a indústria que opera em ciclo aberto e com grande intensidade energética e a predominância dos transportes individuais motorizados — que são responsáveis pelo aquecimento global, cujos efeitos não se manifestam de forma linear, sendo marcados ora por oscilações térmicas e pluviométricas, ora pela ocorrência de eventos extremos, como marés meteorológicas, furacões e tempestades e ressacas violentas (cuja previsibilidade, considerando os níveis atuais de desenvolvimento científico e tecnológico, ainda é muito reduzida).

Ao que parece, essa crescente incerteza acerca do meio ambiente vai aprofundar a necessidade de mecanismos de prevenção e controle de riscos e tenderá a orientar o desenvolvimento econômico e social para atividades poupadoras de energia e orientadas para a superação da excessiva dependência do carbono como principal fonte de energia. Essas tendências serão absorvidas de maneira desigual pelas diferentes regiões, o que trará a necessidade de formulação de medidas e estratégias pró-ativas, muitas delas de natureza compensatória.

NODALIDADE: unindo o urbano ao regional

Do ponto de vista teórico, diversos autores, como Veltz (2008) e Haesbaert (2004), destacam que o território pode ser considerado sob dois aspectos: território-zona e território-rede. A diferença básica entre essas duas faces do mesmo conceito está na maneira em que está definido, já que o território-zona é uma categoria absoluta com uma área definida pela projeção das forças políticas e sociais que nele atuam. Já o território-rede é uma dimensão relativa cuja existência se dá por meio de fluxos materiais e imateriais que se estabelecem com outros territórios.

Tal definição é importante para precisar o que diferencia um compartimento territorial de uma região, no sentido tradicional. Enquanto um centro regional projeta sua influência sobre outros núcleos urbanos, tecendo um território-rede a partir de sua centralidade, uma área nodal está enraizada, em termos absolutos, com o conjunto de sua população, atividades e estrutura político-institucional, configurando um território-zona, isto é, uma nodalidade em um determinado compartimento territorial.

O conceito de nodalidade tem uma longa trajetória na história do pensamento sobre a dimensão espacial do desenvolvimento. Originalmente foi formulado por Mackinder em seu estudo geográfico sobre a Grã-Bretanha publicado no início do século XX (Mackinder, 1902).

Para esse autor, a nodalidade expressa a convergência dos sistemas de circulação, seja por fatores naturais, seja por construção social, para áreas nodais que desenvolvem “comunidades



urbanas” que se espraiam territorialmente à medida que a renda da terra aumenta nas vizinhanças dos pontos nodais. Mackinder também se refere à emergência de “federações urbanas”, em que “a unidade tende a expressar-se por uma comunidade de diversões, das modas e da leitura” (MACKINDER, 1902: 335).

Para Mackinder, a nodalidade é um fator que impulsiona a divisão territorial do trabalho definindo regiões funcionais. Se, na origem, as cidades se encontram dispersas no território, atuando como centros de mercado para áreas rurais isoladas, a indústria intensifica as relações entre elas – levando à especialização dos centros nodais e criando complementaridades funcionais, o que faz com que as cidades não sejam mais auto-suficientes, mas sim dependentes umas das outras, em um processo que acaba configurando uma estrutura urbana hierarquizada (MACKINDER, 1902: 337-338).

Ainda no terreno dos fundamentos clássicos do pensamento sobre a dimensão espacial do desenvolvimento, outro autor notável a tratar da questão da nodalidade foi Vidal de La Blache. De modo diferente de Mackinder, que se baseia na convergência dos sistemas de comunicação para definir os pontos nodais,

a nodalidade vidaliana é um princípio multiplicativo, suscetível de provocar emergências. As funções de produção, informação e decisão, reunidos localmente na cidade regional ou na cidade industrial, conferem ao lugar nodal uma função de desenvolvimento econômico e enquadramento territorial. (OZOUF-MARIGNIER & ROBIC, 2007: 15).

A partir da década de 1950, o conceito de nodalidade passou a ser utilizado como sinônimo de centralidade, principalmente entre os autores de língua inglesa. Peter Haggett considerava a região nodal como expressão de um sistema geral em geografia humana, onde

um conjunto de objetos (cidades, vilas, fazendas, etc.) estão relacionados através de movimentos circulatórios (moeda, migrantes, fretes, etc.) e pelos insumos energéticos requeridos pelas necessidades biológicas e sociais da comunidade. (HAGGETT, 1966: 17).

Na tentativa de resolver a ambiguidade conceitual, Preston (1971: 138) procurou definir a centralidade como a importância relativa de um lugar em relação aos outros lugares e reservou para nodalidade a sua dimensão absoluta, considerando-a em conjunto com sua região complementar. Em termos mais atuais, significaria caracterizar a centralidade como a posição que o lugar ocupa na rede de cidades ou no sistema urbano e a nodalidade como a expressão territorial do lugar e de sua área de influência imediata na estrutura regional.

É importante assinalar também a diferença conceitual entre nodalidade e polarização. A noção de pólo de desenvolvimento foi elaborada originalmente por Perroux (1969), que construiu sua visão dinâmica do espaço econômico como campo de forças, em uma evidente analogia com o campo magnético físico, que seria polarizado por uma indústria motriz – que não obrigatoriamente estaria situada em um centro regional, capaz de induzir o crescimento econômico através da ruptura do círculo vicioso do estado estacionário da economia. A noção de pólo de desenvolvimento é parte de uma determinada concepção espacial de difusão do desenvolvimento que procura romper com os paradigmas neoclássicos de crescimento equilibrado e mostra que os efeitos polarizadores induzidos pela indústria motriz são determinantes para sua promoção.

O conceito de nodalidade ganhou novas dimensões a partir do estudo de Noyelle e Stanback (1983) sobre as transformações nas cidades norte-americanas na década de 1970. Para esses autores, as áreas que se especializaram em serviços de apoio à produção e ao consumo para uma determinada hinterlândia devem ser consideradas como áreas nodais. A seguir classificaram as principais cidades norte-americanas em três escalas de nodalidade: nacional, isto é, aquelas que ofertam serviços para o conjunto do país – como Nova Iorque ou Los Angeles; regional e sub-regional.

A definição do conceito de nodalidade em distintas escalas constitui um passo importante para a compreensão do processo de urbanização contemporâneo. No entanto, a complexidade do processo de metropolização nas últimas décadas do século XX coloca novos desafios para sua compreensão. A cidade monocêntrica, organizada a partir de um distrito central rodeado de subúrbios, que vigorou enquanto modelo de explicação da metrópole até a metade do século passado, perde sentido à medida que cada vez mais se define uma estrutura multinodal e policêntrica (BERRY e KIM, 1993).

Considerando a nodalidade como uma concentração de atividades coletivas, Jacobs (2000) mostra que a definição de estruturas urbanas multinodais é uma questão de escala, já que vista em uma dimensão global, a metrópole se configura como um centro nodal da rede de cidades mundiais (TAYLOR, 2003), ao nível nacional como um centro de gestão do território da rede urbana (IBGE, 2008) e ao nível regional como um conjunto de áreas nodais, que possuem aspectos dinâmicos diferenciados.

Buscaremos recuperar a proposta da visão multiescalar, porém adaptando-a a uma concepção dinâmica de território, onde a nodalidade dos centros urbanos assume papel preponderante, sendo responsável pelo seu dinamismo ou estagnação. A noção contemporânea de nodalidade foi definida por Edward Soja como:

A nodalidade do centro define e dá substância à especificidade do urbano (...) A urbanização e as divisões espaciais do trabalho a ela associadas giram em torno de um padrão socialmente construído de nodalidade e de poder que têm os centros ocupados de aglomerar e dispersar, de centralizar e descentralizar, de estruturar espacialmente tudo que é social e socialmente produzido. (SOJA, 1993, pp. 281-82)

Em texto mais recente, o mesmo autor explicita sua posição ao afirmar que:

O termo nodal enfatiza outro aspecto fundamental da regionalidade, a tendência das regiões serem organizadas em torno de centros ou nós. A proximidade de um centro nodal geralmente traz consigo algumas vantagens. Nesse sentido, a centralidade também define o periférico, como potencialmente gerador de relativa desvantagem, dando a todas as regiões, pelo menos, uma estrutura centro-periferia superficial. Escalas regionais e estruturas centro-periferia, por sua vez, muitas vezes associadas a diferentes níveis de poder ou de influência sobre nossas vidas individuais e coletivas. (SOJA, 2006)

PENSAR EM ESCALAS: articular e diferenciar do global ao regional

A questão das escalas é fundamental para a construção do raciocínio geográfico e espacial. Não se trata de analisar o mesmo fenômeno em escalas diferentes, como apregoava a geografia tradicional, mas compreender que são fenômenos diferentes porque são apreendidos em diferentes níveis de abstração. O mesmo problema aparece na história, quando se define os períodos de análise ou em economia quando se distingue os processos de curto daqueles de longo prazo. Os diferentes tempos da história não devem ser confundidos, mas precisam ser concebidos em seus entrelaçamentos, da mesma maneira os diferentes espaços de conceituação necessariamente resultam de um esforço teórico e sistemático de diferenciação e articulação (LACOSTE, 1985).

O papel assumido pelas metrópoles e a conurbação intensa das periferias metropolitanas reforçam a inserção das “cidades-regiões” globais no debate e seu papel do processo de desenvolvimento territorial – como um processo que deve ser lido em uma perspectiva multi-escalar.

A emergência de uma “nova” divisão internacional do trabalho, baseada em um sistema global de circulação de informações em tempo real, configuraria a essência da sociedade informacional (CASTELLS, 1999a, 1999b e 1999c) ou, segundo Santos, a consolidação do meio técnico-científico-informacional (SANTOS, 1994 e 1996), onde as metrópoles desempenham o papel central enquanto “loci” de inovação e destruição criativa. É a partir do papel das metrópoles que se abre o painel de debate sobre a territorialidade do processo de emergência das cidades globais.



Scott (2000 e 2001) amplia as dimensões das cidades globais ao defini-las como cidades-regiões, isto é incluindo a estrutura territorial que as confere poder geoeconômico e geopolítico para projetar sua influência para além das fronteiras nacionais. Para Scott, tanto Nova Iorque como a Terceira Itália conformam cidades-regiões globais. Sassen (2001: 78), explica a diferença entre os conceitos definindo as cidades-regiões globais como “uma escala territorial e como um construto analítico”.

Nesse sentido, deve-se considerar que a dinâmica social no espaço é contraditória e reflete a articulação de distintas escalas, onde os movimentos aparentes nem sempre apontam para um mesmo sentido e direção. O tratamento mecânico das escalas, como meras mudanças quantitativas na ordem e dimensão dos processos espaciais, oculta tensões e conflitos que definem campos de forças capazes de afetar a velocidade das mudanças políticas e sociais. O espaço geográfico não é neutro, nem se apresenta como uma superfície totalmente permeável aos fluxos econômicos que buscam aceleradamente reduzir a fricção da distância e homogeneizar os lugares.

Para Taylor (1981) e Smith (1988) é possível distinguir três escalas primárias: o espaço urbano, a escala da nação-estado e o espaço global, onde:

o ponto chave não é simplesmente considerar as escalas espaciais como dadas, não importando quão evidentes por si mesmo pareçam, mas sim entender as origens, a determinação, a coerência interna e a diferenciação dessas escalas como já contidas na estrutura do capital. (SMITH, 1988: 197).

Santos (1990), por sua vez, define também três níveis de análise interdependentes: o nível mundial, o do estado-nação e o da região; ressaltando que:

o movimento desigual e combinado no espaço, fornecidos pelos aspectos regionais ou locais da nova divisão territorial do trabalho no país, (é) reflexo, por sua vez, de nova divisão do trabalho que está se operando à escala mundial. (SANTOS, 1990: 18)

Artigos recentes mostram que a governança de grandes aglomerados metropolitanos está diretamente vinculada à gestão de estruturas poli-nodais, onde a importância crescente que as redes de interação, as ligações e os fluxos dentro e fora das fronteiras metropolitanas, torna problemática a tarefa de governança metropolitana (WILLIAMS, 1999). Na mesma direção, pesquisas recentes mostram que a conectividade entre os centros nodais variam em função das escalas de análise, definindo distintos padrões espaciais (TAYLOR, EVANS & PAIN, 2008).

O ponto de partida é que as interações espaciais expressam relações mútuas entre as áreas geográficas ou regiões, em diferentes níveis hierárquicos, e que são determinantes na organização regional. As áreas nodais podem estar articuladas umas às outras por diversos vetores de interação espacial, formando eixos territoriais que exercem centralidade sobre o espaço em função da intensidade dos fluxos que se estabelecem entre os centros que os compõem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A aplicação da prospectiva territorial ao desenvolvimento regional tem sido bastante difundida recentemente. Sua origem remonta o período entre 1955 e 1975 onde se constituiu a base teórica e conceitual para a aplicação de métodos prospectivos à gestão do território na França (DURANCE, 2007). As formulações originais se devem ao filósofo francês Gastón Berger que propôs os fundamentos de uma ciência do devir, onde a antecipação é um princípio de base na organização da vida humana (BERGER, 1957).

A metodologia da prospectiva territorial avançou bastante nos anos 60 e 70 do século passado, tanto na França, como nos estados Unidos. Uma das ferramentas importantes para esse desenvolvimento foi o desenvolvimento de cenários, utilizados como instrumento para reduzir as incertezas, ampliar a participação dos agentes sociais e apoiar a tomada de decisão em políticas públicas.

Atualmente, todo processo de desenvolvimento se encontra sujeito a grandes níveis de incerteza que provêm das condições econômicas, sociais e políticas nas escalas global, nacional e regional. O planejamento territorial estratégico busca antecipar tendências, com vistas a reduzir as incertezas e os riscos da improvisação diante de situações em constante mudança. Neste quadro, a construção de cenários é um elemento de particular importância na determinação dessas tendências gerais. Os cenários podem ser entendidos como descrições do ambiente futuro, baseadas em suposições coerentes sobre as diferentes combinações possíveis do processo político, econômico, social e tecnológico. Os cenários são elaborados como auxílio à tomada de decisão particularmente quando há grandes probabilidades de mudanças associadas a incertezas, as tendências dominantes constituem um risco ou indicam situações desfavoráveis ou as ações presentes podem implicar em consequências negativas no longo prazo.

A função dos cenários é chamar a atenção para as forças motrizes que condicionam as tendências e indicar as possibilidades de evolução e a amplitude das políticas necessárias para reforçar ou mitigar determinadas delas. Sua utilização é, portanto, uma referência para orientar estratégias, políticas, planos e programas que podem ser necessários em distintas circunstâncias; desenvolver uma visão de futuro e elaborar linhas gerais a serem implementadas e definir meios de intervir para evitar tendências indesejadas, bem como facilitar as ações coletivas necessárias para tanto.

A elaboração de cenários requer ainda a identificação de atores que intervêm na dinâmica atual e futura. Atores definem, e o fazem com frequência, estratégias que revelam o seu projeto de futuro e que podem influir nas opções e na trajetória de desenvolvimento das distintas regiões. Nesse sentido, as ações empreendidas pelos atores por si só não são relevantes na construção de cenários. Elas só terão sentido quando consideradas em um processo de ação e jogo de interesses. A construção de cenários envolve, portanto, coerência, consistência, conexões e compreensão de processos dinâmicos com o intuito de balizar a definição de prioridades e subsidiar a tomada de decisões.

Um marco histórico relevante da aplicação dessa metodologia foi o Cenário do Inaceitável. Uma imagem da França no ano 2000 apresentado pela DATAR em 1971. A finalidade principal desse documento foi o de mostrar os efeitos prospectivos das desigualdades territoriais geradas pelo boom econômico dos “trinta gloriosos” e para chamar a atenção da premência em enfrentar os desafios do desenvolvimento regional nas últimas décadas do século XX (DUCRET, 2010: 51-2).

A imagem da França apresentada em um cartograma simplificado mostrava o território francês fragmentado em cinco zonas de polarização e com grandes vazios econômicos internos foi descrita então pelo ministro responsável pelo ordenamento do território como “uma das possíveis histórias, uma história inaceitável que coloca em evidência a necessidade de uma ação concertada da sociedade sobre o seu ambiente”. O impacto psicológico desse exercício de cenarização favoreceu a tomada de consciência das disparidades regionais então vigentes e segundo Ducret (2010, p. 52) “representa ainda hoje, para o grande público, a quintessência da prospectiva”.

Outro exemplo atual importante de aplicação do instrumental dos cenários no planejamento territorial prospectivo é o Plano Estratégico Territorial da Argentina (ARGENTINA, 2008), onde são definidos dois modelos territoriais, o atual e o desejado. O plano compara a situação atual com o modelo desejado e propõe medidas de políticas públicas, na escala provincial, para orientar o desenvolvimento futuro em direção a um projeto nacional com maior coesão territorial e equidade social.

Em síntese, a prospectiva territorial é um instrumental consistente de promoção do desenvolvimento e sua importância pode ser avaliada pelos trabalhos de Michel Godet e da equipe do Laboratório de Pesquisas em Prospectiva, Estratégia e Organização (LIPSOR). Diversos textos e livros foram produzidos, apresentando as relações entre construção de cenários e o planejamento estratégico (GODET, 2006) e justificando sua aplicabilidade à gestão do território (GODET, M.; DURANCE, P.; MIRÉNOWICZ, P.; PACINI, V., 2008). Como indicativo da relevância da prospectiva territorial, os trabalhos da equipe do LIPSOR tomam a prospectiva como um elemento de



apoio à tomada de decisão no planejamento estratégico territorial, elemento esse que colabora na identificação dos elementos chave de futuro para o território. A prospectiva também é concebida como ferramenta metodológica que facilita e sistematiza a reflexão coletiva sobre o território e a construção de imagens ou cenários de futuro, além de possibilitar a antecipação para enfrentar as mudanças no ambiente e o acompanhamento dessas mudanças no território.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- ARGENTINA, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios 1816-2016, **Argentina del Bicentenario** : Plan Estratégico Territorial. Buenos Aires, 2008. (Disponível em http://cofeplan.planif-territorial.gov.ar/html/pet/documentos/pet_avance_2008.pdf).
- BERGER, G. Sciences humaines et prévision. *La Revue des Deux Mondes*, 3. 417-26 p, 1957.
- BERRY, B. J. L.; KIM, H. Challenges to the Monocentric Model. **Geographical Analysis**, v. 25, n. 1-4, 1993.
- CASTELLS, M. **A Sociedade em Rede**. (A Era da Informação: economia, sociedade e cultura, Vol. 1), São Paulo: Paz e Terra, 1999a.
- CASTELLS, M. **O Poder da Identidade**. (A Era da Informação: economia, sociedade e cultura, Vol. 2), São Paulo: Paz e Terra, 1999b.
- CASTELLS, M. **Fim de Milênio**. (A Era da Informação: economia, sociedade e cultura, Vol. 3), São Paulo: Paz e Terra, 1999c.
- CCE, Comissão das Comunidades Europeias. **Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia. Tirar Partido da Diversidade Territorial**. Comissão das Comunidades Europeias. 2008. (Disponível em http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/paper_terco_pt.pdf, em 5/10/2010).
- CORRÊA, Roberto. **Região e organização espacial**. 5ª ed. São Paulo : Ática, 1995.
- DATAR, Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale. **Une image de la France en l'an 2000**, Paris: DATAR, 1971.
- DUCRET, R. La DATAR et la prospective, 50 ans d'histoire. **Territoires 2040**, aménager le changement, v. 1, p. 51-56, 2010.
- DURANCE, P. **Genèse de la prospective territoriale en France**. Texte DATAR: Paris, 2007 (Disponível em <http://www.datar.gouv.fr/IMG/Fichiers/Prospective/Divers/Genese%20de%20la%20prospective%20territoriale%20PDurance%20aout%202007.pdf>)
- ESDP, European Spatial Development Perspective: **Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union**. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 1999 (Disponível em http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf)
- ESPON, European Spatial Planning Observation Network, **Scenarios on the territorial future of Europe**. Luxemburg: ESPON. 2007 (Disponível em http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/publications/98/1378/file_2995/espon3.2_60p_final_16-7-2007-c.pdf,)
- FOREIGN AFFAIRS. **Projeção Dymaxion ou de Fuller**, 2009.
- GODET, M. Regions facing their futures. **Foresight**, v. 7, n. 2, p. 21-27. 2005
- GODET, M. **Creating Futures. Scenario Planning as a Strategic Management Tool**. Paris: Economica, 2006.
- GODET, M.; DURANCE, P.; MIRÉNOWICZ, P.; PACINI, V. La Prospective Territoriale. Pour quoi faire? Comment faire?, Série Recherche n°7. **Cahiers du LIPSOR**, Paris: Laboratoire d'Investigation en Prospective, Stratégie et Organisation. 2008 (Disponível em http://www.cnam.fr/lipsor/lips/conferences/data/prospective_territoriale_complet_2008.pdf).
- GRASLAND, C., LIZZI, L. **Multi-escalar Territorial Analysis**. Paris: Universidade Paris 7, 2004.
- HAESBAERT, R. Região, diversidade territorial e globalização. **Geographia**. Ano I, no. 1. 1999. p. 15-39. (Revista Eletrônica), 2008.



- HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização**: do “Fim dos Territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- HAGGETT, P. **Locational Analysis in Human Geography**. New York: St. Martin's Press, 1966.
- IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Regiões de influência das cidades - 2007**, Rio de Janeiro: IBGE, 2008
- JACOBS, M. **Multinodal urban structures** : a comparative analysis and strategies for design. Delft: Delft University Press, 2000.
- MACKINDER, H. J. **Britain and the British Seas**. London: Willian Heinemann, 1902.
- NOYELLE J.T.; STANBACK M.T, **The Economic Transformation of American Cities**, Rowman & Allanheld Pub. Totowa, New Jersey, 1983.
- OZOUF-MARIGNIER, M. V.; ROBIC, M. C. A França no limiar de novos tempos: Paul Vidal de La Blache e a regionalização. **GEOgraphia**, v. 9, n. 18, 2007.
- PERROUX, F. **L' Economie du XXeme siècle**. 3 ed. Paris: PUF, 1969.
- PRESTON, R. E. The structure of central place systems. **Economic Geography**, v. 47, n. 2, p. 136–155, 1971.
- SANTOS, M. O Período Técnico-científico e os Estudos Geográficos. **Geografia** 4, 15-20 p. 1990.
- SANTOS, M. **Técnica, espaço e tempo**. São Paulo: Hucitec, 1994.
- SANTOS, M. **A Natureza do Espaço**: razão e emoção, São Paulo: Hucitec, 1996.
- SASSEN, Saskia. Global Cities and Global City-Regions: a Comparison. In Scott, A.J. (ed.). **Global City-Regions**. Trends, Theory, Policy. pp. 78-95, 2001
- SCOTT, A.J.; AGNEW, J.; SOJA, E.W.; STORPER, M. Cidades-regiões globais. **Espaço e Debates**, nº 41, p.11-25, 2001.
- SCOTT, Allen J. Global city-regions and the new world system. In: Yusuf, S. et al. (ed.). **Local Dynamics in an Era of Globalization** : 21st Century Catalysts for Development. New York: Oxford University Press. pp. 102-125, 2000.
- SCOTT, Allen J. (ed.). **Global city-regions**: trends, theory, policy. Oxford, UK: Oxford University Press, 2001.
- SMITH, Neil. **Desenvolvimento Desigual**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988
- SOJA, E. W. **Geografias Pós-Modernas**. A reafirmação do espaço na teoria social crítica. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.
- SOJA, E. W. **Reflections on the Concept of Global City Regions**. Glocalogue. Artefact: Strategies of Resistance, 2006 (Recuperado em 19/11/2009 de http://artefact.mi2.hr/_a04/lang_en/theory_soja_en.htm)
- TAYLOR, P. J. Geographical Scales in the World Systems Approach. **Review** 5, 3-11 pp., 1981
- TAYLOR, P. J. **World City Network**: A Global Urban Analysis. London: Routledge, 2003.
- TAYLOR, P. J.; EVANS, D. M.; PAIN, K. (2008) Application of the Interlocking Network Model to Mega-City-Regions: Measuring Polycentricity Within and Beyond City-Regions. **Regional Studies**, v. 42, n. 8, p. 1079 - 1093, 2008.
- VELTZ, P. **Mondialisation, Villes et Territoires**: l'économie d'archipel. Paris: PUF, 1996.
- WILLIAMS, G. Metropolitan governance and strategic planning: a review of experience in Manchester, Melbourne and Toronto. **Progress in Planning**, v. 52, n. 1, p. 1-100. doi: 10.1016/S0305-9006(99)90003-X, 1999.

Trabalho enviado em julho de 2013
Trabalho aceito em agosto de 2013

