

QUINTO CONGRESO INTERNACIONAL SOBRE
Desarrollo Local en un Mundo Global

del 4 al 22 de diciembre de 2008

PONENCIA

**DESENVOLVIMENTO LOCAL,
SEGMENTAÇÃO ESPACIAL DAS CADEIAS
PRODUTIVAS E GLOBALIZAÇÃO:
CONTROLAM OS LUGARES O SEU
DESTINO?**

Breve contributo desde a Geografia

JOÃO LUÍS JESUS FERNANDES

CENTRO DE ESTUDOS GEOGRÁFICOS

UNIVERSIDADE DE COIMBRA

PORTUGAL

Resumo

O desenvolvimento das comunidades locais, aqui entendido enquanto aquisição de padrões de qualidade de vida e como processo de *empowerment*, isto é, de aquisição de maior poder económico e maior capacidade de decisão política, não pode ser desligado do contexto global no qual hoje cada lugar se integra. O modo como a Geografia Económica e as correspondentes dinâmicas sociais se organizam sob o ponto de vista espacial, aponta para um aparente domínio do exterior face ao local. Isto ocorre porque parte significativa da riqueza é hoje produzida e controlada por entidades desvinculadas de um território político em particular: as empresas transnacionais, pela sua natureza, são agentes com uma arquitectura produtiva global fragmentada em vários segmentos, desde os iniciais, que incorporam menor valor acrescentado mas têm, no geral, maiores externalidades ambientais e sociais, até às etapas mais próximas do produto final, onde se concentra grande parte da inovação e da riqueza gerada. Esta segmentação das cadeias produtivas e a sua frequente deslocalização geográfica cria novas oportunidades locais de crescimento e formação dos recursos humanos mas tem também o efeito de redistribuir as mais-valias e as externalidades sociais e ambientais de modo assimétrico pelos diferentes lugares do mundo. Este aparente fatalismo constitui um desafio para cada lugar que, neste jogo mundial, procura afirmar-se como território diferente e mais atractivo, com mais qualidade de vida e melhor preparado para a flexibilidade que se exige. O Planeamento Estratégico e o Marketing Territorial são a resposta local a um sistema que, pelo menos na aparência, confere aos agentes transnacionais uma maior responsabilidade. Esta relação entre o local e o global, que na verdade se plasmam, interpenetram e confundem em cada paisagem, está bem expressa na obra *O mundo é plano*, de Thomas Friedman, cuja recensão se publica na abertura deste texto, como mote para a discussão que se seguirá.

Palavras-chave: globalização; cadeias de produção; planeamento estratégico; marketing territorial.

O mundo plano de Friedman e o mundo complexo dos geógrafos

Em 2005, Thomas Friedman publicou a obra *O mundo é plano. Uma História breve do século XXI*. Neste ensaio, Friedman disserta sobre um mundo que encolheu e aproximou os lugares entre si, sobre uma população mundial que ganhou capital de conectividade e que pode, graças ao desenvolvimento das novas tecnologias de informação, aumentar a sua capacidade de intervenção ou, como refere o autor "agir em grande". Esta competência testemunha o que outros

autores, como Stuart Corbridge (1999), já denominaram de difusão espacial e social do poder, o que torna os centros agora mais difusos e dificilmente cartografáveis e os instrumentos de afirmação mais democratizados e de difícil controlo.

Muitas das vezes num registo de exagerado optimismo e entusiasmo, Friedman destacou os avanços e as inovações que “aplanaram” o mundo. O desenvolvimento das tecnologias de informação, com o sistema Windows, a Internet, as tecnologias sem fios, o *outsourcing*, o *offshoring* e o *opensourcing*, abriram a economia mundial e interconectaram as populações, na denominada *globalização 3.0*. Este aplanamento do mundo terá ainda sido impulsionado pela adesão da China à Organização Mundial de Comércio e pela entrada da Índia, talvez o maior beneficiário do *bug* do milénio, na indústria mundial de software. Ainda seguindo Friedman, na passagem do ano 2000, foram os indianos quem deram suporte técnico à adaptação dos sistemas informáticos a uma nova escala numérica. Estes, mas também os chineses e outros, tiraram partido do embaratecimento do uso das fibras ópticas, que se expandiram e democratizaram com a explosão das dot.com, num ciclo que expansão depois interrompido pela implosão de muitas dessas empresas.

Para os geógrafos, este livro discute uma temática pertinente, porque envolve conceitos geográficos como as distâncias e a localização. Contudo, desde cedo, nas cerca de 500 páginas da obra, fica a sensação de uma imagem incompleta e uma visão parcial do que tem ocorrido no sistema mundial das últimas décadas. Esse suposto mundo plano, no qual interessa mais a conectividade informática e menos a localização dos fenómenos, será o fim da História? Foi alcançado em absoluto? Limpou todas as externalidades das dinâmicas de progresso? Terão sido levantadas todas as barreiras de contacto entre todas as populações do mundo, como em determinado momento este trabalho de Friedman parece sugerir?

O autor vacila na resposta mas vai acrescentado que os milagres chinês e indiano constituem apenas uma das faces desta dinâmica. Friedman também duvida da universalidade do encurtamento das distâncias. As fronteiras e as rugosidades ainda persistem. A infoexclusão separa as populações capitalizadas das menos capitalizadas, num mundo afinal mais fragmentado e assimétrico do que esta obra possa sugerir.

Em determinado momento, o autor expõe e discute dois momentos que marcaram a contemporaneidade. Acontecimentos de sinal contrário que simbolizariam esse contraditório: a queda do muro de Berlim, em 1989, e o 11 de Setembro de 2001, o primeiro abrindo o mundo, o segundo reavivando forças de encerramento.

Esta obra reflecte a relação entre fenómenos geográficos de velocidade e mudança rápida e processos territoriais mais lentos e inertes. Uma das tarefas da Geografia contemporânea é estudar essas diferentes velocidades de apropriação do espaço geográfico, os diferentes ritmos de construção e vivência de territórios.

Aqui, Friedman contrapõe o sonho à memória, o primeiro conduzindo ao futuro, o segundo prendendo-nos ao passado. Se bem que na Geografia se atenda a um e a outro, à inovação e ao património, esse dualismo é apenas uma aparência. O próprio Friedman, assumindo alguma contradição conceptual, refere-se à imaginação criativa e à imaginação destrutiva: ambas revelando espíritos de mudança com, acrescentamos, uma fronteira ténue e um maniqueísmo desajustado.

Afinal, espaço e tempo continuam no centro do debate geográfico.

Fonte: FERNANDES, João Luís J. (2007), *recensão crítica publicada no blogue Geografias.*

Pelo seu carácter difuso, o conceito de desenvolvimento é alvo de constantes questionamentos, de sucessivas construções e desconstruções, talvez porque os contextos se vão alterando, certamente porque os critérios de análise também mudam com o tempo e as circunstâncias. Mais que um conceito estático, o desenvolvimento é um processo dinâmico, desde a pacificação (condição essencial para a discussão de qualquer estratégia de progresso e bem-estar), até à diversificação dos actores, à consolidação de instituições e à inovação, passando pela (re)organização de infra-estruturas físicas como os transportes, as redes urbanas, os equipamentos de saúde ou de educação. O conceito de desenvolvimento tem ainda sido debatido a propósito das formas e dos sentidos de exercício do poder - difusionista, descendente e uniformizador numa lógica urbano-industrial, por um lado; mais localizado, sensível aos contextos sociais e espaciais e descendente, comumente adjectivado de territorialista, por outro. Seguindo esta última perspectiva, o desenvolvimento implicará a crescente intervenção das comunidades locais, que deverão assumir maior protagonismo na construção dos respectivos destinos. Este *empowerment* abre espaço à participação de um leque mais diversificado de actores, agora não apenas masculinos, ocidentais e caucasianos, mas agentes plurais e diversificados (FRIEDMANN, 1997).

Na semântica do desenvolvimento e nas extensas referências bibliográficas sobre esta temática, nota-se uma dispersão conceptual entre as múltiplas adjectivações, que vão do desenvolvimento local e humano, ao desenvolvimento social, urbano, rural, sustentável ou comunitário. Esta amplitude apresenta alguns pontos em comum, porque converge para valores como o respeito pelo ambiente, a escala de longo prazo, o carácter humano e integrado desta dinâmica de mudança, assim como a participação ascendente das comunidades afectadas por estes processos de transformação. Esta participação mais ampla exige a crescente capacitação em termos de recursos

humanos, que se desejam cada vez mais qualificados e resilientes, isto é, com flexibilidade e iniciativa criadora que respondam às crescentes exigências do sistema global interdependente.

Como tratou Thomas Friedman (2005) na obra cuja recensão abriu este texto, a crescente interdependência dos lugares resultou do aumento das mobilidades espaciais - materiais e materiais. Com efeito, a construção deste mundo mais plano é o efeito da inovação tecnológica aplicada ao encurtamento das distâncias, em sectores como os transportes e a informática.

Com o encurtamento das distâncias, é legítimo questionar o efectivo poder da escala local na definição do destino de cada população. Será este processo um caminho marcado pelo fatalismo, pela inevitabilidade determinística, como parecem apontar as visões mais radicais do processo de globalização, que atribuem ao mundo, como Friedman, um carácter absolutamente plano e livre de atritos? Que margem de acção estará ainda reservada aos microterritórios e respectivas populações, aqui entendidas como cidades mas também pequenos lugares de baixas densidades e espaços rurais? Essa desconfiança face ao poder local é sobretudo resultado da compressão do espaço-tempo e da integração das economias. O mundo está mais interligado e a dependência face ao exterior parece grande e decisiva, quase intransponível e inultrapassável.

Este desenvolvimento tecnológico trouxe maior complexidade às relações entre os lugares e à integração entre as escalas local e global. Este novo paradigma dispersou muitos fenómenos sociais e económicos por novos espaços geográficos, estes mais marcados pela velocidade e pela topologia, associados sobretudo por ligações materiais e/ou imateriais entre os diferentes nós do sistema (cidades, empresas ou simples terminais de computadores), numa arquitectura espacial conduzida menos pelos Estados nacionais e mais por uma rede global de cidades económica e politicamente mais poderosas: o chamado Arquipelago Metropolitano Mundial (DOLLFUS, 1998).

Foi com este acréscimo de capital de mobilidade que se desenvolveram novos agentes que têm desempenhado um papel importante na circulação de diversas formas de capital (do capital humano ao capital financeiro) – as transnacionais. Estas organizações têm uma intervenção múltipla nas dinâmicas globais de desenvolvimento e nas fracturas sociais e territoriais.

Em primeiro lugar, as multinacionais são agentes instáveis e espacialmente difusos pelo que parte significativa da riqueza criada escapa às contas públicas e ao controlo dos clássicos Estados-Nação. Nas últimas décadas assistiu-se ao paradoxo do acréscimo global da riqueza sem o correspondente aumento da disponibilidade orçamental de muitos governos nacionais. Ora, sendo estes os tradicionais garantes da segurança que confere o contrato social e das correcções dos desvios do mercado em termos de desemprego, por exemplo, esta menor margem de manobra financeira dos governos locais tem tido como consequência o aumento das vulnerabilidades sociais de alguns grupos, mesmo em países com mais elevados valores médios de desenvolvimento humano.

Em segundo, as multinacionais intervêm nas desigualdades globais de desenvolvimento através da segmentação produtiva com que se organizam. Embora possam promover a formação de recursos humanos à escala local, esta desagregação produtiva, entre a recolha e manipulação bruta das matérias-primas e a produção final, é constituída por diferentes etapas, assimétricas em termos de valor acrescentado e de externalidades sociais e ambientais. Se, no que se refere ao valor acrescentado ocorre um aumento geral entre a primeira e a última etapa, no caso das externalidades (ambientais e sociais) ocorre, com frequência, o contrário. É nos lugares de recolha das matérias-primas em bruto, como alguns minerais, ou quando da sua transformação industrial de base, como acontece com os cimentos, por exemplo, que os efeitos ambientais são mais agressivos para a qualidade de vida das populações locais. Deste

modo, através da deslocalização de cada etapa e da sua desigual distribuição por diferentes lugares do globo, as empresas multinacionais têm contribuído também para a arquitectura de um mundo mais desigual, com uma assimétrica distribuição quer dos efeitos ambientais quer das mais-valias e da inovação que acompanham cada segmento dessa cadeia (Figura 1).

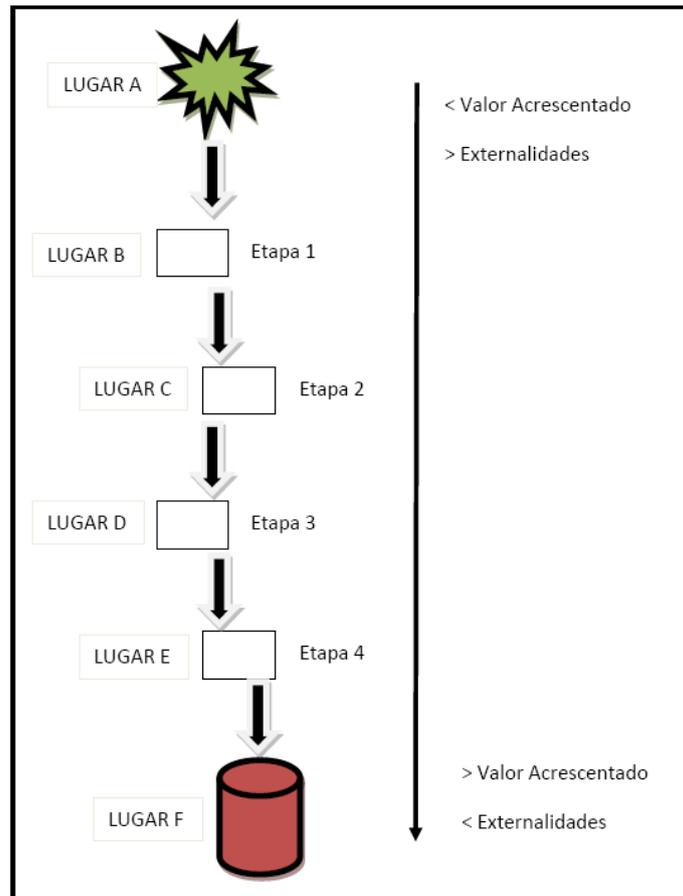


Figura 1 – Segmentação e deslocalização geográfica numa cadeia produtiva, entre a etapa inicial de exploração do recurso natural e o encerramento do circuito com o produto final e respectivo acesso aos mercados (esquematisação simplificada).

O esquema da figura 1 é uma visão simplificada da realidade, uma vez que grande parte dos produtos que chegam aos consumidores é fruto de cadeias produtivas complexas, que envolvem múltiplas empresas associadas por laços de sub-contratação, com

expressões territoriais muito difusas. Contudo, esta representação abreviada ilustra a desigual distribuição espacial entre os segmentos com maior valor acrescentado e aqueles com externalidades, humanas e ambientais mais elevadas, factor agora determinante para as desigualdades de desenvolvimento, de qualidade de vida e de *empowerment* criativo nos diferentes lugares do sistema mundial.

Esta segmentação espacial ocorre com as empresas transnacionais mas acontece também em grupos industriais de menor dimensão. Veja-se o exemplo de uma empresa portuguesa, sediada no norte do país, no concelho de Vizela (Figura 2).



- 1 – Quirguistão – o algodão é colhido e fiado numa aldeia perto de Bishkek, capital do país
- 2 – Portugal – o fio é recebido na fábrica de Vizela, onde é tratado e tingido
- 3 – Roménia – produção das camisas, na cidade de Arad, no norte do país
- 4 – Holanda – embarque do produto, no porto de Roterdão
- 5 – EUA – comercialização do produto final

Figura 2 – Deslocalização da cadeia produtiva do grupo têxtil português Teviz (Vizela), uma empresa com produção vertical, isto é, que integra todas as componentes desde a matéria-prima até ao produto final.

Esta empresa familiar portuguesa, fundada em 1939, investiu numa fábrica de fio de algodão na ex-república soviética do Quirguistão, numa operação que teve custos globais que perfazem cerca de 1/10 dos que se verificariam em Portugal. O fio de algodão feito no Quirguistão é depois tecido em Portugal, na Teviz de Vizela,

mas segue na etapa seguinte para uma outra empresa do grupo, a Arte-Arad, em Arad, na Roménia, que o transforma em camisas de marcas como Replay, Diesel, Patagónia, Next, Armani, Lewis e Mustang. Estas camisas seguem depois para o mercado europeu mas também para o dos Estados Unidos da América (TEVIZ, 2008). Neste caso em particular, é já próximo do produto final, com a incorporação das marcas, que as mais-valias aumentam, enquanto no início do percurso os efeitos ambientais são mais nefastos, devido à exploração de uma planta com fortes consumos de água, o algodão, numa área de clima árido e escassos recursos hídricos.

Para além de promover a desigualdade entre lugares, este é um sistema instável porque, grande parte das vezes à revelia de qualquer estratégia nacional, cada uma destas peças se move com facilidade, procurando maiores vantagens comparativas em termos de recursos humanos, de política fiscal, da maior ou menor flexibilidade da legislação ambiental ou da facilidade de exploração de recursos naturais. Por exemplo, ainda no caso da Teviz, prevê-se que, no futuro, as camisas passem a ser confeccionadas nas Honduras, um lugar mais próximo do mercado dos Estados Unidos da América. Esta hipermobilidade, ou deslocalização, tem sido responsável por flutuações nos valores do Investimento Directo Externo, com consequentes oscilações no emprego e subsequentes crises sociais e aumento das vulnerabilidades nos locais que perdem postos de trabalho.

Esta permeabilidade nos sectores produtivos (e financeiros) também não tem sido acompanhada pela correspondente fluidez das mobilidades humanas, o que faz das migrações um potencial factor de conflito que não consegue compensar os efeitos nefastos desta geografia económica em constante mudança. Para além dessa deslocalização, em muitos lugares as crises sociais estão também associadas às oscilações dos quantitativos de produção, que dependem da maior ou menor capacidade de absorção do mercado.

Este problema é particularmente sensível no mercado automóvel, um sector muito vulnerável às conjunturas macroeconómicas, com efeitos directos na variação do número e da Geografia do emprego.

Por outro lado, em muitos casos estes segmentos produtivos criam economias de enclave, sectores-ilha com pouca difusão das mais-valias positivas para as comunidades locais, como ocorre com parte significativa da exploração de petróleo, mas também com a exploração de diamantes em muitos países africanos ou mesmo com a indústria informática na Índia, que incorpora alguns recursos humanos de qualidade (como os regressados das universidades estrangeiras) e promove o crescimento de uma classe média minoritária mas tem escasso efeito distribuidor sobre a generalidade da população local.

É neste jogo económico e político que um dos grandes protagonistas do século XX, o Estado nacional, vai perdendo influência e capacidade de reacção. Essa soberania tem também sido ameaçada pela integração dos países em blocos geoeconómicos mais alargados que, como condição para a criação de um mercado mais aberto e com dimensão, exigem que cada país abdique de uma fatia (nalguns casos importante, como ocorreu com as moedas nacionais na União Europeia) da sua soberania político-económica. Essa perda de poder à escala nacional deve-se ainda às intervenções externas, como ocorreu com grande parte dos países africanos durante as últimas décadas do século XX, quando o Fundo Monetário Internacional lhes aplicou, na chamada Era do Ajustamento Estrutural, uma fórmula rígida de controlo das contas públicas e diminuição nos orçamentos disponíveis para cada governo, com consequências como o desinvestimento em sectores fundamentais no bem-estar das populações e nas dinâmicas de desenvolvimento. Este facto teve, como consequência, a descida de alguns indicadores de desenvolvimento humano em muitos países africanos (SACHS,2005).

Apesar disso, é nos lugares que ainda se joga muito do futuro de cada população, é na forma como estes se organizam e se preparam para este sistema aberto e em constantes mudanças, por vezes com elevado grau de imprevisibilidade. Neste jogo, afirmam-se os valores da cooperação mas entra-se também num xadrez de concorrência, numa forte micro geografia política de competição entre lugares, sobretudo cidades.

Esta estrutura não é determinista nem aponta para destinos fatalistas. Pelo contrário, a interdependência internacional traz novas oportunidades, novas exigências à escala local e exige dos lugares uma planificação estratégica do seu devir. Enquanto resposta activa aos desafios globais, o planeamento estratégico deve apontar para soluções integradas e para um futuro de longo prazo que enquadre e defina o grau de atractividade de cada lugar: atractividade perante agentes de desenvolvimento como investidores, perante residentes com mais forte capacidade de mobilização e maior capital de criatividade, mas também atractividade perante fluxos turísticos, hoje um factor importante nas estratégias locais de desenvolvimento. Nesse esforço de sedução, é importante subir o posicionamento de cada lugar no ranking dos segmentos produtivos integrados, criando-se condições para atrair as atrás referidas etapas mais sofisticadas e de maior valor acrescentado.

É assim, localmente, com base numa estratégia de constituição de redes locais de cooperação e até, em muitos casos, de inovação institucional, que se preparam os lugares e as comunidades a estes associados para maiores níveis de resiliência, isto é, de flexibilidade activa perante este mundo em mudança. Nesta estratégia local, procuram-se certificações de qualidade e distinção, factores que afirmem a diferença e tragam, em cada lugar, mais-valias de afirmação e distinção. Neste ponto, é importante o binómio construção/reconstrução de imagens, que se pretendem positivas e apelativas. Estas não se coadunam com associações a factores

depreciativos como a insegurança, a poluição, a má qualidade de vida, pelo que ganha relevo o marketing territorial, uma importante componente do planeamento estratégico. É neste ponto que os actores locais podem actuar, seguindo fórmulas variadas de poder ascendente como os orçamentos participativos ou as Agendas Locais XXI.

As intervenções no espaço geográfico, nos espaços verdes das áreas urbanas, num ordenamento do território com critérios humanos e na defesa da função terapêutica das paisagens, são factores fundamentais para a atracção e fixação de agentes de inovação. Para tudo isto, são necessários bons canais de conectividade com o mundo mas também uma boa governação.

Este sistema concorrencial, jogado sobretudo à escala local, é importante porque, com a inovação tecnológica, a economia tem cada vez menor capacidade de absorção de recursos humanos pouco qualificados, facto que coloca o mundo com um problema acrescido: para além dos desequilíbrios da 'exploração dos recursos humanos', que sustentou, desde o século XIX, algumas correntes ideológicas, o sistema global vê-se agora confrontado com um novo desequilíbrio – o da exclusão, sobretudo dos que apresentam menos capacidade de resiliência inovadora (FORRESTER, 1997). Ainda assim, a economia global necessitará sempre de lugares e estes devem afirmar-se por populações capacitadas e com poder de decisão. Como acaba por admitir Thomas Friedman (2005), o mundo não é plano e as rugosidades continuam, o que significa existirem polarizações, bloqueios à mobilidade, espaços e nós mais fluidos, lugares mais ou menos atractivos e estas desigualdades resultam muito de tomadas de decisão à escala local.

Em suma, as últimas décadas do século XX foram importantes para a abertura e integração dos lugares. Esta construção do sistema global que chegou ao século XXI resultou tanto das inovações

tecnológicas, no domínio dos transportes e da informática, como de mudanças geopolíticas como, citando Friedman (2005), a queda do muro de Berlim e a adesão da China à Organização Mundial de Comércio. Nesse sistema, caracterizado também pela compressão do espaço-tempo, os processos económicos, mas também os sociais, os políticos e os culturais, ganharam novas expressões geográficas e novas territorialidades. De uma geografia clássica euclidiana, da qual emergiram os Estados Nação, esta nova economia difundiu-se por um espaço geográfico menos controlável, mais imprevisível, mais rápido e fluído, com uma territorialidade topológica de vértices e canais de contacto espacialmente descontínuos, muitas das vezes virtuais. É nesta nova lógica espacial que emergem as multinacionais e outras empresas que, apesar da sua menor dimensão, têm semelhante organização da cadeia produtiva. Estas empresas, pela segmentação e conseqüente deslocalização de cada uma dessas etapas produtivas, são relevantes nas desigualdades mundiais de desenvolvimento. É certo que cada uma destas empresas pode estimular o empowerment de algumas populações e conseqüentes projectos locais de desenvolvimento. Contudo, até pela imprevisibilidade, as cadeias produtivas segmentadas promovem uma desigual geografia da inovação e, em sentido contrário, uma desigual distribuição das externalidades negativas, sobretudo ambientais, uma vez que essa geografia variável responde sobretudo aos interesses da corporação industrial. Perante estes dados, questiona-se o efectivo poder local de condicionar ou orientar essa deslocalização. O planeamento estratégico e o marketing territorial surgem assim como instrumentos importantes para a promoção das qualidades atractivas de cada Estado Nação mas sobretudo de cada área urbana, porque são as cidades as protagonistas deste jogo global.

Bibliografia

AVRAHAM, Eli; KETTER, Eran (2008); *Media strategies for marketing places in crisis*; Butterworth-Heinemann; Elsevier; Amsterdam.

BLIJ, Harm de (2009); *The power of place. Geography, destiny and globalization's rough landscape*; Oxford University Press; Oxford.

BRUNET, Roger; DOLLFUS, Olivier (1990); *Mondes nouveaux*; in Roger Brunet (dir.), *Géographie Universelle*; Hachette/Reclus; Montpellier.

CORBRIDGE, Stuart (1999); "Development, post-development and the global political economy"; in Paul Cloke *et al* (editors), *Introducing Human Geographies*; Arnold; London.

DOLLFUS, Olivier (1998); *A Mundialização*; Publicações Europa-América; Lisboa.

FORRESTER, Viviane (1997); *O Horror Económico*; Col. 2001; Terramar; Lisboa.

FRIEDMANN, John (1997); *Empowerment. Uma Política de Desenvolvimento Alternativo*; Celta Editora; Oeiras.

FRIEDMAN, Thomas L. (2005); *O mundo é plano. Uma História breve do século XXI*; Actual Editora; Lisboa.

KOTLER, Philip *et al* (1993); *Marketing places*; Free Press; New York.

POTTER, Robert B. *et al* (2004); *Geographies of development*; Pearson; Prentice Hall; Harlow; England.

SACHS, Wolfgang (2000); "Um só mundo"; in Wolfgang Sachs, *Dicionário do Desenvolvimento*; Editora Vozes; Petrópolis.

SACHS, Jeffrey (2005); *O fim da pobreza*; Casa das Letras; Lisboa.

TEVIZ (2008), in <http://www.teviz.pt/> (consultado a 5 de Novembro).

WARD, Stephen V. (2004); *Selling places*; Spon Press; New York.