

O novo regionalismo e o papel dos serviços no desenvolvimento: transformações das hierarquias econômicas regionais

The new regionalism and the services role on development: transformations of the economic regional hierarchies

ANITA KON | anitakon@pucsp.br.

Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política da PUC/SP, Brasil.

Resumo Este trabalho analisa o papel das atividades de serviços como indutora do desenvolvimento sócio-econômico, a partir dos efeitos regionais da reestruturação produtiva que se verifica mundialmente na atualidade. A análise adota uma abordagem teórica recente discutida sob a denominação de "Novo Regionalismo", que apresenta a discussão sobre crescimento econômico e desenvolvimento regional a partir de um novo paradigma de governança e não apenas como um movimento político e econômico. Examina novas formas hierárquicas regionais de concentração econômica decorrentes do processo de reestruturação produtiva e política, que se traduzem particularmente em novas formas de regionalização. Este trabalho analisa primeiramente os elementos responsáveis pela reestruturação produtiva, desenvolvimento econômico e aumento da relevância dos serviços. Em seqüência, os impactos desta dinâmica são observados em seus efeitos regionais e particularmente pelas transformações nas hierarquias regionais, bem como pela definição de novos padrões de regionalização, verificando-se que as atividades de serviços têm uma função prioritária na difusão do processo de mudanças e de desenvolvimento regional. **Palavras-chave** Regiões, hierarquia regional, serviços, reestruturação produtiva.

Abstract This paper analyzes the role of the service activities as inductive of the social and economic development, due to regional effects of the productive restructuring that is seen world-wide in the present time. The analysis adopts a recent theoretical approach, the "New Regionalism" that presents the discussions on economic growth and regional development from a new governance paradigm and not only as a political dynamics. It examines new hierarchical patterns of economic concentration, that result from the regional political and productive reorganization process that present new forms of regionalization. This article first analyzes the elements which respond for the productive restructuring, economic development and increasing relevance of the services activities. It follows the exam of this dynamic impact effects on regional hierarchies and on the definition of new regionalization patterns, and it is seen that services activities has a special function in the regional changes and development processes. **Key words** Regions, urban hierarchy, productive restructuring, services.

Introdução

As rápidas transformações econômicas e sociais ocorridas nas últimas décadas do século XX, como consequência da reformulação de paradigmas tecnológicos e de governança, têm resultado em novos modelos de regionalização tendo em vista que o papel das regiões no contexto global das economias tem sofrido mudanças oriundas dos rápidos e complexos processos de transformações sistêmicas e institucionais.

Como salienta Scott (2009, pg. 3), este novo regionalismo conduz a paradigmas diferenciados nos padrões regionais de desenvolvimento sócio-econômico, como efeito da reestruturação produtiva, mas também de novas formas de ação politicamente relevantes, que ocorrem além da territorialidade rígida e inflexível das fronteiras administrativas. O que recebe relevância então, é a noção de região baseada em relacionamentos de territórios, e não apenas em estruturas administrativas e legais.

O processo de rearranjo econômico espacial na atualidade é associado à reestruturação produtiva interna dos países e externa entre países conduzindo ao aumento das atividades de serviços como base de ligação e disseminação destas novas modalidades de inter-relacionamentos sociais, econômicos e institucionais. Desde a década de 1960, o aumento das redes designadas pelas corporações transnacionais para articular a internacionalização da produção de bens e serviços deu proeminência às "cidades mundiais", observando-se uma reestruturação global da hierarquia urbana mundial. Do ponto de vista interno às regiões de uma nação, também tem havido consideráveis evidências que mostram que este fenômeno ocasiona também transformações espaciais consideráveis, traduzindo particularmente novas formas de hierarquia, que representam condições díspares de desenvolvimento sócio-econômico.

O novo regionalismo requer a compreensão sobre a possibilidade de efetividade das ações de intervenção governamental diante das condições específicas de espacialidade de cada região no contexto nacional e mundial, face às respostas específicas de cada espaço aos novos requisitos dos padrões regionais remodelados. No entanto, não fica claro em que extensão os novos contextos territoriais apresentam efetivamente a possibilidade de serem afetados pela ação governamental, com vistas ao desenvolvimento sócio-econômico (Riojas, 2009, pg.51).

A próxima seção do artigo examina os condicionantes da reestruturação produtiva mundial e nacional que vem ocorrendo mundialmente desde o final da Se-

gunda Guerra Mundial e que se intensificou desde os anos 1980, observando como o processo de industrialização, teve o papel de indutor do desenvolvimento econômico desde então. Analisa as transformações na forma desta reestruturação, decorrentes da mudança tecnológica e que repercute na elevação da terciarização.

A seção seguinte procura mostrar os impactos da dinâmica da reestruturação produtiva sobre a distribuição espacial das atividades e particularmente dos serviços, que determinam as mudanças na hierarquia regional vigente. Finalmente são examinados os padrões do novo regionalismo econômico observado no contexto nacional e internacional, reformulados pela interação entre antigos paradigmas e a nova realidade, entre objetivos de política governamental e pressões da globalização, diante das diferentes espacialidades.

Reestruturação produtiva, desenvolvimento econômico e terciarização

É discutido na literatura econômica o papel das atividades secundárias enquanto indutoras do desenvolvimento, para as quais se dirigiram inicialmente o capital e a mão-de-obra oriundos do meio rural. Estes movimentos de centralização produtiva e financeira na atividade industrial ganharam intensidade e velocidade após a II Guerra Mundial e tiveram como repercussão a distribuição das atividades e da população impulsionada por centros regionais de desenvolvimento. A capacidade de multiplicação das atividades, sob o impulso da industrialização, ocorreu de forma concentrada localmente em pólos econômicos, num processo acumulativo, gerando economias de aglomeração. Isto se verifica por meio da realocação setorial dos fatores de produção em direção às atividades terciárias, nas fases iniciais e secundárias do processo de desenvolvimento, no sentido de propiciar economias externas tanto a outras empresas quanto à coletividade. Esta concentração favorece a modernização econômica, ao diluir os gastos e os riscos quando as atividades reúnem um fundo comum, bem como ao disseminar o crescimento para o restante da economia através de canais específicos (Noyelle e Stanback, 1986).

A ampliação da capacidade de geração do produto iniciada nestes pólos e disseminada posteriormente, se verificou graças a transformações nas estruturas produtivas das economias, intensificadas pela evolução tecnológica. A dinâmica

de transformações na estrutura produtiva assim iniciada no setor Secundário se difundiu posteriormente para o setor Terciário da economia. Este fenômeno foi amplamente comprovado nos países mais avançados, mas alguns teóricos defendem a idéia de que em economias em desenvolvimento o imigrante rural dirige-se primeiramente ao setor de serviços, para atividades que não exigem alta capacitação, no sentido de adquirir o preparo adequado para assumir atividades que requisitam maior habilitação, deslocando-se posteriormente para o setor Secundário (Kon, 2006).

Por outro lado, foi amplamente reconhecido que existe um limite para a velocidade de ampliação dos investimentos nas atividades secundárias e para a conseqüente absorção de mão-de-obra neste setor, particularmente nos países menos avançados, mas também nos industrializados. Isto se dá em virtude do próprio tamanho do mercado interno e externo para o consumo de produtos manufaturados, bem como da rigidez dos coeficientes técnicos das funções de produção, além da capacidade de poupança interna necessária para esta evolução.

Considerando-se o papel do setor de serviços no decorrer do desenvolvimento econômico de uma sociedade nas fases iniciais do processo, fica clara a idéia da associação entre a urbanização acelerada e crescimento destas atividades. Os economistas, seguindo a idéia dos geógrafos, consideravam os serviços como um fenômeno urbano e inúmeros estudos se referem a um forte relacionamento entre a proliferação destes produtos imateriais e a ampla urbanização (McKee e Garner, 1992). Porém, as atividades terciárias têm sido geralmente consideradas como desempenhando um papel subordinado na expansão urbana e o setor secundário tem sido reconhecido como o principal motivador do crescimento urbano, desde o início desse século.

Neste período econômico, esta relação denota o início das mudanças na estrutura produtiva, características da transição de um sistema econômico de baixa produtividade *per capita*, para outro de produtividade mais elevada. O deslocamento da população rural para os centros mais avançados é ao mesmo tempo causa e efeito da realocação do excedente de capital acumulado nas atividades agropecuárias para outras atividades mais rentáveis, outro fator característico do desenvolvimento.

A evolução do setor de serviços de uma economia está relacionada por um lado, a fatores intrínsecos ao desenvolvimento destas atividades, particularmente no que se refere à demanda da economia, e que teriam como resposta o reinvestimento no próprio setor, do excedente operacional gerado, mas por outro lado

também ao comportamento de fatores exógenos. Entre estes condicionantes externos a literatura especializada destaca alguns elementos prioritários (Daniels, 1991; Castells, 2007; Kon, 2009; Scott, 2009) como: a) volume e velocidade de liberação da mão-de-obra das atividades rurais da região e de outras regiões, que se dirigem às áreas urbanas; b) nível de habilitação da mão-de-obra rural que se dirige à zona urbana; c) evolução quantitativa e qualitativa das atividades do setor Secundário, que requerem a ampliação e a modernização de serviços complementares; d) capacidade do setor Secundário do país de absorver esta mão-de-obra rural liberada; e) geração de um excedente operacional de outros setores econômicos que deve ser realocado para as atividades de serviços; f) existência de infra-estrutura econômica concentrada em uma região, que oferece economias externas para a localização de novas atividades econômicas.

Por outro lado, transformações marcantes pelas quais passaram as economias no processo industrial, particularmente após a Segunda Guerra Mundial, tiveram conseqüências consideráveis no processo de terciarização associado ao desenvolvimento econômico global. O processo de concentração e centralização de capital exigiu uma reestruturação na administração e no controle das empresas, implicando a necessidade da criação de uma rede de empresas de serviços auxiliares que fundamentassem novas formas de organização. Em segundo lugar, a internacionalização do capital por meio da multinacionalização das empresas aumentou a demanda por serviços externos às mesmas (atividades financeiras, de contabilidade, de informações de assessoria jurídica, etc.), de apoio a seu financiamento, tanto nos países de origem quanto nos países hospedeiros. Ainda mais, com o desenvolvimento de alta tecnologia, seguido da criação de empresas multidivisionais e a crescente complexidade dos sistemas organizacionais nas grandes empresas, estas têm recorrido à terceirização dos serviços, o que leva ao crescimento da terciarização da economia.

A aceleração no desenvolvimento e na diversificação das indústrias de serviços, na segunda metade deste século, é colocada contra a visão anterior de que a relevância destas atividades eram obscurecidas pelo impacto visível das manufaturas sobre as cidades e regiões. Assim, foram considerados como desempenhando um papel subordinado, que se torna visível apenas enquanto o setor manufatureiro o for. Se este último setor decresce, e a base de exportação recua, as atividades de serviços sofreriam efeitos multiplicadores reversos.

O desenvolvimento desigual entre algumas regiões é considerado como sendo uma conseqüência da reorganização mais recente de certas firmas industriais

em face da demanda declinante para sua produção e da pressão competitiva, que encorajam a obtenção de melhorias na produtividade do trabalho. A automação e a mudança tecnológica tornam o processo produtivo mais capital-intensivo e reduzem a demanda para trabalhadores na área da produção, enquanto que, com o declínio geral do emprego no setor Secundário, uma parcela crescente de trabalhadores gerenciais, técnicos e de apoio reflete a crescente terciarização da produção e na mudança da divisão de trabalho em grandes empresas (Kon, 2006).

Desde os finais da década de 1960, a tecnologia da informação vem transformando as economias de muitas maneiras. Primeiramente, o que é produzido ou a composição ("mix") de produtos tem sido alterada de modo que existe uma crescente complementaridade entre setores, com o desenvolvimento de novos serviços e maior diferenciação de produto ao invés de produção em massa. Em segundo lugar, o mercado tem mudado abarcando maior internacionalização e uma crescente comercialização de serviços. Outra razão é que a localização da produção destas atividades tem se modificado, incluindo também a internacionalização e finalmente tem havido uma transformação dos processos produtivos.

Embora o crescimento do setor de serviços revele uma situação de mudança estrutural análoga à que ocorreu na fase de reorganização da economia rural para industrial, no entanto, alguns autores chamam a atenção para o fato de que, em algumas sociedades, as mudanças consideráveis em direção à terciarização ocorrem com mais ênfase no emprego e não no produto. Nos anos mais recentes os países industrializados tornaram-se economias de serviços e parece evidente que outras economias menos desenvolvidas estão se dirigindo também para a mesma direção. Recentemente tais mudanças têm recebido maior atenção dos economistas.

Mas desde a "economia da informação", o emprego nos serviços tem se expandido ainda que alguns setores tenham testemunhado aumentos na produtividade (Moraes, 1996, Castells, 2007;). A "economia da informação" é descrita como uma fase recente (desde os anos 1980) do desenvolvimento econômico, em que a produção de bens e serviços de informação domina a criação de riquezas e de empregos, e os computadores e as telecomunicações fornecem potencial tecnológico para a inovação de produtos e processos. A informação aumenta a produtividade de qualquer setor, mas o gerenciamento, aquisição e interpretação desta informação são trabalho-intensivos, ainda que tecnologias de processamento de informações sejam disponíveis. Castells (2007) sugere que por trás da expansão do setor de serviços, diretamente em termos de emprego, e indire-

tamente em termos de seus efeitos sobre o produto, está o desenvolvimento da economia da informação.

Duas outras causas da expansão do setor serviços, baseadas nos fatores de demanda, são encontradas na literatura (Riddle, 1986; Illeris, 1996; Scott, 2009). Uma é o nível de urbanização e a segunda é o comércio internacional ou o crescimento voltado para a exportação, como citado anteriormente. A crescente interdependência entre as nações no contexto da economia global se desenvolveu crescentemente nas décadas de sessenta e setenta, incluindo os países de baixa renda. Em anos recentes, fatores institucionais como a mudança nos produtos e nas estratégias de mercado, bem como as políticas públicas, mostraram-se fatores relevantes adicionais que afetaram o crescimento dos serviços em um nível nacional e internacional.

A mudança do paradigma produtivo do sistema fordista para os sistemas flexíveis de produção e organização nas empresas resultou na dinâmica de rápida elevação da demanda por serviços e tornou também flexível a especialização, desde que os produtores tiveram que adotar estratégias que visavam a obtenção de permanente inovação e adaptação. Esta adaptação foi possível através da atração e do treinamento de mão-de-obra qualificada, pelo desenvolvimento de redes de cooperação entre as firmas e pela utilização de um nível considerável de tecnologia flexível. Com o mesmo estoque de capital e trabalho, as firmas puderam garantir que fosse desenvolvida, produzida e distribuída uma maior gama de serviços. Além disso, a flexibilidade possibilita que estas atividades com uma vida produtiva limitada tornem-se mais utilizáveis, do ponto de vista econômico; permitem também que as firmas adotem padrões locais quando os serviços são mais dispersos, com menor controle organizacional. Nesta economia pós-industrial, as firmas estão cientes da necessidade de reduzir sua exposição a riscos (reduzindo estoques, através de sistemas *just-in-time*), de controlar a qualidade, de subcontratar ou terceirizar atividades e de considerar o trabalho como um ativo de capital.

Outras transformações reforçaram a passagem para as economias de serviços, particularmente em países mais desenvolvidos, como o aumento das grandes corporações, da velocidade da mudança tecnológica, de aumentos no tamanho dos mercados e na diferenciação do produto, o desenvolvimento de novos mercados de consumo e o crescimento da influência de organizações governamentais e sem fins lucrativos (Noyelle e Stanback, 1988). No que diz respeito à extensão destas transformações nos sistemas econômicos, foi também observado que, mesmo que estas atividades sejam consideradas em uma dada estrutura urbana, as

forças de demanda e oferta neste setor respondem às necessidades de mercados nacionais e internacionais.

As atividades de serviços, em suas formas mais sofisticadas, como serviços industriais, de profissionais liberais, financeiros e de formas superiores de entretenimento foram concentrados em grandes áreas metropolitanas. Porém, o avanço nas comunicações e a integração econômica a nível nacional e internacional colocaram algumas dúvidas sobre a correlação direta entre o tamanho da cidade e a importância local relativa dos serviços. As manufaturas e seus consultores estão se tornando mais independentes de uma localização definida (*foot-loose*) dentro dos confins dos mercados nacionais, e talvez também com relação à economia mundial.

Com tais antecedentes, muitas corporações transnacionais de serviços, tanto em países desenvolvidos como nos menos avançados, passaram a decidir seus investimentos externos diretos de acordo com a possibilidade de resposta às demandas por seus produtos. As motivações dos investimentos externos diretos destas empresas são semelhantes às dos investidores das indústrias de manufaturas, ou seja, estas empresas querem operar em grandes mercados, populosos com culturas não muito diversas das próprias, com um montante mínimo de restrições governamentais, para suprir firmas que são clientes pré-estabelecidos de seu país de origem. As firmas em indústrias oligopolistas tendem a ser particularmente ativas devido às barreiras à entrada que limitam a finalidade de livre entrada de outras firmas marginalmente lucrativas. Mas ainda que as firmas de serviços sejam ligadas à localização espacial, a tecnologia está começando a mudar este atributo.

O mercado nacional desenvolve serviços auxiliares às demais empresas e também de consumo final. A melhoria nas comunicações ocasiona um efeito demonstração que diversifica geograficamente estes últimos, a partir da localização no centro urbano polarizado. O mercado para vários serviços, que eram necessários em grandes áreas urbanas, se difunde em resposta aos interesses dos consumidores e as ofertas dos mercados destas atividades se expandem de uma forma não relacionada com a base econômica ou com as necessidades de um ambiente metropolitano (McKee e Garner, 1992).

Estudos "*cross-section*" para vários países tenderam a explicar o papel dos serviços na economia nacional e mundial, mas muito pouca explicação foi obtida, particularmente porque as categorias destes produtos devem ser desagregadas de modo a que possam ser identificadas as funções internacionais destas atividades.

Recentemente, vários serviços ultrapassaram suas posições tradicionalmente subordinadas e locais dentro de economias nacionais e este fato leva à necessidade de uma observação mais detalhada sobre seu papel no contexto internacional. Dessa forma, o processo de desenvolvimento nos países industrializados e nos menos avançados passou a ser estimulado por estas atividades e suas oportunidades de crescimento não são relacionadas exclusivamente aos propósitos das manufaturas, mas têm sua própria dinâmica de crescimento (Daniels, 1991; Marshall and Wood, 1995).

Como salientam McKee e Garner (1992), uma das funções das atividades de serviços nas economias nacionais, além de sua localização urbana, é o fato de que elas têm sido reconhecidas como facilitadoras ou reforçadoras do impacto sobre os pólos de crescimento, ou seja, sobre as atividades que lideraram tanto de forma quantitativa quanto qualitativa a determinação dos padrões de expansão a nível nacional. A capacidade dos serviços de desempenhar função semelhante no processo de desenvolvimento depende da espécie de atividades dos pólos, de seu tamanho, força e de sua dominância local, regional, nacional ou internacional. Além disto, estas atividades desempenham um papel importante no setor manufatureiro, porque fortalecem e prolongam o impacto dos setores líderes, enquanto que facilitam a transição quando novos setores manufatureiros assumem os papéis de líderes. Estas mudanças na liderança vêm ocorrendo entre as atividades manufatureiras de economias avançadas e as repercussões vêm sendo sentidas através da economia global mundial.

Foi observado desde os anos 1980 que tais mudanças conduzem à realocação das instalações produtivas para países em desenvolvimento, onde os custos do trabalho e as restrições ambientais eram mais favoráveis às indústrias tradicionalmente poderosas, particularmente quando estas atividades perdiam suas posições proeminentes nas economias adiantadas, mas seus produtos ainda eram fortemente demandados em uma escala mundial. Porém, após a intensificação da globalização das economias principalmente desde os finais dos anos oitenta, estas indústrias apresentam maiores vantagens de realocar suas atividades para economias modernas, onde são encontrados força de trabalho mais qualificada e outros serviços complementares sofisticados. Em muitos casos firmas de serviços tornam-se multinacionais e transnacionais, e os países hospedeiros menos desenvolvidos apresentam benefícios porque um número de produtos imateriais auxiliares às empresas fornece elos que tornam possível a existência de muitas instalações manufatureiras.

No âmbito doméstico das economias, as mudanças locacionais refletem o crescente dualismo da força de trabalho, desde que os investimentos nas manufaturas se moveram seja para áreas onde são disponíveis os escassos trabalhadores mais qualificados administrativos e burocratas (*white-collar*) ou para áreas de baixos salários e alto desemprego, onde pode ser recrutada uma força de trabalho semi-qualificada, para desempenhar principalmente atividades rotineiras da produção em plantas das filiais.

Dinâmica da reestruturação produtiva e efeitos regionais

As mudanças significativas pelas quais passaram as economias avançadas nos anos recentes desde a década de 1980, incluem: a elevação da internacionalização das atividades econômicas, a reorganização das firmas dominantes a crescente integração da indústria manufatureira com a de serviços, a demanda crescente da indústria por uma força de trabalho mais qualificada, porém com muitos trabalhos rotineiros sendo eliminados pela mudança tecnológica e, complementarmente, uma mudança no papel da intervenção governamental.

Estas transformações foram interpretadas por alguns analistas como uma modificação da sociedade fordista baseada na produção e consumo de massa em grande escala, apoiada pela demanda dos gastos governamentais para o gerenciamento de suas funções e para a Previdência e Saúde (principalmente nas nações mais avançadas em que prevalecia o *welfare state*). Como visto, as formas pós-fordistas de produção emergiram desde os anos 1970, quando a indústria passou a utilizar nova tecnologia e uma força de trabalho mais flexível para responder mais rapidamente às mudanças do mercado e à competição internacional, encorajadas por novas formas de governo que se retirava de funções empresariais e restringia suas funções produtivas (Marshall e Wood, 1995; Kon, 2006).

Marshall e Wood enfatizam que a crescente proeminência dos serviços se origina de suas contribuições relevantes e multi-facetadas para a mudança estrutural. Derivam da importância da crescente interdependência entre a produção de vários setores, pelo fato de que qualquer produto material ou imaterial é criado por uma seqüência complexa de trocas materiais e de serviços que envolvem fornecedores e consumidores, incluindo subcontratados e consultores. Por outro lado, o valor da especialização nestas atividades imateriais no capitalismo dos fi-

nais do século XX contribuiu para a manipulação de matérias-primas, informação, capital e trabalho, em qualquer atividade de produção ou consumo. Interpretar o mundo tornou-se uma tarefa mais complexa, a produção de bens e serviços tornou-se mais capital-intensiva e o papel destas atividades especializadas então se intensificou. A forma em que as mudanças técnicas criam novas oportunidades para a exploração da especialização em serviços e a maneira pela qual as qualificações e especializações para estas atividades estão presentes na força de trabalho, influenciam os padrões locacionais das empresas.

A complexidade e a diversidade da moderna especialização em serviços encorajam a aglomeração, ao menos das funções de alto nível, e as funções mais rotineiras podem ser mais dispersadas, embora controladas de forma centralizada. Estas tendências têm dominado a evolução das regiões urbanas nos anos mais recentes, e também influenciam os padrões da localização manufatureira, enquanto que a especialização dos produtos imateriais oferece não apenas um conhecimento técnico e material para os processos produtivos em constante transformação, mas também para qualificações organizacionais ou gerenciais.

Ao lado destes aspectos, o recrudescimento da internacionalização dos serviços também teve conseqüências consideráveis sobre as decisões locacionais das empresas e sobre os padrões da distribuição territorial das atividades. Através da exportação do capital, particularmente a partir da Segunda Guerra Mundial, uma parte dos países, até então menos desenvolvidos, foram também conduzidos a um processo de industrialização, e a uma nova divisão internacional do trabalho, que conservou porém uma desigualdade estrutural já consolidada anteriormente, resultante do monopólio do novo conhecimento científico e técnico. Estes países receberam este conhecimento tecnológico já pronto, sem possuírem inicialmente o controle desta técnica e convertiam-se apenas em base de fabricação mundial, sobretudo por oferecerem a vantagem de uma mão-de-obra barata.

Dessa maneira, com a continuidade dos avanços tecnológicos nas áreas de transportes e comunicações do pós-guerra, o próprio aparato produtivo das empresas é deslocado para o exterior, inicialmente com a internacionalização da produção de produtos acabados. Posteriormente, a partir do final dos anos sessenta (particularmente com o avanço da microeletrônica e da tecnologia da informação), em alguns setores o processo de produção é internacionalizado, com o desenvolvimento de cada parte do processo em uma diferente região mundial. O fenômeno da globalização atualmente observado no mercado mundial é portanto um processo histórico de internacionalização do capital, que se difundiu

com maior velocidade particularmente a partir das três últimas décadas graças ao avanço tecnológico.

Muitas cidades, tanto em países desenvolvidos como em desenvolvimento, foram confrontadas nos anos 1970 com disparidades no crescimento e em colapsos periódicos nos mercados de terra, trabalho e moradias, bem como em outras tendências econômicas. À medida que o processo de internacionalização exigia certas transformações na infra-estrutura econômica principalmente através de atividades de serviços, estas regiões puderam observar uma recuperação com relação ao decréscimo do desenvolvimento econômico e um aumento das oportunidades de emprego, embora os trabalhos para a mão-de-obra não-qualificada tenham progressivamente diminuído e a demanda por profissionais qualificados tenha significativamente aumentado (Santos, 1994).

Neste contexto, desde a década de 1980 configurou-se uma nova etapa mais avançada e veloz de transformações tecnológicas e de acumulação financeira, intensificando a internacionalização da vida econômica, social, cultural e política. Observou-se que as atividades econômicas passaram a se desenvolver de forma independente dos recursos de um território nacional, sejam recursos naturais ou construídos pelo homem. A desterritorialização tem como causas o padrão do progresso técnico, preferência dos consumidores, organização corporativa e/ou políticas públicas de governos nacionais, favorecendo a maior mobilidade dos fatores produtivos sem perda de eficiência, competitividade e rentabilidade.

Como salienta Milton Santos (1994), a noção de território, na atualidade, transcende a idéia apenas geográfica de espaços contíguos vizinhos que caracterizam uma região e se volta para a noção de rede, formada por pontos distantes uns dos outros, ligados por todas as formas e processos sociais; o espaço econômico, neste sentido, é organizado hierarquicamente, como resultado da tendência à racionalização das atividades e se faz sob um comando que tende a ser concentrado em cidades mundiais, onde a Tecnologia da Informação desempenha um papel relevante; este comando então passa a ser feito pelas empresas através de suas bases em territórios globais diversos.

Assim, as exportações e importações de serviços são partes importantes do processo global de internacionalização à medida que os mercados mundializados se tornam mais relevantes para as relações econômicas. A desregulação dos serviços financeiros e o advento de modos avançados de comunicação intensificaram a internacionalização de firmas especializadas em finanças. A globalização da economia mundial criou um novo papel para as cidades que são eixos internacionais

de negócios e para aquelas que são ligadas pela tecnologia da telecomunicação. Originalmente, as atividades bancárias internacionais se desenvolveram como um complemento do comércio internacional, pois é um imperativo das instituições financeiras ter a presença física próxima do cliente e uma presença ativa nos mercados mais relevantes, a fim de realizar efetivamente os negócios que são intensificados por conexões diretas confiáveis. Apenas recentemente as atividades bancárias internacionais e o comércio internacional se colocam separadamente como duas partes de uma rede mundial ao invés de formarem uma unidade. Na atualidade, os mercados financeiros operam 24 horas diariamente auxiliados pela transferência eletrônica mundial de informações e de fundos.

Os serviços financeiros eletrônicos tornam possível a dispersão das indústrias de serviços financeiros, embora estas atividades estejam sujeitas tanto a forças centrífugas quanto centrípetas. Alguns aspectos desta indústria financeira se beneficiam da centralização de suas atividades, devido a economias de escala na coleta e processamento de informações. No entanto, outros elementos se beneficiam da descentralização, como por exemplo, quando a informação onerosa sobre clientes locais, pequenas firmas e condições específicas de mercados locais apontam para a necessidade de contato frontal direto e de operações descentralizadas, ou quando as diferenças nacionais e internacionais nos fusos horários impõem outras deseconomias de centralização.

Apoiadas pela base financeira, outras atividades de serviços vêm se difundindo mundialmente, visando o atendimento de assessoria a empresas ou à demanda de serviços de consumo familiar. No caso do Brasil, além da importação de serviços financeiros e de telecomunicações, uma série de empresas prestadoras de serviços de outras nacionalidades vem investindo no mercado deste país, mais intensamente no segundo quinquênio dos anos noventa, principalmente por meio de franquias. Trata-se particularmente de serviços de limpeza doméstica, oficinas mecânicas, cabeleireiros, lavanderias, locação de veículos, redes de *fast-food*, serviços hospitalares e equipamento em domicílio, entre outros (Cohen e Silva, 2000). A globalização destes serviços tem provocado, a médio prazo, redução de preços do setor no mercado brasileiro, tendo em vista que, de uma forma geral, estas atividades utilizam padrões de qualidade e de eficiência (estabelecidos pela matriz) superiores às similares nacionais, resultantes da tecnologia usada ou de insumos importados para sua operacionalização, com ganhos de escala e muitas vezes com processos automatizados. A importação destes serviços apresenta reflexos consideráveis no comércio internacional e Balanço de Pagamento dos países.

No centro destas transformações está a crescente importância dos serviços em geral e de sua dinâmica espacial em particular, bem como seu desenvolvimento mais veloz na atualidade, com relação ao setor secundário. No entanto são observadas diferentes espécies de transformações nos diversos países. Em certos países, como a Inglaterra, por exemplo, foi encontrado um forte relacionamento entre industrialização e urbanização após o período da Segunda Guerra mundial. O primeiro impacto foi um período simultâneo de industrialização e urbanização, seguido pelo declínio das atividades industriais nos anos 1960, associado a um processo de desconcentração da população e de atividades de serviços, porém com a concentração de uma infra-estrutura de serviços mais sofisticados com o desenvolvimento das “cidades mundiais” específicas.

Por outro lado, em outros países, como por exemplo a Itália, não houve um relacionamento óbvio entre a industrialização e a urbanização. Em uma parte do país o processo de concentração populacional decresceu quando o processo de industrialização se consolidou, porém em outras áreas um processo relativamente lento de concentração populacional continuou ocorrendo juntamente com o desenvolvimento industrial sustentado e não foi reforçada qualquer hierarquia espacial em escala nacional. Nesse caso o processo de desconcentração de serviços complementares também se consolidou, porém os pólos de desenvolvimento regional desenvolveram uma forte concentração de redes de serviços modernos (Castells, 2007).

Outro aspecto a ser considerado no processo de transformações econômicas espaciais refere-se à descentralização produtiva das atividades do setor Secundário, que foi um fenômeno internacional nas décadas de 1960 e 1970. A recessão mundial que se seguiu diminuiu as oportunidades de investimentos e desviou enormes somas de recursos de capital do setor manufatureiro para os serviços financeiros. A descentralização geral da produção é atribuível à concentração de serviços prestados às empresas (muitos destes anteriormente terceirizados) que se elevou consideravelmente com estes fundos disponíveis. Mas alguns autores salientam que o decréscimo das indústrias manufatureiras urbanas em alguns países desenvolvidos naquele período foi causado em um grau substancial pela combinação de escassez de terras disponíveis e insatisfação da mão-de-obra industrial, o que resultou em uma elevação mais rápida dos custos salariais em relação ao crescimento da produtividade (Uchoa, 2006). Este fato é considerado como uma das maiores razões para a subsequente descentralização da produção, desde que esta descentralização foi atingida especialmente através

da subcontratação de pequenas firmas para etapas específicas do processo de produção sem a intervenção de sindicatos, ou então através do estabelecimento de plantas de produção em filiais regionalmente e internacionalmente desconcentradas.

Em muitos países esta descentralização se caracterizou pela separação espacial entre os escritórios administrativos centrais e as plantas produtivas ramificadas, com uma reorganização interna de funções que promoveu uma divisão espacial de trabalho. Muitas vezes esta nova estrutura industrial foi composta por firmas pequenas e médias sejam dos tipos “artesanal tradicional”, “sub-contratante dependente”, ou “firma pequena no distrito industrial”. O mercado destas firmas pode ser nacional ou internacional, a produção é verticalmente desintegrada em unidades altamente competitivas e não se apresenta uma dominação por uma única firma grande. Nestas firmas pequenas, o *marketing*, a pesquisa e as atividades de desenvolvimento são comprados de firmas externas, localizadas nas cidades em que os contatos com as firmas locais são garantidos e os benefícios das economias de aglomeração são ressaltados. Assim, é observada uma centralização dos serviços às empresas em áreas que apresentam uma estrutura produtiva verticalmente desintegrada (Jaeger e Durrenberger, 1991: p.107).

Dessa forma, verifica-se uma reorganização espacial de atividades e de áreas de influência econômica, tanto mundialmente quanto internamente aos países, como decorrência das transformações na internacionalização dos serviços. Estas mudanças se referem à natureza do comércio internacional destas atividades, bem como à intensificação e velocidade deste comércio.

Nesta evolução da internacionalização produtiva, a mercadoria representada por bens materiais tem sido particularmente objeto de comércio internacional e tradicionalmente os demais produtos têm sido considerados como não comercializáveis internacionalmente (*non-tradable*) devido à sua natureza não-material. Com a intensificação da mudança tecnológica na área de Transportes, Comunicações e particularmente com o advento da Economia da Informação facilitada pela difusão da microeletrônica, as transformações produtivas e a intensificação da internacionalização econômica tiveram como resultados indiretos a crescente integração dos serviços com os processos produtivos das mercadorias, que passaram a se revelar gradativamente intensivos em serviços. Paralelamente, a eficácia da distribuição internacional das mercadorias e da difusão do conhecimento e da informação assumem papel significativo no sistema econômico globalizado. Consequentemente, também se elevam a intensidade e a velocidade da comercializa-

ção internacional de serviços, que na atualidade são reconhecidos como mundialmente comercializáveis (*tradable*).

O mercado internacional para serviços se ampliou consideravelmente, desde que a incerteza econômica por parte das firmas e dos países se elevou, e se tornam cada vez mais necessários ajustes nos seu comportamento, visando a contenção de custos e a competição nos mercados mais dinâmicos. A atualização da informação e do conhecimento sobre processos organizacionais e produtivos é uma busca constante e os fluxos internacionais destes insumos resultam da ampliação da concorrência globalizada.

A nova divisão internacional do trabalho que vem se delineando a partir desta dinâmica se configura grandemente pela especialização crescente em setores terciários que apresentam tecnologias mais sofisticadas, pelos países cuja dotação de uma força de trabalho mais qualificada é uma vantagem comparativa, desde que a qualificação na atualidade é um condicionante imprescindível para a ampliação destes serviços. O modelo de comércio internacional de Heckscher-Ohlin que enfatiza a relação entre a dotação de recursos e a vantagem comparativa de cada país, vem sendo fortemente comprovado por constatações empíricas: os países tendem a exportar bens e serviços cuja produção faça uso intensivo dos seus fatores mais abundantes (World Bank, 1995).

Além dos aspectos acima discutidos acerca das relações entre o processo de reestruturação econômica e o aumento das atividades de serviços, algumas pesquisas recentes examinam os efeitos regionais da internacionalização destas atividades. Como salientado anteriormente, desde os anos 1960 foi observado um aumento nas redes definidas pelas corporações transnacionais para articular a internacionalização da produção e dos serviços, que deram proeminência às “cidades mundiais”. Nesse contexto foi observada uma reestruturação da hierarquia urbana mundial (Rimmer, 1991).

Existem evidências de que certas tendências em países desenvolvidos podem caracterizar uma situação que difere do modelo de um único lugar-central global e é caracterizada uma hierarquia múltipla. Embora na atualidade a dinâmica da globalização tenha transformado também a posição hierárquica das cidades do mundo, incluindo como “cidades mundiais” algumas novas regiões e elevando a ordem de importância de outras, a pesquisa confirmou pela primeira vez a caracterização do peso dos serviços na distribuição regional do desenvolvimento mundial, a partir da tecnologia da informação e da infra-estrutura de transportes.

Do ponto de vista interno das regiões de uma nação, também existem evidências consideráveis que sugerem transformações espaciais significativas decorrentes da disponibilidade de uma infra-estrutura de serviços mais completa. O sistema de lugares-centrais indicado por Christaller em 1937, que descrevia uma hierarquia de tamanhos urbanos de acordo com certas funções fornecidas por cada cidade, era derivado de um contexto regional encontrado historicamente nos mercados da Alemanha meridional (Baskin, 1966). O desenvolvimento de indústrias manufatureiras salientou a concentração de atividades em lugares-centrais desde o início do século. No entanto, as versões modernizadas deste modelo refletem processos e padrões em uma escala global, em que a concentração de serviços prestados às empresas em grandes aglomerações urbanas é considerada como condutora a um novo sistema de amplitude mundial de lugares-centrais (Jaeger e Durrenberger, 1991), e no alto da hierarquia são encontradas as "cidades mundiais" de New York, Londres e Tóquio.

Mas, como resultado da descentralização dos serviços, a nova hierarquia de tamanho urbano não coincide necessariamente com as mesmas funções relevantes para todas as cidades. Jaeger e Durrenberger (1991) exemplificam com o caso da Suíça, onde Zurique se situa no topo da hierarquia devido à indústria de serviços financeiros, Basel se salienta por sua forte indústria química orientada para exportações e Bern pelo fato de ser a capital e concentrar a maior parte da burocracia nacional. Desta forma, uma cidade pode ser um lugar-central em uma dimensão e periférica em outra. A mesma característica é encontrada em outras nações do mundo.

Padrões do novo regionalismo e o papel das atividades de serviços

Como mencionado anteriormente, este novo regionalismo conduz a paradigmas diferenciados nos padrões regionais de desenvolvimento, como efeito da reestruturação produtiva, mas também de novas formas de ação politicamente relevantes, que ocorrem além da territorialidade rígida e inflexível das fronteiras administrativas. O que recebe relevância então, é a noção de região baseada em relacionamentos de territórios, e não apenas em estruturas administrativas e legais (Scott 2009: pg. 3).

A nova concepção de regionalismo requer a compreensão sobre a possibilidade de efetividade limitada das ações de intervenção governamental diante das

condições específicas de espacialidade de cada região no contexto nacional e mundial, que determinam as respostas específicas de cada espaço aos novos requisitos dos padrões regionais remodelados. Isto significa que as transformações nas hierarquias regionais inter e intra nações levadas pelas novas características do regionalismo não podem ser totalmente atribuídas ao papel governamental. Não fica claro até que ponto os novos contextos territoriais apresentam efetivamente a possibilidade de serem afetados pela ação governamental, com vistas ao desenvolvimento sócio-econômico, ou se forças em contrário acabam por remodelar as transformações regionais para outra direção (Riojas, 2009, pg.51).

É observado que desde a década de 1980 a regionalização tem caminhado por diferentes trajetórias, por um lado, através das tentativas de descentralização administrativa, como pré-requisito para a modernização, num contexto de competição econômica global. Por outro lado, em algumas economias emergentes como na Venezuela, México, Hungria e Romênia, os novos objetivos regionalistas tem sido utilizados na direção de reforçar o controle do governo central sobre o desenvolvimento regional e sobre outras políticas regionais. Paralelamente, tornou-se importante a associação de países em blocos regionais importância global, como a União Européia, o NAFTA e em certa extensão o MERCOSUL, como intuito de políticas territoriais de desenvolvimento econômico. Estes novos espaços englobados surgiram com os objetivos de aumento do poder de barganha no contexto internacional e intra-blocos, de acesso a recursos, de participação e articulação de interesses individuais e grupais, que passaram a ter relevância para a eficiência econômica (Scott 2009: pg. 249).

Alguns padrões específicos e diferenciados de regionalização foram identificados a partir destas diferentes trajetórias, embora possam ser encontradas similaridades em termos dos contextos políticos que afetam estes padrões. Um dos padrões, específico em determinados países da América Latina, como Brasil, Chile e Venezuela, é o que estabelece grandes “regiões-programas”, criadas desde os anos 1960, em que o maior peso foi dado ao processo de descentralização, através da concessão de maior prioridade a governos estatais e locais, em relação ao governo central (Kon, 2009: pg.135; Banko, 2009: pg.161; Scott, 2009: pg. 40).

Outro padrão identificado é formado por regiões que foram recentemente criadas por países que tinham anteriormente ligações intermediárias pela pertinência conjunta a um espaço de vizinhança amalgamado politicamente, mas que continha diferentes divisões administrativas ou geográficas e que estão gradualmente obtendo algum grau de autonomia política, como é o caso da Polônia e

da República Tcheca na Europa (Gorzela, 2009: pg.177; Scott, 2009: pg.250). Um terceiro padrão de regionalização se refere aos novos espaços de planejamento regional criados por decretos do governo central como meio de melhorar a distribuição da política pública, como na Hungria, México e România (Riojas, 2009: pg 51; Scott 2009: pg.250).

Embora extremamente simplificadas as formas destes padrões de regionalização, eles assumem representações aproximadas do novo regionalismo, no sentido de que indicam diferentes processos, originados seja por intervenção governamental efetiva (como a descentralização e desconcentração administrativa), seja por ajustes estruturais naturais motivados pela necessidade de ajustamento a novas realidades políticas, sociais e econômicas. De qualquer forma, em qualquer padrão, o governo tenta ajustar o equilíbrio local e estadual, com o equilíbrio global dos espaços consolidados. Nesse sentido, internamente a uma regional nacional, políticas públicas transversais que articulam horizontal e verticalmente os diversos setores políticos, administrativos e econômicos, encontram barreiras e bloqueios de implementação, oriundos dos conflitos criados pelas diferentes espacialidades dos espaços que devem assumir a intervenção central como norte para a trajetória de desenvolvimento.

De qualquer forma, em todos os processos de transformações regionais que apresentam vários padrões de regionalização, o papel das atividades de serviços adquire relevância prioritária pela função de intermediação essencial na distribuição de informações, de comunicações e de outros impulsos, entre os espaços territoriais, governamentais e os espaços de ação dos agentes indutores das mudanças descritas. Os elementos descritos anteriormente sobre o impacto dos serviços na dinâmica da reestruturação produtiva e no desenvolvimento econômico passam primeiramente pelo contexto dos efeitos regionais que causaram nas mudanças das hierarquias regionais, a partir das possibilidades de respostas à indução de transformações, limitadas pelas espacialidades específicas.

Considerações finais

A reestruturação produtiva das economias desde os anos 1950 se verificou tendo como base a industrialização, sob o paradigma fordista, que teve o papel de indutora do desenvolvimento econômico dos países mais avançados e em desenvolvimento. O sistema de lugares-centrais indicado por Christaller em

1937, que descreve uma hierarquia baseada no tamanho urbano de acordo com certas funções fornecidas por cada cidade, foi utilizado como modelo de análise por várias décadas. O desenvolvimento das indústrias manufatureiras enfatizou a concentração das atividades em lugares centrais. Porém, as versões atualizadas deste modelo refletem processos e padrões em uma escala global, onde as concentrações de serviços às empresas em grandes aglomerações são consideradas como contribuintes ao novo sistema mundial de lugares-centrais, e no alto da hierarquia são encontradas as "cidades mundiais". As mudanças nas condições mundiais dos mercados e o avanço tecnológico intensificado que possibilitaram as mudanças nos processos produtivos e organizacionais acabaram por acrescentar às atividades de serviços uma relevância crescente, não apenas como complementação das demais atividades produtivas, mas também como indutora do desenvolvimento econômico.

No centro destas transformações a crescente importância dos serviços em geral e sua dinâmica espacial em particular é também fortemente relacionada à contra-urbanização. Este processo é explicado como uma reversão fundamental da tendência secular de urbanização que se iniciou em meados dos anos setenta nos países desenvolvidos e também em muitos em desenvolvimento, quando comunidades periféricas e pequenas de certos países começaram a exibir aumento na emigração líquida, e foi observada uma reviravolta nos padrões clássicos de migração rural-urbana. Encontram-se também evidências de que certas tendências em países desenvolvidos caracterizam uma situação que difere do modelo de um único lugar-central global dando lugar a uma hierarquia múltipla.

Mais recentemente, um novo tipo de regionalismo coloca em cheque a possibilidade de efetividade das ações de intervenção governamental diante das condições específicas da espacialidade de cada região no contexto nacional e mundial, que determinam as respostas específicas de cada espaço aos novos requisitos dos padrões regionais remodelados. Novos padrões de regionalização, com processos de transformações diferenciados são originados seja por intervenção governamental, seja por ajustes estruturais naturais motivados pela necessidade de ajustamento a novas realidades políticas, sociais e econômicas. Ao governo cabe a função de tentar ajustar o equilíbrio local e estadual, com o equilíbrio global dos espaços consolidados, apesar das barreiras e bloqueios encontrados, oriundos a partir dos conflitos criados pelas diferentes espacialidades que devem assumir a intervenção central como norte para a trajetória de desenvolvimento.

O papel das atividades de serviços neste ambiente adquire relevância prioritária pela função de intermediação essencial na distribuição de informações, de comunicações e de outros impulsos, entre os espaços territoriais, governamentais e os espaços de ação dos agentes indutores das mudanças descritas. As atividades dos serviços interferem sobremaneira na dinâmica da reestruturação produtiva e no desenvolvimento econômico, que passam primeiramente pelo contexto dos efeitos regionais que causaram, nas mudanças das hierarquias regionais, a partir das possibilidades de respostas à indução de transformações, limitadas pelas naturezas destas espacialidades.

Referências bibliográficas

- BAILY, Antoine and MAILLAT, Denis, "Service activities and regional metropolitan development: a comparative study", Daniel P.W. (ed.) *Services and Metropolitan Development*, New York, Routledge, 1991.
- BANKO, Catalina, "Redefining Regional Policies in Venezuela from Decentralization to Recentralization", em SCOTT, James W., *De-coding New Regionalism. Shifting Socio-Political Context in Central Europe and Latin America*, Amsterdam, Ashgate Pub, 2009.
- BASKIN, Charlisle W., *Central Places in Southern Germany*. New Jersey, Prentice Hall, 1966.
- CASTELLS, M., *A sociedade em rede*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2007.
- COHEN, Marcos. e SILVA, Jorge Ferreira, "O impacto das decisões estratégicas no desempenho dos franqueados em fast food", em RAC, v. 4, n. 2, Maio/ago. 2000: 109-131
- DANIELS, P.W. (ed.) *Services and Metropolitan Development*, New York, Routledge, 1991.
- GORZELAK, Grzegorz, "Regional Development and 'New' Regionalism in Poland", em SCOTT, James W., op. cit., 2009.
- JAEGER, Carlo and DURRENBERGER, Gregor, "Services and counterurbanization: the case of central Europe", Daniels, P. W., op.cit 1991.
- KON, A., "Decentralization and Regions in Brazil: An economic Development Perspective", em SCOTT, James W., op. cit., 2009.
- KON, A., *Economia de Serviços*, Rio de Janeiro, Elsevier/Campus, 2006.
- MARSHALL, J. Neil & WOOD, Peter A., *Services and Space: Key Aspects of Urban and Regional Development*. Harlow, England, Longman Group Limited, 1995.
- MCKEE, David L, and GARNER, Don E., *Accounting Services, The International Economy, and Third World Development*, Westport, Praeger Pub., 1992.
- MORAES, Fábio Cassio, *Impactos Econômicos da Tecnologia da Informação*, São Paulo, PUC/SP, Dissertação de Mestrado, 1996.

- NOYELLE, T.J. and STANBACK, T.M., *The Post-War Growth of Services in Developed Economies*, Report to United Nations Commission on Trade and Development, Geneva, 1988.
- RIDDLE, Dorothy I., *Service-Led Growth. The Role of the Service Sector in World Development*, New York, Praeger Publishers, 1986.
- RIMMER, Peter J., "The global intelligence corps and world cities: engineering consultancies on the move", Daniels, op. Cit., 1991.
- RIOJAS, Carlos, "Between Crisis and Adaptation: Economic Aspects of Institutional Change in Latin America and Central Europe", em SCOTT, James W., op. cit. 2009.
- SANTOS, Milton "O retorno do território", Santos e outros, *Território, Globalização e Fragmentação*, São Paulo, HUCITEC/ANPUR, 1994.
- SCOTT, James W., *De-coding New Regionalism. Shifting Socio-Political Context in Central Europe and Latin America*, Amsterdam Ashgate Pub., 2009.
- UCHÔA, Inocência Rodrigues, *Descentralización Productiva y transferencias en la posición del empleador*, Salamanca, Universidade de Salamanca, Tese de Doutorado, 2006.

Cronologia do processo editorial

Recebimento do artigo: 19-ago-2009 | Envio ao 1º avaliador: 28-ago-2009 | Envio ao 2º avaliador: 30-ago-2009 | Recebimento da 1ª avaliação: 24-set-2009 | Recebimento da 2ª avaliação: 21-set-2009 | Envio para revisão da autora: 27-set-2009 | Recebimento do artigo revisado: 05-out-2009 | Aceite: 07-out-2009.