

José Reis

Faculdade de Economia. Centro de Estudos Sociais
Universidade de Coimbra

Globalização e inovação: Uma discussão sobre as densidades urbanas*

Resumo: O ponto de partida para este texto é uma visão crítica sobre as leituras ‘globalistas’, que se consideram redutoras da complexidade. Em alternativa propõe-se uma opção ‘institucionalista’ atenta à tensão entre mobilidades e territorializações, aos limites da racionalidade, à incerteza e às instituições. É por aqui que se chega a uma discussão sobre as territorializações e a proximidade. As cidades são lugares onde se acolhe e desenvolve o ‘processo da vida’ e, por isso, são o mais relevante fenómeno de produção de territorializações, e não apenas de comutação das relações globais.

Dado que é forçoso entendermo-nos sobre a governação do mundo e dos processos colectivos, apresenta-se neste texto uma taxonomia dos arranjos institucionais que contribuem para a fixação de modos de coordenação da acção colectiva. Mercados, Hierarquias Empresariais, Comunidades, Estado, Associações e Redes são os dispositivos institucionais com os quais se discute o papel das cidades, levando o assunto até uma breve aproximação ao caso português, concluindo com uma apreciação crítica (porventura irónica) do actual processo de organização urbana.

* Texto da intervenção na Sessão Plenária de Encerramento da Conferência Internacional “Inovação Tecnológica e Globalização: Implicações para os Países de Desenvolvimento Intermédio”, organizada pelo CET – Centro de Estudos Territoriais e pelo DINAMIA – Centro de Estudos sobre a Mudança Socioeconómica, no ISCTE, Lisboa, Outubro de 2003.

Globalização: qual é o tamanho e o alcance?

Só tenho encontrado na vasta bibliografia sobre a globalização uma evidência indiscutível: este fenómeno obsessivamente perturbador assenta essencialmente em dois aspectos, a vertigem das transacções financeiras – que ocorrem instantaneamente, à escala planetária, acompanhando diariamente a luz do sol – e o uso de novos instrumentos comunicacionais, que dotam as pessoas de uma intensidade relacional verdadeiramente original (Reis, 2001 e 2002). Para além destas duas dimensões nucleares, não é nada claro que o pensamento mais influente registre outras tendências e comportamentos com a mesma carga estrutural. Contudo, há matéria de sobra para justificar a ideia de que são múltiplas as margens de manobra do funcionamento social capazes de originarem processos colectivos de raiz e natureza distintos mas também com elevado significado organizacional. E eles até têm sido estudados. O que acontece é que a percepção dominante sobre a fenomenologia contemporânea não parece ter lugar para mais fenómenos de incidência estrutural, para além daquele que concede à globalização financeira e às novas tecnologias da comunicação e da informação. Ora, como já alguém disse a outro propósito, "há mais vida para além disto".

Claro que eu aceito, como muitos outros, o pressuposto que aquelas duas dimensões comportam um significado e produzem efeitos que ultrapassam em larga medida o seu próprio âmbito. Obviamente que ultrapassam e, pela sua originalidade, é evidente que as consequências sociais de tais fenómenos são fortes, como todos nós vemos pelo nosso quotidiano. Já se sabe que as atitudes dos indivíduos, os desempenhos das instituições e os comportamentos dos agentes económicos se alteraram profundamente na última década e até é defensável dizer-se que não é fácil definir os padrões que os caracterizam. A este propósito, vale a pena recordar que, ao contrário do que aconteceu com os trinta anos que mediaram entre 1945 e a crise do petróleo, em que foi relativamente fácil descrever, através de meia dúzia de ideias fortes, o que se passou nos vários domínios da vida, não encontramos ainda igual facilidade para descrever o que se tem passado nos mesmos trinta anos que separam a crise dos anos setenta dos dias de hoje. A ideia de globalização parece ser, neste contexto, o instrumental descritivo com que se pretende superar esta perplexidade (Reis, 2001) e satisfazer a necessidade de entender o que é pouco firme,

eventualmente caótico, seguramente instável e transitório. É uma *démarche* compreensível, mas muito insuficiente.

O problema não consiste, contudo, em discutir se a globalização é apenas um fenómeno limitado, como alguns defendem (Petrella, 1996), por exemplo, ou se é um fenómeno mais velho do que se supõe, como asseguram outros (Hirst e Thompson, 1996) ou até se se trata de um fenómeno passageiro: o problema consiste em saber que outros fenómenos, de “igual dignidade”, é que são hoje salientes na estruturação das sociedades, para além destes, e que configuram a globalização.

Há um atitude epistemológica prévia a este debate: a de saber se os fenómenos que queremos analisar são simples *derivados* dos dois anteriores ou se têm *espessura própria*, sendo parte integrante da genealogia fundadora dos processos sociais contemporâneos. As visões correntes sobre a globalização (de pendor essencialmente funcionalista) tendem a vê-los como derivados (o outro lado de uma mesma moeda). Eu penso que não, e acho que fenómenos como a formação de economias de aglomeração e de densidades territoriais e o desenvolvimento de dinâmicas urbanas são processos sociais tão estruturados, tão dotados de *espessura própria* e tão estruturantes como a já citada globalização financeira e comunicacional.

E, quando a questão é procurar fontes de inovação, parece claro que não podemos ficar limitados pelas evidências mais repetidas. É legítimo supor que são vários os processos sociais inovatórios que concorrem para o reordenamento do mundo e do nosso contexto de vida. Trata-se de processos que certamente se articulam com os dois que comecei por citar, mas é útil supor que as suas raízes e natureza os ultrapassam substancialmente.

O que está para além da metáfora da globalização: uma perspectiva institucionalista

Em alternativa ao paradigma globalista proponho, para uma interpretação inquieta sobre as sociedades contemporâneas, uma visão institucionalista assente em quatro pilares essenciais (Reis, 2001).

O primeiro é o que reconheça que, em vez de uma concentração excessiva na ideia de mobilidade (a globalização é tida como o acesso rápido e instantâneo a tudo: lugares, saberes, relações...) assentemos na ideia de que a *tensão entre mobilidades e territorializações* subsiste e que tal tensão é tão constituinte dos mundos de hoje como o tem sido até aqui. Quer dizer, se é verdade que dominação e hierarquia existem na ordem social e estimulam deslocações e sujeição a dinâmicas de poder muito diferenciadas, é também verdade (e é este sublinhado que pretendo fazer) que os processos desenvolvidos *in situ*, assentes em processos contextuais e capazes de “refractar” a dependência ou a influência exógenas, existem igualmente e necessitamos deles para interpretar o que se passa à nossa volta.

O segundo pilar é o do reconhecimento dos *limites da racionalidade e da organização*. Sabemos que as mobilidades e os "redesenhos" do mundo têm sempre por trás a ideia de que há super-actores sociais, clarividentes e plenamente informados, que agem com grande intencionalidade e total racionalidade. Contudo, a hipótese da absoluta racionalidade e intencionalidade das acções humanas tem sido sempre confrontada com limites, restrições morais, dependências relacionais e capacidades apenas parciais de processamento de informação. Veja-se Herbert Simon (1986) e Kenneth Arrow (1974), como exemplo de economistas sofisticados que baseiam a sua obra em pressupostos deste tipo.

Por isso mesmo – terceiro pilar – a *incerteza* e a *contingência* têm um lugar nos processos inovatórios muito maior e mais central do que o que lhes é dado pelos modelos racionalistas, visto que estes reconhecem apenas as práticas rotinizadas dominantes. É na medida em que se valorize este pilar que se recuperam as dimensões morais e humanas da vida. E é este pressuposto que nos permite entender que, nos processos de desenvolvimento e de inovação, as trajectórias inesperadas são coisa certa.

O último pilar é o que acolhe a diversidade dos processos socioeconómicos e entende as *instituições* como a expressão da complexidade. É com as instituições que se reduz a incerteza e se contextualizam as práticas. As instituições são a *espessura* do território.

Estes quatro factores que acabo de referir têm, evidentemente, uma leitura territorial. Parece-me que ela se situa no domínio das economias de aglomeração. A

noção de economias de aglomeração assenta, à partida, na relação entre dinâmicas “exógenas” e dinâmicas “endógenas” e supõe uma articulação de escalas. Mas também supõe valorização da co-presença e da proximidade, partilha cooperativa da informação, adensamentos não transferíveis para outros lugares....

Densidades e proximidades: cidades e inovação urbana

Entendo por *territorializações*, no sentido em que lhe quero dar neste texto, contextualizações do funcionamento económico e social em que a *proximidade* é especialmente valorizada, e em que se aproveitam iniciativas e margens de manobra de raiz local e subsistémica, tendo os resultados alcançados capacidade de reconhecimento e valorização externos. Assim sendo, as proximidades, uma vez utilizadas, geram *densidades* e estas assentam em *intensidades relacionais* muito fortes. É a formação e o uso do capital relacional gerado territorialmente que evidencia as escalas em presença e esclarece qual é a natureza do sistema urbano e o seu papel nos contextos mais vastos que o rodeiam (se é apenas local, infra-nacional, nacional ou transnacional).

Não é necessário sublinhar aqui que as cidades são, por excelência, lugares de máxima intensidade relacional. São expressão de co-presença, lugares de *trouvaille*, de criação do novo, de cosmopolitismo e de refacção dos estímulos externos. São o lugar exacto das capacidades incontornáveis do inesperado. As cidades são formas de “preservar os factores de diferenciação espacial, de territorialização” (Baptista, 2001: 228). É neste sentido que me parece útil invocar a noção de economias de aglomeração e vê-las como promotoras de densidades territoriais que são factores relevantes das dinâmicas que organizam o mundo.

As cidades representam-se em instituições e projectos e significam capacidade de estruturação sistémica. São as suas instituições próprias – e as normas, *habitus*, cultura e contextualidades que delas resultam que fazem uma cidade. Uma cidade é “o processo da vida” que ela acolhe, diria eu usando uma expressão de um velho institucionalista, Veblen.

As relações entre cidades e inovação está exactamente no processo da vida que cada cidade, na sua singularidade e na sua capacidade relacional, constitui. O

que é que faz de Lisboa uma capital e pode fazer dela uma parte significativa do sistema urbano ibérico? Ou o que é que faz de Barcelona um lugar de liderança de uma autonomia e de localização de um forte capital imaterial? E o que é que faz de Londres o vértice do sistema urbano europeu? Não são certamente, nos dias de hoje, a sua geografia ou a sua dimensão. São projectos e capacidade relacional. Ora, tais projectos e tal capacidade estão “encastrados”, “embutidos” em lugares relevantes como as cidades. Como todos bem sabemos, estas “economias-territórios” (Veltz, 2002) não são entendíveis apelando para a oposição entre “dinâmicas endógenas” e “dinâmicas exógenas” mas à relação entre ambas. E o que está aqui em causa é identificar os lugares que estabelecem essa relação. É disto, evidentemente, que falamos quando falamos de cidades e de inovação urbana.

É aqui que surge uma questão interessante. Tornou-se vulgar dizer que as cidades garantem um papel essencial na globalização, que é o de “assegurar a comutação do conhecimento e da informação à escala mundial” (Baptista, 2001: 228). É certo. Mas há um problema prévio, que é o de saber como se produz e desenvolve esse conhecimento “comutado”. É conhecimento e informação livre? Paira no ar? Ora, parece-me que, antes da difusão, interessa perguntarmo-nos sobre o processo de produção desse conhecimento. Que ele não é estritamente local nem se fecha em segmentos estanques parece evidente. A dimensão translocal do processo de produção de conhecimento é muito relevante. Mas não me parece que haja inovação sem haver territorialização desse processo. Quer dizer, se as cidades forem apenas dispositivos de regulação de relações que se estabelecem a uma escala global dificilmente são lugares de inovação, visto que o seu papel de “cumutador” faz delas apenas lugares de passagem. Identificamos a circulação, mas não interpretamos a produção.

É este conjunto de razões que me faz propor a ideia de que o lugar das cidades, e dos processos que originam economias de aglomeração das quais resultam densidades, se situa no mesmo plano da globalização financeira e comunicacional.

A “compressão espaço-temporal” dos dias de hoje não tem de ser identificada só à escala planetária (o que, aliás, nos levaria depressa à conclusão de que a globalização ocupa uma parte bem pequena do planeta...). Identificá-la nos lugares físicos que estruturam a inovação é tão relevante como dar-mos conta da vertigem comunicacional do nosso computador.

Para além do funcionalismo dominante: como se governam as sociedades e as economias de hoje?

É sabido que o problema mais geral que enforma o que estamos aqui a discutir é o de saber como se assegura a coordenação dos actores sociais que intervêm na formação das dinâmicas contemporâneas (quando há coordenação e quando há dinâmicas, bem entendido...).

Geralmente, este problema remete muito rapidamente para o pressuposto de que tal ocorre dentro de sistemas sociais de produção concretos. Fica, por isso, dado o primeiro passo, que é o que consiste em dizer que a coordenação não ocorre de forma *foot-loose*, no etéreo de uma lógica global quem nunca ninguém viu mas que alguns asseguram que existe. São estes últimos, os que propõem as visões globalistas, que acham que, para encarar a coordenação, é passo de monta identificar as decisões financeiras e as propensões para a mobilidade por parte dos actores que têm essa capacidade. Trata-se, de facto, de tomar o mercado (embora de um mercado limitado e parcial) como o mecanismo suficiente de ajustamento das decisões e dos comportamentos. O mercado torna-se, assim, tanto na referência reverenciada quanto na referência criticada.

Ora, uma visão mais complexa das coisas obriga-nos a integrar nos nossos mecanismos de análise a noção que todos admitimos de que há vários motivos para a acção, assim como há formas de distribuição de poderes diferenciados e níveis de actuação diversos. Os mecanismos regulatórios e de coordenação hão-de exprimir esta complexidade e saber interpretar a governação das sociedades contemporâneas de um modo que nos afaste da estreiteza das teses globalistas que tenho estado a criticar.

Partilho uma noção de governação social que parta de uma taxonomia dos arranjos institucionais que inclua os seguintes modos de coordenação da acção colectiva (Hollingsworth e Boyer, 1977): Mercados e Hierarquias Empresariais (que exprimem o auto-interesse e assentam, os primeiros, em formas de poder horizontal e, as segundas, numa forma de poder vertical); Comunidades e Estado (que exprimem o normas sociais compulsórias, assentando as primeiras em formas de

poder horizontal e o Estado em forma de poder vertical); Associações e Redes (em que se regista uma combinatória de formas de poder e de motivos para a acção).

Não vem ao caso descrever aqui cada um destes mecanismos. O que interessa sublinhar é que a coordenação apela para escalas diversas, actores variados e articulações diferenciadas. E sublinhar, também, que este é, basicamente, um modo de concretizar uma visão plural e diferenciada dos problemas.

Um bom exercício é o de pensar uma tipologia das formas de governação urbana: pensar o modo como o mercado se apropria da cidade e da sua estruturação física a partir da renda dos solos e do imobiliário ou do da sua estruturação sócio-económica através das externalidades que viabiliza ou impede; pensar as políticas urbanas e o Estado-urbano dos nossos dias.

Mas é porque a cidade é Comunidade e é Rede que esta percepção das coisas me parece particularmente útil, visto que é nestes dois mecanismos de coordenação que se inscreve muito do que tenho estado a tratar.

Concluo, por isso, dizendo que vejo o papel inovatório das cidades num espaço de intersecção de três mecanismos de coordenação principais: Estado (as políticas públicas), mercado, comunidade (a cidade como centro de vida) e rede (a cidade como nó de um sistema).

Portugal, país de metrópoles sem cidades...

Portugal é um país com um sistema urbano incipiente e escassamente articulado. A evidência da sua necessidade é tão forte como as suas insuficiências. É incipiente perante os contextos externos: não é clara nem segura a sua inserção em sistemas peninsulares, mesmo os de escala regional. É escassa a sua articulação interna, quer à escala nacional, quer à escala infra-nacional. Os melhores exemplos de modalidades de promoção de esquemas de qualificação do sistema urbano nacional são bons exercícios de planeamento, mas estão longe de terem alcançado lugar nas políticas e mesmo nas visões dos actores regionais e nacionais. Penso nas reflexões já longas sobre a estruturação de sistemas urbanos regionais não-metropolitanos (no interior Norte e Centro, no litoral Centro, no Vale do Tejo ou no Algarve), que têm tido como finalidade “inventar” cidades médias num país de

idades pequenas. Penso mesmo nas discussões sobre o papel de Lisboa: não temos uma capital que nos respalde na Península e na Europa, mas nem a pequena capital que temos parece beneficiar de uma disposição do país para a fazer maior, isto é, uma capital de um país que se qualifique através de uma prioridade política ao urbano, encarado de forma sistémica e inovatória.

Por isso, parece-me que ao governo das cidades em Portugal falta Estado (não há políticas urbanas e muito menos há políticas para o sistema urbano), não há Redes (a não ser exemplar e intersticialmente), o Mercado habita quase sozinho o palco que os outros actores lhe abandonam (e, portanto, ocupa de forma medíocre um palco medíocre) e a Comunidade (elemento essencial de práticas urbanas qualificadas) confina-se sobre si própria, na ausência da vitalidade que alcança quando as políticas existem, as redes são desafiantes e o Mercado é sofisticado; a Comunidade sofre, pois, de uma hipertrofia solitária (que é a base do localismo, do regionalismo e do nivelamento por baixo).

Serve de exemplo para tudo isto a forma como o problema da organização metropolitana está posto no país (práticas, dinâmicas e políticas não existem, mas nunca a palavra foi tão usada) e o modo como se enfeitou a cabeça dos autarcas com uma competição pelo nome das suas áreas de influência (metrópoles ou apenas comunidades urbanas, jamais associações inter-municipais, que é coisa para pobrezinhos...). E ei-los, de calculadora em punho e conta quilómetros na mão, a esquadrihar o território, a ver o que dá... E nem pensar que a noção de economias de aglomeração e o propósito de geração de densidades tenha penetrado a cabeça de quem nos governa...

O dilema é, contudo, este: nunca, como hoje, a cidade e os recursos urbanos foram tão centrais para um país como o nosso (por causa da ‘globalização’, dirão os que recorrem à explicação trivial; por causa de nos qualificarmos, dirão outros...) e nunca a matéria de trabalho esteve tão caoticamente apresentada. Contudo, permanece válido que “uma região é a(s) suas cidade(s)” e cada vez é mais verdade que há-de ser uma cidade inovadora e consciente dos seus territórios...

Referências bibliográficas

- Arrow, Kenneth (1974), “Limited Knowledge an Economic Analysis”, *The American Economic Review*, Março.
- Baptista, António J. Mendes (2001), “Cidades, Urbanização e Economia em Contexto de Globalização”, in José Reis e Maria Ioannis Baganha (orgs.), *A Economia em Curso: Contextos e Mobilidades*. Porto: Edições Afrontamento.
- Hirst, Paul e Grahame Thompson (1996), *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Hollingsworth, J. Rogers e Robert Boyer (1977), *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Petrella, Ricardo (1996), “Globalization and Internationalization: The Dynamics of the Emerging World Order”, in Rober Boyer e Daniel Drache (orgs.), *States against Market: The Limits of Globalization*. Londres/Nova Iorque: Routledge.
- Reis, José (2001), “A globalização como metáfora da perplexidade: Os processos geo-económicos e o ‘simples’ funcionamento dos sistemas complexos”, in Boaventura de Sousa Santos (org.), *Globalização: Fatalidade ou Utopia?*. Porto: Edições Afrontamento.
- Reis, José (2002), “A economia portuguesa: Entre Espanha e as finanças internacionais”, *Boletim de Ciências Económicas*, Vol.XVL-A, 683-712.
- Simon, Herbert (1986), “Behaviourial Economics”, in John Eatwell *et al.* (orgs.), *The New Palgrave – A Dictionary of Economics*. Londres: Macmillan.
- Veltz, Pierre (2002), *Des Lieux et des Liens: Politiques du Territoire à l’heure de la Mondialisation*. Paris: Éditions de l’Aube.