

# OS TERRITÓRIOS DEPOIS DA ANPEGE-1997<sup>1</sup>

André FISCHER<sup>2</sup>

## 1 O CONCEITO DE TERRITÓRIO

Em muitas disciplinas das ciências humanas onde as teorias e os conceitos estão mal estruturados, como foi há muito tempo e ainda é o caso da Geografia, nada é mais temível que os *termos da moda*: cada um adota-os e todo mundo trata deles, de uma maneira geral, sem tomar precaução de defini-los de maneira precisa quanto ao conteúdo, ao sentido e ao uso.

É exatamente esse pouco nítido cenário que se encontrou, a propósito do conceito de território, no III Encontro Nacional da ANPEGE (Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia), no Rio de Janeiro, em setembro de 1997.

A quem serve discorrer longamente sobre os territórios enquanto a distinção não é claramente estabelecida entre “o espaço” (o termo sem dúvida mais ambíguo da Geografia) e o “território”? Não se trata aqui de se entregar a qualquer jogo semântico, mas trata-se de diferenciar dois conceitos, muito freqüentemente, injustamente assimilados ou confundidos. Na medida mesma em que o “território” é apropriado e utilizado, ele é necessariamente dotado de infra-estruturas, de superestruturas e de equipamentos; “o espaço”, este, pode ser virgem de todo equipamento. Está aí a maneira mais simples de diferenciar os dois fenômenos.

Sobre a base desta primeira constatação, nós propomos definir o “território” como: “um espaço limitado, no qual se exercem *poderes* (controle, organização), inscrevem-se *projetos sociais* (planificação, desenvolvimento, arrançamento<sup>3</sup>), exprimem-se *estratégias de valorização* (exploração dos recursos), confrontam-se os *interesses* mais ou menos conflituais de diferentes atores”.

O território é, portanto, seguramente, um espaço social, mas ele é sobretudo um espaço “político”, tanto mais que ele fundamenta a legitimidade da nação e seu reconhecimento pelas outras nações, da mesma maneira que fundamenta a pertinência de um cidadão a uma população nacional.

O território assim concebido reagrupa os meios socio-econômicos mais ou menos bem integrados, os meios mais ou menos atrativos, segundo os recursos-potenciais-oportunidades-capacidades de adaptação que eles podem oferecer.

Visto sob este ângulo, está claro que a idéia de território não é quase nada compatível com a teoria - na moda - da indiferenciação das localizações no espaço geográfico.

<sup>1</sup> O texto foi traduzido por Eliseu Savério Sposito

<sup>2</sup> Professor Emérito ligado ao Laboratório CRIA (Centre de Recherches sur l'Industrie et l'Aménagement), da Universidade de Paris I (Sorbone-Panthéon), convidado do Programa de Pós-Graduação em Geografia em 1997.

<sup>3</sup> Tradução de *aménagement*, palavra francesa de difícil correspondência conceitual geográfica em português.

## 2 VARIAÇÕES

Este espaço social e político que é o território é, aliás, dotado de dinâmica: sua significação relativa pode variar, o que bem mostram algumas reflexões que se seguem.

Num mesmo Estado-nação, o território das instituições não é aquele das empresas. Instância de competências administrativas e políticas, o *território das instituições* é sempre caracterizado pelo imobilismo de seus limites exteriores, a acumulação de estoques diversos (população, riqueza, potência...), a inevitável inadaptação progressiva em relação à evolução de seus conteúdos econômicos e sociais. Quando não há capacidades de adaptação, os territórios institucionais tornam-se mais ou menos rapidamente obsoletos. Em compensação, o mesmo realmente não ocorre com o *território das empresas*: este estrutura-se sobre o modelo das redes informacionais, uma série de pontos (as implantações da atividade) ligados pelos fluxos (abstratos ou concretos), sendo o todo caracterizado por uma mobilidade espacial que pode ser forte (ligada às evoluções das conjunturas políticas, econômicas, tecnológicas e sociais, portanto às mutações dos espaços-mercados).

A interpretação que se pode dar do espaço social que é o território não é mais, pelo menos implicitamente, ligada à maneira segundo a qual o homem é “considerado” pelo sistema de produção em vigor? Ao longo de todo o período dominado pelo sistema de produção fordista, o homem representa antes de tudo um *poder de compra*, do que decorre o interesse (comercial) das grandes concentrações geográficas. Com o impulso da inovação tecnológica e do sistema de produção flexível, o homem do trabalho é cada vez mais considerado como o depositário do *saber-fazer*, daí as tendências fortes que são, por um lado, a concentração das forças de trabalho altamente qualificadas (espaços metropolitanos e tecnopolitanos), e por outro lado, a dispersão espacial dos ativos menos qualificados (espaços periféricos). Em seus conteúdos, os territórios são atualmente o reflexo mais claro das segregações qualitativas que se manifestam no espaço geográfico.

Tudo o que toca à “territorialidade” das atividades econômicas é sensível aos efeitos da lógica econômica dominante. Ao longo de todo o período dominado pela lógica industrial (fase fordista), a consolidação territorial dos estabelecimentos é muito mais forte (por exemplo: a frequência das “velhas empresas regionais” na Europa do Oeste), o que se traduz por relativa perenidade das localizações mas também pelo fato de que a empresa não recorre à transferência espacial a não ser como última medida de ajustamento (tanto mais quando se trata, freqüentemente, de grandes estabelecimentos cuja transferência é muito custosa). Por outro lado, a *ligação territorial* é muito freqüentemente distendida, e até mesmo inexistente, a prevalência da lógica financeira. Esta lógica bem se acomoda com a fragmentação funcional das firmas, da especialização dos estabelecimentos, cada vez mais especializados, e de sua transferência espacial desde que uma localização não é mais “rentável”. No sistema de produção atual, a flexibilidade não é apenas funcional, ela deve também ser geográfica.

Assistimos, desde o fim dos anos setenta, a uma modificação progressiva do esquema de estruturação dos territórios pela atividade industrial. A fragmentação funcional das empresas, a inovação tecnológica e a externalização crescente das tarefas conjugam seus efeitos para dar às *relações horizontais* da firma uma importância de seu dia a dia cada vez maior. É exatamente isto que exprime o impulso contínuo das relações de contratação, de sub-contratação, de sinergia, de parceria etc. (que podemos, por aproximação, qualificar de relações infra-estruturais). Essas relações horizontais, fortemente territorializadas, suplantam progressivamente as *relações hierárquicas verticais*

tradicionais, por muito tempo exclusivas (e muito freqüentemente inter-territoriais). Em outras palavras, a proximidade no espaço geográfico e os contatos inter-pessoais adquiriram uma importância nova (confronte-se, por exemplo, os distritos industriais italianos, os espaços tecnopolitanos, os meios inovadores em geral).

### 3 É NECESSÁRIOS REAJUSTAR OS TERRITÓRIOS ?

Quais potenciais de gestão-planificação podem oferecer exatamente as 36.765 comunidades que a França conta ainda em 1993? A questão merece ser colocada se a isso junta-se que 68,7% dessas comunidades não contam sequer com 700 habitantes!

Além desta pulverização territorial, o espaço francês é atualmente estruturado por: 8 Zonas de Estudo de Arrançamento do Território (as ZEAT, que equivalem ao nível NUTS I da nomenclatura europeia), 22 Regiões (definidas em 1955 mas que se tornaram coletividades territoriais de pleno exercício apenas em 1982, e que equivalem ao nível NUTS II), 42 "pays"<sup>4</sup> em curso de experimentação desde fevereiro de 1995, 100 Departamentos (nível NUTS III), 365 bacias de empregos oficiais e... vários milhares de estruturas inter-comunais diversas. Então: como evitar a *inadaptação* quase crônica dos quadros territoriais públicos às exigências da planificação? Como evitar a *obsolescência* das estruturas territoriais institucionais e sua inadequação em relação às evoluções econômicas e sociais? Como definir uma "*escala pertinente*" para assegurar ao mesmo tempo a regulação econômica e a regulação social?

Muitas das interrogações sobre a necessidade dos *reajustamentos* territoriais podem ser suscitadas se levarmos em consideração a geografia administrativa e funcional da França contemporânea. Estas mesmas interrogações podem igualmente proceder "do exterior", em particular dos efeitos das duas tendências fortes que são a constituição dos grandes conjuntos territoriais e da mundialização da economia.

A criação das Comunidades Europeias, da mesma forma que a criação da ALCA (Associação de Livre Comércio da América do Norte) e posteriormente do MERCOSUL, evidenciaram a *contradição* permanente que pesa sobre o território das grandes organizações internacionais; de um lado, a tradição do respeito pelos recortes e estruturas político-administrativas pré-existentes; por outro lado, a afirmação da necessária abolição das fronteiras interiores (condição da realização de um verdadeiro mercado comum) assim como a necessidade, freqüentemente afirmada, de constituir unidades territoriais mais fortes. O território da União Europeia é particularmente sensível a esta dialética em razão da amplitude dos desequilíbrios que caracterizam suas unidades territoriais fundamentais (notemos, a este propósito, que se a criação da Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas, as NUTS, em 1986, permitiu à Europa dotar-se de um aparelho estatístico de informações regionais, ela ainda não serviu de ferramenta para uma re-estruturação das unidades territoriais cujas tramas permanecem inerentes a cada Estado membro).

A mundialização (globalização) das trocas e da economia parece-nos exercer dois tipos de efeitos com respeito aos territórios: de um lado, um *efeito da acentuação da discordância* entre a regulação econômica, cada vez mais global, e a regulação social, que se exprime cada vez mais nas escalas regional e local; por outro lado, um *efeito de*

<sup>4</sup> Esta palavra é comumente traduzida por *país*, mas no caso francês, não corresponde a essa idéia vulgarizada em língua portuguesa. O *pays* corresponde a um território específico, com propriedades habitacionais e culturais próprias.

*desvitalização* ligado à prática das deslocalizações em proveito seja dos espaços metropolitanos (poderes de comando, atividades sofisticadas), seja dos países em desenvolvimento (atividades com tecnologia banal e grandes consumidoras de mão de obra).

Dotar os territórios de uma verdadeira capacidade de adaptação (flexibilidade) e assegurar seu reajustamento em relação aos contextos sempre cambiantes constituem, parece, uma necessidade evidente. Pode-se, então, considerar que a criação e o desenvolvimento das *redes territoriais* (metrópoles, tecnopolos, centros de pesquisa, transporte rápido...) é uma resposta apropriada a esta problemática?

#### 4 CONCLUSÃO

Os economistas neoclássicos negaram toda função específica do espaço geográfico, exceção feita de sua incidência sobre os custos de superação da distância, reduzindo-o ao simples papel de "continente indiferenciado". Redescobrimo o interesse das dimensões local e regional, os especialistas da economia espacial compreenderam bem que não era possível repetir o mesmo erro a propósito dos territórios de hoje. Doravante, o território está dotado de propriedades, ele pode oferecer oportunidades e facilitar (ou não) os desenvolvimentos tecnológicos, econômicos e sociais. Da mesma forma que o tempo, o território tornou-se uma *dimensão estratégica* da atividade econômica.

A rapidez das evoluções impõe a necessidade dos reajustes dos territórios. Mas esta necessidade faz ressurgir uma insolúvel *contradição*: adaptar os territórios é colocar em questão os recortes institucionais, portanto as estruturas territoriais dos poderes políticos, o que nenhum eleito está pronto a aceitar de bom grado!

O espaço geográfico é uma componente do território, cujo Estado-nação é a expressão política mais acabada e os grandes conjuntos internacionais a forma atual do reajustamento aos efeitos da mundialização da economia.