

Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais

ISSN: 1517-4115

revista@anpur.org.br

Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional

F. Galvão, Antônio Carlos; Theis, Ivo Marcos

A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. E as Concepções de Espaço, Território e Região

Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol. 14, núm. 2, noviembre, 2012, pp. 55-69

Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional
Recife, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=513951686004>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

E AS CONCEPÇÕES DE ESPAÇO, TERRITÓRIO E REGIÃO

IVO MARCOS THEIS
ANTÔNIO CARLOS F. GALVÃO

R E S U M O *A preocupação que inspirou este artigo foi que políticas públicas podem lograr maior efetividade se sua dimensão espacial for trazida para o primeiro plano. E se noções como espaço, território e região, aqui examinadas, tiverem seus significados devidamente explicitados. Comparativamente, as estratégias de desenvolvimento informadas pela consideração geográfica dos problemas a serem enfrentados tendem a ser mais bem encaminhadas no contexto brasileiro atual. O artigo inicia com uma revisão das trilhas teóricas perseguidas pela Geografia e pela Economia na formulação de seus respectivos conceitos de espaço. Em seguida, avança-se sobre as noções de território e região, respectivamente, tomadas como elementos centrais para a formulação de políticas que enfatizam a dimensão espacial – buscando, tanto quanto possível, colocar a Geografia e a Economia em diálogo. Por fim, na última seção, procura-se relacionar as concepções examinadas com as estratégias de desenvolvimento que se descontinuam para o país nessa desafiadora quadra de sua história.*

P A L A V R A S - C H A V E Brasil; desenvolvimento; espaço; políticas públicas; região; território.

INTRODUÇÃO

O debate sobre o desenvolvimento no Brasil, esse país de extensão continental e de ainda elevadas desigualdades sociais e regionais, reclama atenção especial para as questões espaciais. As ações desencadeadas em favor da população podem ter endereço e estar mais atreladas aos lugares onde os problemas se manifestam. Do contrário, ocorrem dispersão de esforços, ineficiência no emprego dos meios e ineficácia na obtenção dos resultados almejados.¹ O espaço representa um elemento de referência para se ampliar a efetividade das políticas de promoção do desenvolvimento no seu papel de reduzir desigualdades e equiparar as condições básicas da cidadania.

Nesse princípio de Século XXI apresenta-se a possibilidade de construção de uma sociedade mais justa no Brasil. Esta, certamente, guarda relação com a competência adquirida em se lidar com as questões espaciais das políticas governamentais. Em especial, das que promovem redução da pobreza e inclusão social, estruturadas a partir dos mecanismos de transferência de renda e outros benefícios às populações carentes.

O estágio inicial de uma trajetória inclusiva de desenvolvimento foi cumprido na década recém-encerrada, abrindo, inclusive, condições para novos avanços. Demandas mais complexas tendem a manifestar-se, exigindo a consideração do espaço como referência importante para as políticas e estratégias de desenvolvimento. Áreas ainda alheias ao significado da dimensão espacial na formulação e condução de suas políticas públicas deverão passar a incorporá-la.

1 Isso não significa negar a importância da adoção de princípios universais na condução das políticas públicas, em especial, de cunho social. Em realidade, não há contradição entre políticas focalizadas e universais, desde que seja reservado espaço crescente para as políticas universais. Quanto às primeiras, tão mais necessárias quanto maiores as desigualdades, que estejam bem orientadas ao seu público-alvo.

Se há avanço na adoção de categorias espaciais em certas políticas, cabe reconhecer que as leituras do espaço estão muitas vezes eivadas de dificuldades conceituais, de interpretações parciais, do uso inapropriado de conceitos, de descuidos para com a natureza das relações entre espaço e tempo na determinação do alcance das iniciativas. De um lado, tais deficiências de interpretação residem na inexistência de concepções nítidas; as análises mal acessam os referenciais teóricos subjacentes. De outro, as análises acabam por adotar opções simplificadoras, que reiteram a referência ao espaço como mera dimensão acessória ou complementar dos problemas ditos substantivos que pretendem tratar. Em qualquer caso, tende-se a transformar espaço, território e região em sinônimos.

Menosprezar a dimensão espacial da realidade social não ajuda à sua compreensão. Mas, não existe uma única concepção de espaço. De fato, há uma longa e interminável discussão sobre o espaço e o papel que cumpre na reprodução dos sistemas socioeconômicos. Trata-se de um debate que, já faz algum tempo, suscita controvérsia e comunica significados próprios para outros conceitos, como território e região. Esse debate reflete as muitas abordagens que disciplinas como a Geografia e a Economia, a partir de preocupações diferentes, lograram construir ao longo do tempo, o que deixa terreno fértil para confusões.

A reprodução social cobra seu preço em termos de poder explicativo dos métodos e teorias mobilizados para prover seu mais adequado entendimento. Daí que muitas concepções dominantes são desalojadas por novas visões, que acompanham as mudanças sociais. A incessante ida e vinda de paradigmas emergentes, dominantes e cadentes dá conta da dinâmica que preside essa permanente evolução conceitual (Kuhn, 1987).

Que lições úteis nos ensinam a Geografia e a Economia sobre os conceitos de espaço, território e região? E sobre a forma de manuseá-los? Sobre quais perspectivas teóricas erigir estratégias futuras para o desenvolvimento do País? Nossa intuito aqui é tratar desses dois ângulos de visão, dos de geógrafos e economistas, enquanto construções históricas significativas e representativas da análise espacial. Muitas vezes suas concepções estiveram próximas e convergiram. Noutras, porém, seguiram percursos diferentes. Para reforçar essa compreensão, é necessário retomar algumas das raízes íntimas desses conceitos e perquirir as razões pelas quais cada disciplina adotou uma ou outra perspectiva.

O pressuposto que nos orienta neste artigo é de que, sobretudo, no momento de passagem de uma fase inicial para outra mais avançada da globalização, políticas públicas tendem a ganhar maior efetividade, num contexto como o brasileiro, se a preocupação com a dimensão espacial for trazida para o primeiro plano.² E se forem explicitados os significados de noções como espaço, território e região, que podem informar as estratégias de desenvolvimento para o enfrentamento dos graves problemas que ainda desafiam os brasileiros.

O artigo estrutura-se, assim, a partir da revisão das trilhas teóricas perseguidas pela Geografia e pela Economia. Procura-se, inicialmente, explorar em maior detalhe o conceito de espaço. Em seguida, revisam-se as noções de território e região como elementos centrais às formulações de políticas que enfatizam a dimensão espacial. Com relação a esses conceitos, busca-se explorar as conexões orgânicas com outros conceitos estruturantes (como o de nação), com vistas a desvelar sua associação com as instâncias da política. Finalmente, na última seção, procura-se relacionar as concepções examinadas com as estratégias de desenvolvimento adotadas no país.

² Convém lembrar que as políticas públicas, propriamente, não constituem o objeto deste artigo. É oportuno notar, porém, uma desconsideração quase generalizada da literatura sobre o tema (que, talvez, não deva surpreender) com a *espacialidade das políticas públicas*, por exemplo, com os seus impactos no território (Frey, 2000; Heidemann e Salm, 2009; Souza, 2003; Souza, 2006).

CONCEPÇÕES DE ESPAÇO... NA GEOGRAFIA E NA ECONOMIA

O termo *espaço* costuma ser associado à distância, vizinhança, distribuição, limites ou fronteiras. É assim que tende a ser empregado por diferentes áreas do conhecimento. Mas ele também pode ser relacionado a uma divisão espacial do trabalho e referido a uma dada alocação econômica de recursos. Esse é o sentido de espaço utilizado pela Geografia Econômica e disciplinas afins. Espaço pode ser reportado, ainda, ao significado espacial de fenômenos sociais e/ou políticos relevantes. É assim que se entende espaço desde disciplinas como a Geografia Social e a Geopolítica, respectivamente. Para além desses sentidos conhecidos de espaço, também se fala, já faz um tempo, de espaços virtuais e cyberespaços. Mas, o que é mesmo espaço? Aliás, como a Geografia define espaço?

A tarefa da Geografia, da Antigüidade até o século XIX, era oferecer a quem por isso se interessasse uma descrição apropriada da Terra (no sentido dado pela Geografia alemã: *Land*). O conhecimento geográfico, portanto, compreendia um conjunto de conteúdos que dizia respeito ao que, em cada época, revelava conhecimento de tudo o que podia ser identificado na superfície do planeta. Todavia, na segunda metade do século XVIII, a partir da importante contribuição do filósofo Immanuel Kant, na condição de professor de Geografia Física na Universität Königsberg, entre 1756 e 1796, dois elementos passaram a ser destacados nessa tarefa: terra (no sentido dado pela Geografia alemã: *Land*) e população (*Leute*). Ou seja, com Kant, a Geografia passou a descrever as relações entre os indivíduos e o lugar (considerado em termos de suas características físicas) onde viviam.

A partir do século XIX, duas correntes no interior da Geografia viriam a dar o tom do debate sobre a relação entre terra e população – uma relação que passou a se traduzir como entre espaço (em alemão: *Raum*) e ser humano (em alemão: *Mensch*): o determinismo geográfico (também conhecido como determinismo ambiental, uma tradução de *Naturdeterminismus*) e o possibilismo. O *determinismo geográfico* teve no alemão Friedrich Ratzel, fundador da Geografia Humana, seu mais conhecido propagador. Este defendia que o ser humano era condicionado pelo ambiente físico em que vivia. Isso significava que o espaço impunha as condições para a sobrevivência dos indivíduos (*Lebensraum*). Assim, alguns espaços (por exemplo, aqueles em que as temperaturas são mais amenas) seriam mais propícios para o florescimento das comunidades humanas (por exemplo, em termos de produção material) que outros (por exemplo, aqueles em que as temperaturas são muito baixas ou muito altas). A essa corrente está associada à difusão do termo *território*. Já o *possibilismo* confundiu-se com a obra do francês Paul Vidal de la Blache, que postulava que era o ser humano quem moldava o espaço em que vivia. Isso significava que o ambiente físico *não* impunha limitações à sobrevivência humana *a priori*; pelo contrário, na perspectiva do *possibilismo* (termo cunhado pelo historiador Lucien Febvre, aluno de la Blache), o ambiente físico provia inúmeras possibilidades para que os indivíduos gerassem condições adequadas para adaptá-lo às suas necessidades e exigências. A essa corrente está associada a generalização do uso do termo *região* (Theis, 2000, p. 57-59).

O espaço que aqui interessa é, evidentemente, o espaço geográfico. No entanto, o interesse nesse conceito está relacionado à preocupação com a compreensão das lógicas que presidem as interações entre as atividades econômicas e os *lugares* onde ocorrem. Esse espaço talvez já pudesse ser dito *espaço econômico*. Antes, contudo, cabe precisar melhor a explicação derivada da própria Geografia.

Entre as contribuições recentes de uma Geografia mais crítica se destacam a do filósofo francês Henri Lefebvre e a do geógrafo brasileiro Milton Santos. O espaço, geográfico, na perspectiva lefebriana, parece colocar-se num *continuum subjetividade-objetividade*. Aí se identifica, inicialmente, um *espaço material*, isto é, o espaço da experiência, suscetível à percepção desde o contato físico e as sensações. Depois, há uma *representação do espaço*, isto é, um espaço ainda real, mas agora concebido e apreendido pelos indivíduos. E, por fim, têm-se *espaços de representação*, isto é, espaços da imaginação, das emoções e dos sentidos incorporados do cotidiano. Trata-se, pois, de um espaço (construído) que contém dimensões materiais, conceptuais e/ou vividas (Lefebvre, 1991; Godoy, 2008).

Já o espaço na original perspectiva de Milton Santos é referido a um todo social, captado na e através da realidade geográfica, a partir da articulação dialética entre forma e conteúdo (Santos, 2008, p. 13). Há, contudo, que atentar para o fato de que esta *noção* de espaço acabaria sendo lapidada ao longo de sua extensa produção intelectual (Saquet e Silva, 2008). Por exemplo, os ensaios de mais nítida inspiração marxista, sobretudo aqueles publicados em meados dos anos 1970 até o início dos anos 1980,³ dariam lugar, da segunda metade dessa década em diante, a escritos nos quais a noção de espaço seria associada a outras preocupações e fundamentada em outras inspirações – escritos que, todavia, não se revelariam, por isso, menos instigantes e críticos.

Todavia, uma das formulações mais avançadas desse conceito na Geografia parece ser a derivada do trabalho do geógrafo britânico David Harvey. Ele concluiu, num ensaio recente, que o termo espaço revela ser uma palavra-chave extraordinariamente complicada. Ele funciona mesmo como termo composto... Por resultar de múltiplas determinações. De modo que – assim propõe – uma concepção específica de espaço não pode conferir significado ao que quer que seja se isolada de outras concepções. No entanto, é precisamente isso que torna o termo, sobretudo, se unido a tempo, tão rico em possibilidades (Harvey, 2006, p. 148). Parece ser um bom mote para se conhecer melhor o que tem a dizer sobre *espaço*.

É evidente: desde a Geografia, o espaço pode ser considerado uma coisa em si mesma, ter sua existência tomada independentemente da matéria circundante. Esse é o conceito de *espaço absoluto*, o mais difundido. É o espaço utilizado como recipiente, escaninho ou compartimento, em que se dispõem ou depositam coisas. Contudo, o espaço, também, pode ser considerado como uma relação de objetos. Esse é o *espaço relativo*, uma interação entre coisas; esta ocorre, precisamente, por causa das coisas existentes, que se relacionam umas com as outras. Há, por fim, um espaço que está *contido* nas coisas mesmas. Esse é o *espaço relacional*, em face do qual um objeto existe apenas na medida em que contém (e representa em si mesmo) relações com outros objetos (Harvey, 1973, p. 13).

A concepção de espaço absoluto é, perfeitamente, adequada para questões de propriedade e delimitação de fronteiras. Assim, também, com as concepções de espaço relativo e espaço relacional, que são adequadas para outras questões. Em princípio, parece mais indicado tomar as três concepções, em tensão dialética umas com as outras, e procurar captar a realidade factual como resultado da interconexão entre elas. Entretanto, a despeito da conveniência de se considerar ou uma ou outra das citadas concepções, segundo seja o caso, parece impossível compreender o terreno, em permanente mudança, sobre o qual se forma a subjetividade política e se desenrolam as ações políticas – que é o que aqui importa – se não se considerá-lo em termos relacionais.⁴

Um exemplo é a economia política de corte marxista, que parece passível de apreensão somente de uma perspectiva relacional. O mundo aí descortinado é um no qual rela-

³ Entre outros, podem ser, especialmente, mencionados “*Espaço e dominação: uma abordagem marxista*”, de 1975 (capítulo 5, Santos, 2003), “*Sociedade e espaço: a formação social como teoria e método*”, de 1977 (capítulo 1, Santos, 2005) e “*Espaço e capital: o meio técnico-científico*” (capítulo 3, Santos, 2008).

⁴ Ver Harvey (2006, p. 126, 129). Pierre Bourdieu afirma, a propósito, que “é preciso pensar relationalmente” (2005, p. 27). E justifica: “Se é verdade que o real é relacional, pode acontecer que eu nada saiba de uma instituição acerca da qual eu julgo saber tudo, porque ela nada é fora das suas relações com o todo” (Bourdieu, 2005, p. 31).

ções materiais são estabelecidas entre os indivíduos. Isto é, as pessoas interagem umas com as outras por intermédio do que produzem e comercializam. As relações sociais, portanto, não são (como a ciência social convencional as concebe) interações entre seres humanos que vivem em harmonia em sociedade. São relações, socialmente construídas, entre coisas. O valor, em termos marxistas, é uma relação social. Portanto, concebido *relacionalmente*. Seu quadro de referência é dado pelo espaço-tempo relacional. O valor de uma mercadoria, um carro, por exemplo, internaliza toda a geografia histórica de infindáveis processos concretos de trabalho, sob condições específicas em que se dá a acumulação de capital (considerem-se, por exemplo, as quase ilimitadas possibilidades de interações entre trabalho vivo e trabalho morto) no espaço-tempo do mercado mundial. Aí estão subjacentes os traços da história de proletarização dos indivíduos, portanto, de sua conversão em instrumentos para a valorização do capital; assim como, do desenvolvimento científico e tecnológico e, portanto, da natureza e da qualidade dos objetos produzidos; e da constante modificação do espaço, não apenas a que corresponde à mudança de uma fração do meio físico em ambiente construído, mas, sobretudo, a que diz respeito à alteração e à transformação (permanentes) deste último (Harvey, 2006, p. 142).

De modo que o espaço geográfico pode ser muitas coisas. Por exemplo, reduzido a um recipiente, a ser preenchido e esvaziado com os objetos e as relações do mundo material. Ou a uma relação entre coisas. No entanto, uma compreensão mais apropriada deveria levar em consideração que o espaço é uma dimensão importante e, sobretudo, condição primária da existência humana. O que implica a necessidade de atentar, simultaneamente, para as três concepções de espaço indicadas. Inclusive, quando se trata do que se chama *espaço econômico*. É raro, porém, encontrar na Economia uma formulação mais elaborada de espaço, como proposta por Harvey e outros geógrafos críticos.⁵

Para a Economia convencional, a questão que, da primeira metade do século XIX até a primeira metade do século XX despertou maior atenção foi a localização das firmas e das atividades produtivas e, posteriormente, o ordenamento dos sistemas de cidades e suas áreas de influência. A partir dos trabalhos de von Thünen (1826), passando pelas contribuições de Alfred Weber (1909), Walter Christaller (1933) e August Lösch (1940), o problema da distribuição ótima das atividades no espaço e da hierarquia das cidades pelo gradiente de suas funções fascinou gerações de estudiosos. Menos difundidas fora da Alemanha, essas contribuições encontrariam, mais tarde, um ponto de convergência na síntese elaborada por Walter Isard (1960), que viria a ser o marco da *Regional Science*.

Nesses trabalhos, os espaços, que hoje seriam chamados de *regiões* (e que comprendiam as frações de um espaço mais amplo, que hoje seria chamado de *território*) eram considerados estruturantes das configurações espaciais observadas. O espaço abstrato e ideal, matematizado e geometrizado, era teorizado a partir dos conceitos básicos de distância e custos de transporte. Ele moldaria as relações entre os agentes econômicos, produtores e consumidores, fossem elas atividades agrícolas, industriais ou de serviços. As posições relativas das cidades no espaço considerado conformavam redes hierarquizadas, que refletiam a maior provisão de serviços essenciais. Aos poucos, outras variáveis, como os custos de mão-de-obra e os fatores de aglomeração, ganhariam relevância. Seguindo a lógica teórica neoclássica, essas concepções confluíam para uma noção de espaço como mero receptáculo de relações econômicas e sociais.

Já na *era keynesiana*, novas concepções teóricas, inspiradas na concorrência imperfeita e nas desproporções de poder entre as firmas nos mercados, promoveram uma guinada nas interpretações espaciais (Hirschman, 1961; Myrdal, 1972; Perroux, 1967).

⁵ Embora esse ponto, em especial, não seja avançado no presente artigo, dadas as intenções devidamente explicitadas na introdução, cabe observar que, no início dos anos 1980, David Harvey, por intermédio de seu "The Limits to Capital" (sobretudo, nos capítulos 11 a 13), e Neil Smith, por meio de seu "Uneven Development" (principalmente, no capítulo 3), formularam uma noção de espaço (coerente com o conceito relacional de espaço) referido a uma original teoria do desenvolvimento geográfico desigual (ver Harvey, 1982, p. 415-445; e Smith, 1988, p. 191-219).

Elas vaticinavam que a tendência da organização social capitalista era o desequilíbrio. E que a evolução das sociedades ocorria, exatamente, nos solavancos recorrentes, motor das mudanças econômicas. Às políticas de desenvolvimento caberia estimular tais rupturas.

O espaço interessava enquanto reflexo das relações econômicas dominantes, que dão forma aos vetores principais de transformação. A noção de *espaço econômico* de Perroux (1967), assim como a de Boudeville (1961), quebrava a associação preferencial ao equilíbrio, à concorrência perfeita e a outros pressupostos atrelados à concepção neoclássica, como o perfeito conhecimento dos mercados pelos agentes econômicos. Também inspirada pelos espaços abstratos da matemática, sobretudo, em François Perroux, ela definia a presença marcante de pontos ou *polos de desenvolvimento*, que concentram os recursos e confirmam as dotações desiguais de poder entre as distintas frações do capital. As unidades *mais aptas* reforçam crescentemente suas posições sobre as demais, num mundo em que as estruturas de mercado e os padrões da concorrência estão mais próximos dos modelos oligopolistas. A economia dos pólos de desenvolvimento envereda, aqui, pela realização dos processos de acumulação de capital e reprodução social concentrados no território, dando lugar à mencionada guinada de abordagens espaciais.

Outros enfoques na Economia, de inspiração marxista, têm avançado na formulação de uma noção mais elaborada de espaço. Uma primeira é a perspectiva adotada por José Luis Coraggio (Galvão, 1988), para quem espaço é um envoltório ou receptáculo de elementos e relações econômicas e sociais. Essa vertente pretendeu analisar os elementos históricos concretos, *determinismos*, para desnudar o substrato lógico-teórico dos processos relevantes para a análise espacial. Buscou, assim, leis abstratas capazes de responder a critérios de recorrência e legalidade, que importam na identificação de *formas espaciais* e, portanto, teorias espaciais. Se, por um lado, o espaço real é “uma categoria (determinação constitutiva) [...] uma condição de existência dos objetos físicos e tal qual o tempo não existe por si mesmo, por outro, não é, tampouco, uma propriedade física dos corpos; tal propriedade advém [...] da *espacialidade*” (Coraggio, 1980, p. 9). Essa propriedade permite mediar a relação entre duas ordens de ser – física e social – na conjugação dos respectivos fatores determinantes dessa dimensão espacial comum dos fenômenos sociais.

Outra vertente que inspira a análise econômica pós-neoclássica e pós-keynesiana, cuja tradição recente reporta à Geografia crítica, considera o espaço como elemento integrante da realidade material, produzido e reproduzido na ordem social (Harvey, 1982). O espaço *construído* é, em si mesmo, uma categoria dessa ordem. Também nesse caso recorre-se à história para dela retirar o substrato necessário para a análise. Mas, aí se procura afastar concepções que confluem para uma apreensão abstrata e geral dos fenômenos espaciais. Não se especificam leis. Procede-se à análise contextual de relações sociais, enfatizando-se as econômicas, com especial atenção à organização espacial da sociedade. Com esse fim, abandonam-se as pretensões de construção de um arcabouço teórico universal, aplicável a todos os campos do conhecimento. Assim, questões envolvidas numa visão geral do espaço são deixadas para trás em favor de uma visão que define seu objeto, desde o início, como um atributo social: a localização das atividades humanas, que é *socialmente produzida*.⁶

A noção de *espaço construído* resguarda aspectos cruciais para a compreensão das configurações e organizações espaciais, incluindo o necessário enraizamento espacial-temporal de parcela do movimento geral do capital, incrustado em formas de capital fixo e infraestruturas, cujo ciclo de rotação e tempo de circulação se estende por prazos mais longos. A forma geral abstrata da relação social capitalista envolve, para além desta equação reprodutiva ideal, variadas manifestações espaço-temporais de processos de acu-

⁶ De maneira assemelhada, porém, a partir de outro contexto teórico, a *nova geografia econômica* de Paul Krugman e seguidores define seu objeto como a *localização da produção no espaço* (Krugman, 1997; Krugman, 1999).

mulação e de formas consorciadas de circulação de rendas – aluguéis, juros e impostos. Elas concorrem para a regulação do sistema, atenuando-lhe tensões congênitas. Além disso, cabe considerar que a forma do capital a juros desdobra-se sobre as demais esferas, reafirmando a relativa ascendência do dinheiro e do crédito na equação capitalista. Ao replicar sua lógica sobre o mercado de terras, de títulos da dívida pública e outros campos, financeiriza a circulação dessas rendas, que, assim, podem assumir a forma de capital fictício. Se e quando isso acontece, o desenvolvimento da relação capitalista é impulsionado ainda mais fortemente.

Mas é na compreensão do papel que o espaço exerce na dinâmica capitalista, sobretudo, no movimento de valorização/desvalorização, que a abordagem de David Harvey mostrou-se adequada, logrando sua análise dar um passo à frente.⁷ Esse passo consistiu, basicamente, na explicitação dos mecanismos pelos quais o capital amplia seu comando sobre o (e tira proveito do) espaço – ou, especificamente, das diferenças intrínsecas que a localização induz e reproduz. Assim, Harvey (1989) oferece explicação adequada das determinações espaciais da crise de fins do século XX/início do século XXI.

Em síntese: formulações como a dos economistas neoclássicos limitaram-se a tratar o espaço como receptáculo – quando não a excluí-lo da análise por considerá-lo irrelevante. A despeito de sensíveis avanços verificados com os aportes de Hirschman, Myrdal e Perroux, a noção de espaço com que operaram foi a de espaço relativo. A natureza relacional do espaço na economia apenas é desvelada a partir de enfoques críticos, tendo aqui sido, brevemente, expostos os de José Luis Coraggio e (do geógrafo) David Harvey.

No âmbito de uma Geografia Econômica também crítica, praticada por (cabe enfatizar: poucos) economistas, destaca-se, como um dos enfoques mais instigantes, o de Alain Lipietz. O argumento é inteligível: seres humanos, em qualquer tempo e lugar, não sobrevivem se não desenvolverem alguma atividade produtiva que lhes gere meios para sua reprodução física. Com o tempo, cresce a população, amplia-se a divisão do trabalho, sofisticam-se as técnicas e se modificam e exacerbam os meios de intervenção no ambiente físico. Esses processos todos não se dão apenas *num certo espaço*, mas, de fato, *definem seus próprios espaços*.⁸ Logo, esse espaço não é simples repositório de fatos econômicos mais ou menos relevantes do estágio atual de desenvolvimento social. De um lado, ele resulta das relações que se dão entre classes e grupos sociais no presente (por exemplo, dos conflitos em torno do solo urbano, digamos, entre especuladores imobiliários e sem-tetos); de outro, ele aparece como *constrangimento objetivo*, algo herdado do passado que se impõe no presente (desde leis e normas até obras viárias e equipamentos urbanos). Essa é uma concepção de espaço econômico relacional, o *espace socio-économique concret* de que fala Alain Lipietz (1988, p. 24-25), permanentemente, recriado pela sociedade.

O TERRITÓRIO... SEGUNDO A GEOGRAFIA E A ECONOMIA

A noção de território, de emprego pouco frequente por parte de economistas, vem se tornando uma das mais usuais na Geografia.⁹ De fato, os enfoques econômicos convencionais não têm levado em conta a Geografia, propriamente. Todavia, desta, ignoram que parte considerável da realidade factual pode ser captada recorrendo ao conceito de território. A despeito das controvérsias suscitadas por sua herança, já que sua origem costuma ser associada ao determinismo geográfico, a Geografia tem considerado território como uma

⁷ Para uma síntese da literatura acerca da perspectiva de Harvey sobre o espaço, bem como de seus desdobramentos sobre a política urbana, ver Fernandes (2001).

⁸ Como lembra David Harvey (2006, p. 123), “processes do not occur *in space* but define their own spatial frame”.

⁹ “Nas últimas décadas do século XX [...] a região quase desaparece frente à dominância do conceito de território” (Haesbaert, 2009, p. 630).

estrutura ativa (de regressão, de permanência ou de desenvolvimento), não apenas como um perímetro-receptáculo de eventos e atividades (Veltz, 1999, p. 138).

Inicialmente, é preciso chamar atenção para o fato de que território não é o mesmo que espaço. A noção de território implica, evidentemente, uma dimensão espacial. No entanto, existem no interior da Geografia distintos pontos de vista quanto à precedência (ou não) do espaço em relação ao território (Haesbaert, 2009). Assim, tem-se, de um lado, uma perspectiva que considera que o espaço (como uma primeira natureza) antecede o território (este, portanto, como uma segunda natureza). O território não é o espaço, mas uma produção social, a partir do espaço dado (Raffestin, 1993). De outro lado, há um argumento contrário, segundo o qual o espaço não antecede o território, já que, como este, também aquele é socialmente produzido. O território diferencia-se do espaço por repousar na dimensão política (estatal, sobretudo) de tal espaço construído (Lefebvre, 1991).

Território e territorialidade dizem respeito à espacialidade humana. A Geografia enfatiza a materialidade do território, inclusive a interação sociedade-meio ambiente. Mas, o que é, então, território? Em poucas palavras, território poderia ser entendido como um espaço geográfico no qual se verifica a interação entre um sistema de objetos e um sistema de ações – no sentido de Milton Santos (Haesbaert, 2004). No entanto, há uma dimensão presente no conceito de território que precisa ser devidamente enfatizada: a política.¹⁰

Assim, quanto tenha raízes na Geografia, o conceito de território, que abarca as relações de poder que os indivíduos contraem entre si, acabaria se estabelecendo como fundamento universal do Direito e do Estado (Veltz, 1999, p. 235). Sua relevância aqui radica no fato de que chama a dimensão da política para o primeiro plano. Afinal, o território é *administrado* por um Estado no âmbito de uma nação. Um projeto de nação, à frente do qual se encontra o poder condensado num Estado, abarca a totalidade de um dado território.

Talvez seja pouco relevante lembrar o que se considera nação. Até mesmo por que, dificilmente, algum critério poderia ser invocado para decidir quais coletividades humanas deveriam ser definidas como nações. De modo que inexistem critérios objetivos que expliquem por que certas coletividades se tornaram nações – e outras não. A língua, a etnia ou mesmo uma combinação de língua, território comum, história comum, traços culturais comuns e outros parecem ser critérios ambíguos, mutáveis, opacos e inúteis. O que, todavia, deve ser tomado em conta é que “a equação nação = Estado = povo e, especialmente, povo soberano, vinculou indubitavelmente a nação ao território, pois a estrutura e a definição dos Estados eram agora essencialmente territoriais” (Hobsbawm, 1998, p. 14-15, 32).

No mais das vezes, o território de uma dada nação é visto mais como um sistema de objetos e atores localizados, e menos como interações, memória compartilhada e projetos. Todavia, o que importa é o que sucede entre os atores/agentes/sujeitos de um território (por exemplo, o Estado, as classes sociais), no contexto dos processos de organização, comunicação e cooperação. Aqui, então, o território passa a ser definido pelas relações – políticas, cabe reiterar – que têm lugar entre atores/agentes/sujeitos e objetos (Veltz, 1999, p. 236).

SOBRE REGIÃO... COMO A ENTENDEM A GEOGRAFIA E A ECONOMIA

O mais problemático dos conceitos utilizados na economia que, entre outras disciplinas do conhecimento, têm sua origem na Geografia é *região*. Problemático não apenas por algum uso indevido por parte dos economistas – o que, certamente, acontece. Mas, tam-

¹⁰ Com efeito, “um território é um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder [...] um campo de força concernente a relações de poder espacialmente delimitadas” (Souza, 1997, p. 24). Ou, dito de outra forma, “o território se define, mais estritamente, a partir de uma abordagem sobre o espaço que prioriza [...] as problemáticas de caráter político, ou que envolvem a manifestação/realização das relações de poder, em suas múltiplas esferas” (Haesbaert, 2009, p. 625).

bém, por que aqui se está diante de uma noção, fundamental para os geógrafos, extremamente controvertida no âmbito da Geografia mesma (Haesbaert, 2005, 2010). O conceito de região, como já referido, passa a ser difundido a partir da obra de Paul Vidal de la Blache. Aí ela se referia à paisagem, ficando designada por região geográfica. *Ex post factum* se tem, também, uma região derivada do determinismo geográfico de Friedrich Ratzel, a região natural. De modo geral, cada uma das correntes internas à Geografia (a Nova Geografia, a Geografia Crítica etc.) formulou sua própria e correspondente concepção de região.

Afirmar, portanto, que a região é “um espaço com características físicas e socioculturais homogêneas, fruto de uma história que teceu relações que enraizaram os homens ao território e que particularizou este espaço, fazendo-o distinto dos espaços contíguos” (Lencioni, 1999, p. 100); ou que a região é definida como a extensão territorial, que corresponde a uma dada parte da sociedade, no âmbito territorial de uma determinada formação social nacional, em síntese, a expressão espacial de certa formação social regional no contexto espacial de uma determinada formação social nacional (Lacoste, 1990); ou que “a região expressa [uma] área formada pela articulação entre verticalidade (ordens, comandos) e horizontalidade (cooperação, conflitos locais, cotidiano) [...]; entre fluxos e estrutura sócio-espacial; entre identidade/homogeneidade e a identificação, pela consciência social, do que é diferente ou oposto [...] [que ela] corresponde ao extenso de uma forma social [...], ao corpo de relações sociedade-natureza, incluindo organização social, cultura e decisão política” (Ribeiro, 2004, p. 199); ou, mesmo, que pelo termo região é possível identificar porções determinadas da superfície terrestre, definidas a partir de critérios específicos e objetivos pré-estabelecidos, os quais podem provir das ciências naturais ou das ciências sociais, dado que as diferentes partes de um território podem diferenciarse em função de fatores naturais ou de determinações sociais; mas que uma região ganha sentido e existência apenas quando a ela se associa um agrupamento humano; de modo que o termo região constitui um recurso conceitual que permite compreender as distintas partes da realidade geográfica, em geral, referidas aos âmbitos subnacionais, em que tem lugar a existência humana (Palácios, 1983); enfim, afirmar uma ou outra dessas coisas, ou todas elas juntas, constitui, evidentemente, um risco.

A controvérsia em torno do conceito de região no interior da Geografia implica inúmeros aspectos que não podem ser tratados aqui. O da definição das fronteiras (e sua mudança no tempo) não é o único nem, talvez, o mais importante.¹¹ O de sua identificação por distintos critérios (econômicos, políticos, etc.) continua custando papel e discurso. O da precedência da identidade cultural da população, abarcada por seus limites físicos, ainda não exauriu os conflitos entre os diferentes níveis de governo.

O que, na Geografia (crítica, sobretudo) parece ter emergido com força no debate recente sobre a questão regional é a visibilidade dos atores/agentes/sujeitos. Assim, “a região [...] é antes de qualquer coisa uma construção social que atende a interesses políticos precisos” Embora nem todos os atores/agentes/sujeitos sejam portadores de uma racionalidade bem definida na sua intervenção no espaço, a região não deixa de ser “produto do pensamento social, de práticas hegemônicas e contra-hegemônicas; [...] uma representação, parte da construção social do espaço de uma sociedade”. De maneira que a região é construída “a partir da ação de distintos atores/agentes/sujeitos em múltiplas escalas articuladas que de certa forma encontram um rebatimento em práticas e processos sócio-espaciais histórica e geograficamente localizados” (Limonad, 2004, p. 57-58).

A Geografia brasileira teve importantes contribuições sobre a *questão regional*. Das mais conhecidas é a do já referido geógrafo Milton Santos. No início dos anos 1970 ele

¹¹ Não há “meios de [definir] de forma categórica uma linha divisória precisa, um marco delimitador que permita [...] afirmar ‘aqui termina uma região A e ali começa uma região B’, pois, o espaço é uma expressão de continuidades e descontinuidades físicas e sociais” (Limonad, 2004, p. 57).

problematizaria o conceito, indicando, com incomum perspicácia, que “os progressos realizados no domínio dos transportes e das comunicações, bem como a expansão da economia internacional – que se tornou generalizada – explicam a crise da noção clássica de *região*”. Naquele contexto, vaticinaria que “a região já não é uma realidade viva, dotada de coerência interna” (Santos, 1986, p. 9-10). Haveria, portanto, que reformular essa noção – tarefa que, então, empreenderia a partir de obra publicada em 1985. Aí Milton Santos propôs que

a região se definiria [...] como o resultado das possibilidades ligadas a uma certa presença, nela, de capitais fixos exercendo determinado papel ou determinadas funções técnicas e das condições do seu funcionamento econômico [...] Pode-se dizer – concluiria – que há uma verdadeira dialética entre ambos esses fatores concretos, um influenciando e modificando o outro (Santos, 2008, p. 90).

Outra significativa e competente contribuição, de nítida inspiração marxista, é encontrada no estudo seminal de Francisco de Oliveira. Ao analisar o Nordeste foi preciso que *definissem* não apenas os contornos da dinâmica regional brasileira, mas *reconceituasse* mesmo região. Embora inferisse que a região poderia ser considerada de qualquer perspectiva, por exemplo, desde suas “diferenciações econômicas, sociais, políticas, culturais, antropológicas, geográficas, históricas”, não lhe foi difícil admitir que a tradição geográfica deveria ter precedência. Inclusive, por permitir que se captasse a região como *formação espacial sócio-econômico-histórica* específica em face de uma *formação espacial sócio-econômico-histórica* mais geral.¹² Ousadamente, porém, a região acaba inscrita num contexto mais amplo de relações (econômicas, sociais, políticas...). Desse ângulo, “uma região seria [...] o espaço onde se imbricam dialeticamente uma forma especial de reprodução do capital e por consequência uma forma espacial de luta de classes”. Como, aí, se distinguiria uma região de outra? “A especificidade de cada região completa-se [...] num quadro de referências que [inclui] outras regiões, com níveis distintos de reprodução do capital e relações de produção” (Oliveira, 1981, p. 27- 29).

O que se constata nos enfoques críticos acima resenhados é sua forte aderência a uma concepção *relacional* de região. O mesmo não se pode divisar nas concepções de região originárias na Economia, sobretudo, nos enfoques convencionais. Estes, quando tratam de definir região, tendem a colocar em maior relevo uma área (geográfica), caracterizada por um dado nível de desenvolvimento urbano e seu entorno; área que funciona como quadro espacial da vida cotidiana de uma dada coletividade de pessoas e que contém um conjunto de atividades socioeconômicas, sujeito a forças de repulsão e atração (Scott, 1998). De fato, aqui predomina a típica concepção de espaço-região absoluto – com reservas, de espaço-região relativo.

Contudo, também se identificam enfoques críticos na Economia que lidam com a problemática do espaço; e, entre esses, há os que contribuem para a elaboração de uma concepção relacional de região. Assim, tem-se que

a região aparece [...] como o produto das relações inter-regionais e estas como uma dimensão das relações sociais. Não há *região pobre*, há apenas regiões de pobres, e, se há regiões de pobres, é porque há regiões de ricos e relações sociais que polarizam riqueza e pobreza e as dispõem diferentemente no espaço (Lipietz, 1988, p. 29).

¹² Na tradição da Geografia crítica brasileira passou a ser empregado o conceito de *formação sócio-espacial*, que comprehende a expressão geográfica da unidade e totalidade das diversas esferas (econômica, social, política, cultural) da vida de uma sociedade, assim como as relações que desenvolve com a natureza (Santos, 1977).

Nesta formulação, uma região está conectada ao espaço a ela circundante, portanto, às demais regiões, frações sub-nacionais que integram uma formação social de escala nacional. Como, porém, diferenciar umas regiões de outras? No contexto de uma formação social capitalista, as regiões podem ser diferenciadas em três categorias principais (Lipietz, 1988, p. 98-111):

- a) *Regiões que apresentam forte meio tecnológico*: a estas se atribuem as funções de direção do processo de trabalho e de valorização do capital com base em tecnologias avançadas, o que as caracteriza como de acumulação auto-centrada;
- b) *Regiões que apresentam uma densidade de força de trabalho qualificada*, nas quais tem lugar uma fabricação elaborada, o que as caracteriza como regiões intermediárias (ou semiperiféricas); e
- c) *Regiões que apresentam reservas de mão-de-obra não qualificada*, frequentemente, de origem rural, responsáveis pela montagem desqualificada, o que as caracteriza como regiões periféricas.

Evidentemente, uma formação social nacional compreende um território heterogêneo, produto do desenvolvimento desigual de suas regiões. Assim, num dado momento histórico, regiões do tipo “a” tendem a derivar vantagens e aumentar as distâncias já existentes em relação às regiões do tipo “c”. Esta desigualdade pode ser explicada como a expressão espacial da *articulação de diversos modos de produção*. Daí resulta, então, o desenvolvimento geográfico desigual, propriamente, que se traduz por desigualdades cumulativas do processo de acumulação de capital e do lucro e, portanto, da pobreza e da miséria (Lipietz, 1988, p. 157).

A questão regional, na perspectiva de um enfoque crítico da Economia, passa a ser compreendida como uma problemática especificamente capitalista. Uma região, produto das desigualdades produzidas pelo capitalismo, é um espaço concreto ao nível do qual se regulam as contradições secundárias entre as classes dominantes, baseado no estágio alcançado pela articulação dos modos de produção e pelo grau de desenvolvimento das forças produtivas. Uma região é, assim, a base infraestrutural que delimita o espaço econômico regional e sua correspondente superestrutura. E esta repousa na atuação dos diferentes atores/agentes/sujeitos que integram o bloco hegemônico regional¹³ no espaço.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A preocupação que inspirou este artigo foi que políticas públicas podem lograr maior efetividade se sua dimensão espacial for trazida para um plano mais destacado. E se noções como espaço, território e região, aqui examinadas, tiverem seus significados melhor explicitados. As estratégias de desenvolvimento, informadas pela espacialidade dos problemas a serem enfrentados por políticas públicas, devidamente referidas aos seus respectivos contextos geográficos, tendem a favorecer seu melhor encaminhamento no contexto brasileiro atual.

Esses problemas dizem respeito, sobretudo, às desigualdades sociais e espaciais que se acumularam ao longo dos tempos. Aqui é preciso atentar para o fato de que, na ciência social brasileira, Celso Furtado, talvez, seja o autor da obra mais ousada no exame das disparidades sócio-espaciais que têm afligido o país. E, em consequência, quem propiciou entendimento mais acurado da problemática regional brasileira. Sua incansável busca por elucidar a questão regional vem desde *A formação econômica do Brasil* (1959), ganhando

¹³ Cf. Lipietz (1988, p. 159). A expressão “bloco hegemônico regional” é inspirada em Gramsci e se reporta a um sistema de exploração e de articulação dos modos de produção, à forma e base das alianças entre as classes dominantes, e à forma e suporte da dominação ideológica sobre as classes dominadas.

público mais amplo com o *Relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste* [GTDN] e permanecendo como preocupação em obras mais recentes – não por outro motivo que pela, a rigor, inexplicável persistência das absurdas desigualdades regionais que o país vem acumulando até o presente (Araújo, 2005; Diniz, 2009).

14 Sobre as políticas de intervenção no território no período recente, com especial atenção para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, ver, por exemplo, Araújo et al. (2004).

15 Cabendo, por isso, a pergunta: podem os Estados – e, num nível inferior, as cidades e as regiões – fazer outra coisa que não seduzir investidores, nacionais ou estrangeiros? Existem possibilidades para a adoção de políticas mais seletivas, nas quais as instituições públicas já não se contentem em gerir as condições necessárias para o desenvolvimento econômico, mas atuem verdadeiramente na orientação das trajetórias do sistema produtivo? (Veltz, 1999, p. 137).

16 Cf. Galvão (2000, p. 298); cabe lembrar que “federalismo é o conceito mais amplo que tem sido utilizado para expressar a ideia de que a organização política deve basear-se na solidariedade e na cooperação, não na compulsão” (Furtado, 1999, p. 39).

Antônio Carlos F. Galvão é economista, doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Brasil), analista de ciência e tecnologia do CNPq e diretor do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE). E-mail: agalvao@cgee.org.br.

Ivo Marcos Theis é economista, doutor em Geografia pela Universität Tübingen (Alemanha), professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional/Universidade Regional de Blumenau (FURB) e bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq. E-mail: ivo.theis@pq.cnpq.br.

Artigo recebido em setembro de 2012 e aprovado para publicação em fevereiro de 2013.

Para se captar o que favorece a reprodução das desigualdades sócio-espaciais no Brasil é preciso apoiar-se na análise das relações de poder. E esta remete à noção, discutida neste artigo, de território. Com efeito, é colocando sob a lupa a *dimensão territorial* do processo de desenvolvimento brasileiro que se pode alcançar um entendimento de como as diversas frações da classe dominante vêm exercendo sua hegemonia; de como as elites vêm operando nas diversas escalas do território, com vistas à preservação de seus interesses e privilégios; de como mudanças sociais de caráter emancipatório podem ser exitosas. Trazer o conceito de território para o centro do debate sobre o desenvolvimento brasileiro sugere uma orientação em dupla direção: de um lado, na da desconstrução, em todas as escalas (nacional, regional, local), das condições que perpetuam o pacto conservador sobre o qual repousa o *atraso estrutural* do país; de outro, na da construção, participativa e subsidiariamente, em todas as escalas, de uma nova hegemonia, sobre a qual possa apoiar-se uma sociedade mais equitativa (Brandão, 2007, p. 216-217).

Novas condições políticas passaram a vigorar no país ao longo da última década – e não apenas como produto da intervenção da autoridade pública no território.¹⁴ Se bem que o resgate do papel do Estado (e do planejamento territorial) constitua um fato inquestionável, também teve lugar uma reestruturação produtiva nos dois últimos decênios, que levou ao surgimento de ilhas dinâmicas em vários pontos do território. Tanto essa quanto aquele parecem sugerir uma nova regionalização para o Brasil (Becker, 2004, p. 11).

Todavia, uma nova regionalização constitui tema relevante, à luz da discussão de conceitos empreendida nas seções anteriores, se motivada por demandas em favor da redução de desigualdades sócio-espaciais. Se as condições políticas que passaram a vigorar continuarem conspirando em defesa dos interesses das frações das classes dominantes (ainda hegemônicas), a nova regionalização, reconcentrando poderes e desencadeando guerras entre lugares,¹⁵ poderá colocar a federação em risco. Se, ao contrário, as condições políticas propiciarem mudanças de caráter emancipatório, a federação poderá expressar-se num território em que avançam relações de solidariedade e cooperação.¹⁶

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO, T. B. de et al. “Política Nacional de Desenvolvimento Regional: uma proposta para discussão”. In: LIMONAD, E. et al. (org.) *Brasil século XXI: por uma nova regionalização?* São Paulo: Max Limonad, 2004. p. 28-53.
- ARAÚJO, T. B. de. “Celso Furtado, o Nordeste e a construção do Brasil”. In: ALENCAR Jr., J.S. (org.) *Celso Furtado e o desenvolvimento regional*. Fortaleza: BNB, 2005. p. 209-236.
- BECKER, B. “Uma nova regionalização para pensar o Brasil?” In: LIMONAD, E. et al. (org.) *Brasil século XXI: por uma nova regionalização?* São Paulo: Max Limonad, 2004. p. 11-27.
- BOUDEVILLE, J.R. *Les espaces économiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 1961.
- BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. 8 ed. Trad. Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- BRANDÃO, C. *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas: Ed. Unicamp, 2007.

- CHRISTALLER, W. *Die zentralen Orte in Süddeutschland*. Jena: s.n., 1933.
- CORAGGIO, J. L. *On social spaceness and the concept of region*: towards a materialistic approach to regional analysis. México: Center for Economic and Demographic Studies, 1980.
- DINIZ, C. C. "Celso Furtado e o desenvolvimento regional". *Nova Economia*, 19 (2), p. 227-249, 2009.
- FERNANDES, A. C. "Da reestruturação corporativa à competição entre cidades: lições urbanas sobre os ajustes de interesses globais e locais no capitalismo contemporâneo". *Espaço e Debates*, 17 (41), p. 26-45, 2001.
- FREY, K. "Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil". *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, p. 211-259, 2000. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>> Acesso em: 19 jun. 2011.
- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959.
- FURTADO, C. *O capitalismo global*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.
- GALVÃO, A. C. F. *O capital oligopólico em marcha sobre a periferia nordestina*: evolução da organização territorial, divisão territorial do trabalho e complementaridade industrial (Dissertação de mestrado). São Paulo, IPE/USP, 1988.
- GALVÃO, A. C. F. Federalismo Estado-Nação e desenvolvimento regional. In: BECKER, D. F.; BANDEIRA, P. S. (Org.) *Desenvolvimento local-regional*: respostas regionais aos desafios da globalização (vol. 2). Santa Cruz do Sul: Ed. UNISC, p. 281-308, 2000.
- GODOY, P. R. T. "A produção do espaço: uma reaproximação conceitual da perspectiva lefebviriana". *GEOUSP Espaço e Tempo*, n. 23, p. 125-132, 2008.
- HAESBAERT, R. *O mito da desterritorialização*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- HAESBAERT, R. "Região: trajetos e perspectivas". *Anais da I Jornada de Economia Regional Comparada*, Porto Alegre: FEE, 2005.
- HAESBAERT, R. "Território e região numa constelação de conceitos". In: MENDONÇA, F.; LÖWEN-SAHR, C. L.; SILVA, M. (Org.) *Espaço e tempo*: complexidade e desafios do pensar e do fazer geográficos. Curitiba: ADEMADAN, 621-634, 2009.
- HAESBAERT, R. *Regional-global*: dilemas da região e da regionalização na geografia contemporânea. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.
- HARVEY, D. *Social justice and the city*. London: Edward Arnold, 1973.
- HARVEY, D. *The condition of postmodernity*: an enquiry into the origins of cultural change. Cambridge/USA; Oxford/UK: Blackwell, 1989.
- HARVEY, D. *The limits to capital*. Oxford: Basil Blackwell, 1982.
- HARVEY, D. *Spaces of global capitalism*: towards a theory of uneven geographical development. London; New York: Verso, 2006.
- HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. *Políticas públicas e desenvolvimento*: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Ed. UnB, 2009.
- HIRSCHMAN, A. O. *Estratégia do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura Econômica, 1961.
- HOBSBAWM, E. J. *Nações e nacionalismo desde 1780*: programa, mito e realidade. Trad. M. C. Paoli; A. M. Quirino. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- ISARD, W. *Methods of regional analysis*: an introduction to Regional Science. Cambridge: MIT Press; New York: Wiley, 1960.
- KRUGMAN, P. R. *Development, geography, and economic theory*. Cambridge/Mass.; London: The MIT Press, 1997.

- KRUGMAN, P. R. "The role of geography in development". In: PLESKOVIC, B.; STIGLITZ, J. E. (org.) *Annual World Bank Conference on Development Economics 1998*. Washington/DC: The World Bank, p. 89-107, 1999.
- KUHN, T. S. *A estrutura das revoluções científicas*. Trad. B. V. Boeira; N. Boeira. 2 ed. São Paulo: Perspectiva, 1987.
- LACOSTE, Y. *Geografia do subdesenvolvimento: geopolítica de uma crise*. 8 ed. Trad. E. A. Navarro; W. Santos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1990.
- LEFEBVRE, H. *The production of space*. Oxford: Basil Blackwell, 1991.
- LENCIONI, S. *Região e geografia*. São Paulo: Ed. USP, 1999.
- LIMONAD, E. "Brasil século XXI: regionalizar para que? Para quem?" In: LIMONAD, E. et al. (org.) *Brasil século XXI: por uma nova regionalização?* São Paulo: Max Limonad, p. 54-66, 2004.
- LIPIETZ, A. *O capital e seu espaço*. Trad. M. F. Gonçalves Seabra. São Paulo: Nobel, 1988.
- LÖSCH, A. *Die räumliche Ordnung der Wirtschaft*. Jena: s.n., 1940.
- MYRDAL, G. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Trad. N. Palhano. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1972.
- OLIVEIRA, F. de. *Elegia para uma re(ligião)*. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- PALACIOS, J. J. "El concepto de región: la dimensión espacial de los procesos sociales". *Revista Interamericana de Planificación*, n. 66, p. 56-68, 1983.
- PERROUX, F. *A economia do século XX*. Lisboa: Herder, 1967.
- RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.
- RIBEIRO, A. C. T. "Regionalização: fato e ferramenta". In: LIMONAD, E. et al. (org.) *Brasil século XXI: por uma nova regionalização?* São Paulo: Max Limonad, 2004. p. 194-212.
- SANTOS, M. "Society and space: social formation as theory and method". *Antipode*, 9 (1), p. 3-13, 1977.
- SANTOS, M. *O trabalho do geógrafo no Terceiro Mundo*. Trad. S. Lencioni. 2 ed. São Paulo: Hucitec, 1986.
- SANTOS, M. *Economia espacial: críticas e alternativas* (= Col. Milton Santos, 3). São Paulo: Ed. USP, 2003.
- SANTOS, M. *Da totalidade ao lugar* (= Col. Milton Santos, 7). São Paulo: Ed. USP, 2005.
- SANTOS, M. *Espaço e método* (= Col. Milton Santos, 12). São Paulo: Ed. USP, 2008.
- SAQUET, M. A.; SILVA, S. S. "Milton Santos: concepções de geografia, espaço e território". *Geo UERJ*, 10 (2), p. 24-42, 2008.
- SCOTT, A. J. *Regions and the world economy: the coming shape of global production, competition, and political order*. Oxford & New York: Oxford University Press, 1998.
- SOUZA, C. "Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa". *Caderno CRH*, n. 39, p. 11-24, 2003.
- SOUZA, C. "Políticas públicas: uma revisão da literatura". *Sociologias*, 8 (16), p. 20-45, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>> Acesso em: 21 jun. 2011.
- SOUZA, M. J. L. "Algumas notas sobre a importância do espaço para o desenvolvimento social". *Território*, 3 (2), p. 13-35, 1997.
- SMITH, N. *Desenvolvimento desigual: natureza, capital e a produção de espaço*. Trad. Eduardo de Almeida Navarro. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.
- THEIS, I. M. *Entwicklung und Energie in Südbrasilien: Eine wirtschaftsgeographische Analyse des Energiesystems des Itajaíts in Santa Catarina* (= Tese de Doutorado). Tübingen: Geographisches Institut/Universität Tübingen, 2000.

- VELTZ, P. *Mundialización, ciudades y territorios: la economía de archipiélago*. Barcelona: Editorial Ariel, 1999.
- Von THÜNEN, J. H. *Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie*. Berlin: s.n., 1826.
- WEBER, A. *Über den Standort der Industrie*. Tübingen: s.n., 1909.

A B S T R A C T *This article is concerned with the fact that public policy can achieve greater effectiveness once its spatial dimension gets more attention and if such notions as space, territory and region, here examined, have their meanings adequately explained. Development strategies informed by geographical considerations of the problems to be faced tend to favor the use of more appropriate measures in the current Brazilian context. The article begins with a review of theoretical paths followed in Geography and Economics by elaborating their respective concepts of space. Then we move on to notions of territory and region, respectively, taken as central to the formulation of public policies that emphasize the spatial dimension – as much as possible, by trying to put Geography and Economics in dialogue. Finally, in the last section, we relate the examined concepts to the development strategies that can be adopted in this challenging time of the Brazilian history.*

K E Y W O R D S *Brazil; development; public policies; region; space; territory.*