

JOSÉ REIS

**AS TERRITORIALIZAÇÕES
DO DESENVOLVIMENTO: QUAL
É A ESCALA DE OBSERVAÇÃO
ADEQUADA?**

**Janeiro de 1996
Oficina nº 67**

JOSÉ REIS

**AS TERRITORIALIZAÇÕES
DO DESENVOLVIMENTO: QUAL
É A ESCALA DE OBSERVAÇÃO ADEQUADA?**

**Janeiro de 1996
Oficina n° 67**

OFICINA DO CES

Publicação seriada do

Centro de Estudos Sociais

Praça de D. Dinis

Colégio de S. Jerónimo, Coimbra

Correspondência:

Apartado 3087, 3000 Coimbra

JOSÉ REIS

AS TERRITORIALIZAÇÕES DO DESENVOLVIMENTO:
QUAL É A ESCALA DE OBSERVAÇÃO ADEQUADA?

nº 67
Janeiro 1996

Oficina do CES
Centro de Estudos Sociais
Coimbra

José Reis

Professor da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra
Investigador do Centro de Estudos Sociais

As Territorializações do Desenvolvimento: qual é a escala de observação adequada?*

1. Territórios e Empresas

Os territórios e a empresa têm repartido (talvez) equitativamente as atenções dos que observam os processos de organização sócio-económica e procuram definir a unidade de análise mais apropriada. Isso é devido quer às intuições analíticas e às especializações disciplinares dos observadores, quer às sucessões cíclicas dos ambientes intelectuais e das próprias conjunturas económicas e organizacionais.

De facto, tanto é verdade que as retóricas de influência das diferentes elaborações teóricas têm conjunturas de maior ou menor predominância, quanto é certo que os processos materiais de organização da economia se alteram, com consequências nos respectivos significados espaciais e sectoriais.

Veja-se o que se passa com os distritos industriais e com o nome que, classicamente, mais lhe está associado, Alfred Marshall. Como relembra Charles Sabel (1995: 101-2) na realidade industrial dos finais do século XIX e do primeiro quartel deste século "a região era a unidade natural da actividade económica e da análise" porque cada aglomeração territorial constituía um conjunto de capacidades próprias para responder adequadamente às mudanças dos mercados internacionais. O que nessa altura fascinou Marshall foi justamente o modo como a especialização de territórios circunscritos tinha qualidades de regulação que ancoravam no sistema local a concorrência e a cooperação. A especialização e a flexibilidade das respostas às mudanças eram pedras basilares do modo de organização local da produção.

* Este texto resulta de uma comunicação ao III Encontro Nacional da APDR — Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regional — (Porto, Abril de 1995) e destina-se a publicação na revista Sociedade e Território.

Esta predominância do local não era o resultado de uma "divisão" — era sobretudo o resultado de um processo de "multiplicação". Quer isto dizer que se as unidades nacionais (que já se tinham tornado na categoria básica dos mercantilistas e da economia política) eram apenas "a soma das suas partes", isso devia-se não à fragmentação do nível nacional mas ao facto de haver uma produção local de sinergias da qual resultava o todo. Na leitura que propus noutros lugares (J. Reis, 1992 e 1994) a materialidade concreta dos sistemas produtivos locais que gera essa multiplicação pode representar-se em quatro pontos principais: um limiar mínimo de densidade, uma cultura técnica local, um sistema de interdependências produtivas, um agente colectivo de regulação e representação externa do sistema.

Quando, na sequência do sucesso de modelo económico do pós-guerra, a região já se apresenta na economia industrial como um entidade derivada (mais do que constituinte) do nível nacional isso é tanto o resultado da efectiva alteração das lógicas organizacionais da produção (a taylorização das cadeias produtivas, a produção estandardizada para um consumo de massa emergente, a grande empresa) quanto do predomínio intelectual das noções de sector, cadeia produtiva ou empresa. Porque é bom não esquecer que a "descoberta" do Marshall dos distritos industriais (daquele que se rendera, fascinado, às qualidades dos distritos industriais do princípio do século) ainda estava por fazer. Seria apenas no refluxo do ciclo de crescimento que fizera esquecer os níveis espaciais sub-nacionais que os territórios reentrariam pela mesma porta por onde haviam saído discretamente e pela mesma mão que os tinha introduzido na literatura económica, a mão do economista inglês que até então tutelava principalmente o entendimento da economia como ciência das soluções de maximização e optimização.

De facto, é no final dos anos setenta e nos anos oitenta que se verifica que os sistemas produtivos locais dotados de qualidades intrínsecas semelhantes às anteriormente identificadas tinham sido recriados por novas lógicas organizacionais, por novos contextos de integração da economia mundial e por novos propósitos de velhos agentes (a grande empresa, por exemplo).

Esta oscilação de pontos de observação pode convergir para uma síntese, mas esta será sempre o resultado de uma opção metodológica e conceptual, e não uma simples conciliação de perspectivas ou um apelo banal ao bom-senso e ao equilíbrio. A opção que partilho é a que considera uma "dimensão territorial intrínseca" nos processos organizacionais em economia. Por isso mesmo, quando se trata de fazer o balanço das discussões "territorialistas", o problema continua a ser o de captar os territórios em todas as suas dimensões, segundo todas as escalas de observação — sabendo que os mundos

de hoje não anularam os territórios, deram-lhes, ao contrário, mais meios de expressão. Como o tema continua na moda, acontece que, depois de terem reconhecidos os territórios como tema e como unidade de análise, os novos divulgadores limitam-se a vê-los apenas pelo seu lado "exterior", como simples elos da cadeia que o sistema económico internacional efectivamente é. Os territórios são isso, mas são também muito mais. Por essa razão, o objectivo deste texto é reflectir acerca dos diferentes significados e dos diferentes conteúdos dos territórios. Escolhi como procedimento "operacional" a ideia de escalas de observação. Cada escala revela com maior aproximação uma ou outra das dimensões da perspectiva territorial. A retórica de persuasão implícita no discurso é a que procura sublinhar que os territórios são antes de mais produtos de factores endógenos, cabendo-lhe uma natureza *constitutiva* dos processos e das dinâmicas económicas, visto que são meios de vida e, mais especificamente, contextos de formação da iniciativa e de organização da produção e do mercado de trabalho. As contiguidades e as interdependências são recursos específicos dos territórios, no sentido em que retratam, mapeiam, as relações que os constituem. Este discurso é, por isso, contra a ideia de que os territórios são apenas peças de um jogo global, aleatório, em que cada um pode entrar em qualquer momento, sem história nem "currículo" e sem uma densidade mínima. Quando assim é, quando se olha para a economia como um jogo de pontos, não são os territórios que estão presentes, são localizações, talvez precárias e passageiras.

O contexto de discussão que deu às territorialidades direitos de cidadania universal (isto é, que fez incluir as referências aos territórios em discursos que habitualmente as não utilizavam) é o do debate sobre a globalização. Entre outras razões isso resulta do facto de "globalização" ser uma metáfora territorial. Não vem ao caso tratar daquele debate neste texto. Julgo que uma das formulações mais interessantes e mais ricas para sintetizar o significado da globalização é a de A. Giddens (1992: 50) quando diz, numa expressão já muitas vezes repetida, que ela comporta uma forte "intensificação das relações sociais de escala mundial, relações que ligam localidades distantes de tal maneira que as ocorrências locais são moldadas por acontecimentos que se dão a muitos quilómetros de distância e vice-versa". Já noutras circunstâncias defendi (J. Reis, 1990: 52-56) que este autor é particularmente útil quando se trata de compreender que o local e os territórios são contextos de contiguidades e de interdependências. Ora, o que a ideia de "intensificação das relações sociais" há-de querer dizer é que, numa época de globalização, os territórios e, portanto, os factores que os constituem vêm reforçados, intensificados, os seus modos de inserção em quadros sociais mais amplos — sem por isso deixarem de ser territórios, isto é, espaços organizados na base de densas relações constitutivas. É por isso que Giddens sublinha que "*a transformação local faz parte da globalização tanto*

como a extensão lateral de ligações sociais através do espaço e do tempo" (idem). E é este quadro mais intenso de relações sociais que, julgo eu, renova o convite para que se dê particular atenção às diferentes escalas de observação dos espaços-território.

2. Os territórios como genealogia: uma primeira escala de observação das territorialidades

O argumento da diversidade estrutural da organização da economia e do que isso significa enquanto factor positivo de criação de dinâmicas económicas (por oposição ao argumento da homogeneização tendencial e da predominância de factores a-territoriais de crescimento) é uma pedra basilar do discurso territorialista. Trata-se, evidentemente, de um argumento cuja substância ultrapassa em muito a simples descrição das paisagens económicas. O que está principalmente em causa é o facto de os territórios serem espaços estruturados por relações densas, as quais, ao estabelecerem-se e ao desenvolverem-se, representam a própria genealogia dos processos que caracterizam o local, diferenciando-o. De facto, mesmo quando se descrevem as diferenças da "paisagem" fazendo apelo às histórias locais, às especializações produtivas ou à formação de uma cultura técnica, o que passa rapidamente a revelar-se é que estamos perante factores que, através da ancoragem territorial, explicam a construção de realidades produtivas singulares. E estas últimas são um elemento influente das dinâmicas económicas globais. G. Becattini e E. Rullani (1995) ilustram muito bem aquilo que poderíamos designar a dualidade morfologia/genealogia quando, vendo o problema pelo lado da produção de conhecimento, dizem: "Muitos contextos locais — os que apresentam uma natureza sistémica — não se limitam a ser 'recipientes' de diversidade histórica, mas constituem autênticos laboratórios cognitivos onde constantemente se experimentam, seleccionam novas variedades". Esta ideia de "laboratórios cognitivos" é porventura a que melhor sintetiza a ideia de que os territórios representam genealogias. Sendo uma visão tributária da que alude à formação de culturas técnicas locais e à existência de relações de interdependência como elementos essenciais da constituição e desenvolvimento de um sistema local, ela tem o atractivo de sublinhar especialmente as questões do conhecimento. Além disso, ao salientar-se que há um espaço estruturado de produção e acumulação de conhecimento novo, não só se está a dizer que o conhecimento é contextual como, ao mostrar-se que há uma relação dialéctica entre esse conhecimento de base territorial e o conhecimento geral, a-territorial (a que se chama conhecimento codificado), se abre caminho para entender as relações do local com o não-local. Colocadas as coisas neste ponto fica-se bem situado para perceber que as relações

constitutivas (a genealogia) dos sistemas locais são, simultaneamente, factores *relacionais* com o exterior.

Ligada ao que as dinâmicas locais significam como produção de conhecimento contextual, outra ideia que caracteriza o discurso territorialista e revela a lógica de formação dos sistemas locais é que estes são relevantes exactamente porque colocam no sistema global um "excedente específico". Este não é mais do que a valorização da sua identidade produtiva ou o que, mais prosaicamente, vai ficando bem chamar a sua vantagem competitiva. Quer isto dizer, em suma, que o binómio *excedente específico/conhecimento contextual* (o primeiro termo porque é um *valor de troca*, o segundo porque é um *factor de produção* desse valor) representa já a alusão a duas escalas de observação (ou unidades de análise) diferentes mas interligadas: uma é a que já chamei espaço genealógico (e que defino como o espaço da identidade, da história, das contiguidades, da formação de culturas e inter-relações) e outra a que chamarei de seguida espaço geonómico.

É, portanto, por estas razões que a primeira escala apropriada de observação dos territórios é a que revela os processos da história local, os factores formadores de cada sistema diferente. Sem dúvida que o entendimento do significado deste espaço é o principal contributo da perspectiva territorialista e a condição para ter inscrito os territórios no discurso das ciências sociais sobre as dinâmicas sócio-económicas. Decorre do que já ficou dito atrás que a principal "matéria" destes trabalhos resulta do modo como as interdependências e contiguidades locais são parte dos processos organizacionais. Por esta razão, muito do que poderíamos chamar a "primeira geração" de estudos territoriais assenta no objectivo de tornar evidente esta dimensão do problema.

Julgo que, para além do efeito de "geração" e da necessidade de mostrar a "diferença específica" da perspectiva adoptada, outras razões levaram a que esta escala predominasse sobre as restantes. Saliento duas. Em primeiro lugar, o facto de estarmos perante as raízes originárias de um regime de acumulação keynesiano: economias nacionais relativamente fechadas, objectivos de manutenção do pleno emprego através da gestão da procura, um Estado especialmente atento a uma certa coerência das dinâmicas de base nacional. Em segundo lugar, o facto de, ao lado desta dimensão da política económica, as sociedades nacionais serem efectivamente lugares onde as interdependências predominavam sobre os factores de desarticulação introduzidos pela competição perante o mercado mundial. Uma realidade que não deve deixar de ser encarada como diferente daquela em que a desregulação da relação salarial, a desinstitucionalização dos conflitos e a perda de centralidade da concertação social são dados assumidos pelos próprios Estados, à medida que eles próprios se configuram perante a competitividade internacional e promovem a

globalização através de um dos métodos mais eficazes para atingir tal objectivo, a criação de blocos económicos regionais¹. Este retrato do problema vale para as economias industrializadas em geral e parece-me também verdadeiro para Portugal, especialmente no que diz respeito ao desmembramento das interdependências e à ruptura das contiguidades (J. Reis, 1995b), como tentarei mostrar mais adiante.

3. O espaço geonómico ou o campo das inter-relações "cósmicas" do local

O espaço geonómico é um campo de relações abstractas, funcionais, contingentes e não-contíguas. É, portanto, um campo de relações a-territoriais e F. Perroux (1964: 124-127) definiu-o como a resultante das relações abstractas (representadas por pontos, linhas, superfícies e volumes) do espaço económico. Um espaço assim definido distinguir-se-ia do espaço banal das empresas (o seu espaço técnico, aquele onde se localizam os seus meios materiais e pessoais) e revelaria as relações económicas *reais* (embora não as concretas) dos agentes económicos e, especialmente, das empresas. Uma distinção tão estrita entre os conceitos de espaço não é muito cara a uma perspectiva territorialista como a que se defende aqui e se justificou através dos argumentos do ponto anterior. Mas é claro que é neste campo amplo de relações "reais" que se valorizam as *diferenças específicas* criadas pelo espaço genealógico e se consolidam ou revertem as possíveis dependências a que o local é submetido. Faz sentido, de novo, a síntese de G. Becattini e E. Rullani, quando dizem, ainda a partir da questão do conhecimento, que o "sistema local [é] uma unidade de análise particularmente adequada a um trabalho que pretenda activar o circuito cognitivo concreto-abstracto-concreto". Colocar lado a lado estes dois espaços (ou escalas de observação) é, portanto, o primeiro passo para apreender a dialéctica daquele circuito.

No campo de forças que estes dois espaços delimitam estão as vantagens e as fraquezas que os sistemas locais possam conter: as vantagens que retiram da contiguidade, da densidade das inter-relações baseadas na proximidade e na presença face-a-face, podem ser as desvantagens em espaços de relações alargadas, abstractas, onde já não é tolerável a "penumbra semântica" que faz as relações "naturais" do espaço local. Os códigos de ligação entre o espaço da genealogia e o espaço geonómico são códigos complexos, de acessibilidades muito desiguais, e fortemente exigentes em "imaginação pluricontextual"².

¹ Refiro-me a processos como, entre outros, o aprofundamento económico da União Europeia, o Mercosul, a Nafta, ou as experiências de integração da zona do Pacífico.

² As expressões entre aspas são de G. Becattini e E. Rullani (1995).

Esta pluricontextualidade é um produto directo da enorme velocidade que está contida nos processos de formação da chamada globalização. Mantendo a imagem de Perroux, é verdade que as linhas, os pontos e os volumes são cada vez mais elementos visíveis da topologia da economia-mundo. Não é necessário ilustrá-lo, basta apenas dizer que a própria lógica organizacional das grandes empresas mundiais já não é a das "multinacionais clássicas" e as grandes metrópoles são de novo um elemento decisivo da reconfiguração da economia, depois de se ter tido a prova da sua perda relativa perante "novos espaços". Mas é preciso também dizer que esta visão é válida em todos os seus planos. E é por isso que se deve reintroduzir aqui a ideia de Giddens, referida no início, de "intensificação das relações sociais". Mesmo sabendo-se que a lógica do espaço geonómico, reforçada pela globalização, traz um problema principal aos espaços-território que antes beneficiavam do "conforto" das formas de produção extensivas (isto é, reduz as ancoragens territoriais, "funcionaliza" os agentes, gera efeitos organizacionais eventualmente transitórios), também é verdade que aquela intensificação ocorre dentro dos sistemas locais (valorizando a territorialização) e nas suas proximidades, alargando a expressão das territorialidades.

Ora, é justamente este último ponto que pode ser importante considerar nesta fase de reestruturação económica intensa para chegarmos a uma espécie de escala de observação intermédia, entre o global (o espaço geonómico) e o local (o espaço genealógico), com a qual se ganhe a ideia das possibilidades de robustecer os territórios. Estou a referir-me a uma escala que mostre, num espaço de proximidades, o alargamento das interdependências originárias que fundaram os sistemas locais dinâmicos e o seu acesso a factores que sejam capazes de os promover perante uma economia mundial mais agressiva. Pode pressupor-se que esta escala faz especialmente sentido para avaliar as capacidades das economias nacionais naquele quadro, porque o que está, de facto, em causa são as relações supra-locais mas intra-regionais que revelem, por exemplo, a conjugação dos factores urbanos com os sistemas produtivos locais ou o estabelecimento de interdependências capazes de gerarem economias de inovação (acção de fontes de informação e comunicação e difusão de conhecimento codificado) ou de facilitarem reestruturações industriais. É desnecessário dizer que este passo (aqui apresentado como uma atitude analítica no sentido de captar os vários pontos de observação do local) contém dimensão normativa (que procura encontrar vias de reforço dos sistemas locais), revelando ao mesmo tempo o sentido territorialista da perspectiva adoptada, visto que se tem a intenção de estruturar os territórios através... dos territórios.

4. A escala das interdependências territoriais alargadas: as relações intra-regionais

Os sistemas locais originam-se em espaços com fortes intensidades locais e valorizam-se em espaços de relações abstractas e de interdependências funcionais. Trata-se da conhecida, e muitas vezes repetida, dialéctica global/local, que tem dado lugar a termos "populares" e totalmente vazios de sentido como *glocalismo*. Para além de outros motivos, é o facto de só se captarem os dois pólos extremos da organização da materialidade da globalização que merece crítica. Um argumento adicional é que tal neologismo tem pouco a ver com a noção de territorialidades a que faz apelo. Há duas razões que quero explicitar para justificar esta reserva. A primeira é que o local não tem pertinência analítica apenas por as unidades económicas se localizarem nalgum sítio. A segunda é que o local (apesar de tudo o que significa como espaço genealógico) é o produto de várias territorialidades: de contiguidades e interdependências mais largas do que as que cada local representa, de complementaridades inter-locais.

Muitas vezes se tem pensado e dito que os sistemas locais que nos chamam a atenção são produtos contingentes, frutos de uma situação original e exemplar. Há sem dúvida muita verdade neste modo de ver. Mas, se não como constatação positiva, pelo menos como atitude normativa, vale a pena considerar que esses sistemas locais devem ser recolocados perante as interdependências que lhe são mais próximas. O que quero dizer é que, mesmo sem definir região (e, portanto, assentando só na ideia banal de que é um espaço de relações "acima" do local e "abaixo" do nacional), a escala intra-regional é um contexto necessário para a identificação das interdependências em que o local se integra.

Se não há local sem ramificações, e se o local é um espaço de intermediações, então há que admitir que estas mesmas ideias devem servir para se ver como o local (ou os "locais") se situa(m) dentro das "regiões" e, portanto, para se ver o modo como estas últimas funcionam (ou devem funcionar). Visto que o território é a expressão de interdependências e contiguidades mais largas que o local, proponho que a análise do local dê também atenção ao que designo "escala das interdependências territoriais alargadas".

Em boa verdade este entendimento nunca esteve afastado da análise dos territorialistas. Foi sempre por referência a espaços largos (a Terceira Itália, o litoral Norte e Centro de Portugal — ou o espaço das articulações agricultura-indústria — para só dar dois exemplos) que se estudaram os sistemas produtivos locais. Mas o que acontece é que esta escala de observação deve também ser usada para analisar as próprias relações intra-

-regionais³. Sobretudo quando se sabe que o revigoramento dos sistemas locais depende cada vez mais da sua articulação com economias urbanas e com economias de inovação.

Claro que as questões do mercado de trabalho e especialmente noções como as de bacia de emprego também são bons contributos para apreender as relações dentro das regiões e para ver de que modo a formulação de políticas de reestruturação industrial de sistemas de pequena e média empresa deve apelar cada vez mais para complementaridades intra-regionais, capazes de serem geridas ainda através de relações de proximidade, mesmo que já não sejam apenas "locais". Para dar um exemplo, julgo que muito do que há que reordenar nas economias industriais do litoral Norte e Centro de Portugal (em que proliferam zonas de especialização distintas mas próximas: as do calçado, do vestuário, da cerâmica, da metalomecânica, da indústria química) não é resolúvel através de soluções centradas em cada sistema mas através de complementaridades e solidariedades espaciais. Uma tal estratégia não resulta, evidentemente, de se fazer semelhante aquilo que é diferenciado. Resulta de accionar os mecanismos que põem cada elemento em relação com os restantes. A promoção de mobilidades no mercado de trabalho intra-regional, o alargamento para a escala intra-regional de segmentos da procura que se originam na proximidade, a valorização (ou mesmo a criação) de preocupações territoriais na actuação das agências públicas e do associativismo privado (evitando as visões paroquiais), eis algumas, porventura as menos importantes, das medidas que promovem solidariedades espaciais numa escala intra-regional.

Mas os melhores exemplos são talvez os que apelam para formas de complementaridade assentes nas funções urbanas e nas da economia da inovação. Sobre a primeira questão já disse noutra local que "a subavaliação do papel das cidades foi o preço a pagar, mesmo ou sobretudo em Portugal, em vista da urgência de fazer o trabalho que nunca tinha sido feito sobre os sistemas locais" (J. Reis, 1995b). Não só a criação de capacidade competitiva num quadro intenso de globalização obrigou a pensar as metrópoles e a importância das metrópoles-globais, como a disponibilidade de um leque vasto de competências profissionais, as articulações indústria/serviços, os serviços de intermediação, as economias de informação e infraestruturas tecnológicas e os processos de geração rápida de inovação relembram as relações entre as cidades (as funções urbanas) e as economias de inovação. As proximidades de um pequeno país em que as distâncias dos espaços industriais (mesmo dos de descentralização produtiva) aos principais centros urbanos são sempre muito pequenas (veja-se a distância Leiria/Lisboa,

³ Por facilidade de organização do argumento vou apenas referir as relações intra-regionais. É claro que as relações inter-regionais também caberiam neste modo de ver as coisas. Mas pode assumir-se que elas são parte do espaço geonómico.

ou Aveiro-Braga/Porto, ou a posição central de Coimbra) tornam particularmente fácil o raciocínio sobre este tema. Mas se pensarmos nas infraestruturas associadas à economia da inovação, ou até, mais genericamente, à economia pública da inovação (centros tecnológicos, órgãos desconcentrados da administração pública e da realização das políticas industriais, associações industriais) estamos já perante funções que cabem às cidades intermédias e dão a medida de muitas relações espaciais intra-regionais já existentes.

5. A economia portuguesa: tópicos acerca da importância da análise do local a partir de várias escalas de observação

A economia portuguesa dos anos noventa é muito diferente da das décadas anteriores. Em traços gerais pode dizer-se que o essencial se resume ao esgotamento de um modelo de funcionamento assente em modos de produzir extensivos, numa forte articulação com as estruturas sociais locais e em margens de manobra relativamente largas dos sistemas locais originados em especializações e culturas técnicas locais. É óbvio que a influência das territorialidades não depende apenas da vigência destas condições. Mas ela tem uma expressão própria quando é esse o caso. Proponho uma breve digressão pelo quadro de funcionamento da economia portuguesa que agora se encontra esgotado, para depois terminarmos com o que me parece ser a justificação para uma nova apreciação das escalas espaciais em Portugal.

Em síntese muito pessoal julgo que havia um largo reconhecimento de que, até à década de oitenta, a heterogeneidade, o polimorfismo da sociedade portuguesa, predominava sobre a normalização e manifestava até alguma capacidade de reordenamento dos impulsos exógenos (ou, numa versão mais contemporizadora, os dois níveis articulavam-se). Isso gerava dinâmicas efectivas, comprovadas empiricamente, o que "validava" as relações aí presentes entre o formal e o informal, entre a produção e a reprodução social e consolidava histórias industriais longas, culturas técnicas locais e interdependências produtivas geridas localmente, do mesmo modo que as iniciativas que mobilizavam os recursos mais directamente locais para atraírem investimentos eram legitimados pela criação de emprego.

Foi por este conjunto de factores que a investigação económica se re-interessou pelos actores económicos, se comprometeu com o entendimento dos processos e acolheu temas como os da reprodução económica e social das famílias (as contas de rendimento, as formas de actividade, o emprego), as formas de estruturação da economia (modalidades

de inserção económica da agricultura, estruturas territoriais e articulações regionais), a compreensão da heterogeneidade do sistema económico (pobreza, hierarquias empresariais, diferenciações regionais do investimento, comportamentos locais do empresariado e da iniciativa)⁴.

Quem se preocupasse com os processos materiais do funcionamento da economia portuguesa era frequentemente atraído por dinâmicas produtivas em que ganhavam relevo formas de industrialização em que se valorizava o local e as sinergias aí produzidas: as perspectivas territorialistas associadas a um modelo económico extensivo tinham muito material de estudo. A atenção aos movimentos internos da economia e à sua diversidade de acções era metodologicamente correcta e justificada, constituía um caminho indispensável para a percepção das dinâmicas e das lógicas organizacionais da economias; correspondia também a uma ética de investigação preocupada com as escalas menores do funcionamento da economia.

Tratou-se, é claro, de um período da economia portuguesa em que a expansão e o funcionamento pela quantidade prevaleceram sobre as reestruturações e o funcionamento pela qualidade: o PIB cresceu a taxas significativas, as exportações também, a restrição cambial não se manifestou, o emprego não regrediu, a produção era facilmente validada pelos mercados.

A razão por que hoje é preciso reencontrar um novo sentido e até uma nova escala para a valorização das dinâmicas internas da nossa economia — para a articulação dos seus espaços produtivos e para os movimentos locais de dinamização do emprego — é que o modelo extensivo em que eles encontravam a sua base principal se esgotou sem a "glória" da superação por uma modernização que engrandecesse.

Este esgotamento do modelo de funcionamento da economia de que se alimentava a diversidade das dinâmicas económicas internas pode ser ilustrado em três domínios principais em que assento as minhas conclusões sobre as evoluções da economia portuguesa durante a última década: o primeiro é o modelo agrícola e o seu desabamento, o segundo expressa-se nas contas de rendimento das famílias e o terceiro é sobre os movimentos locais de industrialização. É, aliás, como corolário destas três questões que vejo a economia menos dotada dos mecanismos compensadores que a dinamizavam e a flexibilizavam — uma economia de pequena dimensão sem complementaridades espaciais estabelecidas e uma economia com menos *espessura* nas esferas da reprodução social.

⁴ Em J. Reis (1995a e 1995c) apresento uma bibliografia relativamente ampla dos estudos sobre a economia portuguesa que tomei como ilustrativos destas perspectivas.

Por isso a posição de Portugal perante a transnacionalização é hoje menos forte do que era na década anterior.

Estas ideias coincidiam com o que vários autores pensaram sobre as capacidades que a economia e a sociedade portuguesas tinham para mobilizar: o património de uma industrialização já antiga, as pequenas iniciativas, as sinergias territoriais, os processos informais. Por isso se interpretou a economia tomando em conta os seus factores de "flexibilidade" e a sua "plasticidade", os quais tanto reproduziam relações desiguais, "endógenas" ou "exógenas", quanto serviam de mecanismos de compensação para as pressões da crise. Eram várias as áreas da economia que, pelas interdependências que urdiam, manifestavam um potencial de relacionamento com o crescimento. Elas eram parte da *espessura* própria da sociedade que se articulava com a dinamização económica. Ora, o que agora parece passar-se é que aqueles potenciais e aquela *espessura* tendem a esgotar-se ou a serem suprimidos sem que, em seu lugar, tenha emergido um quadro de funcionamento económico qualificante, modernizador e ousado. Aquilo que, numa óptica de "modernização", podia ser qualificado de tradicional e regressivo não deu lugar ao que, na mesma óptica, assume as feições de avançado ou inovador. Isto quando se conhecem exemplos alheios (a Itália, nestes casos, fica sempre à mão...) em que uma requalificação ofensiva se deu não por rupturas mas por acelerações de certas qualidades inerentes a sistemas de pequenas e médias empresas como alguns dos nossos: o reforço das capacidades profissionais e das competências organizacionais presentes nas formas não-tayloristas de produzir; as culturas técnicas consolidadas ao longo de histórias industriais longas e de especializações locais; a gestão local de interdependências produtivas capazes de gerarem modos avançados de cooperação; a validação de capacidades produtivas diferenciadas através de ganhos em economias de variedade e da constituição de *clusters* competitivos⁵.

No que diz respeito aos movimentos locais de industrialização é possível dizer-se que, nas discussões de há uma década, se tomavam em consideração os seguintes pontos básicos:

— *Os movimentos locais de dinamização da capacidade produtiva foram expressivos e os interstícios do sistema económico dotaram-no de alguma agilidade: por isso emergiam casos localizados de especial propensão para a iniciativa e a esfera informal — representando quer certos tipos de actividades produtivas, quer a esfera de organização da*

⁵ Recordo que foi na base de critérios como estes que analisei o sistema produtivo local de Águeda (J. Reis, 1992 e 1993).

reprodução social (incluindo, obviamente, a reprodução da força de trabalho e o quadro familiar) — revelava potenciais de articulação com o crescimento económico.

— Registou-se uma reordenação espacial da indústria: o emprego e a iniciativa industrial indicaram um maior dinamismo nas regiões de urbanização e industrialização difusas, a que chamei *espaço das articulações agrícola/indústria*, como o Centro litoral e o Norte litoral, em detrimento do *espaço de concentração urbana e industrial*, correspondente à região Lisboa/Setúbal.

— Os movimentos locais de industrialização foram de diversa natureza (consolidação e dinamização de sistemas produtivos locais ou simples alargamento da geografia do emprego industrial) e reflectiram, no plano económico, o *binómio extensificação do emprego/mobilização de interdependências e culturas técnicas locais*.

Quero dizer, em suma, que os anos noventa apontam para o esgotamento, na economia portuguesa, de muitos dos processos que — numa base extensiva — a dinamizaram na década de oitenta, sem que as condições emergentes representem inovações qualificantes. E, sobretudo, são as interdependências económicas e sociais — aquilo a que chamo *matrizes constituintes* da sociedade — que se esvaem. Daí resulta que o que fica em cima da mesa, na nossa agenda de investigação, são os processos de sub-integração.

O que se passa agora é que não só se registam mudanças na "arquitectura de interiores" da economia (mudanças das estruturas internas do nosso desenvolvimento económico) como a economia portuguesa regista uma mudança de ciclos que se manifesta na forma da sua inserção internacional (J. Reis, 1995c). Está, por isso, em causa apreciar a globalização e a dialéctica de uniformização/regionalização à escala mundial que a caracteriza e ver quais as margens de manobra de uma pequena economia como a portuguesa. Sabe-se que a tudo isto não é alheia a formação de um quadro peninsular que nos subalterniza na esfera da integração europeia⁶, pois são evidentes os mecanismos que concorrem para que Portugal esteja crescentemente envolvido numa lógica de sub-integração ibérica, "vendendo" na Europa através de Espanha (cf. L. Coelho, 1995).

A redução do "espaço estratégico de manobra" que deriva da globalização traz também consigo alguma capacidade potencial de criação de economias de proximidade. Para isso contribuiriam factores ligados à localização e às lógicas de funcionamento de certos tipos de produção industrial em que a interacção cliente-fornecedor conta fortemente. Quer isto significar que as políticas que procurem contrariar a fragilidade estrutural da economia

⁶ J. Tolda (1995) mostra que a modernização tecnológica do sistema produtivo é predominantemente desintegrada e dependente.

portuguesa perante os canais da sua inserção internacional (sublinhados por Lino Fernandes, 1995) devem agora ser acompanhadas por uma reordenação profunda dos factores de dinamização interna.

Para isto, faz ainda sentido que nos interroguemos sobre o que valem os processos intersticiais e informais e qual é o potencial de interferência na dinâmica económica que a espessura interna dos territórios mantém. Do mesmo modo, tem toda a utilidade avaliar o papel das regiões de descentralização produtiva em que estão presentes factores de densidade económica (número de empresas, especializações, culturas técnicas, interdependências produtivas geridas localmente). Estas são condições permanentes para recriar numa base ofensiva as articulações espaciais da produção industrial, especialmente quando estão em causa as possibilidades de integração das capacidades organizativas dos espaços locais.

A possibilidade de os processos intersticiais, os modos informais de actuação económica e as regiões intermédias continuarem a mobilizar o seu dinamismo próprio para o crescimento da economia está sempre dependente de se assegurar a possibilidade de o funcionamento económico assentar em continuidades e interdependências. É também isso que hoje parece estar em causa nos processos de integração regional em que assentam muitas das lógicas globalizadoras da economia, as quais, como se sabe, ocorrem através do aprofundamento dos mercados internos de blocos regionais de que a União Europeia, o Mercosul ou a NAFTA são, nas suas diferenças, bons exemplos. É por aqui que começa também a apreciação do papel das regiões que fizeram o seu lugar na organização espacial à custa da disponibilidade de mão-de-obra de qualificações médias, de iniciativas locais mobilizadoras de culturas técnicas construídas ao longo de histórias industriais longas, da interdependências produtivas geridas localmente entre empresas complementares e, até mesmo, da simples "oferta" de condições físicas de instalação de empresas.

É importante que se aluda à viragem dos modelos sócio-produtivos contemporâneos para avaliar o seu significado numa economia semiperiférica europeia, parceiro na União Europeia. Há argumentos gerais que apontam para a importância crescente, nos raciocínios das empresas, da disponibilidade de um leque muito alargado de competências, quer as da mão-de-obra, quer as dos meios onde se localizam, que devem incluir um ambiente tecnológico complexo, serviços de intermediação, economias de variedade. Porque se assim for, a relação entre os meios urbanos, em especial os metropolitanos, e os pequenos espaços está alterada, reforçando-se o predomínio dos

primeiros, e restando aos segundos redescobrir a escala de organização adequada para que criem inovação e combatam a exclusão.

Assumir este ponto passa por valorizar um quadro como o que aqui se descreveu, situando perante ele as novas condições estruturais do funcionamento espacial e organizativo da economia portuguesa. As alterações identificadas implicam que os propósitos do desenvolvimento local e de uma organização do espaço que conte com as identidades e as sinergias locais se considerem como uma questão cada vez mais importante, inclusivé como uma posição normativa, para uma avaliação dos desempenhos da economia portuguesa. O que porventura acontece é que a capacidade de manobra dos factores locais da dinâmica produtiva se considere menos pelas suas dimensões quase "espontâneas" e mais pelo modo como façam parte de um reforço voluntarista das capacidades de organização da economia.

6. Articular escalas de observação e articular lógicas de desenvolvimento

A argumentação que se deixa no ponto anterior tem implícita a convicção de que a explicação para o facto de não se ter registado uma promoção qualificante dos sistemas locais dinâmicos é de ordem macroeconómica. Aceitando que este pressuposto merece debate e não escapará a algumas críticas, estou de facto convencido que, quando está em causa converter as capacidades reveladas pelas componentes locais em resultados caracterizadores da economia nacional no seu conjunto, isso depende de políticas macroeconómicas que não só entendam os sinais dos territórios como sejam capazes de os reforçar.

Propor uma visão prospectiva da economia portuguesa que re-elogie as dimensões territoriais do desenvolvimento quer significar várias coisas. Em primeiro lugar, quer sublinhar-se que há fortes elementos locais que concorrem para a criação na economia de "excedentes específicos", revelando que a diversidade é um elemento caracterizador dos processos de desenvolvimento. A contextualidade, as interdependências locais, o conhecimento que produz culturas técnicas e capital relacional são sempre recursos importantes que estão inscritos nos territórios e que só uma análise territorialista, no sentido em que aqui a apresentei, pode revelar. Já vimos que esta é a dimensão genealógica da análise local.

Em segundo lugar, quer também deixar-se claro que qualquer processo económico gera uma cadeia de relações concretas-abstractas-concretas. Os termos inicial e final exprimem

relações inscritas nos territórios (representam processos produtivos, soluções tecnológicas e formas de conhecimento caracterizadoras dos sistemas produtivos locais). O termo intermédio dá a medida da dimensão geonómica das relações económicas e da velocidade de circulação dos factores que influenciam a mudança à escala mais ampla de organização da economia. Neste plano, o problema territorial consiste exactamente em saber como é que, por um lado, as capacidades diferenciadoras criadas localmente podem vingar no espaço geonómico e de que modo é que, por outro lado, as influências externas podem ser ancoradas localmente. Mas os argumentos aqui apresentados são também uma tentativa de demonstrar que o problema territorial só fica razoavelmente apreendido se não se limitar ao modo esquemático como a dialéctica territorialização/desterritorialização é apresentada pelas formulações gerais acerca da globalização. Uma via possível para evitar esse perigo é aprofundar a análise territorial e "seguir" as relações espaciais ao longo de várias pistas. Assente a ideia de que as densidades económicas e sociais que fundam os sistemas locais são produtos territoriais, a questão consiste em ver outras relações estruturantes, de menor proximidade geográfica mas ainda de forte intensidade espacial, designadamente as que ocorrem no âmbito das relações com as economias urbanas e com as economias de inovação. É nisto que consiste uma visão mais larga das relações territoriais e a insistência num tema que julgo cada vez mais importante — o das solidariedades espaciais.

A última nota é para dizer que todos os argumentos anteriores procuram concorrer para uma ideia acerca do desenvolvimento local que não estreite a base material em que este assenta. Ele tem de ser entendido como capaz de incorporar factores urbanos, factores produtivos, incluindo os industriais e os das empresas mais inovadoras; tem de ser entendido como aberto ao mundo e aceitando a inevitabilidade da globalização; tem de ser entendido como valorizador de todas as iniciativas que representam a dimensão local (a ambiental, a ecológica, a patrimonial, a artesanal, a rural, a turística, a dos produtos originais). São várias as razões para este modo de ver. Mas a principal é que só deste modo se atingem limiares de densidade e se mantém a diferenciação que enriquece. Também só deste modo a ideia de territorialização não passa a ser uma categoria abstracta, com um significado funcional directamente dependente da globalização: ao contrário, territorialização continuará a querer significar identidade, sentido de proximidade, diferença e um modo muito preciso de organizar interdependências positivas.

Os que trabalham nestes domínios já repararam que os estudos e a intervenção local em Portugal se concentraram nas formas de desenvolvimento local que têm vindo, muito

positivamente, a apostar na valorização do que poderia chamar "economias rurais de variedade": aquelas que representam a multiplicidade de funções do espaço social rural, hoje finalmente reconhecidas, e que vão do lazer aos produtos agrícolas tradicionais. Esta é uma componente decisiva, indispensável, de uma perspectiva territorialista. É mesmo uma componente prioritária, porque o seu campo de acção é principalmente o das zonas periféricas da nossa economia. O que de mais essencial está em causa é a possibilidade de os pequenos meios, através dos seus factores identitários, serem capazes de revalorizar e alargar a sua base de relação com o exterior. Por isso mesmo, creio que não é uma boa ajuda para que aquela componente se fortaleça reconhecer que só aí se pode concentrar a atenção e o voluntarismo dos que acham que desenvolvimento é desenvolvimento local.

A frente do desenvolvimento local há-de ser uma frente tributária de um conceito positivo do desenvolvimento em todas as suas dimensões e lugares. É por isso que importa federar conceitos e práticas. E federar também as escalas de observação e os distintos planos em que o desenvolvimento (local pela sua génese, global pelas suas relações, multiplicador de proximidades pela evolução das próprias inter-relações locais) se manifesta.

Bibliografia

- BECATTINI, Giacomo e RULLANI, Enzo (1995): "Sistema Local e Mercado Global". *Notas Económicas-Revista da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra*, 6.
- COELHO, Lina (1995): "Iberização Dependente: Dados sobre o investimento espanhol na Região Centro". Comunicação à Conferência *Por Onde Vai a Economia Portuguesa?* Lisboa, ISEG/UTL.
- FERNANDES, Lino (1994): "Globalização, Mercado Único e Economias de Proximidade". *Notas Económicas-Revista da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra*, 4, pp 110-117.
- GIDDENS, Anthony (1992): *As Consequências da Modernidade*. Lisboa: Celta, 145 pp.
- PERROUX, François (1964): *L'Economie du XXe. Siècle*. Paris: PUF.
- REIS, José (1990): "Os Lugares e os Contextos: Tempo, espaço e mediações na organização das economias contemporâneas. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 30, pp. 45-73.
- REIS, José (1992): *Os Espaços da Indústria: A regulação económica e o desenvolvimento local em Portugal*. Porto: Afrontamento.
- REIS, José (1993): "Portugal: A Heterogeneidade de uma Economia Semiperiférica". in Boaventura de Sousa Santos (org.) *Portugal: Um Retrato Singular*. Porto: Afrontamento, pp. 134-161.
- REIS, José (1994): *O Desenvolvimento Local é Possível?* Lisboa: SPER-Sociedade Portuguesa de Estudos Rurais, pp. 2-43.
- REIS, José (1995a): "A Economia Portuguesa na Viragem da Década de Oitenta: uma síntese prospectiva". *Ensaio de Homenagem a Francisco Pereira de Moura*. Lisboa: ISEG/UTL. pp. 487-502.
- REIS, José (1995b): "Que Há de Novo nos Movimentos Locais de Industrialização em Portugal?". *Oficina do CES*, 49.

REIS, José (1995c): "A Economia Portuguesa dos Anos 90: Mudanças na 'arquitectura de interiores'". *Notas Económicas-Revista da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra*, 5, pp. 102-109.

SABEL, Charles (1995): "Flexible Specialisation and the Re-emergence of Regional Economics". in Ash Amin (1995) *Post-Fordism: A Reader*. Oxford: Blackwell Publishers.

TOLDA, João (1995): "Investimentos Empresariais em Inovação e Processos de Industrialização: A construção de uma matriz de análise". *Oficina do CES*, 58.