



CADERNOS IPPUR

VOL. X Nº 1
JAN./JUL.
1996

UFRJ

NESTA EDIÇÃO:

**Comunicação e mobilidade
do capital**



**Reestruturação produtiva e
novos espaços industriais**



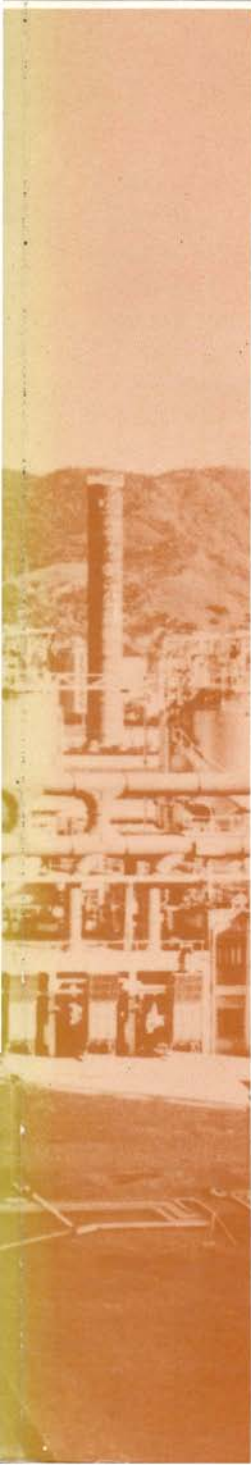
**Cidades e territórios na
Terceira Itália**



**Conflitos ambientais e
democracia**



**A pesquisa urbana na
América Latina**



CADERNOS IPPUR

Publicação semestral do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro

Editor

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Conselho Editorial

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Henri Acselrad

Pedro Abramo Campos

Conselho Científico

Aldo Paviani (UNB)

Berta Becker (UFRJ)

Celso Lamparelli (USP)

Inaiá Carvalho (UFBA)

Leonardo Guimarães (FIJN)

Lícia do Prado Valladares (IUPERJ)

Maria Brandão (UFBA)

Maurício Abreu (UFRJ)

Milton Santos (USP)

Neide Patarra (UNICAMP)

Roberto Smith (UFCE)

Tânia Bacellar Araújo (UFPE)

Wrana Maria Panizzi (UFRGS)

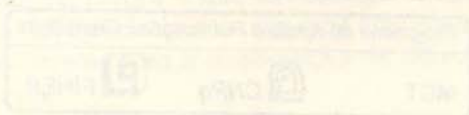
O **CADERNOS IPPUR** é um periódico semestral, editado desde 1986 pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ. Dirige-se ao público acadêmico interdisciplinar formado por professores, pesquisadores e estudantes interessados na compreensão dos objetos, escalas, atores e práticas envolvidos na intervenção pública nas dimensões espaciais, territoriais e ambientais do desenvolvimento econômico-social. É dirigido por um Conselho Editorial composto por professores do IPPUR e tem como instância de consulta um Conselho Científico integrado por destacadas personalidades da pesquisa urbana e regional do Brasil. Acolhe e seleciona artigos escritos por membros da comunidade científica em geral, baseando-se em pareceres solicitados a dois consultores, um deles obrigatoriamente externo ao corpo docente do IPPUR. Os artigos assinados são de responsabilidade dos autores, não expressando necessariamente a opinião do corpo de professores do IPPUR.

IPPUR / UFRJ

Prédio da Reitoria, Sala 543
Cidade Universitária / Ilha do Fundão
21941-590 Rio de Janeiro RJ
Tel.: (021) 590-1191 / (021) 260-5350
Fax: (021) 230-4046
E-mail: cadernos@ippur.ufrj.br
<http://www.ippur.ufrj.br>

CADERNOS IPPUR

Ano X, N° 1
Jan-Jul 1996



Indexado na Library of Congress (E.U.A.)
e no Índice de Ciências Sociais do IUPERJ.

Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. – ano 1, n.1 (jan./abr. 1986) – Rio de Janeiro : UFRJ/IPPUR, 1986 –

Irregular.

Continuação de: Cadernos PUR/UFRJ
ISSN 0103-1988

1. Planejamento urbano – Periódicos. 2. Planejamento regional – Periódicos. I. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional.



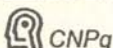
IPPUR

Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional
Universidade Federal
do Rio de Janeiro

REVISTA FINANCIADA COM RECURSOS DO

Programa de Apoio a Publicações Científicas

MCT



CNPq



FINEP

CADERNOS IPPUR

10 anos

SUMÁRIO

A história dos veículos da imprensa científica desse país é marcada por curta e incerta vida. Fruto de uma cultura acadêmica que pouco estimula a consulta sistemática a periódicos, as revistas atravessam permanentes dificuldades para manterem-se através do autofinanciamento proporcionado por assinaturas. Só muito recentemente algumas agências de fomento, sobretudo o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico-CNPq e a Financiadora Nacional de Projetos-FINEP, têm demonstrado sensibilidade para apoiar financeiramente a manutenção das revistas científicas.

O aniversário de 10 anos que o presente número comemora significa, portanto, respeitável sucesso. Foi através da abnegação, esforço e dedicação dos professores que têm formado o seu corpo editorial, a quem devemos render nossas homenagens e reconhecimento, e da compreensão dos seus assinantes, que o **Cadernos IPPUR** encontrou caminhos para superar inúmeras dificuldades e manter-se desde 1986.

As mudanças gráficas e editoriais introduzidas pretendem celebrar esse acontecimento e, ao mesmo tempo, reafirmar o nosso compromisso em consolidar e ampliar essa exitosa experiência. Com os nossos assinantes, pretendemos recuperar e manter a periodicidade da revista, desenvolvendo para tanto um promissor esforço de autofinanciamento, através de uma campanha nacional de assinaturas que, se bem-sucedida, nos proporcionará menor vulnerabilidade financeira. Com a comunidade acadêmica, pretendemos oferecer um eficaz, respeitável e agradável veículo para a difusão e a interlocução científica do campo do planejamento urbano e regional. Procuraremos, ainda, fazer com que o **Cadernos IPPUR** seja uma janela através da qual circulem mais amplamente textos de colegas de outros países, em especial latino-americanos, que representem contribuições consideradas relevantes ao avanço do nosso debate.

Agradecemos aos colegas pareceristas – cujos nomes estão arrolados na parte destinada ao expediente da revista – que aceitaram a incumbência de examinar as propostas de artigos. Tal agradecimento serve de alibi para que tornemos a incomodá-los, ou possamos contar com a colaboração de outros colegas, na preparação dos próximos números.

CADERNOS IPPUR

Ano X, Nº 1
Jan-Jul 1996

ASSISTENTE DE EDITORIA

Denise Cabral Stuckenbruck

SECRETÁRIA

Leila Albertin Piccoli

REVISÃO DE PORTUGUÊS

Claudio Cesar Santoro

PROJETO GRÁFICO E EDITORAÇÃO

Claudio Cesar Santoro

PROJETO GRÁFICO DA CAPA

André Dorigo

Lícia Rubinstein

FOTOS DA CAPA

Sidney Motta

ABSTRACTS

Maria Cristina Areias Nasser

COLABORARAM NESTE NÚMERO

Pedro Abramo Campos

Jorge Luis Alves Natal

Fanny Davidovich

Giuseppe Cocco

Luiz Antonio Machado

Pedro Cunca Bacayuva

Adauto Lucio Cardoso

SUMÁRIO

Resumos e Abstracts, 7

Alain Rallet, 13

Globalização e Deslocamento de Atividades: o Impacto das Tecnologias de Informação e de Comunicação sobre o Emprego

Giuseppe Cocco, 37

Cidades e Territórios na "Terceira Itália": Conflitos Sociais, Políticas Públicas e Novo Empresariado

Hermes Magalhães Tavares, 49

Reestruturação do Espaço Industrial no Brasil: Novos Desequilíbrios e a Necessidade de Planejamento Regional

Rosélia Piquet, 67

Reestruturação Produtiva e Competitividade no Brasil

Francisco Sabatini, 77

Conflictos Ambientales Locales y Profundización Democrática

Licia Valladares

Magda Prates Coelho, 103

La Investigación Urbana en América Latina: Tendencias Actuales y Recomendaciones

Alain Rallet

Globalização e Deslocamento de Atividades: o Impacto das Tecnologias de Informação e de Comunicação sobre o Emprego

O trabalho analisa as alterações nos critérios de localização das atividades a partir das transformações recentes das tecnologias de informação e comunicação. Primeiramente, apresenta-se um balanço da "revolução das telecomunicações" e as modificações que ela produz nas comunicações a distância. Em seguida, propõe-se uma análise que articule telecomunicações com atividades informacionais. Supondo que as atividades com conteúdo informacional não sejam homogêneas, sugere-se uma classificação em quatro tipos diferentes de atividades informacionais e estudam-se seus impactos no deslocamento das atividades econômicas.

palavras-chave : globalização / comunicação / território

Giuseppe Cocco

Cidades e Territórios na "Terceira Itália": Conflitos Sociais, Políticas Públicas e Novo Empresariado

A chamada *Terza Italia* tornou-se, ao longo dos anos 80, uma referência obrigatória nas tentativas de definir o modo de produção emergente na crise do fordismo. Neste artigo propomos uma

Globalization and Displacement of Activities : the Impact of Communication and Information Technologies on Jobs

This article analyses the modifications in the criteria of placing activities based on the recent transformations of communication and information technologies. First, it is rendered an account of the "telecommunication revolution" and the modifications it brought to communications at distance. Next, it is proposed an analysis that links telecommunication to informational activities. Supposing that the activities with informational content are not homogeneous, it is suggested a classification in four different types of informational activities and their impacts on the displacement of economic activities is studied.

keywords : globalization / communication / territory

Cities and Territories in "Terza Italia" : Social Conflicts, Public Policies and New Entrepreneurs

The so-called *Terza Italia* has become, throughout the 80's, a compulsory reference in the attempts to define the method of production that emerged in the crisis of Fordism. In this article we pro-

revisão crítica da literatura sobre os "distritos industriais" e os modelos de "especialização flexível". As diferentes interpretações "canônicas" que se construíram a partir desses modelos (em termos de transformação das tradicionais clivagens regionais bem como das abordagens institucionalistas das estruturas socioculturais da "Terceira Itália") são problematizadas a partir de um enfoque que privilegia os determinantes subjetivos e conflituais. A difusão espacial das unidades fabris é analisada como fortemente sobredeterminada pela socialização do processo de produção como um todo. Tentaremos, portanto, deslocar o enfoque "institucionalista" para definir a emergência das dimensões locais da produção a partir das formas do conflito nas grandes plantas industriais fordistas.

palavras-chave : Terceira Itália / território / políticas públicas

pose a critical review of the literature about the "industrial districts" and the models of "flexible specialization". The different "cannonic" interpretations that were built based on these models (in terms of the transformation of traditional regional cleavage, as well as the institutionalist approaches of socio-cultural structures of *Terza Italia*) are analysed from a perspective that privileges the conflictual and subjective determinants. The spatial diffusion of the industrial unities is analysed as strongly overdetermined by the socialization of the process of production as a whole. Therefore, we will try to move away the "institutionalist" perspective to define the emergency of local dimensions of production based on the forms of conflict in the great Fordist industrial plants.

keywords : *Terza Italia* / territory / public policies

Hermes Magalhães Tavares

Reestruturação do Espaço Industrial no Brasil: Novos Desequilíbrios e a Necessidade de Planejamento Regional

Este artigo trata da concentração industrial na região sudeste do Brasil, particularmente em São Paulo, assim como do início da desconcentração. No centro desses fenômenos está a metrópole de São Paulo, onde a desindustrialização é acompanhada da expansão das atividades terciárias, destacando-se as do terciário superior (informática, assessoria e planejamento, *marketing* etc.). Discutem-se os possíveis efeitos desses fenômenos sobre as estruturas espaciais

Re-structuring Industrial Space in Brazil : New Derangements and the Necessity of Regional Planning

This article is about the industrial convergence in the Southeast region of Brazil, mainly in São Paulo, as well as the beginning of industrial diffusion. At the heart of these phenomena is São Paulo metropolis, where de-industrialization is followed by the expansion of tertiary activities, notably the ones from the superior tertiary (computing, counselling and planning, marketing, etc.). It is discussed the possible effects of these phenomena over the spatial structures of the

do país – que sugerem a necessidade do planejamento regional, como ocorre em outros países – e o surgimento de novos desequilíbrios.

palavras-chave : indústria / planejamento / desenvolvimento regional

Rosélia Piquet

Reestruturação Produtiva e Competitividade no Brasil

Existe enorme escassez de informações sistemáticas sobre o processo de ajuste e reestruturação das empresas nos anos recentes no Brasil, tais como concentração nas linhas de produção, economias de escopo, compactação dos processos produtivos com corte de pessoal etc. Os espaços receptores desse novo estilo de atuação empresarial deverão ser dotados de uma verdadeira “cultura da modernidade”: redes de serviços modernos complementares à nova indústria; centros de pesquisa; telecomunicações e outros. Nesse sentido, o objetivo do texto é discutir o impacto que a reestruturação industrial e a busca de competitividade poderão causar sobre a dinâmica regional brasileira.

A primeira seção do trabalho apresentará os setores com capacidade competitiva da economia brasileira; a segunda, as características mais marcantes do processo de reestruturação das empresas; a seguir, discutem-se as implicações desses processos na forma de ocupação do território; e, por fim, são apresentadas as principais conclusões da análise.

palavras-chave : indústria / exclusão social / desenvolvimento regional

country – which suggest the necessity of regional planning, as it happens in other countries – and the appearance of new derangements.

keywords : industry / planning / regional development

Productive Re-structuring and Competitiveness in Brazil

There is a great want of systematic information about the process of adjustment and re-structuring of companies in Brazil, in the late recent years, such as concentration in the production line, target economies, compactness of the productive processes with the reduction of personnel, etc. The receptive spaces for this new style of management performance should be endowed with a true “modernity culture”: networks of modern services which act as a complement to the new industry; research centres; telecommunication services and others. So, the objective of the text is to discuss the impact that industrial re-structuring and the search for competitiveness may cause on Brazilian regional dynamics.

The first section of the paper will present the Brazilian economic sectors that show competitive capacity; the second, the striking characteristics of the companies re-structuring process. Next, it is discussed the implications of these processes in the way the territory is occupied. Last, the main conclusions from the analysis are presented.

keywords : industry / social exclusion / regional development

Francisco Sabatini

Conflictos Ambientales Locales y Profundización Democrática

Com o processo de redemocratização da América Latina, nota-se um distanciamento da participação popular na vida política institucional.

Esse paradoxo se inscreve no quadro de uma transformação cultural que, tendo raízes universais, apresenta especificidades latino-americanas. Procurar-se-á desenvolver o argumento de que essas mudanças nos regimes e culturas políticas representam um contexto favorável para a ação de profissionais e ONGs no sentido da emancipação da população carente e do aprofundamento democrático. A argumentação terá como referência os conflitos ambientais locais no Chile.

palavras-chave : meio ambiente / conflito social / democracia

Licia Valladares
Magda Prates Coelho

La Investigación Urbana en América Latina: Tendencias Actuales y Recomendaciones

Este artigo discute o desenvolvimento da pesquisa urbana em países da América Latina e América Central, e se baseia em textos da autoria de Rodriguez, Espinoza y Herzer (1995), Schteingart et alli (1995) e Valladares e Coelho (1995). Tais trabalhos integram o projeto sobre a investigação urbana em países não desenvolvidos, realizado no âmbito da rede GURI (Global Urban Research Initiative),

Local Environmental Conflicts and Democratic Engrossment

With the process of re-democratization of Latin America, it is noticed a detachment of popular participation from the institutional political life.

This paradox is inserted in the framework of a cultural transformation that, though having universal roots, presents Latin American particularities. It is our goal to develop the point that these changes in political regimes and cultures represent a favourable context to the action of professionals and NGOs which aim at the emancipation of the destitute population and the democratic engrossment. The argumentation shows as reference the local environmental conflicts in Chile.

keywords : environment / social conflict / democracy

Urban Investigation in Latin America : Present Tendencies and Recommendations

This article discusses the development of urban research in Latin and Central American countries and it is based on texts by Rodriguez, Espinoza y Herzer (1995), Schteingart et alli (1995) and Valladares and Coelho (1995). Such works are part of the project of urban investigation in non-developed countries accomplished by GURI (Global Urban Research Initiative) network, which gathers

a qual reúne países da América Latina, África e Ásia.

Em primeiro lugar, apresenta-se um breve resumo do processo de urbanização, cujos principais indicadores – utilizados para discutir o atual padrão de urbanização – são comparados entre 16 países: crescimento anual médio, população urbana, população na cidade capital e nas cidades de mais de um milhão de habitantes, crescimento anual da maior cidade. Em segundo lugar, faz-se um histórico do desenvolvimento dos estudos urbanos nas diferentes regiões da América Latina e da América Central, detendo-se, a seguir, na análise das principais questões presentes na pesquisa urbana nas décadas de 60, 70 e 80. Em terceiro lugar, analisa-se o quadro institucional de cada país, mostrando o papel das instituições no processo de desenvolvimento da pesquisa urbana. Finalmente, chega-se a uma agenda da pesquisa urbana para a América Latina nos anos 90, a partir da síntese das recomendações presentes nos três textos referidos.

palavras-chave : América Latina / pesquisa urbana / urbanização

countries from Latin America, Africa and Asia.

First, it is presented a brief summary of the process of urbanization. Its main signs – used to discuss the present pattern of urbanization – are compared among 16 countries: average annual growth, urban population, population in the capital city and in the cities with more than one million inhabitants, annual growth of the biggest city. Second, a history report of the development of urban studies in different regions of Latin America and Central America, with an analysis of the main points present in urban research in the decades of 1960, 1970 and 1980. Third, the institutional frame of each country, reporting the role of institutions in the process of development of urban research. Finally, it comes to an agenda of urban research for Latin America in the 90's, based on the synthesis of the recommendations presented in the three texts cited above.

keywords : Latin America / urban research / urbanization

Globalização e Deslocamento de Atividades: o Impacto das Tecnologias de Informação e de Comunicação sobre o Emprego*

Alain Rallet

A explosão das tecnologias de informação e de comunicação – casamento da informática e das telecomunicações – provoca um impacto sobre o emprego e as qualificações.

Esse impacto está longe de ser claro. A informatização não é acompanhada necessariamente de uma diminuição dos efetivos nos setores industriais (Lee e Barua, 1993), mas economiza o trabalho nos bancos (Alpar e Kim, 1990). Da mesma maneira, o efeito sobre as qualificações não é evidente. Alguns estudos mostram que o estoque do capital em tecnologias de informação e o trabalho qualificado são mais complementares do que substituíveis, o investimento em tecnologias de informação levando a um crescimento da demanda de trabalho qualificado (Berndt e Morrison, 1990, Berndt e Morrison, 1992, Greenan e Guellec, 1994) ou a um aumento dos sa-

lários no setor (Krueger, 1993, Greenan, Guellec e Mairesse, 1993). Outros estudos, na maioria monográficos, mostram que o impacto é mais contrastante: a evolução é sobretudo marcada pelo desaparecimento das qualificações intermediárias na hierarquia (Gollac et al., 1995) e pela modificação das fronteiras da divisão do trabalho (os postos de chefias integram tarefas de secretaria, e os postos de operários, tarefas de gestão, cf. Fréchou e Greenan, 1994)¹. Ela exerce impacto sobre a localização das atividades e dos empregos, principalmente das atividades que repousam sobre o tratamento e a transmissão de informações. É esse aspecto relacionado com o movimento de globalização da economia que será tratado neste trabalho.

Sem entrar no determinismo tecnológico, é evidente que o desenvolvimento das telecomunicações – desenvolvimen-

* Tradução de Jean Marie Désir

1 Sobre essas questões, podem-se consultar as comunicações do colóquio *The Effects of Technology on Firm Performance and Employment*, National Research Council/US Department of Commerce/Industry Canada/OCDE, 1 e 2 de maio 1995, Washington D.C.

to inter-relacionado com o da informática, por um lado, e com o dos transportes em alta velocidade, por outro – traz consigo modificações importantes na localização das atividades e do emprego.

Os modos de trabalhar, a coordenação das atividades, as disponibilidades dos bens e dos serviços, mas também os modos de vida e as representações do espaço, são e serão transformados. Essa convicção amplamente partilhada é cercada de uma profunda incerteza quanto ao sentido provável das transformações em andamento ou por vir e, particularmente, das tendências de evolução das configurações espaciais.

Nos países e regiões desenvolvidos, a opinião é muito sensível à perspectiva de ver atividades industriais ou de serviços se deslocarem em massa para zonas menos desenvolvidas. Um relatório oficial foi o “porta-voz” na França, onde, segundo o autor, “O fogo está na casa” (Arthuis, 1993,201). Ao contrário, o enfraquecimento do obstáculo da distância parece voltar a dar uma chance aos países menos desenvolvidos para que se desenvolvam, tirando proveito da diferença salarial e da disponibilidade da mão-de-obra.

O deslocamento deve ser entendido como transferência de atividades de um lugar para outro, caracterizada pela separação dos lugares de produção e de consumo: “Trata-se de fabricar onde é mais barato e vender onde houver mais poder de compra.” (Arthuis, 1993,13). O deslocamento é contemporâneo do movimento atual de mundialização ou de globalização, diferente, portanto, da forma anterior da internacionalização, que consistia em deslocar uma produ-

ção para atender um mercado local (estágio denominado multinacionalização).

Os deslocamentos de atividades parecem tanto mais ameaçadores (ou portadores de esperança), quando atingem o principal reduto de empregos, o setor de serviços. É, aliás, a verdadeira novidade, pois o fenômeno é bastante antigo na indústria, embora a gama dos produtos deslocáveis e as zonas candidatas para receber as atividades deslocadas não parem de crescer. A grande ameaça diz respeito aos serviços que eram, até aqui, protegidos pela sua própria natureza. Baseada na importância e na frequência de interações com conteúdo informacional entre os agentes, a maioria das relações de serviço requer contatos frequentes entre os prestadores e os usuários. Se a proximidade das localizações não é o meio exclusivo de realizar esses contatos, constitui entretanto o meio mais natural e menos caro.

Ora, o desenvolvimento das tecnologias de informação e da comunicação (abreviadas TIC, no restante do texto) permite prever um deslocamento maciço de uma parte das atividades com conteúdo informacional, autorizando o tratamento a distância de volumes importantes de informações sob formas muito variadas (escrita, imagem, dados, voz). Isso pode afetar fortemente o emprego nos países e regiões desenvolvidas à medida que essas são atividades em grande crescimento. Com uma síntese destinada a chamar a atenção, um jornalista resumia numa fórmula cursiva a inquietude subjacente: “O telefone que cria o desemprego” (F.H. de Virieu, *Le Monde*). De maneira mais geral, porém mais confusa também, fala-se de “teletrabalho”, isto é, de um trabalho realizado a distân-

cia, em que se utilizam os meios de comunicações. O teletrabalho é invocado, às vezes, para sublinhar as ameaças de deslocamento de serviços para o exterior, às vezes como instrumento de reequilíbrio das atividades sobre o território nacional; enfim, como ferramenta de organização do território.

Nossa contribuição consiste em tentar avaliar o alcance da ameaça dos deslocamentos de atividades informacionais, apoiando-se sobre as TIC.

Primeiramente, localizaremos o alcance da “revolução das telecomunicações” e as reviravoltas que introduz no plano da comunicação a distância: queda geral do custo das telecomunicações para um dado desempenho, com ponderação decrescente do peso da distância na tarifação, e aumento considerável dos desem-

penhos de comunicação a distância.

Depois, relacionaremos telecomunicações e atividades informacionais. O centro das reviravoltas anunciadas se localiza, com efeito, no cruzamento do desenvolvimento das telecomunicações e de uma economia em que a informação ocupa lugar cada vez maior. Graças às telecomunicações, a informação se desloca facilmente no espaço, o que significa que uma parte crescente das atividades econômicas, até então fortemente enraizadas, torna-se potencialmente móvel. Esse ponto deve ser examinado com atenção, pois é complexo. As atividades com conteúdo informacional não são homogêneas: distinguiremos quatro tipos de atividades informacionais e estudaremos, para cada um, o impacto da revolução das telecomunicações sobre as possibilidades de deslocamento.

As duas grandes características da “revolução das telecomunicações”

A passagem da era secular do telefone analógico para as formas múltiplas da comunicação digital justifica que se qualifique de “revolução” a atual mutação das telecomunicações. Duas grandes características dessa revolução nos interessam diretamente: a importante diminuição dos custos e o crescimento do desempenho (volumes de informação transmitidos e formas de comunicação).

A queda dos custos

A queda atinge primeiro os terminais. A queda de preço dos equipamentos terminais se explica pela economia de escala, pela redução dos preços dos componen-

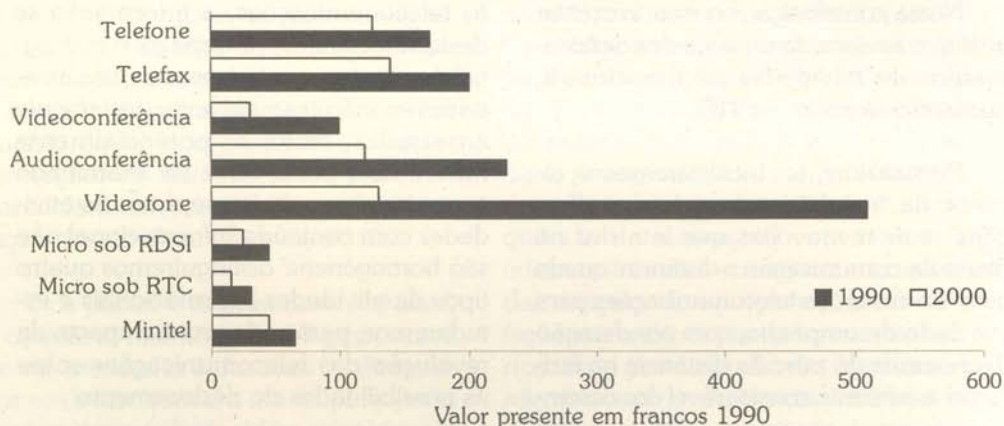
tes eletrônicos e óticos e pela abertura da concorrência. Na medida em que o custo das comunicações segue a mesma evolução, é o custo dos serviços de telecomunicação que deve diminuir. M. Volle (1994) estima essa queda entre 25 e 80%, dependendo dos serviços, nos próximos dez anos.

A manifestação essencial da queda dos preços de comunicações é a influência decrescente da distância nas tarifas. O preço das comunicações de longa distância (interurbanas e internacionais) diminui, enquanto o das comunicações locais aumenta. Na França, uma comunicação telefônica de longa distância

custava em média, em 1980, 18 vezes mais do que uma comunicação de curta distância, contra apenas 6 vezes atualmente (a relação é de 3 vezes na Grã-Bretanha). Esse movimento apóia-se na evolução tecnológica, que reduz espetacularmente o custo de transmissão a

longa distância. A abertura da concorrência das comunicações telefônicas², assim como a pressão dos grandes usuários atingidos pela distribuição das tarifas, é uma potente incitação para alinhar os preços na estrutura dos custos.

Custos horários dos serviços de telecomunicação em 1990 e no ano 2000



RDSI: Rede Digital de Integração de Serviços
 RTC: Rede Telefônica Comutada (rede telefônica tradicional)

Fonte: M. Volle (1994). Trata-se de custos por terminal e por usuário. O custo por terminal e por usuário de um serviço caro, como a videoconferência, é menos elevado do que o dos outros serviços, em razão do número elevado de usuários por terminal (12 usuários para a videoconferência contra 1 para os outros serviços).

A diminuição dos custos de serviços e a do peso da distância nas tarifas estimularão a demanda de comunicação a distância. É conveniente, de toda forma, fazer duas restrições:

- 1) A diminuição dos custos dos serviços de telecomunicação é relativa:
 - o efeito "supermercado" (conso-mem-se mais bens ou serviços cujo

preço unitário é baixo) aumenta as despesas de telecomunicação por usuário;

- a queda dos preços só atinge um certo estrato dos serviços; a grosso modo, os que eram fornecidos pelos operadores tradicionais de telecomunicação (transmissão e comutação). Ora, o desenvolvimento do mercado das telecomuni-

² Lembrar que, na Europa, a concorrência no setor das comunicações telefônicas será total a partir de janeiro de 1998 (decisão da comissão de 16 de junho de 1993). Já é assim sob diversos aspectos para certos segmentos do mercado das telecomunicações (comunicações telefônicas móveis, internacionais, transmissão de dados, serviços com valor agregado).

cações diz respeito principalmente aos serviços com valor agregado – os de disponibilização ou de tratamento de informações por editores ou fornecedores especializados. Esses novos serviços são mercantis; serão tanto mais caros quanto mais elaborado for o serviço prestado (aporte ou tratamento de informações). O custo elevado deles é certamente compensado pela existência de benefícios; sua identificação, porém, muitas vezes causa problemas: os usuários são sensíveis ao crescimento dos custos, sobretudo na fase inicial desses serviços, quando a incerteza sobre os benefícios se conjuga com a fraqueza das externalidades da rede. Esse obstáculo pode ser superado parcialmente se uma política de subvenção pública tornar indolor a primeira fase de junção à rede e de utilização de seus serviços (caso inicial da rede Internet nos EUA) e dos ramos nacionais dessa rede no mundo, quando são utilizados pelos centros de pesquisa públicos e pelas universidades).

2) A estrutura das tarifas conhece uma evolução importante sob o efeito das políticas de (des)regularização:

- a abertura da concorrência dos serviços de comunicação rompe com o esquema histórico de uma rede universal, isto é, de uma rede que oferece os mesmos serviços pelos mesmos preços a todos os usuários, quaisquer que sejam eles e onde quer que estejam. A concorrência se traduz por estratégias de

filtragem do mercado que favorecem, no propósito duplo de tarifas e de acesso às redes, os grandes usuários e, em termos geográficos, os grandes eixos de desenvolvimento. Se a concorrência ganha o conjunto dos serviços de telecomunicações, a questão é saber se serão mantidos: i) um serviço do tipo universal e com que conteúdo, e ii) uma compensação das tarifas entre as diferentes categorias de usuários ou de zonas geográficas. Quanto mais limitado for o serviço universal³ e quanto mais fraca for a compensação, mais caros serão o acesso às redes e os serviços de telecomunicação para os pequenos usuários e para as zonas afastadas dos eixos de desenvolvimento. Nesse caso, a regulamentação e a estrutura das tarifas favoreceriam diretamente a polarização dos homens e das atividades sobre o território.

O crescimento dos desempenhos das técnicas de comunicação a distância

Os progressos nas tecnologias informáticas e óticas permitem um crescimento considerável dos volumes de informação transmitidos e uma diversificação das formas de comunicação a distância (voz/imagens/textos/dados). Os progressos se situam em diversos níveis da cadeia de comunicação: a transmissão com a fibra ótica, a comutação com o surgimento de uma nova técnica (denominada ATM), a operação “inteligente” das redes, os equipamentos terminais que

3 O caso extremo ocorreria numa zona despovoada, onde apenas os serviços de emergência seriam acessíveis pela rede básica.

evoluem para tornarem-se ferramentas multimídias pessoais.

Dois efeitos maiores aparecem na relação com o espaço:

- 1) A comunicação entre duas localizações distantes é cada vez menos limitada pela técnica. Os limites não desaparecem (as tecnologias de comunicação não podem substituir todos os debates pessoais), mas são superados em termos de ergonomia, de facilidade e de potencialidade de uso.
- 2) Atividades econômicas, como os processos de intermediação com forte conteúdo informacional, podem ser desmaterializadas a ponto de não serem mais localizadas. A rede de telecomunicações, além de estabelecer contato entre os agentes, gerencia e arbitra suas transações, constituindo "a praça do mercado"⁴.

Entretanto, convém atentar que:

- 1) A tecnologia progride muito mais do que os usos.

Além disso, esses usos são amplamente desconhecidos, e os processos complexos de sua construção social podem levar a outras práticas, diferentes das concebidas na imaginação dos engenheiros e dos dirigentes. A sociologia dos usos insistiu, particularmente, sobre as condições e as formas de apropriação desses objetos técnicos (P. Chambat, 1993). Dito de outra maneira, as tecnologias existentes nem sempre encontram usos e, menos ainda, os usos previstos.

A moda atual das "auto-estradas eletrônicas" parece contradizer essa idéia ao atribuir um papel motor à oferta e à ação pública (Cf. O Livro Branco da Comissão das Comunidades Européias, 1993). O programa das "auto-estradas eletrônicas" desenvolve efetivamente uma visão infra-estrutural das redes a grandes volumes, como sugere o termo de auto-estrada. Tal visão não corresponde à dinâmica real de desenvolvimento das redes a grandes volumes. É bom lembrar que essas redes se desenvolveram, e continuam a fazê-lo, no mundo industrial e no da pesquisa, em que existe um mercado de serviços correspondentes. A clientela visada pelo programa das "auto-estradas eletrônicas" é constituída, de fato, pelas PMEs e pelas famílias, isto é, aquelas para as quais o uso das redes banda larga é, *a priori*, problemático. Porém, nesse campo, e sobretudo no ramo das famílias, o lucro do mercado se concentra em especial no surgimento da televisão digital, que abalará o mercado dessa mídia (natureza, distribuição, financiamento e pagamento dos programas), apesar de uma grande incerteza sobre a evolução da demanda.

- 2) A relação das telecomunicações com o espaço é ambivalente:
 - as telecomunicações favorecem, ao mesmo tempo, os cenários de mobilidade e de imobilidade (P.A. Mercier e Y. Toussaint, 1994). Os meios de telecomunicação servem efetivamente de vetores à mobilidade dos indivíduos (fenômeno do

⁴ N. do T. No original, "la place du marché".

“nomadismo profissional” com o desenvolvimento dos *notebooks*) e à mobilidade das informações entre indivíduos em determinada localização. Como os transportes, as telecomunicações não têm em si efeitos estruturantes (Rallet, 1994): tudo depende de sua utilização pelas atividades e pelos agentes;

- de uma maneira geral, as comunicações provocam relações mais complementares do que alternativas entre territorialização e desterritorialização. Toda desterritorialização, provocada pelas telecomunicações, de um aspecto de uma atividade econômica implica geralmente a territorialização de outro. Por exemplo, a intermediação eletrônica desloca apenas certos aspectos dos mercados, sobretudo a relação de fornecedores, de solicitantes e de preços. Outros aspectos impõem uma inscrição física dos agentes no espaço. Assim, na medida em que a desmaterialização das transações

multiplica os problemas de ordem moral e de seleção adversa, os agentes devem ter um contato físico com o objeto da troca identificado pelo sistema telemático (exemplo: a visita do imóvel para o mercado imobiliário).

A queda dos custos e o crescimento do desempenho dos meios de telecomunicação, sem dúvida, modificarão de maneira importante os modos de vida, de trabalho e de organização. É apenas o início dessa reviravolta. Todavia, há uma grande incerteza sobre suas formas, em particular sobre suas formas espaciais. Estas dependem da evolução das tarifas e do acesso às redes (problema de conteúdo do serviço universal), questões que, por sua vez, dependem do movimento de desregulamentação. São também tributárias do ritmo e das formas sociais de apropriação – até de invenção – dos usos. Enfim, são indeterminadas na medida em que os efeitos das telecomunicações sobre a organização do espaço são ambivalentes.

Telecomunicações e atividades informacionais

Uma vez situada a “revolução” das telecomunicações, que tipos de atividades e de empregos podem ter sua localização afetada por suas potencialidades?

De algum modo, todas as atividades econômicas são afetadas, mas as atividades cujo aspecto principal é a manipulação de informações são as mais atingidas. Denominam-se “atividades informacionais”. Extrapolam as categorias tradicionais do terciário ou de serviços, na medida em que se encontram também nos outros setores. Ao contrário,

a categoria de atividades informacionais exclui a produção de bens materiais (equipamentos informáticos ou de telecomunicação), que é às vezes contabilizada como elemento da “economia da informação” (Porat, 1976).

A questão dos deslocamentos geográficos dessas atividades, deslocamentos permitidos pelo progresso dos meios de telecomunicações, é hoje publicamente discutida na França através do debate sobre os “deslocamentos” (Arthuis, 1993, Datar, 1992). Duas

variantes dos deslocamentos são propostas simultaneamente. Uma insiste sobre a transferência dessas atividades para certos países e regiões menos desenvolvidos, a outra, para zonas menos desenvolvidas do território nacional (zona rural, pequenas cidades ou cidades médias). Nos dois casos, haveria um reequilíbrio potencial dos empregos entre territórios, países e regiões.

A argumentação se desenvolve em dois planos:

- as atividades informacionais que estão em grande crescimento constituem um meio importante de deslocamentos potenciais;
- as diferenças salariais constituem uma forte incitação econômica para a realização desses deslocamentos. Na variante intranacional, a economia de custos de congestão urbana (custos prediais e imobiliários, custos de infra-estruturas, de poluição, de tráfego) soma-se à economia (mais fraca) de custos salariais.

O exame da questão do deslocamento de atividades informacionais e do papel que podem exercer as telecomunicações permite distinguir vários tipos de atividades informacionais:

- as atividades de entrada de dados (digitação);
- as atividades de tratamento de massa da informação;
- as atividades de compartilhamento da informação;
- as atividades de serviços.

A localização de cada tipo de ativi-

dade é mais ou menos sensível à diminuição dos custos e ao crescimento do desempenho dos meios de telecomunicações. Convém lembrar que, na realidade, alguns tipos de atividades informacionais misturam os quatro tipos de atividades indicados acima. Em termos analíticos, a tipologia pretende decompor os fatores principais que influenciam a localização das atividades informacionais por meio das telecomunicações.

As atividades de entrada de dados

A entrada de dados representa um mercado em grande expansão com uma demanda privada e uma forte demanda pública (digitalização dos catálogos de biblioteca, dos cadastros municipais, dos registros judiciais). Segundo o estudo da Datar (1992), o volume de negócios de entrada de dados em nível mundial deve ser multiplicado por 16 entre 1990 e 2000. Pelo volume importante de empregos pouco qualificados em jogo, muitos países adotam estratégias comerciais ofensivas diante dos países desenvolvidos, utilizando, por um lado, as diferenças salariais – o salário bruto mensal de digitador é 12 vezes mais elevado na França do que na Índia ou nas Filipinas (Datar, 1992) – e, por outro, a elevação do nível de seu sistema de ensino que garanta uma mão-de-obra confiável.

Porém, dois fatos relativizam a importância do volume das atividades em questão:

- 1) A vantagem do custo salarial para a entrada de dados será de curta duração: os progressos das técnicas de uso de *scanner* farão esse tipo de tra-

balho retornar aos países desenvolvidos. Um exemplo muito citado é o caso da American Airlines, que digita, em Barbados, as informações dos cartões de vôos, porque as leitoras óticas apresentam problemas de leitura devidos à má qualidade da impressão atual dos bilhetes de avião. Um aperfeiçoamento da impressão ou da leitura ótica tornará inútil esse deslocamento.

- 2) O desenvolvimento das redes telemáticas permite que as empresas ou as administradoras repassem o custo da digitação ao cliente ou ao usuário. Já é o caso dos bancos com as caixas automáticas, os terminais de pagamento nos pontos de venda, o banco a domicílio..., e será, num futuro próximo, o caso das administradoras de seguro social com o desenvolvimento das redes nacionais de informática de saúde (levantamento pelo médico ou pelo farmacêutico das informações relativas à gestão do dossiê do paciente pelo órgão pagador). A generalização da digitação na fonte tornará inútil seu "deslocamento".

Enfim, se algumas atividades de entrada de dados subsistem, seu deslocamento tem pouca chance de beneficiar as zonas menos desenvolvidas dos países ricos porque elas oferecem uma diferença salarial menos incitativa do que nos países em via de desenvolvimento. A preferência política das administradoras para deslocamentos dentro do território nacional poderia compensar essa lógica econômica, porque suas necessidades de digitação são importantes. Porém, frente ao custo enorme para satisfazer essas necessidades e sofrendo, a rigor, imposições orçamentárias, as admi-

nistradoras procuram também minimizar seus custos. Na França, organismos como a Biblioteca de França, o Instituto Geográfico Nacional ou os governos regionais e locais sondam os mercados estrangeiros para a digitação de seus dados.

É de esperar que os deslocamentos de atividades de digitação inseridas no movimento de globalização, favorecendo países ou regiões menos desenvolvidos, sejam de curta duração, pois os empregos em questão serão rapidamente automatizados.

As atividades de tratamento de massa da informação

Próxima etapa após a entrada de dados, o tratamento de massa de informação representa uma atividade em evolução na indústria e nos serviços. Trata das tarefas de gestão de dossiês provenientes dos processos administrativos rotineiros (leituras, classificação, triagem, cálculo). Por sua natureza, essas tarefas podem ser facilmente automatizadas. Mas, isto significa que são deslocáveis? Para responder a esta pergunta, é conveniente fazer um rápido histórico do tratamento de massa da informação. Considere-se o exemplo da atividade bancária (F. Rowe, 1991).

Nos anos 60, o tratamento de massa da informação recebe, como atividade separada, um impulso decisivo com o surgimento dos *mainframes*. A indivisibilidade e a importância do capital fixo movimentado pela informática impõem a busca de economias de escala cuja divisão taylorista de trabalho (agrupamento de tarefas rotineiras por separa-

ção das tarefas mais qualificantes às quais estavam associadas) é uma condição de existência. Produz-se, então, uma separação espacial dos centros de tratamento de massa da informação e das outras atividades (relações com a clientela para as agências, concepção-gestão dos produtos e direções funcionais para os serviços centrais). A separação espacial é, todavia, limitada pela ausência de conexão dos centros de tratamento de massa aos outros tipos de sítios bancários (agências, serviços centrais). Estão, portanto, localizados próximo aos serviços centrais.

A teleinformática dos anos 70 intensifica a separação mas não modifica o esquema organizacional. Concretamente, os bancos aumentam o número de Centros de Processamento de Dados espalhados sobre o território para, por um lado, minimizar os riscos sociais do bloqueio do sistema de informação e, por outro, acompanhar o crescente uso dos bancos pela população. A centralização do tratamento de massa da informação continua, mas de maneira mais dispersa.

O desenvolvimento dos terminais de bancos, dos *notebooks*, assim como o advento dos minicomputadores e dos microcomputadores, modificam esse esquema nos anos 80. A digitação na fonte se desenvolve e o tratamento de massa da informação tende a se aproximar das agências, enquanto algumas tarefas administrativas voltam para o local de origem. Assim, a tendência atual é a descentralização do tratamento da informação, na medida em que elimina as redigitações, minimiza os fluxos de informação e possibilita os processos de autocontrole. A descentralização está, porém,

limitada pela dificuldade técnica de assegurar uma gestão centralizada do sistema de pagamento por bases de dados distribuídas entre vários agentes ativos (agências, serviços centrais, outros bancos).

A evolução descrita acima revela duas coisas:

- após ter favorecido o agrupamento do tratamento de massa da informação em centros de "produção administrativa", a informatização reduziu as necessidades de efetivos desses centros. A redução dos efetivos tem sido, claro, mais lenta do que a difusão da informatização, principalmente por razões de gestão da mão-de-obra (P. Petit, 1988). O setor das atividades relativas ao tratamento de massa da informação não está mais em expansão;
- após ter permitido a separação espacial do tratamento de massa da informação e das outras atividades de serviços, as tecnologias de informação e de comunicação favorecem atualmente sua reassociação, desenvolvendo a digitação na fonte e o tratamento de proximidade.

Enfim, o tratamento de massa da informação não oferece mais as mesmas oportunidades de deslocamentos que nos anos 60 e 70. O potencial da produtividade da informatização se conjuga com a descentralização do tratamento da informação, permitida pela ligação em rede das unidades funcionais, para limitar o número e a importância dos centros de produção administrativa deslocáveis para zonas com baixos custos salariais e baixos encargos imobiliários.

Isso não significa que toda perspectiva de deslocamento das funções de tratamento da informação esteja eliminada. Devem-se considerar dois aspectos não levados em conta até aqui:

- se não é mais deslocável em grandes unidades, o tratamento de massa da informação pode ser deslocado em pequenas unidades. Ou seja, um deslocamento disperso substituiria um deslocamento de estabelecimentos: é o tema do teletrabalho⁵, sendo este realizado em domicílio ou num ambiente intermediário de socialização, tal como o telecentro;
- a isso se soma o fato de que as TIC aumentam as possibilidades de externalizar o tratamento da informação e, portanto, de diminuir o custo do trabalho, flexibilizando as cargas administrativas (por exemplo, o trabalho de secretária).

Até agora, só foi considerado o tratamento de massa realizado no âmbito de uma divisão do trabalho interna à empresa. Não se discutirão aqui em detalhe as perspectivas do teletrabalho, que são na França, atualmente, tema de relatórios oficiais (Datar, 1992, Missão Interministerial sobre o Teletrabalho, 1993) ou de trabalhos críticos (Craipeau, 1993, Rallet, 1994, Poirier, 1995).

Sublinha-se aqui, pelo que precede, que os volumes de empregos concernentes são limitados, a menos que se considere o teletrabalho como uma desregulação importante da relação salarial, isto é, uma modificação das condições de exercício do trabalho administrativo (trabalho por empreitada), das formas de seu controle (validação automática do trabalho pela incorporação de normas de produtividade nos processos telemáticos), dos princípios de sua remuneração (salário "por peça" e não mais por tempo) e do contrato de trabalho (evolução para um estatuto de trabalhador semi-independente). O teletrabalho não representaria, então, um meio de criar emprego – o que seria paradoxal porque contribui para elevar a taxa capital/trabalho nas atividades com baixa intensidade de capital –, mas um meio de bloquear o processo de destruição dos empregos administrativos por uma desregulação importante da relação salarial, retomando os termos da teoria da regulação (R. Boyer, 1986), ao reintroduzir uma forma de regulação concorrencial dentro da regulação monopolista da relação salarial. Nessas condições, o teletrabalho seria uma forma de sobrevivência do tratamento de massa da informação como atividade isolada e subordinada a normas de produtividade tayloristas, adaptadas à situação de abandono da unidade de espaço da atividade coletiva.

5 A noção de teletrabalho é particularmente fluida. A definição dada pela Missão Interministerial sobre o Teletrabalho (1993) nos parece a mais exata. Pode ser resumida da seguinte maneira: trata-se de uma modalidade de organização e/ou de execução de um trabalho habitual efetuado a distância do estabelecimento onde era realizado antes, mediante utilização de ferramentas informáticas e de meios de comunicação. São excluídos desta definição o funcionário trabalhando ocasionalmente de noite em casa, o representante de comércio utilizando um *notebook* (os "nômades") ou os telesserviços que são ofertas comerciais a distância. Segundo esta definição, o número de teletrabalhadores seria, na França, de 16.000 em 1993, com uma previsão entre 300.000 e 500.000 para o ano 2005 (Missão, 1993, p. 35). Trata-se aqui somente do teletrabalho que corresponde ao tratamento de massa da informação. Existe outra grande forma de teletrabalho: o trabalho intelectual dotado de uma certa autonomia.

Fora desse cenário futurista que implica importantes transformações sociais, o teletrabalho atingirá apenas marginalmente as concentrações de empregos administrativos. "Marginalmente" significa que, em vez de ter unidades inteiras ou indivíduos com regime de tempo integral trabalhando a distância do estabelecimento de referência, assalariados (cujo número pode ser elevado) trabalharão, uma parte, em locais deslocados (domicílio ou telecentro) e, outra, no seu estabelecimento inicial. Nesse aspecto, a empresa realiza economias (crescimento da produtividade do trabalho mediante uma melhor otimização do tempo do assalariado, queda indireta do custo salarial resultante das economias de transporte, diminuição dos espaços ocupados nos escritórios) sem que o assalariado perca as vantagens da relação salarial monopolista (capacidade de negociação e de promoção), nem que sofra uma divisão do trabalho que o limite à execução de processos inteiramente formalizados, na medida em que mantém um contato físico com o seu estabelecimento de referência.

Esse cenário, que é o mais verossímil, implica uma forte imposição de localizações, pois a necessidade de manter um contato físico com o estabelecimento de referência não permite a realização do teletrabalho a grande distância. O esquema típico é o de um deslocamento intrametropolitano. É, aliás, para as zonas metropolitanas que as vantagens do teletrabalho são mais evidentes, dada a importância dos custos de congestão urbana. Nota-se menos, por exemplo, o interesse da adoção do teletrabalho para os estabelecimentos situados nas cidades médias. Está também excluída a possibilidade de beneficiar países ou regiões afastadas menos desenvolvidas.

As atividades de compartilhamento da informação

O levantamento de dados e o tratamento de massa da informação são atividades informacionais que se prestam bem à utilização de tecnologias de tratamento e de comunicação da informação, visto que são codificáveis e procedurais. São, portanto, deslocáveis, com o seguinte problema: as tecnologias que possibilitam sua realização a distância são as mesmas que as fazem tendencialmente desaparecer.

Outro campo de atividades informacionais é o compartilhamento das informações. Denominam-se assim os processos cooperativos que tomam a forma material de um compartilhamento de informações entre os membros de uma organização ou entre organizações. Não se trata de uma troca qualquer de informações, mas de trocas que servem de base para um trabalho realizado cooperativamente. Excluem-se, portanto, as trocas de documentos administrativos ou comerciais (circulares internas, ordens de pedido e de entrega, faturas) que não atingem o processo de trabalho em si e cuja automatização, por esta razão, não tem efeito sobre a organização do trabalho e sobre sua dimensão espacial.

Muitas atividades supõem um compartilhamento de informações para sua realização: concepção e direção de um projeto, cooperação na P & D, animação da rede de venda, ligações entre funções da empresa, cooperação produtiva interempresas etc. As formas de compartilhamento de informações são variadas: acesso às mesmas bases de documentação, identificação e pesquisa de interlo-

cutores, planificação e realização de um processo cooperativo, informação mútua entre participantes de um mesmo projeto, imbricação de diferentes trabalhos num mesmo produto informacional (texto, tabela, objeto gráfico), reuniões.

Na medida em que envolve interações freqüentes, a cooperação no trabalho requer, *a priori*, a proximidade física dos parceiros. Mas, como as interações dizem respeito à manipulação de informações, não se poderia esperar que as tecnologias de comunicação permitissem dissociar, no espaço, essa classe de atividades informacionais que são os processos cooperativos do trabalho?

A questão merece tanta atenção que empresas começam a lançar no mercado programas de trabalho em grupo em redes telemáticas (programas *groupware*). Essas ferramentas são de natureza diversa: correio eletrônico, redação em comum de documentos, trocas interpessoais ou intergrupos multimídias. Sua utilização extrapola o domínio do telecompartilhamento de informações porque se aplicam também às trocas intra-sítio (caso por exemplo de uma cooperação entre setores de um mesmo estabelecimento para responder a uma concorrência). De fato, a distância aparece quando não há mais contato físico direto entre os parceiros e quando um processo eletrônico de transmissão de informações é o modo de troca da informação.

Responder à pergunta proposta implica:

- distinguir diferentes tipos de compartilhamento da informação, segundo a natureza das interações em jogo;

- cruzar essa tipologia de processos cooperativos com as propriedades dos sistemas técnicos, sabendo que estes não oferecem as mesmas possibilidades de compartilhamento da informação;

- examinar os esquemas de deslocamento que se destacam da articulação entre modos de divisão da informação e tipos de sistemas técnicos.

As atividades de divisão da informação diferenciam-se ao longo de um eixo orientado pelo grau de formalização dos processos cooperativos. Num pólo estão as atividades cooperativas separáveis em segmentos suficientemente autônomos, de maneira que a fusão do trabalho se realiza mediante rotinas que necessitem pouco da interatividade humana. Nesse caso, o compartilhamento da informação pode ser o objeto de processos automatizados. A cooperação se parece então com um agrupamento de trabalhos. No outro pólo encontram-se as atividades cooperativas que, repousando sobre uma divisão avançada do trabalho, impõem a intervenção de interações complexas com forte carga humana (discussões, negociações), as quais não podem ser encerradas no mundo dos processos preestabelecidos. É difícil realizá-las sem um contato físico direto. Distinguiremos, então, as situações de agrupamento de trabalhos das situações de cooperação complexa.

A essa tipologia das atividades de divisão da informática correspondem sistemas técnicos de natureza diferente. Distinguiremos dois tipos de sistemas técnicos, que, por convenção, denominaremos ferramentas de telecomunica-

ção e ferramentas telemáticas. Nas ferramentas de telecomunicação incluem-se os meios de comunicação que aparecem aos usuários como instrumentos de comunicação em “linguagem natural”, isto é, que não supõem uma estruturação prévia da mensagem. Ao contrário, as ferramentas telemáticas recorrem a uma formalização da mensagem.

No plano técnico, a classificação repousa sobre a forma dada à mensagem na emissão e na recepção: as ferramentas de telecomunicação (telefone, fax) ligam diretamente os homens entre si sem que a mensagem esteja estruturada pelas imposições de um tratamento informático, enquanto as ferramentas telemáticas conectam postos informáticos entre si (troca de documentos informatizados, por exemplo) ou homens nos postos informáticos (interrogação a um servidor), codificando e estruturando a mensagem. Assim, podem ser confrontadas as ferramentas que servem para as trocas com forte conteúdo interativo (as ferramentas de telecomunicação) e as ferramentas cuja função é automatizar os processos formalizados de trocas de informação (as ferramentas telemáticas).

O fundamento da classificação é mais complexo do que a forma técnica de comunicação (estruturação informatizada ou não das mensagens). Nesse nível, a distinção entre os dois tipos de ferramentas pode efetivamente se confundir. Primeiro, as ferramentas de comunicação incorporam de maneira crescente funções de tratamento informático, enquanto as ferramentas telemáticas são capazes de veicular comunicação informal (correio eletrônico, por exemplo). Segundo, a comunicação a distância está destinada a casar

diferentes formas de comunicação (comentário de um texto ou de uma imagem pela voz, por exemplo) e reúne, para isso, ferramentas de telecomunicação e ferramentas telemáticas.

Por isso, o critério único de estruturação informática da mensagem não é suficiente para distinguir os dois tipos de ferramentas. É necessário considerar também o grau de formalização do processo de comunicação. Uma comunicação pode ser realizada em “linguagem natural” e implicar um processo formalizado de comunicação. A videoconferência é um exemplo desse tipo: esforça-se para reproduzir as condições sonoras e visuais de uma reunião ou de um curso habitual, quando, na realidade, o processo de comunicação mudou profundamente. A comunicação realizada é fortemente estruturada de antemão e está inscrita dentro de escolhas técnicas exatas: modo de condução da reunião (existência ou não de um “mestre de conferência” entre os participantes), modo de tratamento do som (possibilidades ou não de apartes, por exemplo), modo de exploração das técnicas de comunicação (lançamento de um filme, de um comentário vocal, de uma demonstração gráfica – documentos que devem ser preparados e até transmitidos antes). Reuniões “virtuais” e cursos “virtuais” são muito mais estruturados do que seus homólogos “reais”, pois supõem uma formalização de seus processos constitutivos.

De uma maneira geral, toda comunicação a distância, mesmo em “linguagem natural”, desfaz os processos da comunicação física para reconstruí-los ao redor de processos que impõem novos códigos de comunicação. Essa operação

de destruição-reconstrução aparece como uma ruptura do caráter livremente interativo da comunicação física, pois os códigos sociais – isto é, os modelos de organização e os modelos de representação da comunicação – capazes de transformar o caráter estruturante da nova técnica de comunicação em uma comunicação interativa a distância não foram inventados ainda. O domínio do código social da técnica de telecomunicação diferencia mais as ferramentas de telecomunicações das ferramentas telemáticas do que a ausência ou não de um artefato informático que estrutura a mensagem. O domínio desse código só existe atualmente para o telefone e o fax⁶. É a razão pela qual inclui-se a videoconferência na categoria de ferramentas telemáticas, apesar de realizar-se em “linguagem natural”. Tal classificação será necessária sempre que o uso desse meio seja dominado pelas imposições de formalização da troca sobre as quais repousa, isto é, até que um código social transforme essas imposições em uma nova prática interativa de troca a distância.

A diferença entre ferramentas de telecomunicação e ferramentas telemáticas é ao mesmo tempo forte – o peso de uma imposição de formalização prévia da troca – e frágil, porque tende a se deslocar constantemente apesar de fazê-lo lentamente.

À medida que implicam uma formalização prévia bastante forte do processo e/ou do conteúdo da comunicação, as ferramentas telemáticas são instru-

mentos privilegiados do agrupamento de trabalhos. A formalização prévia da comunicação respeita o caráter hierarquicamente prestabelecido do processo de cooperação. Uma vez estabelecida a divisão do trabalho, a coordenação pode ser feita por ferramentas telemáticas. É o caso dos programas “*workflow*”, que organizam um modo seqüencial de tratamento de documentos seguindo uma ordem e funções previamente prescritas (o leitor de um documento não poderá, por exemplo, modificar seu conteúdo). A realização da divisão do trabalho supõe uma definição rigorosa das tarefas e dos métodos, para que a atividade coletiva seja executável e seus resultados controláveis pelos processos telemáticos automatizados. Essa situação prevalece em dois casos: numa relação mandatário/subcontratante ou numa organização interna com forte estruturação hierárquica.

Numa situação de cooperação complexa, as interações fogem em grande parte a toda formalização prévia do processo e/ou do conteúdo das trocas informacionais. O uso de ferramentas de telecomunicação e os encontros pessoais são indispensáveis. A cooperação nas atividades de pesquisa e de desenvolvimento é um exemplo. Ou a cooperação se funda em módulos de pesquisas e de desenvolvimento muito separados, e isso corresponde ao caso precedente, ou a cooperação implica em interações freqüentes durante a atividade segundo uma seqüência *a priori* aleatória – dependente da imposição de sentido –, e as ferramentas de telecomunicações se

6 Foi necessário aprender a “falar” ao telefone para que ele se transformasse em um meio de trocas interativas. O fax só soma outro código familiar, o da fotocópia, ao do telefone. Daí seu sucesso como meio de comunicação “natural”. Outro uso começa a encontrar seu código social no interior de certos coletivos de trabalho: o correio eletrônico.

impõem junto com o deslocamento das pessoas para regular a coordenação da atividade.

Associam-se, portanto, agrupamento de trabalhos e ferramentas telemáticas, por um lado, e cooperação complexa e ferramentas de telecomunicação, por outro. Quais são os esquemas de localização correspondentes a essas duas configurações?

O agrupamento de trabalhos é uma atividade de compartilhamento da informação deslocável, na medida em que, estando formalizado, o processo de cooperação é executável a distância. As ferramentas de telecomunicação se encarregam dos eventuais ajustes. O desenvolvimento de *software* é um exemplo muitas vezes citado desse tipo de atividade (Cf. Datar, 1992, pp. 105-116). É necessário restringir, ainda, o campo deslocável às “operações de estrutura de programa e de exploração de fácil modelagem” (Datar, 1992, p. 113). Três condições devem ser cumpridas:

- uma sólida estruturação hierárquica da atividade (externalização do tipo terceirização ou organização hierárquica interna);
- uma diferença salarial bastante incitativa;
- um nível de formação suficiente da mão-de-obra, quando se tratar de trabalho especializado.

A homogeneidade linguística das zonas ligadas não é uma condição absoluta, mas, facilitando a divisão das informações, ela seleciona as zonas candidatas para o deslocamento.

No final, o deslocamento do agrupamento de trabalhos orientar-se-á de maneira privilegiada para as áreas urbanas importantes de regiões menos desenvolvidas do território nacional ou para as metrópoles urbanas de países da mesma comunidade linguística.

A cooperação complexa pode também ser realizada a distância mediante o uso de ferramentas de telecomunicações ou o deslocamento de pessoas. Mas, ao contrário do agrupamento de trabalhos, as tecnologias de informação e de comunicação exercem pouca influência sobre o deslocamento dessa atividade. As tecnologias de informação e da comunicação atuam efetivamente sobre a divisão espacial do agrupamento de trabalhos, pois, ao automatizar o processo de coordenação, elas o tornam insensível às interações físicas, preservando as vantagens de uma cooperação ordenada seqüencialmente (em tempo real ou diferido). A importância das interações humanas diretas limita, em compensação, a capacidade dessas tecnologias para dissociar espacialmente a atividade de cooperação complexa.

As TIC, portanto, pouco influem na localização dessa atividade. Nesse campo, sua função é a de facilitar a cooperação a distância das unidades já localizadas e não a de incitar a dissociação no espaço de atividades até então concentradas. Assim, as grandes firmas colocam em sinergia seus centros de pesquisa em nível mundial, graças às redes de comunicação. Da mesma forma, as redes de pesquisadores universitários estão em plena expansão. Uma vez estabelecidas as relações de cooperação, por pertencem

cerem a uma mesma empresa ou a uma mesma comunidade profissional⁷, torna-se possível a cooperação a distância, graças às ferramentas de telecomunicações e às viagens para as interações complexas e, de uma maneira complementar, às ferramentas telemáticas para as interações funcionais. Mas isso não influen-

cia a localização das atividades de cooperação complexa, cuja dispersão é comandada por fatores propriamente locais (proximidade dos mercados, dos locais de saber e saber-fazer).

Resume-se a argumentação na tabela seguinte:

Natureza da cooperação, sistemas técnicos e esquemas de localizações

Modos de coordenação	Agrupamento de trabalhos	Cooperação complexa
Processos formalizados	principais	secundários
Interações humanas	secundárias	principais
Sistemas técnicos (dominante)	ferramentas telemáticas	ferramentas de telecomunicação e contatos diretos
esquema de localização	Deslocamento para as áreas urbanas importantes das regiões menos desenvolvidas (imposição lingüística)	Nenhuma modificação no esquema de localização. Desenvolvimento do compartilhamento de informações entre unidades já localizadas

As atividades de serviços

As atividades de serviços são atividades urbanas por excelência. Sua densidade e sua importância refletem, aliás, a hierarquia urbana. Em que medida a localização dos serviços pode evoluir com a difusão das TIC e estar concentrada exclusivamente nas grandes aglomerações ou nos países e regiões mais desenvolvidos? A questão é importante porque os serviços são um fator determinante

da localização das atividades econômicas e da migração dos homens.

A questão da localização dos serviços e de sua relação com as cidades é uma questão complexa (Cf. Bonamy e May, 1994). Como H. Jayet (1993) e J. Gadrey (in Bonamy e May, 1994) sugerem, a localização do serviço depende efetivamente da natureza da relação de serviço (intensidade, frequência e qualidade da troca relacional).

7 Em situação de cooperação complexa, em regra, apenas aqueles que se conhecem previamente ou costumam trabalhar juntos podem cooperar a distância mediante ferramentas de telecomunicações. Não se inicia uma relação de cooperação complexa pelo telefone (e amanhã pela videoconferência); ela somente é mantida por esses meios.

Distinguem-se, com esse critério, dois tipos de atividades de serviços:

- as atividades de intermediação;
- as relações prestadores/usuários.

Examina-se, a seguir, como a localização desses serviços pode ser modificada pelo surgimento de novos meios de telecomunicação, limitando-se a indicações essenciais.

As atividades de intermediação

Essas atividades, cuja função é relacionar agentes, são de dois tipos. Algumas constituem o ambiente das transações de mercado, as restantes socializam recursos informacionais que os agentes criam e/ou compartilham. As telecomunicações modificam o exercício desses dois tipos de atividades.

Uma rede de telecomunicação pode tornar-se o suporte “fora do solo” de funcionamento de um mercado. O mercado financeiro e o mercado das reservas aéreas são as figuras mais conhecidas das praças de mercados eletrônicos, mas há e pode haver muitas outras (mercado dos transportes, de energia, imobiliário, da localização etc.). Como a função de “praça de mercado” é uma função primitiva do sistema urbano – nasce com o burgo –, uma parte do centralismo urbano desapareceria nas redes de telecomunicações. Não concordamos com isso. Primeiro, como já foi sublinhado, os mercados que podem ser totalmente desmaterializados são em número limitado (problema de ordem moral). Segundo, um mercado precisa de uma certa opacidade para poder funcionar. Certas

tentativas de criar mercados eletrônicos fracassaram (ou tornaram-nos desnaturalizados) porque estabeleciam uma forte transparência da oferta. A distância protege os prestadores ao impor aos solicitantes custos de pesquisa de informação. Terceiro, não é pelo fato de certos mercados serem desmaterializados que o centralismo urbano é afetado. Pelo contrário, a desmaterialização das transações financeiras fortalece a posição central de mercado ocupada por Frankfurt, Londres, Nova Iorque, Paris ou Tóquio com esse tipo de transações.

Os mercados não são a única forma de intermediação. A eles devem ser somados todos os processos, mercantis ou não, de relacionamentos entre os agentes, para cooperarem. A proximidade geográfica e a dependência de comunidades profissionais são os vetores tradicionais. As tecnologias de informação e de comunicação são também um poderoso instrumento para colocar os agentes em rede. Tornam mais eficazes os meios tradicionais de estabelecer relação (proximidade geográfica e/ou profissional), mas, sobretudo, ampliam o espectro das cooperações possíveis ao multiplicar a informação sobre os interlocutores potenciais e os meios para se relacionar com eles. O efeito espacial mais interessante das externalidades de redes assim oferecidas situa-se nas cidades pequenas e médias. Os agentes localizados nestas cidades podem se beneficiar de uma informação difundida e dos meios de compartilhar recursos informacionais ou capacidades de tratá-los. As PME de uma região compartilham ou acessam, assim, informações comerciais, jurídicas, científicas ou tecnológicas (bases de dados regionais ou internacionais).

As relações prestadores/usuários

A natureza imaterial do serviço implica um contato direto entre prestadores e usuários para co-produzir ou simplesmente difundir o serviço. Os prestadores de serviços são localizados em função de sua clientela. A oferta de serviços é uma função do tamanho das cidades, o que amplia a capacidade de atração das cidades maiores.

A relação espacial entre prestador e usuário de serviço é, todavia, mais complexa do que uma simples relação de proximidade. Primeiro, todos os serviços não implicam no mesmo modo de organização espacial, pois as interações que os constituem não são da mesma natureza. Conforme a natureza das interações, tipologias devem ser construídas. J. Gadrey (*op. cit.*) propõe uma distinção das relações de serviços segundo o grau de implicação operacional e o grau de controle do usuário. Quanto mais importantes forem a participação operacional e o controle, mais preponderante será, *a priori*, a imposição de proximidade. Segundo, a relação prestador/usuário, através da qual se produz ou se difunde o serviço, é objeto de uma divisão do trabalho bastante similar à divisão do mundo industrial. Esta pode ser decomposta em grandes funções, com a concepção, no início, e a realização da parte operacional do serviço, no final. A. Barcet e J. Bonamy (1983) distinguem ainda, por um lado, os serviços de “fazer” dos serviços de “consultoria” e, por outro, decompõem estes últimos em atividades de identificação dos problemas, de estudos, de consultoria propriamente dita e de realização da consultoria.

Conseqüência: a localização dos serviços, a exemplo dos processos industriais, deve ser examinada como uma dimensão da escolha organizacional (H. Jayet, 1993). É função do grau de diferenciação funcional de sua produção, que depende por sua vez do tamanho das empresas de serviços (mono ou multiestabelecimentos). Os estudos realizados neste campo (A. Mayère e F. Vinot, 1991, F. Djellal, 1993, H. Cunin e C. Mahieu, 1993) convergem para mostrar que as fases iniciais se concentram nas grandes cidades porque aí se encontram, por um lado, os centros de decisão das empresas clientes e, por outro, a mão-de-obra competente necessária. As tarefas mais operacionais e mais técnicas de realização dos serviços são mais disseminadas no espaço, utilizando uma lógica distribuída de “guichet” e uma força de trabalho menos qualificada. A esse efeito inicial se soma um efeito de distância, que protege a área de mercado das empresas locais ou regionais de serviço.

As tecnologias de informação e de comunicação não modificam esse esquema de localização baseado na hierarquia urbana tradicional. Somente o aprofundam. J. Gille (1994) mostra, em particular, como essas tecnologias introduzem uma divisão espacial do trabalho dentro das atividades que coabitam com seu mercado, isto é, **os serviços de proximidade**. Graças a essas tecnologias e aos meios de transporte físico, a agência, que era o local nodal da atividade própria ao serviço de proximidade, pode ser separada em um estabelecimento que é a base do serviço e um “balcão ambulante” que se desloca até o cliente. Segue-se uma expansão das zonas de atração comercial a partir do estabelecimento, cuja localização, liberada de uma

imposição direta de proximidade, está no baricentro da direção do mercado. Simultaneamente, a relação funcional e espacial entre prestador e usuário se inverte ao nível do balcão. Não é mais o usuário que vai até a agência, mas o "balcão ambulante" é que se desloca até o cliente. O "balcão móvel", que está ligado ao estabelecimento por uma rede de telecomunicações, não é mais o mandatário apenas do prestador, mas também do cliente. A tarefa do balcão é efetivamente ajudar o cliente a ajustar a sua necessidade, utilizando possibilidades oferecidas pela comunicação em tempo real com os recursos informacionais do estabelecimento (escolha de um produto de seguro, de uma consultoria em gestão de estoques etc.).

Os efeitos sobre os esquemas de localização são os seguintes:

- liberados da imposição de proximidade física do mercado, os estabelecimentos podem se concentrar geograficamente para usar as economias de escala. Os fatores clássicos de aglomeração (recursos humanos, facilidades) os atraem para as cidades importantes;
- procurando o cliente, o balcão móvel acomoda a localização do cliente e o dissuade de sua mobilidade. O afastamento do cliente não o priva do serviço. Os recursos são centralizados e seu acesso descentralizado.

Esses efeitos nos parecem característicos da própria função das tecnologias de informação e de comunicação na produção e distribuição de serviços. Favorecem a centralização geográfica, pois os outros fatores de aglomeração têm toda a liberdade de fixar, nos locais centrais, atividades transformadas em centrais e liberadas da imposição de proximidade dos mercados. Reforçam, sob este ponto de vista, a função das cidades importantes. Porém, o acesso aos serviços não é por isso mais fraco nas cidades menores. É uma forma de centralização não privativa, supondo-se que todos os outros elementos da função permaneçam os mesmos. O impacto das telecomunicações sobre a localização dessas atividades pode ser resumido pela noção de **centralização distribuída**: centralização dos recursos e distribuição de seu acesso. Isso leva ao reforço de hierarquia territorial, permitindo frear o esvaziamento de zonas rurais e dos níveis inferiores da hierarquia urbana.

CONCLUSÃO

A tabela seguinte recapitula os principais efeitos das telecomunicações sobre a localização dos diversos tipos de atividades informacionais:

Atividade informacional	Forma	Efeito direto sobre a hierarquia urbana	Efeito espacial principal
Entrada de dados	Subcontratação (terceirização)	0	Deslocamento para os países e regiões com baixos custos salariais
Tratamento de massa da informação	Deslocamento de estabelecimento	-	Deslocamento intranacional para as cidades médias
	Teletrabalho	0	Deslocamento intrametropolitano
Compartilhamento da informação	Agrupamento de trabalhos	-	Deslocamento para as cidades médias
	Cooperação complexa	0	Nenhuma modificação de localização
Serviços	Intermediação prestadores / usuários	+	Separação parcial da centralização dos recursos e da população

Obs.: Os sinais - e + significam, respectivamente, uma tendência ao enfraquecimento ou ao reforço da hierarquia urbana, enquanto 0 indica a ausência de efeito direto.

BIBLIOGRAFIA

- ALPAR P., KIM M. "A Microeconomic Approach to the Measurement of Information Technology Value", *Journal of Management Information Systems*, 7(2), 55-69, 1990.
- ARTHUIS J. *Rapport sur l'incidence économique et fiscale des délocalisations hors du territoire national des activités industrielles et de service*, Commission des Finances du Sénat, juin 1993.
- BARCET A., BONAMY J. "Différenciation des prestations de services aux entreprises", *Revue d'Economie Industrielle*, n° 24, 1983.
- BERNDT E.R., MORRISON C.J. High Tech Capital Formation and Economic Performance in US Manufacturing Industries, MIT Working Paper, April 1992.
- BERNDT E.R., MORRISON C.J., ROSENBLUM L.S. High Tech Capital Formation and Labor Composition in US Manufacturing Industries, MIT Working Paper, February 1992.
- BONAMY J., MAY N. *Services et mutations urbaines*. Economica, Paris, 1994.
- BOYER R. *La théorie de la régulation. Un bilan critique*, La Découverte, Paris, 1986.
- CHAMBAT P. *Usages des technologies de l'Information et de la Communication: évolution des problématiques*, Document de travail, IRIS-TS, Université de Paris-Dauphine, 1993.
- CRAIPEAU S. "Le télétravail, quelle alternative?", Communication du séminaire Datar-Iris "Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication et Aménagement du Territoire", Université de Paris-Dauphine, 4 février 1993.
- CUNIN H., MAHIEU C. *Les prestataires de la modernisation industrielle. L'offre de services en technologie dans la région Nord-Pas-de-Calais*, Last-Clerse, Université des Sciences et Technologies de Lille, 1993.
- DATAR. Le télétravail et les nouveaux marchés de la matière grise, Rapport sous la direction d'A. ROZENHOLC, Paris, mars 1992.
- DJELLAL F. *Les firmes de conseil en technologie de l'information comme agents d'un paradigme socio-technique: analyse de leur organisation fonctionnelle et spatiale*, Thèse de Doctorat en Sciences Economiques, Université des Sciences et Technologies de Lille, décembre 1993.
- GILLE L. "Les services de proximité", in MUSSO (1994) 109-122, 1994.
- GOLLAC M., MANGEMATIN V., MOATTY F., DE SAINT-LAURENT A.F. "A quoi sert l'informatique: revue d'études de cas", Miméo, CEE/IRIS/INRA/SERD, 1995.
- GREENAN N., GUELLEC D., MAIRESSE J. Computers and Productivity: French Data Sources and Some Preliminary Evidence, Conference The Productivity Impacts of Information Technology, Charleston, 11-13, november 1993.
- GREENAN N., GUELLEC D. "Organisation du travail, technologie et performances: une étude empirique", *Economie et Prévision*, n° 113-114, 1994.
- FRECHOUH., GREENANN. "L'organisation de la production dans l'industrie",

- Statistiques Industrielles*, n° 43, 1994.
- JAYET H. Services et espace, Document de Travail n° 1/93, CESURE, Université des Sciences et Technologie de Lille, 1993.
- KRUEGER A.B. "How Computers Have Changed The Wage Structures: Evidence from MicroData, 1984-1989", *Quarterly Journal of Economics*, February 1993.
- LEE B., BARUA A. Assessing the Productivity Impact of Information technology in the Manufacturing Sector, Miméo, 1995.
- LUNDEVALL B.A. User-producer Relationships, National Systems of Innovation and Internationalisation" in LUNDEVALL B.A., ed., (1992), *National Systems of Innovation*, Pinter Publishers, London, 45-68, 1992.
- MAY N. "L'aménagement du territoire et le système national urbain: de l'armature urbaine aux réseaux de villes", *Revue d'Economie Régional et Urbaine*, n° 5, 823-832, 1993.
- MAYERE A., VINOT F. *Offre de services et dynamique urbaine en Rhône-Alpes*, Les Dossiers de l'INSEE Rhône-Alpes, n° 42, 1991.
- MERCIER P.A., TOUSSAINT Y. "Les usages" in MUSSO (1994), 83-92. Mission Interministérielle sur le Télétravail (1993), Rapport sous la direction de T. BRETON, Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, Ministère des Entreprises et du Développement Economique, Paris, novembre 1993.
- MUSSO P. ed. *Communiquer demain*, Datar/Ed de l'Aube, Paris, 1994.
- MUSSO P., RALLET A. *Stratégies de communication et territoires*, L' Harmattam, Paris, 1995.
- PETIT P. *La croissance tertiaire*, Economica, Paris, 1988.
- POIRIER C. Le télétravail, Thèse de Doctorat en Sciences Economiques, Université de Paris-Dauphine, 1995.
- PORAT M. The Information Economy, Thèse Ph.D., Stanford University, 1976.
- RALLET A. "Les télécommunications: un facteur de développement régional?", *Revue d'Economie Régional et Urbaine*, n° 1, 97-120, 1993.
- RALLET A. "Délocalisation, télétravail et aménagement du territoire", *Mélanges en hommages à P. Mifsud*, ADICUERR, Poitiers, 1994.
- RALLET A. "La polarisation de l'espace" in MUSSO P. (1995), 1994.
- ROWE F. *Des banques et des réseaux. Productivité et avantages concurrentiels*, Economica, Paris, 1994.
- THIERRY J.P. *La télémédecine. Enjeux médicaux et industriels*, Rapport au Ministère de L' Industrie, des Télécommunications et du Commerce Extérieur, au Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche et au Ministère des Affaires Sociales, de la Santé et de la Ville, Paris, octobre 1993.
- VOLLE M. "Les évolutions technologiques" in MUSSO P. (1994), 65-81, 1994.

(Recebido para publicação em novembro de 1996)

Alain Rallet é pesquisador da Universidade Paris-Dauphine

Cidades e Territórios na “Terceira Itália”: Conflitos Sociais, Políticas Públicas e Novo Empresariado

Giuseppe Cocco

A emergência das redes de Pequenas e Médias Empresas (P.M.E.) nos territórios de algumas regiões italianas, ao longo das décadas de 70 e 80, foi largamente interpretada e comentada. Numerosos trabalhos de porte internacional ressaltaram a importância dessas experiências enquanto laboratórios socioeconômicos do Pós-Fordismo. As abordagens mais interessantes evitaram concentrar-se nas condições meramente econômicas ou industriais de sucesso das redes de P.M.E. na Itália e enfocaram as condições institucionais e sociais próprias dos territórios de proliferação das redes de P.M.E. dos “Distritos Industriais” neomarshallianos, apontados por G. Becattini (1987). Os mecanismos salariais de reprodução da força de trabalho e aqueles, político-institucionais, de regulação dos mercados e de mediação social tornaram-se, corretamente, os principais objetos de pesquisa e reflexão teórica. É a esses esforços teóricos e empíricos que devemos a compreensão das redes de P.M.E. italianas

como realidades econômicas locais que não repousaram apenas sobre a flexibilidade técnico-organizacional, mas, sobretudo, sobre o meio ambiente socio-institucional.

Com efeito, podemos dizer que o modelo italiano da economia difusa e informal é incompreensível sem invocar o papel das instituições que estruturaram a negociação coletiva nas grandes concentrações fordistas e os instrumentos político-financeiros¹ das políticas públicas, locais e nacionais, de acompanhamento dos vastos processos de modernização e reorganização industrial desde a segunda metade dos anos 70. A riqueza dos modelos teóricos das economias locais italianas baseia-se exatamente nessa integração dos dados político-institucionais no quadro da análise econômica e desta última na perspectiva histórica. Ao mesmo tempo, o conjunto dessas contribuições de tipo institucionalista acaba substituindo e

1 mercados políticos locais, redes de bancos e empresas cooperativas, redes de “Bancos de poupança” (*Casse di Risparmio*) controlados pelos poderes públicos locais etc.

marginalizando os determinantes de tipo meramente econômico, como também os de tipo subjetivo e conflitual. As transformações socioeconômicas aparecem como fruto de evoluções históricas longas e sem sujeito ou, no máximo, determinadas unicamente pela relação de

capital. São esses limites metodológicos e teóricos que queremos ressaltar. Trata-se, portanto, de analisar a dinâmica das economias locais a partir das transformações dos conflitos de classe e não da superação destes.

A transformação do dualismo regional e a noção de "Terceira Itália"

As duas principais contribuições teóricas e empíricas à análise das economias locais são as de Arnaldo Bagnasco (1977) e de Sebastiano Brusco (1975; 1977). Abordagens amplamente sintetizadas e difundidas, no nível internacional, pelos americanos M. Piore e C. Sabel no célebre livro *The New Industrial Divide* (1982), ao qual se deve a definição do modelo pós-fordista como o de "Especialização Flexível"; digamos, uma versão acadêmica do propagandístico *Small is Beautiful*.

Arnaldo Bagnasco vinculou o processo de desenvolvimento das P.M.E. inovadoras e dinâmicas à transformação do tradicional dualismo italiano (o que separa, desde a unificação nacional, as regiões do Norte industrializado das do *Mezzogiorno* atrasado), objeto das conhecidas análises de Gramsci sobre a *Questione Meridionale*. Segundo Bagnasco, o dualismo ter-se-ia transformado com a emergência econômica e industrial de um terceiro pólo, constituído pelas regiões do Centro-Nordeste da *Terza Italia*. Brusco já havia apontado o modo original de funcionamento das P.M.E. nessas regiões, onde os governos locais incitaram e privilegiaram esse tipo de iniciativa empresarial, territorialmente

limitada e intimamente ligada à dimensão política regional. Assim, segundo essas interpretações, a "construção social do mercado" (A. Bagnasco, 1988) ganhou espaço no quadro de uma nova articulação dos tradicionais desequilíbrios regionais e, conseqüentemente, do novo papel das estruturas socioculturais que os caracterizavam. A economia periférica, imobilizada entre a economia central do triângulo industrial norte-occidental e a economia marginal do *Mezzogiorno*, encontrou, a partir dos anos 70, um caminho de crescimento específico e original. O desenvolvimento desse novo tipo de P.M.E. seria, portanto, um fenômeno característico da Itália do centro-nordeste, isto é, o resultado do encontro de fatores exógenos (a crise, a rigidez técnico-social das grandes indústrias fordistas) com fatores endógenos (os da "Terceira Itália": da "família alargada" às tradições do artesanato cujas origens remontariam à época do Renascimento). Finalmente, as redes industriais locais constituiriam uma alternativa ao fordismo e se definiriam por um deslocamento do baricentro geointustrial do regime de acumulação: das economias centrais para as periféricas, das indústrias tayloristas para as bacias de pequenos ateliês de artesanato recém-criados.

Nessa perspectiva teórica globalmente unitária, duas sensibilidades específicas emergiram. Por um lado, o intitucionalismo, que poderíamos definir de “sociológico” (Bagnasco), enfatizou as características de laboratório *Veneto*, isto é, o papel decisivo dos determinantes sociais e culturais num contexto político marcado pela hegemonia da cultura católica e do partido político de Centro, a *Democrazia Cristiana*. Por outro lado, o institucionalismo “político” (Brusco) privilegiou a experiência da Região *Emilia-Romagna* e o papel desempenhado nessa região (como na Toscana) pelas políticas públicas e, mais em geral, pela atuação das administrações locais controladas pelo Partido Comunista (em aliança com o Partido Socialista). Quando no *Veneto* “branco” os movimentos espontâneos de desenvolvimento das redes de P.M.E. ocorreram graças às condições estruturais permissivas, que acabaram sobredeterminando as políticas públicas, nas “Regiões Vermelhas” ocorreu exatamente o contrário:

a emergência das economias locais foi sobredeterminada pelas políticas públicas desenvolvidas pelos “partidos operários e populares”, ou seja, pela esquerda. O institucionalismo sociológico privilegia a análise das especificidades socioculturais; o institucionalismo político, no entanto, centra sua atenção no papel das próprias instituições como atores da construção das condições socioeconômicas permissivas do desenvolvimento dos distritos industriais. Longe de se enfrentarem, essas duas faces da mesma abordagem constituíram um discurso teórico e político destinado a sustentar um compromisso entre os dois modelos de eficiência econômica e política representados pelas duas regiões modelo: o *Veneto* “branco” podia unir-se à *Emilia* “vermelha”; as articulações, digamos industrialmente saudáveis, das duas grandes forças políticas nacionais² podiam assim legitimar a perspectiva de um **compromisso histórico** que já constituía o horizonte político italiano dos anos 80.

Estruturas socioculturais e conflitos: os limites das análises institucionalistas da “Terceira Itália”

As teses teóricas e os trabalhos empíricos apresentados acima têm a capacidade sedutora de enxergar a emergência de um fenômeno novo e, sobretudo, de apontar o papel decisivo das dinâmicas extra-econômicas. Corretamente, o social e o político são valorizados como elementos determinantes; os modelos propostos pelos institucionalistas permitiram contrastar, pelo menos em parte, a reação neoliberal e apontar as dimen-

sões tanto sociais quanto políticas das novas combinações produtivas. Mas, atrás de tantos elementos positivos, escondem-se inúmeras ambigüidades. Em particular, por um *escamotage* metodológico, essas teorias e reconstruções históricas jogam pela janela o que acabam de integrar pela porta. Isto é, se os fatores culturais e sociais são invocados como fundamentais, ao mesmo tempo são completamente desvitaliza-

2 D.C. (*Democrazia Cristiana*) e P.C.I. (Partito Comunista Italiano).

dos, mergulhados, como gotas de água, nas correntezas oceânicas do determinismo histórico, dos ciclos econômicos de longo e curto período. Assim, os únicos elementos que poderiam explicar a emergência da economia difusa nas regiões da "Terceira Itália" reconduzem às tradições, à herança de um passado tanto remoto quanto determinístico.

É possível, portanto, formular uma primeira crítica a essas abordagens complementares. De fato, elas não fornecem os elementos para responder corretamente às questões legítimas abertas pela não-homogeneidade das características sociais, políticas e culturais das duas regiões-laboratório. Quer dizer, por que o Veneto "branco e clerical" produziu o mesmo fenômeno econômico industrial que aconteceu na Emilia "vermelha e leiga"? Questão que podemos pois expressar de maneira mais explícita: como explicar o poder generalizador do modelo das "empresas-rede" em realidades sociais, culturais e políticas heterogêneas?

Com efeito, as abordagens intencionalistas explicam a situação social, as relações de força capital/trabalho dos anos setenta, a partir das configurações do conflito social e em particular dos conflitos trabalhistas. Paradoxalmente, os conflitos e as novas figuras da composição de classe não se encontram, por isso, no centro da problemática, senão de maneira puramente ilusória. De fato, a composição de classe e suas organizações sindicais são consideradas apenas como determinações de condições estruturais preexistentes. Assim, a região de Veneza teria sido marcada por uma "forte tradição clerical nos campos, uma forte presença da pequena propriedade camponesa e uma fraca tradição leiga

nas cidades, sobretudo no que concerne os grupos aristocrático-burgueses" (C. Trigilia, 1981). A forte presença do sindicalismo católico, sustentada pela importante subcultura católica, explicaria a fraca dinâmica conflitual em relação às outras regiões. A diferença seria particularmente evidente em relação à *Emilia-Romagna*, onde a base cultural é social-comunista e leiga e, conseqüentemente, os níveis de conflito, bem mais elevados. Assim, no Veneto, o desenvolvimento econômico teria produzido apenas um "efeito de modernização limitado, mesmo em termos de processo de proletarização" (F. Belussi, 1983), portanto de conflitualidade social.

O paradoxo chega ao seu nível mais evidente, nas tentativas de legitimação empírica do discurso teórico, com as análises dos indicadores de conflito trabalhista ao longo do período fordista nas diferentes regiões e províncias italianas. Uma análise quantitativa e superficial parece, de fato, sustentar essa afirmação. Os dados indicam, na região de Veneza, a fraca taxa de sindicalização e, ao mesmo tempo, a hegemonia do componente sindical de orientação católica (a CISL). Mas esses mesmos dados estatísticos não deixam de ressaltar importantes incoerências. Podemos facilmente apontar como a articulação no espaço e no tempo desses dados quantitativos mostra o aparecimento de fenômenos cuja interpretação só pode ser qualitativa. Isto é, a interpretação das dinâmicas sociais não pode limitar-se à avaliação objetiva dos volumes presumidos de conflito. Muito pelo contrário, ela tem de compreender as dimensões subjetivas que, nesse volume, emergiam como elementos tanto heterogêneos quanto fundamentais. Nessa perspectiva, já

podemos tirar algumas conclusões dos indicadores quantitativos, na medida em que, pela periodização socioeconômica, deixamos de interpretá-los segundo a inexpressiva série diacrônica e os tornamos sincronicamente significativos.

Primeiramente, quanto aos componentes do movimento sindical, ressaltaremos que, no começo dos anos 50, o sindicato comunista e socialista (CGIL) era majoritário em toda a região. Somente num segundo momento, o sindicato católico tornou-se majoritário. Dessa periodização das evoluções quantitativas podemos, portanto, tirar duas indicações de ordem qualitativa. Por um lado, não existe uma correlação direta e unívoca entre nível de participação operária nos sindicatos ideologicamente de esquerda e nível de conflito. O período de mais fortes conflitos operários coincide, de fato, com a perda de peso relativo da esquerda e com a emergência, relativa, dos "sindicatos reformistas". Por outro lado, essa mesma hegemonia relativa do sindicalismo católico aparece, no nível da grande fábrica fordista, como uma evolução recente que não pode ser explicada unicamente pelas heranças sociais e pelas tradições culturais, mas pelos fenômenos e pelas mutações que aconteceram no pós-guerra, com a emergência do regime de acumulação taylorista e das políticas econômicas de inspiração keynesiana e de uma nova composição técnica, antes, e política, depois, da classe operária fordista.

No nível das articulações territoriais internas à Região *Veneto*, a taxa de sindicalização e o peso relativo dos diferentes componentes sindicais mostram que as ligações entre cultura, desenvolvimento e conflitos são mais complexas do que

poderiam nos fazer crer interpretações institucionalistas que, apesar da complexidade das referências históricas, aparecem demasiadamente lineares. De fato, a taxa de sindicalização mais alta se observa numa província economicamente marginal (*Rovigo*), onde o desenvolvimento da indústria manufatureira de tipo fordista é o mais fraco da região (e um dos mais fracos no nível nacional). Alguns teóricos da "Terceira Itália" propõem uma explicação desse elemento contraditório atribuindo à Província de *Rovigo* uma tipologia "sócio cultural semelhante à das zonas dominadas pela subcultura social-comunista" (F. Belussi, *ibid.*). Mas, na realidade, é o próprio sentido global dos indicadores quantitativos dos conflitos que está em jogo, como também a própria articulação territorial desses dados cujos esquemas de levantamento são moldados no zoneamento administrativo da região – no seu interior e em relação às outras regiões. Uma articulação geográfico-administrativa dos territórios está longe de levar em conta as dimensões sociais das "bacias" de mobilização das forças de trabalho como espaços socialmente determinados que não cabem nos mapas políticos e administrativos. Por isso, dizer que "o conflito era mais importante nas regiões 'vermelhas'" (Trigilia, 1989) do que nas regiões "brancas" não significa absolutamente nada. A noção formal de "volume de conflitos" não fornece elementos para a interpretação daqueles dados que indicam a intensidade de conflitos alimentados por greves de maior duração, mesmo que o número de participantes seja menor. Ao contrário, a grande participação numérica (com relação à média das outras regiões "brancas") nas greves em *Emilia*, correlacionada com o baixo número de horas

perdas, testemunha uma fraca intensidade conflituosa no nível dos ateliês. As análises quantitativas dos conflitos operários chegam a resultados insatisfatórios, nivelados pela base como em todas as análises dos comportamentos "médios". De fato, "a pesquisa quantitativa, e sobretudo a do tipo econométrico, se concentra sempre sobre os aspectos facilmente quantificáveis" (R. Franzosi, 1986). Inevitavelmente, acabam por perder de vista o contexto histórico das greves, já que elas não são um fenômeno abstrato, implicam em decisões mais ou menos racionais, mais ou menos espontâneas, que fazem apelo às motivações secretas ou manifestas das representações, das esperanças e dos valores dos atores. É por isso que nas greves reencontramos os homens – e não a força de trabalho – e o tempo da vida – e não as cadências produtivas. As estatísticas não dizem nada, ou quase nada, dos comportamentos operários, como por exemplo os movimentos espontâneos, horizontais e subjetivos, que fogem a qualquer quadro de representação de tipo sindical. Em particular, as estatísticas oficiais não fornecem as informações sobre as formas de ação que caracterizam as greves (espontâneas, articuladas, reivindicativas) e sobre suas manifesta-

ções (passeatas nos ateliês, episódios de violência), assim como sobre a gama de ações coletivas dos trabalhadores (baixa intensidade nos esforços de produção, aplicação zelosa do regulamento, recusa das horas extras etc.). A eliminação desses fatores conduz a uma identificação sumária do conflito de classes com uma única expressão que, além do mais, coincide com as formas da sua representação, ou seja, do seu controle institucional.

Na realidade, a análise qualitativa dos conflitos de classe precisa liberar-se de todo constrangimento ideológico; para reforçar este trabalho, podemos lembrar o belíssimo texto de Mario Tronti³ sobre as lutas dos operários americanos no *New Deal*, em particular quando aponta a correlação positiva entre fraqueza ideológica e força operária, entre subjetividade antagonista e renovação teórica. No final das contas, os autores institucionalistas não podiam, de maneira alguma, enxergar o peso específico da autonomia operária e das suas formas de auto-organização e autovalorização, pois lhes faltavam os instrumentos teóricos de análise da composição de classe e das novas formas do conflito no fordismo e na sua crise.

As bacias de mobilização da força de trabalho e os territórios de recomposição política da classe operária

Se é interessante destacar a homogeneidade das taxas de sindicalização sobre o eixo Vicenza-Pádua-Treviso (foi justamente ao norte dessas províncias que se organizou a rede de P.M.E. mais co-

nhecida no mundo, a da Benetton), não podemos por enquanto tirar conclusões definitivas. Em particular, não podemos dizer que esses indicadores de organização sindical são típicos "do tecido produ-

3 The Progressive Era, Postface a *Operai e Capitale*, Torino, 1970.

tivo de uma economia difusa” cujo papel preponderante é o da “matriz cultural católica”, portanto a “forte tendência de mobilização individualista sobre o mercado de trabalho”. Muito pelo contrário, “o efeito da grande fábrica” que, segundo as análises institucionalistas citadas acima, só teria tido importância nas províncias de Verona e Veneza não pode ser analisado em si sem que sejam sublinhadas e compreendidas suas relações íntimas com as realidades sociais das províncias contíguas. Como já dissemos, as bacias de mão-de-obra, seus eixos de mobilidade e os comportamentos subjetivos – as lutas – não se restringem às delimitações administrativas, que são o referencial para os cálculos das taxas de sindicalização. Por exemplo, a sindicalização do Pólo Industrial de Porto Marghera, em Veneza, não se reduz ao espaço fabril; ao contrário, ela marca o (e é marcada pelo) conjunto de territórios – sociais – de mobilização da força de trabalho empregada nas grandes indústrias fordistas. Esse dado só pode ser analisado por meio de uma abordagem qualitativa, isto é, por uma visão de classe dos comportamentos de luta. Só dessa maneira podemos chegar a apontar o papel decisivo das bacias de mobilização da força de trabalho empregada. Nesse sentido, só a análise das configurações subjetivas e autônomas da classe operária – a classe operária entendida não como forma ideológica abstrata nem como composição técnica, força de trabalho, mas como recomposição subjetiva “fora e contra” da/a organização do trabalho⁴ – pode explicitar e explicar a reversão dos fluxos de mobilização da força de trabalho das concentrações fordistas para os territórios que progressivamente se tornavam

espaços sociais de luta e de cooperação produtiva.

Portanto, o “efeito grande fábrica” não era limitado nem geograficamente (às concentrações industriais fordistas) nem sociológica e economicamente (à *marchandisation* das forças de trabalho), mas seguia, ao mesmo tempo, os fluxos de mobilidade de uma mão-de-obra cujas bacias eram tão afastadas das economias de escala fordista, que a sua mobilização ocorria sem os tradicionais processos de urbanização e polarização dos mercados do trabalho. Assim, a realidade social dos pólos de industrialização se difundia ao longo dos eixos de mobilidade da mão-de-obra e se alimentava, por um lado, das formas de subjetivação do operário-massa fordista e, por outro, da especificidade da relação no campo que o caracterizava.

As lutas de massa que essa nova classe operária articulou nos pólos industriais exprimiam níveis de autonomia e de independência cujo principal indicador não era a organização sindical, mas a multiplicação de microconflitos cotidianos que acabavam desarticulando a estrutura disciplinar taylorista. Nos diagramas heterogêneos desses microconflitos assim como nas formas de organização operária horizontal (por exemplo, nas chamadas *Assemblée Autonome*, formas de organização da ação direta, de constituição da autonomia operária, que se afirmaram desde o começo dos anos 70 nos grandes complexos industriais italianos), afirmava-se uma práxis subjetiva que a lógica global da representação reivindicativa, mediatizada pelas confederações sindi-

4 Uma classe operária “thompsoniana”: “que não luta porque existe, mas existe porque luta”, cf. *The Making of the English Working Class*, London, 1963.

cais, não conseguia mais controlar. A fenomenologia dessa constituição da classe contra a sua própria condição de “fator produtivo” não se exprimia unicamente nas formas mais radicais de luta (os arrastões nos ateliês, a violência contra a hierarquia ou a sabotagem), mas, cada vez mais, no “uso operário” das posições de força conquistadas. O exemplo mais significativo é indicado pelo uso operário das grandes greves litúrgicas através das quais as estruturas sindicais procuravam reconquistar o controle da base. Se as organizações sindicais conseguiam construir sua legitimidade por meio dessas greves “nacionais”, esvaziadas de toda possibilidade de ação concreta de conquista de um objetivo que já não fosse esterilizado pelos mecanismos da negociação neocorporativa, o operário-massa usava-as para ampliar sistematicamente suas capacidades de mobilidade nos territórios, para aumentar suas atividades de cooperação social: cooperação social antagonista – lutas para os serviços públicos – e cada vez mais cooperação social produtiva. Progressivamente, é fora da fábrica que a autonomia operária vai procurar afirmar-se, empurrando para o nível mais alto a negação da sua própria existência enquanto mercadoria, determinação alienada da relação salarial.

Os **operários novos**, cujo processo de urbanização havia sido, no segun-

do pós-guerra, propositadamente limitado com o objetivo de conjugar um maior controle “cultural” a um menor custo da reprodução da força de trabalho, apresentavam uma capacidade de resistência imprevista nas greves assim como nos comportamentos difusos de “recusa do trabalho fabril”. Essa figura de operário “camponês”, não urbanizado mas massificado, tinha uma inesperada capacidade de suportar os custos das lutas, graças, em particular, à renda composta de uma família⁵ que, muitas vezes, dispunha de uma pequena propriedade fundiária herdada da reforma agrária que coroou as lutas dos trabalhadores agrícolas dos anos 50. Nesse quadro, a greve podia facilitar e acompanhar, segundo as estações, a mobilização dos operários-camponeses fora da fábrica, nas explorações agrícolas locais ou nas próprias explorações familiares. Quando a relação com a pequena propriedade fundiária não podia ter esse papel, a procura de soluções alternativas ao trabalho fabril alimentava-se pelo desvio da legislação trabalhista, pelo uso intensivo das licenças médicas – ou do seguro desemprego⁶ – para financiar a criação de atividades produtivas independentes: as microempresas.

Essas formas de subjetivação da classe operária fordista explicam, ao mesmo tempo, a intensidade dos conflitos trabalhistas nos pólos industriais da

5 Uma família cuja transformação sociológica não repetiu aqueles fenômenos de decomposição apontados por Park e Burgess in *The City*, Univ. of Chicago, 1925.

6 O seguro desemprego italiano (a *Cassa Integrazione*) nunca chegou a ter um estatuto jurídico comparável aos outros dispositivos europeus. Muito pelo contrário, ele manteve e reforçou sua estrutura hipercorporativista – sendo seu dispositivo ainda regulado por uma lei fascista – num consenso entre sindicatos, governo e grande empresa que o explicita como um mecanismo fundamental de controle da mobilidade social dos operários. Seu desvio, como recurso de financiamento da criação de microempresa, foi o resultado de um alto nível de independência operária.

região – em contradição com os fracos níveis de sindicalização – e o rápido amadurecimento das lutas contra o trabalho fordista na fábrica no sentido de experimentações de recusa ao trabalho territorialmente articuladas. Ora, essa fenomenologia do antagonismo operário era diretamente coroada com “a estrutura urbana tradicionalmente muito dispersa da região. Mesmo no decorrer do período de maior concentração urbana na Itália (os anos 50 e 60) os processos de urbanização não foram importantes” (G. Piccinato, G. de Luca, 1983) nem chegaram aos chamados fenômenos de “conurbação”⁷. Nessa situação, em que a urbanização ultrapassa a dimensão físi-

ca anulando a clivagem histórica campo/cidade, emerge um sistema urbano estendido às redes de infra-estrutura e a um mercado de trabalho de geometria variável, norteado por um nível cada vez mais importante de mobilidade da força de trabalho. Se, numa primeira fase, os pólos industriais aparecem como os verdadeiros agentes planejadores regionais – do território enquanto tecido de infra-estrutura de transporte –, num segundo momento, com a recomposição subjetiva da nova classe operária, o território se torna progressivamente – enquanto tecido social – um formidável instrumento de organização da luta e de constituição da autonomia de classe.

Externalização produtiva, novos sujeitos empresariais e mercados políticos locais

Apesar da riqueza do debate, os modelos institucionalistas não chegam a fornecer uma chave de leitura exaustiva para compreender as dimensões locais e sociais da “Terceira Itália” enquanto fenômeno original e distinto do processo mais geral de reestruturação e desverticalização da grande indústria fordista. Essas aproximações distinguem as divisões geopolíticas que não levam em conta as realidades produtivas e que deixam sem resposta um bom número de questões essenciais. Do ponto de vista da estrutura urbana, poderíamos dizer que essas aproximações seguem o modelo tradicional, modelo baseado unicamente sobre um princípio organizador (a hierarquia) e “sobre a existência de duas únicas forças de orientação: as economias de escala e os custos de trans-

portes”. É justamente esse modelo que postula a “não-superposição das zonas de mercado”. Um dos fatores de difusão das unidades de produção locais – as P.M.E. – teria sido portanto a queda dos custos de transporte em relação ao valor agregado dos produtos e o aparecimento de “vantagens de aglomeração” (R. Camagni, 1990). Ora, contrariamente ao modelo, as zonas de produção e os mercados tenderam a se superpor e a se interpenetrar à rede de fluxos que geram as economias de distrito e as economias de relação (Ibid.). Se uma “Terceira Itália” emergiu ao final dos anos 60 e durante os anos 70, não foi num espaço diferente do das regiões marcadas pela hegemonia da grande indústria fordista (as de Milão e as de Turim). Muito pelo contrário, teríamos que falar

7 Cf. C.B. Fawcett, “British Conurbations in 1921” in *Sociological Review*, XIV, abril 1922, p. 111-112.

da emergência de uma **Outra Itália**, isto é, de um novo paradigma. Na realidade, desde 1975 podíamos constatar o aparecimento, mesmo nas regiões da Itália do Norte-Oeste (as do regime de acumulação "central"), de "zonas de economia periférica", isto é, de redes de P.M.E. O mecanismo gerador dessas formações periféricas era o mesmo nas regiões do Norte-Oeste e nas do Nordeste.

Nessa perspectiva, a compreensão do caráter "local" do fenômeno pode resultar somente de uma impossível distinção "produtivista" dos circuitos de terceirização – e descentralização produtiva – em relação às novas redes de P.M.E. inovadoras e independentes. Portanto, o que é interessante apontar é o papel – novo e geral – dos sistemas periféricos e locais na crise global. A mudança das economias periféricas aconteceu no próprio regime de acumulação, indicando transformações e contradições bem mais vastas do que as regiões-laboratório podiam deixar prever. Muito mais do que rearticular o tradicional dualismo Norte/Sul em um tripé – o das economias centrais, periféricas e marginais –, a emergência das redes de P.M.E. representava uma transformação global que, nessas regiões, era apenas mais visível. As regiões do Nordeste e do Centro foram incorporadas ao próprio regime de acumulação do capitalismo italiano no quadro, por um lado, de um fenômeno mais geral de "contra-urbanização" (ligado à extensão dos efeitos de proximidade e de polarização) e, por outro, de um mais específico (ligado ao papel que a cooperação social produtiva atribuiu aos territórios que incluíam as infra-estruturas dos centros urbanos menores). Esses fenômenos, diretamente determinados pela subjetividade de classe,

"aumentaram os campos da externalidade" (Dematteis, 1990) anteriormente limitados às zonas mais intensamente urbanizadas. Ao mesmo tempo, a interpretação do fenômeno global das empresas-rede, isto é, da socialização do processo de produção determinado pela mobilidade e pela autonomia da classe operária, precisa também de uma definição das novas relações entre P.M.E. e grandes empresas. De fato, a partir da segunda metade dos anos 80, um número crescente de trabalhos empíricos aposta na crise do modelo de "especialização flexível à italiana", tanto em função da emergência de um novo processo de verticalização – a "Quase Integração Vertical" (A. Enrietti, 1988, Alain Lipietz e Danielle Leborgne, 1988) – quanto do aparecimento de formas de "concentração sem centralização" (B. Harrison, 1989). De fato, essas aproximações sucessivas desenvolvem uma crítica de tipo conservador das abordagens institucionalistas e definem o caminho de crescimento das empresas-rede como rearticulação – *ex post* ou *ex ante* – do poder da grande empresa. Elas não chegam à necessária visualização do espaço institucional das mudanças econômicas, isto é, das dimensões locais da economia difusa enquanto dimensões sociais do território. Por isso, essas abordagens críticas não dispõem de uma chave de leitura da evolução das formas de cooperação produtiva que permita discernir as transformações qualitativas dos fenômenos tradicionais de terceirização e internalização produtiva. É pela definição da figura social do empreendedor, que foi o ator do processo de difusão territorial e social das estruturas de produção de riqueza, que é possível apontar o deslocamento paradigmático, mesmo quando novas grandes empresas – do

tipo Benetton – emergem. Essas formas de concentração sem centralização não reproduzem nenhum modo de externalização, muito pelo contrário, elas procedem da **internalização** de redes de atividades produtivas preexistentes. É apenas na análise das transformações, e não nas tentativas de negá-las, que podemos procurar os novos determinantes e os novos sujeitos do conflito.

A chave de leitura encontra-se ao lado do reconhecimento dos vetores subjetivos do fenômeno que qualificam, também, os conflitos novos que nele aparecem. É essa chave que explica as razões que levaram os operários tayloristas das grandes empresas tradicionais a dobrarem a jornada de trabalho, desde o trabalho informal até a criação de sua própria empresa. Nessa perspectiva, os efeitos improváveis das tradições e da sobredeterminação político-institucional trazem menos elementos do que a reconstrução das configurações coletivas e subjetivas dos desejos de promoção social, de valorização do *savoir faire* e da vontade de enriquecimento que amadurecia na força de trabalho fordista. A dimensão “local” aparece, assim, sob um outro enfoque, como o resultado de uma seqüência social: microconflitos operários - reestruturação - fuga do trabalho fabril. É a heteronomia dos processos clássicos de externalização da mão-de-obra, seguida à crise das relações industriais, que está repleta de bifurcações inovadoras, de novas formas de libertação do trabalho fabril, de construção social não do mercado mas das condições de autovalorização da força de trabalho pela experimentação difusa de novas experiências produtivas, pela emergência de um verdadeiro empresariado novo.

Finalmente, a redescoberta da dimensão local, na Itália, é uma das consequências do caráter subjetivo e social de um novo tipo de empreendedor, intimamente ligado às realidades do conflito da grande indústria fordista e à sua crise. As medidas financeiras, institucionais e políticas que acompanharam e tornaram possível esse fenômeno aparecem, portanto, como vetores de financiamento descentralizado e de apoio ao trabalho independente (e informal). Essa finalização dos dispositivos – muitas vezes corporativos – de *Welfare state* ocorreu pela determinação de um verdadeiro “desvio do uso” que permitiu à força de trabalho que fugia à disciplina fabril uma autonomia financeira (mesmo que limitada), sem a qual a transformação do segundo trabalho em atividade de tempo integral não teria sido possível. A eficácia dos “mercados políticos” no nível local, que asseguraram a abertura dos serviços tanto quanto as disponibilidades de crédito aos pequenos empresários, não era independente da dimensão social do “poder” operário que estava constituído em torno das grandes concentrações fordistas. Foi a força da subjetividade operária que deu um novo fôlego ao “mercado político” à italiana. Foi nesse nível de socialização que se deslocou o conflito e que se politizou a organização produtiva. O sistema político italiano, longe de estruturá-lo, foi varrido por esse processo, assim como a figura do empreendedor político do tipo Berlusconi já se encontrava na figura da Benetton, isto é, de uma grande empresa constituída pelas capacidades de internalizar condições produtivas preexistentes.

Bibliografia

BAGNASCO, Arnaldo. *Le tre Italie*, Bologna, 1977.

_____. *La costruzione sociale del mercato*, Bologna, 1988.

BECATTINI, Giacomo (org.). *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, Bologna, 1987.

BELUSSI, Fiorenza, (org.). *Innovazione tecnologica e economie locali*, Milano, 1988.

BRUSCO, Sebastiano. The Emilian Model: production, decentralization and social integration, in *Cambridge Journal of economics*, 6, 1982.

CAMAGNI, R. Strutture urbane gerarchiche e reticolari: verso una teorizzazione, in Curi Fausto e Diappi Lidia (Org.). *Gerarchie e reti di città: tendenze politiche*, Milano, 1990.

CELLA, Gian Primo, REGINI, Marino (org.). *Il conflitto industriale in Italia*, Bologna, 1985.

DEMATTEIS, G. , Modelli urbani a rete. Considerazioni preliminari, in Curi Fausto e Diappi Lidia (Org.). *Gerarchie e reti di città: tendenze politiche*, Milano, 1990.

LIPIETZ, Alain, LEBORGNE, D. L'après fordisme et son espace, in *Les Temps Modernes*, avril 1988.

SABEL, C., PIORE, M. *The New Industrial Divide*, New York, 1982.

TRIGILIA C. *Grandi partiti e piccole imprese. Comunisti e democristiani nelle regioni a economia diffusa*, Bologna, 1986.

(Recebido para publicação em outubro de 1996)

Giuseppe Cocco é professor visitante do IPPUR

Reestruturação do Espaço Industrial no Brasil: Novos Desequilíbrios e a Necessidade de Planejamento Regional*

Hermes Magalhães Tavares

As interações entre atividades produtivas – em especial as da indústria manufatureira – e o espaço territorial parecem evidentes. O que não é claro são as especificidades dessas interações em cada situação concreta. Nesta comunicação, nosso objetivo é examinar o caso específico do Brasil, buscando ressaltar alguns aspectos significativos na relação que se estabelece entre indústria e território, numa perspectiva que incorpora também a dimensão temporal.

O pano de fundo da discussão é a divisão inter-regional do trabalho, questão que, face às dimensões territoriais do Brasil, tem ocupado a atenção de inúmeros analistas. A abundância de estudos, entretanto, não foi capaz de influenciar

na criação de uma política de desenvolvimento regional na escala do país.

Nossa atenção volta-se, de início, para a metrópole de São Paulo e suas transformações em relação a outras regiões do país. A idéia é focalizar o movimento de concentração das atividades produtivas urbanas nessa área, seguido de tendências de desconcentração. Em um terceiro instante, discutimos o sentido dessa desconcentração, trabalhando a hipótese de que se trata mais de um processo de reestruturação do que de despolarização. Em vista disso e de outras questões, como a continuidade de fortes desigualdades sociais e ameaças de desintegração, defendemos a necessidade de planejamento regional.

Concentração e desconcentração industrial

O processo de desenvolvimento desigual no Brasil pode ser analisado de diversas formas. Vamos abordá-lo a partir da pers-

pectiva da concentração industrial em São Paulo. No final dos anos 1960, o Estado de São Paulo, sozinho, concorria

* Este trabalho foi apresentado no Seminário Internacional sobre *Impactos Territoriales de los Procesos de Reestructuración*. Santiago de Chile, julho 1995.

com 58,1% da produção industrial do país, começando a reduzir o ritmo dessa concentração no decênio seguinte.

Por volta de 1920, quando a industrialização avançava em suas primeiras etapas, a produção industrial já representava 30% da do país. Tal concentração, entretanto, não existia desde o começo, isto é, desde os primeiros surtos industriais, no século passado. Em 1881, a julgar pela indústria têxtil, que representava uma parcela considerável da indústria brasileira, o Rio de Janeiro aparecia como primeiro centro manufatureiro do país, com uma produção anual de 8.800.000 metros de tecidos, seguido da Bahia, com 3.559.000 metros, e de São Paulo, com 1.970.000 metros; a produção dos demais Estados era pouco significativa. Em 1889, o número de operários do país era de 54.169 (Simonsen, 1973).

Os dados do Censo Industrial de 1907 indicam ainda a liderança do Rio de Janeiro, com 30% da produção industrial do país, 24% do operariado e

20% do número total de estabelecimentos. O segundo lugar era ocupado por São Paulo, responsável por 16% da produção industrial, seguido do Rio Grande do Sul, com 7%, e de Minas Gerais, com 4%. Naquele ano, o número de operários do país era de 150.841.

Em 1920, esse quadro modifica-se acentuadamente: o Estado de São Paulo aparece como o primeiro produtor manufatureiro – 31,5% da produção industrial do país – e o Estado do Rio de Janeiro reduz sua participação a 28,8%. A concentração industrial em São Paulo continuará a aumentar nas décadas seguintes, atingindo 58,2% em 1970, enquanto a do Rio de Janeiro cairá para 15% naquele mesmo ano (Quadro 1).

Os desníveis na produção industrial no Brasil são mais acentuados quando se raciocina em termos de macro-regiões. De fato, a macro-região do Sudeste contribuía com 58,2% da produção industrial do país em 1907, 66% em 1919 e 80,8% em 1970 (Quadro 1).

Quadro 1

Brasil - Distribuição da Produção Industrial segundo as Grandes Regiões 1907-1970

Regiões	Anos					
	1907	1919	1939	1950	1960	1970
1. Norte	4,3	1,3	1,1	0,6	1,0	0,7
2. Nordeste	16,7	16,1	10,4	9,3	7,7	5,7
3. Sudeste	58,2	66,0	74,3	75,5	78,1	80,8
São Paulo	15,9	31,5	45,4	46,6	54,4	58,1
Rio de Janeiro	37,8	28,2	22,0	21,1	17,3	15,7
4. Sul	19,9	16,2	13,8	14,0	12,5	12,0
Rio Grande do Sul	13,5	11,1	9,8	8,6	6,9	6,3
5. Centro-Oeste	0,9	0,4	0,4	0,6	0,7	0,8
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE - Censos Industriais. Apud Cano (1977) e Diniz (1991)

O rápido crescimento industrial da região de São Paulo e seu entorno apenas indica, mais uma vez, a imensa potencialidade das forças produtivas capitalistas. No imaginário popular, o poderio econômico desse Estado aparece traduzido por expressões como “São Paulo não pode parar” ou “São Paulo, locomotiva do Brasil”.

A força industrial de São Paulo teve origem na economia do café, ou melhor, no “complexo cafeeiro”, que, além da agricultura do café, abrangia outras atividades produtivas, tais como: de transporte, notadamente o ferroviário; bancária; de comércio, inclusive o de exportação-importação; e da indústria (Furtado, 1968; Cano, 1977; Silva, 1977). A partir das décadas de 20 e 30, São Paulo passou a produzir vantajosamente matérias-primas que importava de outras regiões, em especial o açúcar e o algodão do Nordeste (Cano, 1977). Firmava-se, assim, uma estrutura econômica nacional do tipo “centro-periferia”.

A importância da metrópole de São Paulo

A rápida expansão industrial de São Paulo teve como *locus* principal a sua região metropolitana. A melhor forma de expressar o rápido ritmo de expansão de São Paulo seria através da própria evolução demográfica de sua capital. Em 1872, data do primeiro recenseamento demográfico do país, a posição da cidade, no conjunto das capitais brasileiras, era sobremodo modesta, com seus 31.385 habitantes, atrás de cidades como Belém, Porto Alegre e até mesmo Cuiabá.

Nessa altura, como foi observado por Monbeig, a cidade de São Paulo não passava de um simples burgo, em comparação aos maiores centros urbanos da época, isto é, Rio de Janeiro (274.972 habitantes), Salvador (129.109) e Recife (116.671) (Quadro 2). Essa situação muda no último decênio do século XIX. Em 1890, São Paulo já possui 239.820 habitantes e, em 1920, 579.039, ainda longe, porém, do Rio de Janeiro.

Em 1940, a população da cidade de São Paulo passa a 1.326.019 habitantes e, em 1950, a 2.228.110 habitantes. Uma estimativa para 1953 indicava que São Paulo, enquanto metrópole, já havia se tornado a mais populosa do país, com cerca de 3.000.000 de habitantes (Monbeig, 1957).

Se no Estado de São Paulo concentravam-se mais de 50% da produção industrial do país, era na metrópole paulista que se localizava a maior parte da produção industrial do Estado, isto é, 70% (Singer, 1968). Em alguns ramos (metalurgia, transportes, material elétrico e de comunicações, borracha, produtos farmacêuticos, vestuário e calçados, gráfica), essa concentração ultrapassava 80% em relação ao PIB industrial do Estado. A metrópole paulista é, então, o pólo industrial incontestável do país.

A desconcentração industrial

A concentração econômica e particularmente industrial no Estado de São Paulo, que ocorreu de modo tão acentuado, sobretudo nas primeiras etapas da industrialização substitutiva de impor-

Quadro 2

Brasil - População das capitais dos Estados - Anos diversos

Capitais	Anos			
	1872	1890	1900	1920
Aracaju	9.559	16.336	21.132	37.440
Belém	61.997	50.064	96.560	236.402
Belo Horizonte	-	-	13.472	55.563
Curitiba	12.651	24.553	49.755	78.986
Cuiabá	35.987	17.815	34.393	33.678
Dist.Fed. (Rio)	274.972	522.561	811.443	1.157.873
Florianópolis	25.709	30.687	32.229	41.338
Fortaleza	42.458	40.902	48.369	78.536
Goiás	19.159	17.181	13.475	21.223
Maceió	27.703	31.498	36.427	74.166
Manaus	29.334	38.720	50.300	75.704
Natal	20.392	13.725	16.056	30.696
Niterói	47.548	34.269	53.433	86.238
Paraíba	21.714	18.645	28.793	52.990
Porto Alegre	43.998	52.421	73.674	179.263
Recife	116.671	111.556	113.106	238.843
São Luiz	31.604	29.308	36.798	52.929
São Paulo	31.385	64.934	239.820	579.033
Salvador	129.109	174.412	205.813	283.422
Terezina	21.692	31.523	45.326	57.500
Vitória	16.157	16.887	11.850	21.866

Fonte: Recenseamento do Brasil de 1920

tações, no final dos anos 60 começou a flectir. Entre 1960 e 1970, a participação desse Estado no produto industrial do país cresceu menos em relação às décadas anteriores e, a partir desse último ano, reduz-se continuamente: 58,2% em 1970, 55,9% em 1975, 53,4% em 1980, 51,9% em 1985 e 49,3% em 1990 (Quadro 3).

Se considerarmos o produto interno bruto do Brasil, constataremos também uma queda na participação do Estado de São Paulo: de 40% em 1970 passa a 34% em 1985. A taxa de crescimento desse Estado, entre 1980 e 1990, foi de 1% ao ano, inferior à de outros Estados, como o de Minas Gerais (4,6%) e o do Paraná (2,3%) (Thorstensen et al, 1994).

Quadro 3

Brasil - Distribuição da produção industrial segundo as regiões e principais Estados - 1975-1990

Regiões	1975	1980	1985	1990
Norte	1,5	2,4	2,5	3,1
Amazonas	0,7	1,6	1,7	2,0
Pará	0,6	0,7	0,6	0,9
Outros Estados	0,2	0,1	0,2	0,2
Nordeste	6,6	8,1	8,6	8,4
Pernambuco	2,2	2,0	2,0	1,8
Bahia	2,1	3,5	3,8	4,0
Outros Estados	2,3	2,6	2,8	2,6
Sudeste	76,3	72,6	70,9	69,3
São Paulo	55,9	53,4	51,9	49,3
Rio de Janeiro	13,5	10,6	9,5	9,9
Minas Gerais	6,3	7,0	8,3	8,8
Espírito Santo	0,6	0,9	1,2	1,3
Sul	14,8	15,8	16,7	17,4
Paraná	4,0	4,4	4,9	5,6
Santa Catarina	3,3	4,1	3,9	4,1
Rio G. do Sul	7,5	7,3	7,9	7,7
Centro-Oeste	0,8	1,1	1,4	1,8

Fonte : IBGE - Censos Demográficos. Cf. Negri e Pacheco

Esse fenômeno, descrito sucintamente, pode explicar-se pelas necessidades ditadas pela acumulação do capital, no que respeita à expansão do mercado interno, à busca de novas fontes de matérias-primas e à geração de deseconomias externas na metrópole paulista, incluindo os custos de controle ambiental. É oportuno lembrar que, em todos os casos, o Governo Federal desempenhou papel significativo no processo que resultaria na reestruturação econômica em sua dimensão espacial, tal como se observa no presente.

Apesar da ausência de políticas centralizadas de organização do território – como existe em alguns países, como a França –, várias medidas que foram tomadas ao longo de mais de três décadas acabaram contribuindo para a desconcentração, cujos primeiros sinais estão agora sendo percebidos. Entre essas medidas, devem-se mencionar a construção de Brasília, por Kubitschek, que em 1960 transferiu a capital do Rio de Janeiro para o Planalto Central, no interior do país, estendendo a fronteira econômica para a Amazônia e o Centro-Oeste.

Outra medida importante foi a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), por Kubitschek, em 1959, com o objetivo de desenvolver o Nordeste. Essa região havia acumulado perdas em suas relações de troca com o Centro-Sul, face à política de desenvolvimento nacional com base em incentivos à indústria. Essas perdas aumentaram com o Plano de Metas (1956-1961), que concentrou benefícios econômicos nas regiões mais desenvolvidas do país.

A SUDENE implantou uma política de estímulos fiscais e financeiros a indústrias, que foi depois estendida à Amazônia e a outros setores: agricultura, turismo, pesca, reflorestamento etc. Os governos militares mantiveram essa política industrial e executaram programas de modernização no Nordeste e Norte, com a participação de capitais privados do Centro-Sul e do exterior, assim como de empresas estatais (Petrobrás, Eletro-

brás, Telebrás, Vale do Rio Doce etc.) (Oliveira, 1990).

Nos anos 70, a industrialização das regiões periféricas do país passa a basear-se na estratégia de pólos de desenvolvimento e complexos industriais, destacando-se o Pólo Petroquímico de Camaçari, na região metropolitana de Salvador; o III Pólo Petroquímico, no Rio Grande do Sul; e o complexo minerometalúrgico de Carajás, nos Estados do Pará e do Maranhão.

Por outro lado, as necessidades de acumulação dos centros hegemônicos do país explicam a grande expansão dos investimentos em infra-estrutura nas regiões periféricas, principalmente em rodovias e centrais hidroelétricas, os quais atingiram o ápice nos anos 70. O Governo Federal também tomou decisões que influíram na política de interiorização do desenvolvimento do Estado de São Paulo, como veremos mais à frente.

“Desmetropolização”

Um modo de observar as transformações econômicas em sua dimensão espacial, no Brasil de hoje, é através da urbanização. Ao limitarmos a observação desse fenômeno aos principais centros urbanos do país, nas últimas décadas, concluímos, como veremos, que houve um nítido processo de “desmetropolização”.

Paralelamente à industrialização, que se acelera a partir dos anos 30, o Brasil conheceu um rápido processo de urba-

nização e de metropolização, cujas taxas de crescimento ultrapassaram largamente as de crescimento demográfico. Entretanto, no último decênio, há uma queda sensível da taxa de crescimento das metrópoles, em conjunto: entre 1980 e 1991, foi de 1,88% em média por ano, abaixo da taxa de crescimento demográfico do país. As mais baixas foram as do Rio de Janeiro, São Paulo e Recife, respectivamente 0,57%, 1,73% e 1,81% (Quadro 4).

Quadro 4

Brasil - População das Regiões Metropolitanas (em 100 hab.)

Metrópoles	1970	1980	1991	Taxa média anual	
				1970/80	1980/91
Belém	655,9	999,1	1.334,5	4,30	2,67
Fortaleza	1.036,8	1.580,1	2.292,5	4,30	3,44
Recife	1.791,3	2.347,0	2.599,5	2,74	1,81
Salvador	1.147,8	1.766,6	2.472,1	4,41	3,10
Belo Horizonte	1.605,3	2.540,1	2.461,9	4,70	2,85
Rio de Janeiro	7.063,8	9.014,3	9.600,5	2,47	0,57
Curitiba	821,2	1.440,6	1.975,6	5,78	2,91
Porto Alegre	1.531,3	2.231,4	3.016,0	3,84	2,78
São Paulo	8.139,7	12.588,7	15.202,5	4,46	1,73
Total R.M.	22.793,1	34.507,9	42.215,1	37,00	21,86
Brasil	93.139,0	119.002,7	146.154,1	2,48	1,89

Fonte: Emplasa, 1992, Apud Santos (1993)

Esse resultado foi surpreendente, como observam alguns autores (por exemplo, Martine, 1991). Em primeiro lugar, porque contraria a idéia dos anos 70, muito difundida, relativa à expansão demográfica das metrópoles do Terceiro Mundo, que supunha que estas continuariam crescendo por longo tempo, de forma incontrolável. Expressões como "macrocefalia urbana", "crescimento tentacular", foram freqüentemente utilizadas para caracterizar as metrópoles dos países periféricos. Essa preocupação é encontrada até mesmo em autores como Castells, 1974, em seu livro clássico. Para ele, o processo de urbanização latino-americano caracteriza-se pelos seguintes traços: ausência de relação direta entre emprego industrial e urbanização, concentração nas grandes aglomerações sem integração com a rede urbana nacional e aceleração crescente do processo de urbanização. Por isso, era necessário

"distinguir claramente as super-aglomerações dos países subdesenvolvidos das regiões metropolitanas dos países industrializados, sendo, estas, instrumentos de articulação econômica ao nível do espaço" (Castells, 1974).

Na mesma época, esse tipo de tese já era alvo de críticas. Por exemplo, Singer, 1977, polemizando com Castells, formulava o seguinte tipo de questão: por que "macrocefalia urbana?" Em sua opinião, nenhuma razão poderia impedir que uma cidade de 20 milhões de habitantes, em países periféricos, fosse adequada ao processo de acumulação, uma vez que os custos sociais eram sempre socializados através do Estado. A dúvida em relação à tese de Castells era correta. Porém, a resposta correta não fora dada porque não se imaginara, na época, que na periferia o crescimento metropolitano pudesse também ser contido.

A desmetropolização, basicamente como redução do ritmo de crescimento populacional, que se observa hoje no Brasil, não é um fenômeno único, mas, ao contrário, já vem sendo observado em muitos países do Terceiro Mundo.

A desconcentração ou despolarização, tratando-se da metrópole de São Paulo, começou a ser discutida, como hipótese, ao longo dos anos 80 (Richardson, 1980; Azzoni, 1986; Diniz, 1991). Do ponto de vista demográfico, essa hipótese foi confirmada a partir da publicação dos dados do Censo Demográfico de 1991. Por sua vez, as informações relativas à produção industrial exibem um comportamento que tende a confirmar a hipótese da desconcentração. De fato, entre 1980 e 1985, a indústria localizada na região metropolitana de São Paulo teve uma perda relativa de 9,88%: caiu de 34,9% para 27,9%, em relação à indústria do país, e de 62,8% para 56,6%, em relação ao Estado de São Paulo.

Esse fenômeno pode ter duas explicações básicas. Em primeiro lugar, a formação de deseconomias de aglomeração, que são óbvias quando se trata de um meio urbano do porte de São Paulo. Em segundo, as políticas do governo de São Paulo que visam a descentralizar as indústrias para o interior do Estado. Essas políticas, que começaram nos anos 70, foram acompanhadas de outras destinadas a descentralizar a educação superior, criando *campi* universitários em diversas cidades (Campinas, Piracicaba, São Carlos, Ribeirão Preto etc.), a modernizar redes rodoviárias e a fornecer ajuda às municipalidades.

Ao longo dos anos 70, sucessivas medidas do Governo Federal, oriundas

de órgãos de cúpula, tinham por fim conter o crescimento da região metropolitana de São Paulo. Destacam-se, nesse caso: a Resolução 14 do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) e a Resolução 57/77 do Conselho de Desenvolvimento Econômico, que restringiram drasticamente a concessão de incentivos federais às indústrias que pretendessem instalar-se naquela metrópole; e a lei federal n. 6803/80, que estabeleceu esquemas de controle ambiental, definindo, ao mesmo tempo, áreas críticas de poluição. Outras iniciativas da órbita federal iriam reforçar o tecido industrial do interior de São Paulo, a saber:

- a) investimentos estatais nos setores petroquímico e siderúrgico: instalação das refinarias de Paulínea e de São José dos Campos; consolidação do pólo petroquímico de Cubatão; expansão da Companhia Siderúrgica Paulista (COSIPA);
- b) criação do PROÁLCOOL, que incentivou a indústria de bens de capital necessários à produção de álcool;
- c) criação de institutos de pesquisas e centros tecnológicos nas áreas de informática, microeletrônica e telecomunicações em Campinas;
- d) implantação, no Vale do Paraíba, do complexo aeronáutico para fins militares.

Por sua vez, diversos municípios fizeram uso de políticas para atrair investimentos industriais através de isenções de taxas e impostos municipais e da instalação de distritos industriais, as quais também contribuíram para a industrialização do interior paulista (Negri, 1990).

Despolarização ou reestruturação?

No debate a respeito da hipótese da desconcentração industrial de São Paulo, foi feita a indagação se não haveria a possibilidade de reconcentração a médio prazo. Vamos discutir essa questão em dois momentos: primeiro, buscando qualificar tal desconcentração; segundo, trazendo ao debate o aspecto referente à distribuição espacial da pesquisa científica e tecnológica no Brasil.

Desindustrialização e terciarização

É indiscutível que está havendo um processo de desindustrialização da metrópole de São Paulo, notadamente de seu núcleo central, a exemplo do que vem acontecendo em outras metrópoles mundiais. Mas, em que medida a desindustrialização significa, de fato, perda de poder ou de hegemonia?

Se, de um lado, houve deslocamento de indústrias da região metropolitana de São Paulo para sua periferia mais próxima e para os Estados de Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, observa-se que novas atividades dinâmicas desenvolveram-se na metrópole. São atividades que fazem parte do terciário superior, que se expandiu consideravelmente no decênio passado. Entre 1987 e 1990, esse setor cresceu a uma média anual de 9%, enquanto a taxa de crescimento da indústria foi de 1,2% no mesmo período (Araújo, 1993).

Os serviços mais importantes, que são industriais, aumentaram 46% entre

1985 e 1991 (Araújo, 1993). O segundo lugar é ocupado pelos serviços de gestão, planificação, *marketing*, publicidade, assessoria e pesquisa e desenvolvimento. São serviços especializados de apoio à produção e que são típicos das grandes concentrações urbanas. Grande parte deles desenvolveu-se, nos anos 80, em consequência da descentralização das empresas, através de parcerias, com vistas a reduzir custos (Araújo, 1993).

A importância das atividades financeiras na região metropolitana de São Paulo é outro indicador do fato de que essa metrópole continua a desempenhar um papel de comando sobre o espaço econômico nacional. Caso se tome como indicador o valor dos cheques descontados do país, constata-se que a participação do Estado de São Paulo passa de 39,5%, em 1980, a 45%, em 1993, enquanto a da metrópole do Rio de Janeiro cai de 27,6% para 18,2%, nos mesmos anos. Nesse período, a metrópole de São Paulo aumentou sua participação de 33% para 37,7%.

Outro dado significativo: em 1982, São Paulo era, no Brasil, a aglomeração urbana de onde partia o maior número de comunicações para o exterior: 6,4 milhões, contra 4 milhões do Rio de Janeiro. Bem distante, vinham as cidades de Porto Alegre (500.000), Brasília (300.000) e Belo Horizonte (300.000). A cidade de São Paulo, sozinha, concorria com 43% do volume total das chamadas realizadas no tráfego telefônico internacional do país (Durant et alli, 1992).

O que os dados empíricos parecem evidenciar, portanto, é que ao mesmo tempo que ocorre o processo de desindustrialização, a metrópole paulista vê expandirem-se rapidamente as atividades do terciário moderno – tal como ocorreu com as grandes metrópoles mundiais. O que é mais indício de reestruturação econômica em sua dimensão espacial do que perda de vitalidade, denotando também a emergência do trabalho produtivo imaterial.

Distribuição espacial da pesquisa em C & T

Os impulsos para superar o paradigma de produção fordista resultaram em um novo padrão de desenvolvimento, que, no plano tecnológico, centra-se na microeletrônica, na informática, nos novos materiais, na química fina e na biotecnologia. São esses os principais componentes tecnológicos da revolução industrial que está em curso. Essa confere, portanto, às atividades de alta tecnologia – e às áreas onde se concentram, isto é, os meios inovadores – um caráter basilar. Por isso, mais do que em qualquer outra época do capitalismo, ciência e tecnologia assumem, na atual, um caráter estratégico.

Nosso propósito, neste item, é verificar as áreas do país onde há maior concentração de C & T e de produção baseada em tecnologias de ponta. Essa tarefa não é muito fácil, pois só recentemente os órgãos especializados (os do Ministério da Ciência e da Tecnologia e as Secretarias Estaduais de Ciência e Tecnologia) começaram a produzir de forma sistemática algumas estatísticas sobre esse setor.

Para a nossa finalidade, a informação mais confiável e também bastante significativa é referente ao número de doutores nos cursos de pós-graduação no país, fornecida pela Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). A distribuição do número de doutores por grande região é a seguinte: Sudeste, 73,0%; Sul, 12,7%; Nordeste, 8,8%; Centro-Oeste, 3,9%; e Norte, 1,6%. São Paulo, sozinho, conta com 50,7% dos doutores, seguindo-se, bem abaixo, Rio de Janeiro, com 15,2%, Rio Grande do Sul, com 7,5%, Minas Gerais, com 6,7%, Brasília, com 3% e Pernambuco, com 3% (Quadro 5). Essa distribuição corresponde, grosso modo, à importância dos *campi* universitários existentes no país.

As atividades de alta tecnologia estão também concentradas na região Sudeste, destacando-se, uma vez mais, o Estado de São Paulo. Pelo menos três grandes centros urbanos do interior do Estado e suas respectivas áreas de influência notabilizam-se por concentrarem atividades de tecnologia de ponta: São José dos Campos, Campinas e São Carlos.

São José dos Campos fica a 100 km de São Paulo e a população de sua área conurbada é de cerca de 300.000 habitantes. O conjunto de atividades de tecnologia de ponta e de base tecnológica localizado nessa área confere-lhe uma situação de pólo tecnológico, face à forma como ali se articulou universidade, pesquisa/indústria e ao seu dinamismo. Seu núcleo de base foi o Centro Tecnológico da Aeronáutica (CTA), criado em 1947, que funciona em uma área de 2.000 ha. A partir dele, outras unidades foram instaladas:

- O Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA), criado em 1950 nos moldes do MIT, que já graduou mais de 3.000 engenheiros, muitos dos quais criaram suas próprias empresas;
- O Instituto de Pesquisas Espaciais (INPE), criado em 1961, em cujos projetos encontra-se o de desen-

volvimento e fabricação de satélites, atuando só ou em associação com outros países. Conta com mais de 1.000 funcionários e mantém cursos de Mestrado e Doutorado.

O CTA dispõe ainda dos seguintes institutos: o Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento (IPD) e o Instituto de Estudos Avançados (IEA).

Quadro 5

Brasil - Número de Doutores nas Universidades em Cursos de Pós-Graduação segundo Regiões e Estados - 1993

Regiões e Estados	Números Absolutos	%
Norte	289	1,58
Amazonas	139	0,76
Pará	150	0,82
Nordeste	1.600	8,76
Maranhão	4	0,02
Piauí	5	0,02
Ceará	266	1,46
Rio Grande do Norte	148	0,81
Paraíba	319	1,75
Pernambuco	554	3,04
Alagoas	33	0,18
Sergipe	4	0,02
Bahia	267	1,46
Sudeste	13.325	73,00
Espírito Santo	72	0,39
Rio de Janeiro	2.776	15,21
Minas Gerais	1.220	6,68
São Paulo	9.257	50,72
Sul	9.326	12,74
Paraná	533	2,92
Santa Catarina	415	2,27
Rio Grande do Sul	1.378	7,55
Centro-Oeste	712	3,92
Mato Grosso	30	0,16
Mato Grosso do Sul	43	0,24
Goiás	90	0,49
Brasília	549	3,03
BRASIL	18.252	100,00

Esse conjunto, o CTA e seus institutos, possuía um total de 7.000 pessoas no início desta década (Medeiros, 1992). Entre os trabalhos desse complexo de C & T, deve-se destacar o protótipo do avião "Bandeirantes", desenvolvido pelo IPD na década de 60. Para desenvolver o projeto em escala industrial, foi criada a Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER), que chegou a fabricar 4.000 aparelhos, tornando-se um importante construtor no *ranking* mundial (Droulers, 1990). Várias outras empresas foram criadas e se vincularam a esse complexo de base tecnológica e de tecnologia de ponta. O número total de empregos por elas mantidos era de cerca de 10.000, antes da atual onda de privatizações no país.

O Governo Federal – para atender a interesses estratégicos – foi responsável pela implantação das unidades do complexo de C & T de São José dos Campos, efetuando grandes investimentos, embora distribuídos por várias décadas. Com a queda na demanda externa e a política de "Estado mínimo" predominante no Brasil, as atividades de base tecnológica de São José dos Campos vêm enfrentando grave crise.

Entre 1991 e 1992, várias entidades públicas e privadas reuniram-se para buscar soluções que fossem capazes de reanimar a economia da região. Foram elas a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico do Estado de São Paulo, a Associação Comercial e Industrial de São José dos Campos, a Prefeitura Municipal de São José dos Campos, o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de São Paulo (SEBRAE/SP), o INPE, o CTA e a UNIVAP. Desse movimento, resultou a

criação da Fundação Pólo Tecnológico do Vale do Paraíba, com os objetivos específicos de uma entidade desse tipo, entre os quais a construção e manutenção de uma incubadora de empresas (Medeiros, 1992).

Campinas é atualmente um dos maiores centros urbanos do Brasil, com uma população de cerca de 1.000.000 de habitantes, e um dos maiores centros manufatureiros do país. A existência de duas grandes universidades – a UNICAMP, criada na década de 60, e a PUC – que contam, juntas, com 1.470 doutores, e de centros de pesquisas públicos e privados, confere a Campinas importante vantagem comparativa. Como resultado dessa conjugação de C & T na região de Campinas (83 municípios), consolidou-se um pólo de indústrias de tecnologia de ponta em informática, microeletrônica, química fina e telecomunicações.

A UNICAMP criou, em 1976, a Companhia de Desenvolvimento Tecnológico (CODETEC), empresa voltada para pesquisa, desenvolvimento e industrialização, atuando atualmente em química fina.

A gestão do pólo tecnológico cabe ao Centro de Apoio à Tecnologia de Campinas (CIATEC), por iniciativa de professores das áreas tecnológicas da UNICAMP, com a participação da Prefeitura (70% das ações) e da UNICAMP (30% das ações). De um total de 44 empresas, em 1991, 80% possuíam até 100 empregados e 20%, mais de 100, dos quais 4%, mais de 500 (Medeiros, 1992).

Em São Carlos, a 225 km de São Paulo e uma população em torno de

200.000 habitantes, reuniram-se condições favoráveis ao florescimento de tecnologias de ponta. Em 1953, a USP ali criou um *campus* avançado, e o Governo Federal instalou a Universidade Federal de São Carlos, no final dos anos 60. Os dois *campi* deram prioridade às ciências exatas, salientando-se a Escola de Engenharia e o Departamento de Física da USP, com as especialidades de óptica e fibras *laser*, e o Departamento de Novos Materiais da UFSCAR. Essas duas universidades, juntas, contam com 521 doutores.

Em função dessas vantagens, foi criada, em 1984, a Fundação Parque Tecnológico de São Carlos, que em 1991 reunia 51 empresas de alta tecnologia, nas áreas de novos materiais: óptica, informática, instrumentação, mecânica de precisão e química fina. Essas empresas, em conjunto, faturaram naquele ano aproximadamente 30 milhões de dólares, cifra superior ao orçamento da Prefeitura de São Carlos, estimado em 20 milhões de dólares (Medeiros, 1992).

A necessidade de planejamento regional

O contexto do movimento da economia brasileira em sua dimensão espacial, cujos traços gerais procuramos estabelecer, requer que resgatemos a idéia de planejamento. No caso do Brasil, isso se justifica ainda mais tendo em vista a persistência dos grandes desequilíbrios econômicos e sociais entre regiões e Estados e as recentes propostas de separatismos e fragmentações (existem no Congresso Nacional vários projetos de constituição de novos Estados).

O relacionamento entre as universidades e as empresas parece ser bastante forte, como observam alguns autores (Medeiros, 1992, e Droulers, 1990). Tudo isso nos permite caracterizar São Carlos como um meio inovador de fato.

Existem projetos de incubadoras e parques tecnológicos implantados ou por implantar nas universidades federais dos Estados do Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro. No Nordeste, estão nesse caso apenas Pernambuco e Paraíba (o pólo tecnológico de Campina Grande é dos mais antigos do país).

A conclusão a que se chega é de que as atividades de C & T e de tecnologia de ponta estão concentradas nos Estados do Sudeste, notadamente em São Paulo e no Rio de Janeiro. Uma possível retomada do desenvolvimento econômico, ao valorizar sobretudo a inovação tecnológica, poderá conferir vantagens comparativas às áreas daquela região que estão à frente nesse terreno.

O Brasil, como já se mencionou antes, contou com uma experiência inovadora de planejamento regional voltada para a região periférica do Nordeste. A estratégia da SUDENE, que guardava uma nítida preocupação social num enfoque de conjunto, e não apenas setorial, foi substituída, durante os governos militares, por uma política de ação restrita ao setor industrial. Mesmo esse modelo limitado à industrialização entrou em declínio a partir da segunda metade

dos anos 70. Sua aplicação a outras regiões (Norte, Centro-Oeste e Sul) colheu resultados ainda mais restritos, com alguma exceção para a região Norte. É digno de nota, contudo, o fato de que um país tão extenso e com tantos problemas regionais, como o Brasil, nunca tenha chegado a ter uma política de desenvolvimento regional para o conjunto de seu território.

Por outro lado, no Brasil, tanto as frustrações em relação ao planejamento, depois de sua fase promissora, na década de 60, quanto o uso que dele fez a ditadura militar como componente de seu projeto de mando, e também a crescente preocupação com as questões ambientais, fizeram com que o planejamento perdesse a atração e o interesse que antes despertava nas forças progressistas. Finalmente, o predomínio das idéias neoconservadoras pôs fim ao que ainda restava nesse terreno. É curioso observar, entretanto, que não é esse quadro que se encontra nos países capitalistas desenvolvidos. Convém, nesta última parte do trabalho, fazer uma breve menção a algumas experiências internacionais em planejamento do território. Nesse sentido, tomamos os exemplos de dois países, França e Japão, e o da Comunidade Econômica Européia.

Desde o imediato pós-guerra, a França conta com políticas de desenvolvimento regional, destinadas a reduzir os desequilíbrios regionais, traduzidos na forte predominância econômica, populacional e cultural de Paris em relação ao resto do país. Importante reforma institucional de 1982 tornou a região uma instância de poder, permitindo às coletividades territoriais administrarem-se através de conselhos eleitos livremente.

Essa reforma possibilitou a descentralização do poder – cuja estruturação centralizada existia desde a Revolução Francesa –, conferindo às regiões atribuições relativas ao desenvolvimento regional. Ao mesmo tempo, as transformações que se processavam nas economias capitalistas centrais deixavam claro que as atividades econômicas portadoras de tecnologias de ponta constituíam-se naquelas de maior dinamismo, exercendo, portanto, a liderança nos processos de acumulação. As políticas regionais passaram, por isso, a dar prioridade às “novas tecnologias”. Não só na França como em quase todos os países “centrais”, a promoção das novas tecnologias assume importância considerável nas políticas regionais, no início do último decênio, como observa Aydalot. “A orientação das ações de desenvolvimento para as atividades de alta tecnologia é considerada como arma absoluta. Praticamente todos os projetos de Planos de regiões elaborados na França em 1983 previam uma especialização nas novas tecnologias” (Aydalot, 1985).

O autor enumera – o que na época era ainda uma novidade – os vários tipos de iniciativas: “desenvolvimento de universidades científicas e de laboratórios de pesquisas públicos orientados para a pesquisa e as aplicações nos domínios os mais recentes; criação de centros de tecnologia a partir das universidades, de institutos regionais de tecnologia, de parques das ciência” (Aydalot, 1985).

Enfim, ocorre a conjugação de vários órgãos e atores, produzindo uma nova sinergia. Mas Aydalot apressa-se em observar que “tais políticas são, no essencial, de origem nacional, mesmo se iniciativas coletivas locais (instituições

regionais, associações comerciais...) possam coordená-las." (Aydalot, 1985).

De fato, apesar da descentralização na França, o Estado tem ainda grande responsabilidade na repartição dos meios de P & D entre as coletividades territoriais, cabendo-lhe estabelecer as parcerias com as regiões e as empresas, através de contratos de plano. Como resultado da conjugação de esforços do Estado central e das coletividades territoriais, foram criados vários "tecnopolos", localizados em diversos pontos do país, sobressaindo-se o de Sophia-Antipolis, em Nice/Cannes, o de Grenoble e a cidade científica Paris-Sud.

O desenvolvimento desigual no Japão, sobretudo na fase de intenso desenvolvimento do último pós-guerra, gerava grandes problemas, do ponto de vista territorial, que podem ser assim resumidos: concentração excessiva em três grandes metrópoles; existência de regiões pouco desenvolvidas (Hokkaido, por exemplo); e concentração insuficiente, bem como emigração potencial, nas regiões intermediárias (entre os dois tipos anteriores).

Desde 1952, seguindo as diversas etapas do planejamento nacional, o Governo Japonês pôs em prática políticas de desenvolvimento regional, numa seqüência não muito distinta daquela dos países europeus afetados pela segunda guerra mundial. Ou seja, modernização das indústrias de base e deslocalização de indústrias; políticas de pólos de desenvolvimento; e, por fim, o plano para a implantação de tecnopolos (1981).

Inspirados sobretudo no modelo de Silicon Valley, os planejadores regionais

do MITI (Ministério do Comércio Internacional e da Indústria) propuseram, em 1980, o plano para a implantação de 19 tecnopolos. Trata-se de uma estratégia de desenvolvimento das regiões intermediárias ou em atraso, capazes de construir cidades apropriadas onde a indústria, a pesquisa-desenvolvimento, a atividade universitária e a habitação pudessem de fato integrar-se. É esse o sentido do termo "tecnópolis" usado pelos japoneses, o qual evoca ao mesmo tempo tecnologia e *polis*, visando a síntese do desenvolvimento científico e industrial e do desenvolvimento urbano.

As regiões acolhidas pelo MITI, a partir da combinação de sete critérios, seriam beneficiadas com grandes ajudas públicas tanto do governo central quanto das prefeituras, a saber: benefícios fiscais e financeiros, infra-estrutura para a instalação, incluindo terrenos e rede de informação ultramoderna. Este último ponto seria resolvido pelo programa "Teletopia" ("Teleporto") do Ministério das Telecomunicações.

Finalmente, cabe fazer uma rápida menção à União Européia (UE). Devido à sua natureza institucional, a Comunidade teve, desde o início (Tratado de Roma), como um de seus objetivos "assegurar o desenvolvimento harmonioso" – das economias dos Estados membros –, "reduzindo a diferença entre regiões ricas e o atraso das menos favorecidas". Com esse fim, dois tipos de intervenção são dignos de nota. Em primeiro lugar, a ajuda às regiões européias mais necessitadas, através do Fundo de Desenvolvimento Econômico Regional (FEDER). Em segundo, a articulação do tratamento das questões regionais através de consultas periódicas

aos Ministros do Planejamento Regional e ao Conselho Regional, que reúne representantes das próprias regiões.

Voltando ao Brasil, a questão que, sem rodeios, se propõe é se o problema das disparidades regionais pode ser deixado por conta do jogo das forças de mercado, em nome dos princípios neoliberais, os quais, por parte dos países centrais, ficam mais no plano do discurso.

Sem dúvida, as possibilidades de solucionar as desigualdades regionais são muito limitadas. Mesmo porque elas têm a idade do próprio capitalismo. Vista segundo a disjuntiva concentração-desconcentração, tal questão pode ser situada nos albores mesmo da Economia Política. Na visão de Petty, por exemplo, o sistema econômico mais adequado à acumulação deveria ser o mais concentrado territorialmente, se possível em um único grande centro urbano, pois assim se poderia reduzir ao máximo os “circuitos econômicos”. Segundo Cantillon, a redução desses circuitos – geradores de eficiência – seria fruto da desconcen-

tração ou da descentralização territorial (Dockès, 1969). Mais tarde, essa mesma questão, considerada sobretudo do ponto de vista político, cindir-se-á radicalmente jacobinos e girondinos, na Revolução Francesa. Os jacobinos (centralistas) condenarão os girondinos pelo crime de serem federalistas (descentralistas). Na França, com respeito às questões territoriais, a esquerda manteve-se, por longo tempo, centralista, até a década de 1970, quando aderiu à descentralização girondina e permitiu a reforma socialista de 1982 (lei Deferre). Segundo esta, as coletividades territoriais administram-se livremente, só que entre elas e o Estado continua presente a figura do prefeito, representando o poder central...

Em todos os países, as questões econômicas e políticas entre o “centro” e as “periferias” permanecem no primeiro plano. Pensar essa questão, não como uma disjuntiva entre as partes, mas como novos acordos que possam ser feitos entre elas, parece ser uma tarefa também para os planejadores regionais brasileiros.

Bibliografia

- ARAÚJO, M.F. Trajetória econômica e espacial da metrópole paulista. São Paulo em perspectiva, abr./jun. 1993.
- AYDALOT, P. *Economie régionale et urbaine*. Paris, Economica, 1985.
- AZZONI, C.R. *Indústria e reversão da polarização no Brasil*. São Paulo, IPE/USP, 1985.
- CANO, W. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. São Paulo, Difel, 1977.

CAPES. *Situação da pós-graduação*, 1993. Brasília, CAPES, 1994.

CASTELLS, M. *La question urbaine*. Paris, Maspéro, 1977.

(Recebido para publicação em julho de 1996)

Hermes Magalhães Tavares é professor adjunto do IPPUR.

Reestruturação Produtiva e Competitividade no Brasil

Rosélia Piquet

Existe hoje a opinião generalizada de que este final de século se constitui em um ponto de inflexão da história moderna. Autênticas mutações estruturais ocorrem no plano internacional dando origem a uma situação nova a partir dos anos 70. Irrompem no cenário mundial novas forças de integração e desagregação, em que fortes tendências tanto para a globalização quanto para a regionalização se manifestam, e o Estado-nação vê restringida sua capacidade de

tomada de decisão diante da transnacionalização da produção.

A maioria esmagadora das tentativas de interpretação da realidade social contemporânea situa no centro da análise este novo cenário internacional, e os pesquisadores, que têm como campo privilegiado de reflexão as mútuas relações entre sociedade e espaço, buscam desvendar a lógica espacial que vem substituindo a atual.

Competitividade e reestruturação industrial

O conceito de competitividade pressupõe concorrência, rivalidade, conflito. Em economia, o conceito é utilizado tanto no plano empresarial (competitividade microeconômica) como no plano do Estado-nação (competitividade macroeconômica).

A competitividade implica, portanto,

tensão entre os agentes sociais, quando referida ao plano interno de um país, e tensões entre sistemas produtivos, no que respeita ao mercado internacional. A crescente busca em manter, ampliar ou conquistar posições competitivas no mercado internacional resultou na chamada "nova competição". Esta apresenta caráter sistêmico, pois resulta de uma

combinação de múltiplos fatores e não se reduz à competitividade das empresas, sendo fortemente condicionada pelo ambiente macroeconômico (taxa de inflação, estrutura tributária, política salarial etc.), pela existência de infraestrutura econômica (sistema portuário, energia etc.), assim como pela presença de uma infra-estrutura técnico-científica e educacional.

As importantes mudanças tecnológicas e organizacionais que ocorreram, nas duas últimas décadas, nos pólos de expansão do capitalismo envolveram significativas mudanças na estratégia de atuação das empresas e levaram os países a mudar suas políticas e estratégias. A aceleração do progresso tecnológico, com o desenvolvimento e difusão de novas tecnologias, tem-se refletido em maior eficiência, em melhor qualidade,

na introdução acelerada de novos produtos e serviços e, ainda, na criação de novos mercados.

O novo padrão tecnológico-institucional, sendo radicalmente diferente do anterior, em pelo menos três pontos ameaçaria a atratividade da instalação de novas plantas industriais nos países periféricos:

- a redução da participação dos salários na estrutura dos custos;
- a menor participação das despesas com energia, insumos e matérias-primas naturais;
- a diluição das vantagens decorrentes das economias de escala, face à progressiva flexibilização dos processos de fabricação.

Como se encontra o quadro brasileiro

Crise e degradação do mercado brasileiro

As transformações tecnológicas e as mudanças organizacionais dos países centrais coincidiram com um período de marcante estagnação e crise da economia brasileira.

É imenso o abismo que separa a sociedade brasileira das sociedades desenvolvidas em matéria de equidade e de incorporação das massas aos padrões contemporâneos de consumo, tendo em vista que:

- a rápida industrialização no pós-guerra não se traduziu em salários reais crescentes senão para um conjunto restrito de trabalhadores;
- a forte migração rural-urbana e inter-regional atuou como um freio permanente à subida dos salários de base;
- a não ocorrência de reformas institucionais distributivas – dentre elas a reforma agrária e a reforma urbana – manteve e reforçou a injustiça social;

- a dissipação dos recursos das políticas públicas não auxiliou a reversão dos fatores estruturais de desigualdade;
- a rápida urbanização e a metropolização acumularam imensas carências básicas em termos de habitação, saneamento, transportes e saúde;
- o desemprego combinado com a inflação galopante dos anos 80 expropriaram os rendimentos monetários das camadas de baixa renda.

Hoje, o Brasil possui uma restrita elite de altas e médias rendas (10 milhões), uma classe média relativamente pequena (15 milhões), uma classe trabalhadora pauperizada (80 milhões, incluindo as suas famílias) e um estamento marginalizado de miseráveis (40 milhões de indivíduos).¹

A degradação do mercado interno brasileiro nos anos 80 e no primeiro triênio dos anos 90 sinalizou numa direção diametralmente oposta ao que ocorria nas sociedades desenvolvidas: ao invés de seletividade e de exigências crescentes de qualidade por parte dos consumidores, o mercado interno pauperizado absorveu com tolerância bens e serviços de baixo preço e reconhecidamente de baixa qualidade.

Seria, contudo, um engano achar que a estagnação levou o parque industrial do país para o abismo. A indústria brasileira ainda é a mais moderna da América Latina, e as condições objeti-

vas da economia continuam sendo razoáveis.

Além do mais, a disponibilidade de recursos permite que o Brasil expanda significativamente o mercado interno de massas e, de forma simultânea, o seu intercâmbio com o resto do mundo. Isto é, não existe o dilema entre crescimento do mercado interno e atividade exportadora. A inserção do país no sistema econômico mundial deve ser compreendida como um mecanismo auxiliar para o desenvolvimento econômico.

As mudanças espaciais

A política de modernização conservadora, levada a cabo no período de autoritarismo militar (1964-82), provocou profundas transformações na estrutura e na forma da ocupação do território, sendo seus principais traços:

- os mais distantes recantos do território nacional tornam-se interligados por complexas redes viária e de telecomunicação, o que permite a incorporação de localidades urbanas de porte considerável em todos os pontos do território nacional;
- o país passa a dispor de um parque industrial integrado setorialmente, capaz de ser posto a serviço de diferentes estratégias de crescimento;
- enquanto a estagnação da década de 80 congela a distribuição espacial da indústria de transformação, tal não se dá com a in-

1 Coutinho, Luciano e Ferraz, J.C. (Coord.) *Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira*. São Paulo, Papirus, 1994, p. 102.

dústria extrativa mineral e com a agropecuária;²

- diminui o volume das correntes migratórias rural-urbanas, que amortece o ritmo de crescimento das cidades, e a tendência à concentração metropolitana cede relativamente;³
- modifica-se a dinâmica de crescimento interurbano, e as cidades pequenas e médias passam a apresentar taxas de crescimento populacional mais elevadas que as grandes metrópoles;
- a estrutura intrametropolitana torna-se crescentemente fragmenta-

da e novas formas de segmentação se manifestam nas pequenas e médias cidades;

- altera-se o conteúdo social das aglomerações urbanas com o aumento da participação dos membros da família na força de trabalho, com a substancial ampliação das atividades informais e com a queda vertiginosa na oferta de serviços públicos e equipamentos de uso coletivo.

É nesse quadro socioespacial que irão ocorrer as transformações impostas pelo novo padrão tecnológico-organizacional.

Reestruturação industrial e tendências da distribuição das atividades econômicas

Na fixação de horizontes de longo prazo, a pergunta que se formula é: como realizar transformações e ajustes que ataquem, simultaneamente, os desequilíbrios estruturais internos e externos?

Não é trivial o desato de conciliar a dupla expansão do mercado interno e das exportações. Significa dizer que a sociedade brasileira deve fazer frente ao mesmo tempo a dois grandes problemas:

- 2 O processo de mudança espacial da produção agropecuária no período 1980/87 se deu principalmente pelo avanço da produção nas áreas de cerrado do Centro-Oeste (taxa de crescimento de 71% no período) e na fronteira da região Norte (taxa de 58%), contra um crescimento de 36% de São Paulo. Na produção mineral, no período de 1980/84 houve significativo avanço na região Norte (minério de ferro das minas de Carajás), na Bahia (que passa de uma produção de 4% para 16% da produção nacional) e no Estado do Rio, que, graças à extração de petróleo na bacia de Campos, salta de 2,3% para 48% do VTI da indústria extrativa mineral. Campolina Diniz, C. e Lemos, M.B. *Dinâmica regional e suas perspectivas no Brasil*. In: Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas, vol. 3. Brasília, IPEA/IPLAN, 1990, p. 176.
- 3 A redução do fluxo rural-urbano na década de 80 seria o resultado não somente do processo de minifundização decorrente da crise econômica, mas também da redução do estoque absoluto de população rural, provocada pelas migrações anteriores e ampliada pela queda da fecundidade. Martine, George et alli, *A urbanização no Brasil: retrospectiva, componentes e perspectiva*. In: Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas, vol. 3. Brasília, IPEA/IPLAN, p. 132.

o da situação social e o da atualização tecnológica de seu parque industrial.

Com 150 milhões de habitantes e cerca de US\$ 2.700 de renda *per capita*, o Brasil representa um dos maiores mercados do mundo, e esta é a principal

vantagem competitiva do país. Se as dimensões do mercado interno representam a principal vantagem competitiva do país, o baixo dinamismo apresentado na última década pode ser considerado um dos maiores obstáculos à competitividade da indústria no momento atual.

Brasil - Emprego e PIB industrial, exportação, importação e investimento 1987 - 1992

Discriminação	Unidade	1987/89	1993	1993/87-89
Emprego industrial	milhões de pessoas	6,12	4,81*	- 21,2%
PIB industrial	índice	100	94,5*	- 5,5%
Exportação	US\$ milhões	31.465	38.810	+ 23,3%
Importação	US\$ milhões	15.973	25.706	+ 60,9%
Investimento	% PIB	23,2	19,2*	- 17,2%

* Estimativa

Fonte: FIBGE e BACEN (Apud Coutinho e Ferraz, p. 33)

Embora não tenham ocorrido renovação e atualização extensiva do parque industrial, a estratégia defensiva de racionalização de produção, que teve início nas empresas líderes e ainda está em processo de aprofundamento e difusão por praticamente toda a indústria brasileira, evitou a desindustrialização e pode ser considerada um sucesso quando se

compara o Brasil a outros países da América Latina.

A busca de melhorias técnicas pode ser aquilatada pelos dados levantados pela pesquisa realizada pela Confederação Nacional da Indústria - CNI -, abaixo indicados:

Brasil - Conhecimento e implantação da ISO 9000 - 1993

Setores	Desconhecem	Em estudo	Em implantação	Certificado obtido e/ou solicitado
Agroindústria	69,8	24,5	5,8	0,0
Química	22,9	37,5	33,4	6,3
Metalurgia	0,0	22,2	38,9	38,9
Bens de capital	15,0	45,2	27,4	12,3
Material de transporte	12,3	31,6	47,4	8,8
Eleto-eletrônicos	0,0	25,0	41,7	33,4
Fiação e tecelagem	16,7	57,4	26,0	0,0
Vestuário e calçados	77,9	21,2	0,9	0,0
Papel e celulose	13,2	39,5	39,5	7,9
Mobiliário	76,3	23,7	0,0	0,0

Fonte: CNI, 1993, p. 11

As considerações apresentadas a seguir, e que visam apenas a delinear os contornos gerais da competitividade estrutural da indústria brasileira, são baseadas no *Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira*. Os 34 setores estudados foram agrupados em três conjuntos: Setores com Capacidade Competitiva, Setores com Deficiências Competitivas e Setores Difusores de Progresso Técnico.⁴

Os Setores com Capacidade Competitiva apresentam, em geral, níveis elevados de eficiência produtiva e excelente desempenho no comércio externo. Além de se beneficiarem da ampla base de recursos minerais, agrícolas, florestais e energéticos disponíveis no país, possuem boa capacidade de gestão de processos, escalas técnicas adequadas e elevado grau de atualização tecnológica de equipamentos.

Setores com Capacidade Competitiva

Complexo agroindustrial	óleo de soja café suco de laranja
Complexo químico	petróleo petroquímica
Complexo metalmeccânico	minério de ferro siderurgia alumínio
Complexo celulose e papel	celulose papel

Fonte : Coutinho e Ferraz, *Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira*, p. 261

Esses setores são os principais responsáveis pela geração de divisas na economia brasileira: o país detém liderança internacional indiscutível em minério de ferro; responde por mais de 70% das exportações mundiais de suco de laranja concentrado; é ainda o maior

produtor e exportador mundial de café; na siderurgia, as exportações atingem cerca de 30% do comércio internacional de semi-acabados; apresenta bom desempenho, mas não liderança, na petroquímica e na produção de papel e celulose.⁵

4 A então Secretaria de Ciência e Tecnologia da Presidência da República (hoje Ministério da Ciência e Tecnologia) contratou em 1992, com o apoio do Banco Mundial, um consórcio integrado por 13 instituições, lideradas pela Unicamp e UFRJ, para realizar o Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira. Foram examinados em detalhe 33 setores industriais, bem como os principais fatores estruturais condicionantes da competitividade. Os trabalhos foram coordenados por Luciano Coutinho (UNICAMP) e João Carlos Ferraz (UFRJ), e seus resultados foram publicados em *Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira*. São Paulo, Papirus, 1994, 510 pp.

5 Coutinho e Ferraz, *Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira*. op. cit. passim.

A capacidade competitiva desses setores, entretanto, está concentrada principalmente em produtos padronizados, de baixo valor agregado, e que enfrentam excesso de oferta mundial e estagnação de mercados, o que significa preços declinantes no comércio internacional.

Os Setores com Deficiências Competitivas são aqueles que têm a maior parte da produção realizada por empresas

pouco competitivas. Estão incluídos nesse grupo tanto os setores em que empresas de elevada competitividade convivem com empresas pouco capacitadas, como os setores em que todas as empresas apresentam deficiências competitivas. A maioria dos setores compreendidos neste grupo está voltada para o mercado interno, que, como já apontado anteriormente, não tem representado estímulo à competitividade.

Setores com Deficiências Competitivas

Complexo agroindustrial	abate; laticínios
Complexo químico	fertilizantes
Complexo metalmeccânico	automobilística; autopeças
Complexo eletrônico	bens eletrônicos de consumo
Complexo têxtil	têxtil; vestuário; calçados de couro
Complexo materiais de construção	cimento; cerâmicas de revestimento; plásticos para construção civil
Complexo papel e celulose	gráfica
Extracomplexo	móveis de madeira

Fonte : Coutinho e Ferraz, Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira, p. 311

Práticas de cooperação horizontal, como a formação de pólos regionais ou outras formas de aglomeração geográfica e/ou tecnológica da produção, são pouco frequentes, e é excessiva a verticalização da estrutura industrial, implicando perdas de especialização e ociosidade em atividades produtivas.

Os Setores Difusores de Progresso Técnico são os mais ameaçados pela prolongada crise econômica brasileira. Exatamente por estar vinculado à incorporação de inovações tecnológicas na indústria em geral, esse conjunto de setores, mais que qualquer outro, depende da realização de investimentos.

Setores Difusores de Progresso Técnico

Complexo eletrônico	informática; telecomunicações; automação industrial; <i>software</i>
Complexo químico	fármacos; defensivos agrícolas
Complexo metalmeccânico	máquinas-ferramenta; máquinas agrícolas; equipamentos para energia elétrica
Extracomplexo	biotecnologia

Fonte : Coutinho e Ferraz, Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira, p. 357

Cabe destacar, ainda, que o custo de reestruturação industrial e o atraso tecnológico aumentaram exponencialmente para a economia brasileira ao longo dos últimos anos. Isso ocorre como resultado da interação da crise crônica do mercado interno e da aceleração do progresso tecnológico em nível mundial.

Diferentemente da experiência de outros países, em que a industrialização foi acompanhada por significativo esforço em P&D por parte de firmas locais e pela constituição – de forma articulada com a indústria – de uma infra-estrutura de serviços tecnológicos, a industrialização brasileira não exerceu pressão direta significativa sobre a oferta interna de tecnologia.

Assim, no Brasil, o setor público constitui-se na principal fonte de recursos para C&T, responsável por cerca de 80% dos dispêndios nessa área. Houve, contudo, em áreas específicas, um significativo número de experiências bem-sucedidas. Entre elas, salientam-se as realizadas pelas empresas estatais nas indústrias aeroespacial, nas de telecomunicações, de petróleo, de energia elétrica e de siderurgia, e por algumas empresas privadas nos segmentos de ligas especiais e de automação bancária.

Na promoção das condições sistêmicas da competitividade industrial, os sistemas de infra-estrutura física e de prestação de serviços essenciais à atividade econômica – transportes, energia e telecomunicações – têm papel crucial ao proporcionar as chamadas externalidades às empresas que operam no país. No caso brasileiro, o colapso dos mecanismos de financiamento não apenas

reduziu ao mínimo os novos investimentos, como, principalmente, tornou precária a conservação dos sistemas já existentes.

Analisar as possíveis tendências da distribuição espacial para a indústria não é tarefa simples, fundamentalmente porque implica indagar os desígnios da economia nacional, a intensidade que uma reestruturação produtiva poderia assumir e os impactos setoriais de um processo dessa natureza. Além do mais, implica examinar as alternativas de política econômica e, em especial, os desenhos viáveis para as estratégias de desenvolvimento urbano e regional.

Nas condições atuais da sociedade brasileira, as seguintes condições de restrição a um processo de alterações radicais na distribuição da produção estariam presentes:

- a reconversão industrial pela qual as empresas terão que passar (novos investimentos no interior da mesma planta) e o comprometimento do gasto público com a recuperação da infra-estrutura social, impedindo a abertura de novas frentes de investimento;
- a perda de importância das empresas estatais, que no período anterior se constituíram em instrumentos de ação do Governo Federal, o qual implantara unidades produtivas em locais e regiões em que dificilmente a iniciativa privada estaria disposta a investir;
- a tendência de reforço à concentração espacial da produção decorrente da oferta de produtos e

processos que estão emergindo do novo ciclo mundial de inovações tecnológicas, pois alguns deles, como a química fina e os novos metais, tenderão a localizar-se junto ao parque industrial já instalado, e outros, como a microeletrônica, têm forte preferência pelo ambiente metropolitano;

- a redução do raio de ação de políticas federais regionalmente redistributivas, tendo em vista o dispositivo constitucional que repassou maior parcela de recursos às administrações estaduais e municipais.

Nessa linha de raciocínio, é claro que o próprio Estado de São Paulo ainda possui claras vantagens relativas que poderão promover a expansão industrial na região através das indústrias mais dinâmicas. O processo de “desconcentração” que se observa é um espraiamento das unidades produtivas por uma área geográfica mais extensa do que a até então ocupada.

Em termos industriais, é importante diferenciar os comportamentos setoriais.

É possível que uma série de indústrias de bens intermediários e intensivas em recursos naturais continue a ter um desempenho favorável na periferia nacional. Ou seja, as indústrias compreendidas nos “Setores com Capacidade Competitiva”, a exemplo da produção mineral no sul do Pará; da produção de alumínio no Maranhão; de celulose no Espírito Santo e sul da Bahia; e da química e petroquímica no Nordeste (sobretudo na Bahia).

Para os setores da agroindústria e de bens de consumo leves, a dimensão continental do país abre possibilidades para o crescimento localizado dessas atividades, mesmo em segmentos de menor competitividade, como são os casos da indústria de malhas em Santa Catarina, de calçados no Rio Grande do Sul e do parque têxtil do Ceará.

Especificamente para o caso da produção dos bens duráveis e de capital, a perspectiva de manter um grau mínimo de produtividade coloca limites ao seu crescimento na periferia nacional. Isto é, não se deve esperar um espraiamento significativo, pelo menos no horizonte que se pode divisar no momento.

Bibliografia

- BODDY, M. *Reestruturação industrial, pós-fordismo e novos espaços industriais: uma crítica*. In: VALLADARES, L., PRETECEILLE, E. (org.). *Reestruturação urbana: tendências e desafios*. Rio de Janeiro: Nobel/IUPERJ, pp. 44/58.
- CAMPOLINA DINIZ, C., LEMOS, M.B. Dinâmica regional e suas perspectivas no Brasil. In: *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília: IPEA/IPLAN, v. 3, pp. 161-199, 1990.
- CARLEIAL, Liana. A questão regional no Brasil contemporâneo. In: LAVINAS, L., CARLEIAL, L., NABUCO, R. *Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil*. São Paulo: ANPUR/HUCITEC, 1993. pp. 35-58.
- CASTELLS, M. La economía informacional, la nueva división internacional del trabajo y el proyecto socialista. In: *Socialismo del Futuro*, n. 4, pp. 73-89, 1991.
- COUTINHO, L., FERRAZ, J.C. (Coord.) *Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira*. S. Paulo: Papirus, 1994. 510 p.
- GONÇALVES, Reinaldo. *Ô abre-alas - a nova inserção do Brasil na Economia Mundial*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. 175 p.
- JARAMILLO, S., CUERVO, L.M. Tendências recentes e principais mudanças na estrutura espacial dos países latino-americanos. In: VALLADARES, L., PRETECEILLE, E. (orgs.) *Reestruturação urbana*. Nobel/IUPERJ, 1990. pp. 103-109.
- MARTINE, G., DINIZ, C.C. Concentração econômica e demográfica no Brasil: recente inversão do padrão histórico. In: *Revista de Economia Política*, v. 11, n.3, pp. 121-134, jul.-set. 1991.
- NEGRI, B., PACHECO, C.A. Mudança tecnológica e desenvolvimento regional nos anos 90: a nova dimensão espacial da indústria paulista. In: *Espaço e Debates*. São Paulo: NERU, ano XIV (38), 1994. pp. 62-77.
- PIQUET, R. Descaminhos da moderna industrialização brasileira. In: PIQUET, R., RIBEIRO, A.C.T. (orgs.) *Brasil, território da desigualdade*. Rio de Janeiro: Zahar/Fundação Universitária José Bonifácio, 1991. pp. 33-44.
- _____. *Reestruturação do espaço regional e urbano no Brasil - o papel do Estado e dos grandes investimentos*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1993. 77 p.
- SCOTT, A. J., STORPER, M. Indústria de alta tecnologia e desenvolvimento regional: uma crítica e reconstrução teórica. In: *Espaço e Debates*. São Paulo: NERU, 1988. 8 (25) pp. 30-44.
- STORPER, M., WALKER, R. *The capitalist imperative: territory, technology and industrial growth*. New York: Basil Blackwell Inc. 1989. 279 p.

(Recebido para publicação em junho de 1996)

Rosélia Piquet é professora titular aposentada do IPPUR

Conflictos Ambientales Locales y Profundización Democrática¹

Francisco Sabatini

En una evaluación a primera vista, es posible reconocer tanto razones de esperanza como otras de desaliento con respecto a las posibilidades que tienen los profesionales y las ONGs comprometidos con valores de igualdad y solidaridad social de contribuir a la profundización democrática de nuestras sociedades. Entre las primeras destacan la movilización de la sociedad civil durante las últimas décadas; y entre las segundas, el desencanto y apatía de la población con la política y el establecimiento de una alianza entre estado y economía corporativa a expensas de la sociedad civil.²

La política latinoamericana tiende a "encapsularse" en los afanes comparti-

dos entre estado y economía corporativa por la competitividad y la inserción económica internacional, dejando a la población librada a lo que el "chorreo" pueda darle.

La democracia parece sobrellevar una crisis profunda, siendo una de sus manifestaciones más visibles y notorias el distanciamiento de la población respecto de la política formal y de los políticos (Garretón, 1995; Mires, 1994; Franzé, 1994; Moisés, 1994). Sin embargo, al mismo tiempo el régimen democrático se ha impuesto en todo el continente. Esta es la paradoja central de la democracia en nuestros días, paradoja que se manifiesta con especial

1 Versión modificada del trabajo "Local Environmental Conflicts: Opportunities for Radical Planning" presentado ante el seminario "Planning and the Rise of Civil Society (A Symposium Celebrating the Planning Career of John Friedmann)", Universidad de California, Los Angeles, Abril 11-13, 1996.

2 Por sociedad civil entenderemos aquella esfera de las relaciones sociales que permanece fuera del alcance del estado y la economía corporativa y que está compuesta por estructuras de socialización (la familia, principalmente), asociaciones (especialmente las voluntarias) y movimientos sociales o de formación de opinión pública (Friedmann, 1992; Cohen y Arato, 1994).

fuerza en América Latina. Será el tema de la primera sección.

El argumento central del presente trabajo es que estos cambios en los regímenes y cultura política representan un contexto favorable para la acción de profesionales y ONGs en pos de la emancipación de los más pobres y de la profundización democrática. El argumento será referido a un área de problemas y tensiones que parece encerrar posibilidades especialmente interesantes: la de los conflictos ambientales locales (CALs).

Los CALs se están multiplicando debido a las nuevas inversiones productivas, la importancia de la explotación de recursos naturales en las exportacio-

nes, la mayor conciencia ambiental y el crecimiento demográfico. En la segunda sección discutiré casos de CALs que hemos estudiado en los últimos tres años en Chile.

En la tercera sección se identifican, en la forma de tensiones existentes, algunos espacios de libertad claves que proporcionan los CALs a los profesionales comprometidos con el cambio. El argumento de fondo es que, por tratarse de conflictos distributivos más que de meros conflictos ambientales, los CALs abren la posibilidad de recuperar para la política latinoamericana su gran tema perdido — el nervio de su futuro lo mismo que de su pasado —: las desigualdades sociales y la distribución de la riqueza.

Paradoja democrática y sociedad civil en América Latina

La sola estabilidad democrática actual plantea una paradoja si se considera cuál ha sido la historia del continente hasta no hace mucho: una sucesión de gobiernos emanados de elecciones y de golpes de estado. Bolivia es un ejemplo claro: el largo ciclo de inestabilidad y de populismo abierto por la revolución nacionalista de 1952 parece haber llegado a su fin con la recuperación de la democracia en 1982 y con la implementación de una estrategia económica neoliberal desde 1985.

Una posible explicación es que se trataría de una nueva forma de colonialismo, de imposición de soluciones desde fuera por las naciones poderosas del Norte, de la misma forma como se ha impuesto el modelo económico neoli-

beral. El ideario democrático se manifiesta, a nivel internacional, como un movimiento de "intolerancia" con los regímenes no democráticos que justifica incluso intervenciones militares como la de Haití.

Sin embargo, esta explicación no da cuenta de las movilizaciones sociales contra la corrupción y en favor del saneamiento democrático. Los presidentes Fernando Collor de Brasil y Carlos Andrés Pérez de Venezuela no pudieron terminar sus periodos presidenciales como efecto de juicios por corrupción respaldados por una enérgica movilización de la sociedad civil. La población también ha respaldado los procesos de purga y saneamiento democráticos en otros países, como México, Colombia y

Ecuador. Hay ex-presidentes y políticos destacados encarcelados, procesados o buscados por la justicia en varios países.

En estas movilizaciones de la sociedad civil se mezclan objetivos pro-democráticos con otros, como la lucha contra la corrupción y la influencia de las mafias de la droga, o la defensa de los derechos humanos. En Chile ha sido condenado y encarcelado el que fuera director de la policía política del régimen de Pinochet en su etapa más represiva, sin duda uno de los hombres políticamente más poderosos del país.

Sin la vigilancia activa de la sociedad civil estas situaciones habrían sido impensables. ¿Qué está detrás de este despertar de la sociedad civil latinoamericana? Por de pronto, está ocurriendo algo bastante más profundo que la simple aceptación de una moda democratizadora internacional. Hay un cambio cultural en marcha que, teniendo mucho en común con lo que está ocurriendo en el mundo, presenta especificidades latinoamericanas.

Cinco factores que parecen estar impulsando este cambio en la cultura política latinoamericana, son los siguientes:

a. **La masiva introducción de inseguridad en la vida de la gente.** El deterioro ambiental (y la mayor conciencia sobre el mismo), la llamada "flexibilización" de los mercados de trabajo, la reestructuración de las economías y el debilitamiento del Estado del Bienestar, son todos factores universales de producción de inseguridad

entre la gente. El avance de las mafias de las drogas debe ser considerado una causa de insegurización social característica de América Latina, donde se encuentran las principales zonas productoras de cocaína.³

En el pasado, la inseguridad se equiparaba a la falta de control sobre el mundo natural, y el progreso consistía en controlar nuevos fenómenos y espacios. Era la "economía de frontera", de acuerdo a la terminología de Colby (1991). En cambio, la inseguridad que enfrentamos hoy es básicamente provocada por nosotros mismos. Proviene de la destrucción del medio ambiente — un factor de inseguridad especialmente importante para comunidades pobres de economía primaria, como veremos en los casos chilenos de conflictos ambientales — y de fenómenos como las migraciones y el problema de los refugiados, la corrupción y las mafias, y la inseguridad laboral. Giddens habla de la "incertidumbre manufacturada" (1994).

b. Un segundo factor corresponde al **debilitamiento universal de las ideologías políticas**, lo que en América Latina conduce al retroceso o desaparición de las propuestas de transformación social global que eran parte del panorama político del continente.

c. La **mayor conciencia y capacidad de reflexión crítica de la población** es un tercer factor de cambio en

3 Sin embargo, a pesar de lo serio que es esta amenaza y del grado en que pueda comprometer la recién ganada estabilidad democrática, la lucha contra la droga está alcanzando éxitos inéditos, en parte importante por el respaldo de la población a esta lucha.

la cultura política. El carácter "manufacturado" de la incertidumbre tiene de positivo el promover entre la gente una mayor reflexión crítica sobre la organización social y política que nos hemos dado como seres humanos, sobre nuestras metas colectivas y sobre nuestros valores. Esta reflexión crítica ha sido estimulada por la revolución de las comunicaciones y, en particular, por la "televisión global". La vieja aspiración de Paulo Freire del desarrollo de una "conciencia crítica" entre la gente, especialmente pobre, está encontrando un terreno abonado.

- d. El cuarto factor corresponde al **sur-gimiento de nuevos valores**. No cabe duda que nuevos valores universales se han ido afianzando entre la población de todos los países. Los derechos humanos, la democracia, y el medio ambiente son tal vez los principales.⁴ El valor de "lo propio", de las identidades étnicas y culturales fuertemente asociadas al territorio, también es un valor universal, aunque pueda tener el tono de lo reaccionario. El valor de la felicidad, al punto del hedonismo, es defendido más abiertamente que antes. Se observa una renovada orientación hacia lo lúdico y hacia vivir el tiempo presente. Siendo esta orientación un fenómeno uni-

versal propio de tiempos de crisis (Pronovost, 1989), se refleja claramente entre los latinoamericanos, especialmente entre su juventud.⁵

En general, todos estos valores se han fortalecido como reacciones de las personas contra fuerzas poderosas que han trastocado sus vidas y que los han sumido en incertidumbres de distinto tipo. No se trata de nuevas propuestas de transformación social, aunque estas reacciones puedan favorecerlas.

Hasta no hace tanto, la defensa de estos valores estaba claramente condicionada a cuál fuera la situación en que cada uno se encontrara y cuáles fueran sus inclinaciones ideológicas. En América Latina el respeto a los derechos humanos quedaba explícitamente supeditado a la seguridad nacional (contra el comunismo tanto como contra los países vecinos); la democracia era sacrificada sin mayores inhibiciones en aras de los objetivos de desarrollo económico y social; y la protección del medio ambiente era considerada una moda que importaban las elites intelectuales de América Latina o una nueva forma de control que intentaban las naciones poderosas sobre nuestros países y sus recursos naturales.

4 Las tandas de avisos que intercalan los canales de noticias de la televisión por cable, la que está en rápida expansión en América Latina, están orientados justamente a reforzar los valores democráticos, ambientales y de derechos humanos. Este hecho parece representar un reconocimiento de que son temas que importan a la gente.

5 Los bailes del Carnaval de Oruro en Bolivia, practicados hasta hace pocos años por los estratos sociales más pobres y de unas seis horas de duración cada día, ahora integran a gentes de todas las condiciones sociales y se extienden a doce horas diarias. En Chile, el fútbol profesional, a pesar del pobre nivel que presenta, está convocando a multitudes y sus barras exhiben un nivel de organización inédito. El aumento del número de partidos transmitidos por televisión no ha mermado la asistencia del público a los estadios.

e. La **concentración de la gente en los asuntos que afectan su vida diaria** es un quinto factor que parece estar modificando la cultura política. La salud, la pobreza, el medio ambiente y la delincuencia son, entre otros, los temas que más preocupan a las personas y las familias. Están todos marcados por la incertidumbre y la inseguridad social.

Los cinco factores de cambio señalados — inseguridad, des-ideologización, conciencia crítica, emergencia de nuevos valores y concentración de la gente en sus intereses directos — están facilitando la emergencia de una nueva realidad social y política en América Latina. Aunque el punto de llegada no esté claro, podemos reconocer ciertas tendencias. Las resumiremos en tres.

a. La primera de ellas es el **retroceso de las concepciones instrumentales de la democracia**. La aspiración por la integración social ha sido, sin duda, el sello del patrón cultural latinoamericano, y la idea de democracia llegó a ser equivalente al principio ético de la integración social o de la así llamada “democracia social”. La ciudadanía se llegó a concebir como la reivindicación de “derechos sociales”, tales como vivienda, empleo y salud. Esta visión favoreció una relación de dependencia respecto del estado. Antes que una reivindicación de autonomía “frente al estado” — lo propio de la concepción liberal origi-

nal de democracia —, la democracia pasó a representar la protección de la gente por parte del estado (Faletto, 1992). También la derecha supeditó la democracia política al desarrollo económico, y cuando lo consideró necesario alentó u organizó golpes de estado.

Asistimos a la revalorización entre la población de la idea liberal europea originaria de la democracia y, más específicamente, de la concepción minimalista de la democracia como “conjunto de reglas procesales” que incluyen las elecciones periódicas y las libertades de asociación y de opinión (Bobbio, 1992).⁶

b. **Desarticulación de la matriz política tradicional de América Latina**. El avance de los nuevos valores de la globalización y la consolidación de la estrategia económica neoliberal, están favoreciendo la desarticulación de la vieja matriz política latinoamericana.

Bajo el modelo de desarrollo de “industrialización por sustitución de importaciones”, el estado latinoamericano subsumía a la economía y a la sociedad. Éstas eran hasta cierto punto apéndice del estado, que las controlaba y dirigía su evolución. Era más fácil para un empresario privado lograr ganancias a través de medidas de protección, subsidios o apoyos especiales del estado que compitiendo

6 Por cierto, el retroceso de las concepciones instrumentales de democracia no pone fin al enfoque social de la democracia. La discusión entre los énfasis social o político que se da al concepto y a la práctica de la democracia es universal y puede ser considerada como permanente.

en los mercados. El estado ejercía, además, como empresario: creaba y administraba grandes empresas consideradas estratégicas.

Por otra parte, el estado tendía su manto protector sobre la sociedad reconociendo (y financiando) nuevos "derechos sociales". El modelo latinoamericano de "industrialización sustitutiva" terminó como consecuencia de lo que anticipatoriamente en 1967 John Friedmann denominó "crisis de inclusión": a saber, la incapacidad del estado de satisfacer demandas sociales cuya magnitud y peso político se acrecentaban con la "hiper-urbanización" (Friedmann & Lackington, 1967).

Sin duda, la desintegración de la matriz ha sido acelerada por la adopción del modelo económico neoliberal. Los procesos de privatización, liberalización de mercados, eliminación de subsidios y racionalización del gasto público han ido redefiniendo la relación entre estado y economía, y aquella entre estado y sociedad. Los tres polos han cobrado autonomía entre sí.

La economía corporativa se ha fortalecido y ganado independencia respecto del estado. Desde un plano de mayor equilibrio de fuerzas, estado y economía han establecido una alianza estratégica en pro de la competitividad económica internacional, aunque car-

gada de tensiones políticas. Por su parte, la sociedad ha sido "externalizada" respecto del estado. La protección paternalista ha disminuido o desaparecido, y la población ha quedado librada a las oportunidades que el crecimiento de la economía pueda brindarle.

El populismo, la modalidad de acción política más común y más propia de la vieja matriz política, y el proteccionismo, expresión de la tutela estatal en el área de la economía, están en retroceso en el continente. Queda planteada la duda sobre hasta qué punto la desintegración de esta matriz política implicará también cambios en pautas culturales mucho más antiguas que el modelo de "industrialización sustitutiva", especialmente la que se refiere al rol tutelar que ha tenido el Estado sobre las sociedades latinoamericanas desde el momento mismo de la Conquista. El paternalismo estatal y el centralismo político son realidades culturales, en gran medida heredadas de los conquistadores, que podrían estar iniciando un retroceso.⁷ El deterioro ambiental está conectado con el centralismo político y más adelante veremos cómo los CALs pueden vincularse con la lucha anti-centralista en cada país.

- c. Una tercera tendencia es la **pérdida de contenido social de la política**

7 De paso, el problema pendiente del sincretismo cultural entre lo europeo y lo indo-americano podría sufrir un significativo replanteo. Aunque la globalización favorece las tendencias de homogeneización, también estimula el reforzamiento de las identidades locales. Incluso desde un punto de vista económico las tradiciones organizacionales e institucionales locales pueden constituir la base de estructuras productivas endógenas más competitivas internacionalmente (Storper, 1994). Podemos esperar que el problema indígena latinoamericano resurja con nueva fuerza.

formal y su distancia respecto de los intereses de la gente.

El retroceso de las concepciones instrumentales de la democracia y el ascenso del modelo neoliberal de desarrollo han drenado a la política oficial latinoamericana de parte importante de sus contenidos propositivos, en particular de aquellos referidos a la superación de la pobreza y las desigualdades sociales.

La lucha por el poder y las ambiciones personales ocupan un mayor espacio relativo. Los partidos pierden militantes y se vuelven doblemente cupulares: internamente y con respecto a la base social. Su función de mediación entre el estado y las demandas de la sociedad civil se ha debilitado considerablemente. Aparecen insertos en la máquina del estado y preocupados de la buena marcha de la estrategia económica o de acrecentar sus cuotas de poder, más que de las demandas de la gente. Esta es una tendencia igualmente válida para países en que el divorcio entre ciudadanos y partidos políticos ha sido siempre marcado, como Brasil y Bolivia, o para países con sistemas de partidos más arraigados y estables, como Chile y Uruguay.

La apatía de la población con la política oficial es, de hecho, invariablemente registrada en las encuestas de opinión, aún en casos, como el chileno, que — según Moisés (1994) — cuenta con el sistema de partidos tal

vez más estable y con mayor arraigo popular en el continente.

El “chorreo” ha pasado a ser, en los hechos, la más importante de las políticas sociales de los gobiernos latinoamericanos. Es vociferada por la derecha y tácitamente aceptada por muchos otros, incluso por sectores de la izquierda, especialmente donde éstos se encuentran integrando coaliciones de gobierno, como en Chile y Bolivia.

En la primera mitad de la década de los 90, varios países que crecieron y controlaron su inflación lograron reducir sus niveles de pobreza y desempleo. Sin embargo, fueron resultados muy moderados por cuanto en general ni siquiera lograron revertir el retroceso que significó la crisis de los años 80 (CEPAL, 1995).⁸

La incapacidad del modelo económico neoliberal de combinar crecimiento con redistribución social de la riqueza está acelerando cambios en la cultura política latinoamericana que se inscriben en tendencias mundiales y que han tenido y tendrán como principal actor a la sociedad civil. En efecto, la reemergencia del discurso sobre la sociedad civil está en el corazón del vasto cambio en la cultura política contemporánea (Cohen y Arato, 1994). A pesar de llevar ya cierto tiempo, el ascenso de la sociedad civil es un proceso histórico que aún no ha perdido fuerza ni vigencia (Friedmann, 1996).

⁸ Chile, una economía que exhibe más de 10 años de crecimiento fuerte y estable, muestra una disminución en los índices oficiales de pobreza y de desempleo, pero pérdidas en la calidad de los empleos y polarización social. Siguiendo una tendencia internacional hacia la polarización social (Dahrendorf, 1995), la globalización de la economía chilena ha llevado a este país, con una reconocida tradición de logros sociales, a ser hoy la segunda peor distribución del ingreso del continente después de Brasil (CEPAL, 1995; Naciones Unidas, 1994).

Conflictos ambientales locales y sociedad civil en Chile

La noción autoritaria y verticalista del poder que los latinoamericanos heredamos de los Conquistadores nos hace refractarios a la idea misma del conflicto. Lo entendemos como algo excepcional, que sale del flujo normal de las relaciones sociales, y que debe ser evitado. Las autoridades los ignoran y, cuando no pueden hacerlo más, tienden a resolverlos imponiendo una decisión administrativa.

Aún en periodos democráticos, nuestra habilidad para hallar salidas negociadas y pragmáticas a los conflictos es baja. El desafío actual que los CALs nos plantean en América Latina no está referido, por lo mismo, tanto a las técnicas de negociación — que concentran la preocupación de los profesionales de naciones desarrolladas — como a las estrategias políticas necesarias para empujar la formación de mesas de negociación. Y en esa labor política los profesionales comprometidos con el cambio están llamados a jugar un papel destacado.

Muchos de los CALs que están surgiendo en gran número se originan de inversiones productivas, destacando las orientadas a exportar recursos naturales. Los CALs son conflictos entre actores de una localidad suscitados básicamente por intereses contrapuestos en torno al impacto ambiental de una determinada actividad.⁹

Las actividades que generan el impacto ambiental suelen también producir beneficios, como empleo y estímulos a la economía local, lo que hace compleja la evaluación que la población y las autoridades locales hacen de aquéllas. Aunque las diferencias valóricas también juegan en los CALs, la posibilidad de negociar soluciones es, en principio, alta. Entre la población impera el pragmatismo ambiental, especialmente en comunidades pobres. La gente quiere y necesita el crecimiento económico y acoge los proyectos de inversión pero, al mismo tiempo, la degradación ambiental puede afectar seriamente su calidad de vida.

El análisis de los CALs en Chile ofrece algunas ventajas. La de Chile es una economía de rápido crecimiento fuertemente dependiente de la explotación de recursos naturales — exportación de “commodities” —, lo que está favoreciendo una amplia gama de impactos ambientales, la erosión de ecosistemas, el descenso de la calidad de vida, y la multiplicación de CALs a través del país.

Por otra parte, Chile es el país que primero inició la reforma económica y fue de los últimos en recuperar la democracia. Hay una brecha enorme entre crecimiento económico e impactos ambientales, por un lado, y capacidad de acción ambiental tanto a nivel popular

9 Estos conflictos “in situ” deben diferenciarse de los conflictos “de enfoque” relativos a políticas ambientales, donde intervienen fuertemente las diferencias valóricas (Bingham, 1986).

como estatal, por el otro lado.¹⁰ Los CALs que están surgiendo son, por lo mismo, desafíos de gestión no menores, tanto desde la perspectiva del estado como de la movilización de la sociedad civil en la defensa de sus espacios vitales.

En tercer lugar, Chile tiene una larga tradición de acción social y política en la base de la sociedad; y, al mismo tiempo, el que quizás sea el sistema político más centralista de América Latina. Los CALs ponen en tensión estos dos elementos antagónicos de la cultura política chilena, en condiciones en que el rol de mediación que cumplieron históricamente los partidos políticos entre sociedad civil y estado se ha debilitado significativamente.

Por último, las tendencias de polarización social que subyacen al crecimiento económico chileno hacen que la dimensión político-distributiva envuelta en los CALs aflore con más claridad. Revisaremos tres casos.

Las chimeneas de Puchuncaví

Puchuncaví es una comuna agrícola y pesquera situada en la costa al Norte de Valparaíso. Tiene aproximadamente diez mil habitantes, especialmente campesinos

y pescadores. Han sufrido por treinta años los efectos económicos y sobre la salud de la contaminación industrial producida por dos plantas de gran tamaño construidas por el estado como un "polo de desarrollo" para esta región: una planta termoeléctrica (privatizada en 1987) y, principalmente, una fundición de cobre productora de lluvia ácida. Sin embargo, estas industrias han hecho una importante contribución a la movilidad social y han estimulado una rápida urbanización de la comuna (Malman, Sabatini & Geisse, 1995).

La primera impresión que se lleva un visitante del lugar es la aparente pasividad y resignación de la gente frente a esta verdadera agresión ambiental de tres décadas de duración. Sin embargo, este largo conflicto ha tenido varios "puntos altos" de movilización de la comunidad contra las chimeneas, lo que demuestra que existe capacidad de acción organizada.

El momento más reciente de movilización coincidió con la democratización del país. Se extendió desde meses antes de la derrota de Pinochet en el plebiscito de octubre de 1988 hasta 1990, poco después de inaugurado el gobierno democrático, cuando los intentos de "cooptación" del movimiento por parte de las autoridades y empresas rindieron frutos.¹¹

10 La recuperación reciente de la democracia en 1990 explica que en Chile haya una capacidad de gestión pública ambiental y un movimiento ecologista menos desarrollado que en otros países. Bajo el régimen militar se llegó a afirmar que "la mejor política ambiental es no tener política ambiental" para así atraer a los inversionistas extranjeros. Aún más, durante ese gobierno toda forma de acción organizada de denuncia, incluida la ambientalista, era sospechosa de ser anti-chilena y podía ser reprimida.

11 La cooptación consiste en socavar la fuerza de la parte contrincante por la vía de reducir su independencia.

Se vivían elecciones cruciales para el futuro del país y existía un ambiente internacional de vigilancia ambiental. El tema de la privatización de las empresas que aún quedaban en manos del estado, como esta fundición de cobre, era abiertamente agitado por la derecha. La empresa estatal, principal responsable de la contaminación atmosférica de Puchuncaví, se encontraba en una posición de relativa debilidad, y esta vez no pudo hacer oídos sordos a las demandas de la comunidad. Ya no era posible la salida "fundamentalista" que había logrado imponer en anteriores irrupciones del conflicto, consistente en sacrificar sin miramientos el medio ambiente y la calidad de vida locales a sus objetivos económicos y nacionales.

Luego de dos años de movilización de la comunidad y en pleno régimen democrático, el alcalde de Puchuncaví convocó a la formación de un Comité de Defensa del Medio Ambiente, al que se integraron representantes de los grupos de la comunidad más activos y de las dos empresas contaminantes. El nuevo gobierno democrático instaló un sistema de monitoreo de la contaminación del aire en distintos puntos de la comuna, formalizó un "plan de descontaminación" gradual, y organizó un fondo concursable para microproyectos productivos para ser administrado por el Consejo Municipal (electo democráticamente). Además, ambas empresas comenzaron a hacer inversiones orientadas a elevar su productividad y abatir los niveles de las emanaciones.

El Comité de Defensa del Medio Ambiente se ha mantenido como una instancia formal, donde las empresas exponen sus planes y acciones, pero

donde no se discute ni negocia el tema ambiental. Tampoco se controla ni evalúa desde allí el avance del "plan de descontaminación". Las relaciones entre empresas y comunidad, con el Alcalde ejerciendo un rol mediador, consisten en un flujo cruzado de demandas de la comunidad y aportes de las empresas para la solución de problemas y aspiraciones puntuales no relacionados con el tema ambiental. Han habido aportes para electrificación rural, equipamiento de las escuelas, y capacitación laboral, entre otros. Desde entonces, ha tenido lugar lo que Gorczynsky denomina "negociación ambiental informal" (1991). Las partes no reconocen estar negociando el tema ambiental, pero sus relaciones están condicionadas por él.

Las empresas y el estado han logrado debilitar el movimiento ambientalista local. Han centrado sus propuestas en descontaminar, rechazando de plano las compensaciones que pedían las organizaciones locales para llevar adelante un "plan de desarrollo local alternativo". Al mismo tiempo, cooptaron a algunos de sus dirigentes. La comunidad ha probado que puede infligir costos a las empresas agitando el tema ambiental, pero su poder es aún limitado. El equilibrio se ha establecido en una suerte de "extorsión subordinada". La comunidad está consiguiendo aportes a cambio de un relativo silencio. El Alcalde ha sido un maestro en administrar este equilibrio. Los habitantes y sus dirigentes no están plenamente satisfechos. Piensan que por ahora no se puede hacer más, que están consiguiendo algunas cosas. Pero manifiestan plena conciencia de que, con sus aportes, las empresas les están "emborrachando la perdiz". (Sabatini, Mena y Vergara, 1996).

La "primavera dorada" del capitalismo salvaje

En abril de 1993 la empresa maderera Golden Spring ("primavera dorada"), con casa matriz en Hong Kong, compró un fundo de aproximadamente 23 mil hectáreas cubierto de bosque nativo en la austral Isla de Chiloé. Su proyecto consiste en la explotación a gran escala del bosque con el fin de exportar "rollizos" de madera autóctona. La Isla es asiento de comunidades indígenas huilliches — "gente del mar" —, uno de cuyos asentamientos principales es vecino al fundo de Golden Spring. El conflicto se desató cuando la empresa, sin permiso y con engaños, inició el ensanche de un camino que le permitiría sacar la madera y que atraviesa la propiedad en que se ubica la comunidad indígena.

Las organizaciones indígenas plantearon demandas territoriales y ambientales y, con el apoyo de grupos ecologistas, lograron generar en pocas semanas un conflicto de notoriedad nacional. Las demandas territoriales de los huilliches incluían la restitución de los derechos de propiedad privada violados al construir ilegalmente el camino, el reconocimiento de los derechos de propiedad ancestrales sobre parte de las tierras adquiridas por la empresa maderera, y la defensa de su economía local, la que incluye una explotación artesanal del bosque nativo, además de agricultura, ganadería y pesca (Sepúlveda, 1995). Esta última demanda territorial se refiere a la defensa de su "espacio vital" (Friedmann, 1988). Las demandas ambientales buscan garantizar la sustentabilidad del ecosistema que soporta su economía y, al mismo tiempo, defender la organización política de los indígenas.

En contraposición, la demanda de los grupos ecologistas y de las agencias gubernamentales con responsabilidad en el tema, como la Comisión Nacional del Medio Ambiente y la Corporación Nacional Forestal, se centró en la conservación del bosque nativo chileno. La empresa fue interpelada en función de esta demanda más estrictamente ecológica. La discusión nacional entre enfoques de política ambiental sobre el bosque nativo afloró a propósito del conflicto de Chiloé. Es una discusión de años todavía no resuelta en el país. Aún no existe una ley sobre bosque nativo, a pesar de dos proyectos enviados por el gobierno al parlamento en los últimos cinco años.

Por otra parte, cuando el conflicto subió en intensidad, las agencias públicas locales, en parte por su debilidad, y los empresarios, como forma de evitar negociaciones inconvenientes para ellos con la comunidad local, solicitaron la intervención de las autoridades del gobierno nacional. Desecharon, así, una instancia de negociación que se había formado en el lugar pero que aparecía difícil de conducir hacia un esquema de "negociación informal", como el de Puchuncaví. A pesar de la buena disposición de la empresa para establecer ese tipo de relaciones, muestra de lo cual son las ofertas de aportes a la solución de problemas locales que alcanzó a hacer, esta posibilidad abortó. La causa fue, en parte, que los indígenas no estuvieron dispuestos a transar sus demandas territoriales ancestrales y de defensa de su economía territorial y, en parte, la figuración nacional que el conflicto había alcanzado y la vasta movilización de grupos ecologistas en torno a él.

Aunque la pobreza de muchos campesinos, indígenas o no, ha generado cierto apoyo local para la presencia de la empresa, la oposición local y nacional ha sido tan fuerte que la explotación maderera está actualmente detenida. La empresa desarmó sus maquinarias y se las llevó en barcos y despidió a la mayor parte de sus trabajadores. Se vive un periodo de incertidumbre en que la empresa aparece jugando la última y más fuerte de sus cartas: la amenaza de abandonar el proyecto. Es la extorsión llevada a su clímax por una empresa que, a diferencia de muchas otras, puede desmontar sus instalaciones. Algunos alcaldes de comunas de la Isla que podrían beneficiarse con las oportunidades de empleo que abre el proyecto, lo mismo que las autoridades provinciales y regionales, han lamentado públicamente la interrupción del mismo.

El conflicto en torno al proyecto de Golden Spring se centralizó, perdiendo influencia las organizaciones huilliches y, en general, la comunidad local. El conflicto ambiental local fue opacado por la emergencia de un debate nacional, de resonancia fundamentalista, entre los intereses económicos y los intereses ecologistas existentes en torno al bosque nativo. Mientras tanto, las posiciones más cercanas al ideal del desarrollo sustentable — compatibilizar crecimiento económico y conservación ambiental —, como la que defienden los huilliches, perdieron fuerza.

La razón de fondo que desplaza a un CAL como éste de su eje original es tan obvia que se la pasa por alto fácilmente: mientras la comunidad local está

vitalmente interesada en compatibilizar crecimiento y conservación, para superar su pobreza sin socavar su calidad de vida, los agentes externos, incluyendo los inversionistas, el gobierno nacional y los ecologistas de Santiago, no tienen ese mismo compromiso vital. Unos defienden la prioridad de las inversiones como fuente de generación de ganancias, impuestos y empleos, por sobre la conservación ambiental; y los otros aparecen dispuestos a la protección de los bosques muchas veces a riesgo de volver inviables los proyectos económicos. A pesar de la vigorosa reacción nacional que el proyecto de Golden Spring provocó y que tiene detenida la explotación maderera, los huilliches y la comunidad local no han sido claros ganadores.

Minera "Escondida" gana mucha plata

La compañía Minera Escondida, constituida por capitales privados de varios países, muy pronto pasará a ser la principal productora de cobre fino del mundo. El yacimiento de Escondida está en el altiplano a 160 kilómetros de la ciudad portuaria de Antofagasta. Un ducto que atraviesa el desierto y desciende hasta la localidad de Coloso, en el borde sur de Antofagasta, conduce el concentrado de cobre en forma líquida hasta una planta que le extrae el agua, la purifica parcialmente y la arroja al mar a través de un tubo de 1300 metros de largo. El concentrado en polvo es embarcado allí mismo. La producción comenzó en 1991, y pronto después la empresa construyó una fábrica de cátodos de cobre en el mismo Coloso.¹²

12 Los cátodos son planchas de cobre refinado a través de procesos hidrometalúrgicos.

Desde antes de entrar en producción, este proyecto ha suscitado críticas y diversas protestas por parte de grupos de la comunidad de Antofagasta. Los reparos son de tipo ambiental: contaminación del mar por las aguas vertidas, contaminación de la costa por polvo de concentrado, y riesgos para la población por la instalación de la fábrica de cátodos en un lugar tan cercano a la ciudad.

Uno de los momentos más álgidos del conflicto lo suscitó la empresa, justamente, cuando anunció su proyecto de fabricación de cátodos. La circulación de camiones con materiales peligrosos a través de barrios residenciales fue un riesgo agitado por grupos ecologistas que puso en guardia, entre otros, a los vecinos de uno de los barrios más ricos de Antofagasta. El movimiento contra Escondida logró convocar a ecologistas, profesores universitarios, juntas de vecinos, funcionarios públicos y la prensa local.

Minera Escondida ha tenido desde un comienzo una política ambiental moderna y se ha ajustado a estándares internacionales incluso más exigentes que la propia legislación chilena. En cada uno de los puntos levantados por sus críticos, la empresa ha podido defenderse bien. Mantiene sistemas de monitoreo permanente de las variables ambientales que pueden ser afectadas por sus faenas. Una de las facetas más notables de este conflicto es que otras empresas localizadas en Antofagasta y sus alrededores, tanto públicas como privadas, funcionan con estándares ambientales muchísimo más bajos y no han sido sometidas a una crítica tan severa.

En nuestro estudio constatamos que las críticas y protestas contra Escondida

contaban con un amplio respaldo entre los diversos sectores de la comunidad. Pero al mismo tiempo la gente reconocía que la empresa mantenía estándares ambientales superiores al promedio de las empresas mineras y portuarias de la región. Entonces, ¿por qué concentrar la crítica en Escondida? (Geisse y Sabatini, 1993).

Las respuestas principales para esta paradoja son dos. La primera es la inseguridad que siente la población frente a proyectos productivos de gran escala como el de Escondida cuando existe un notorio vacío en la capacidad de control y gestión ambiental de las autoridades locales, como sucedía en Antofagasta hacia 1993. Esa inseguridad, acrecentada por la mayor conciencia ambiental de la población, se transforma en apoyo para quienes aparecen defendiendo los intereses de la gente frente a las empresas, especialmente los grupos ecologistas.

La segunda respuesta fue manifestada explícitamente por la gente: Escondida gana mucha plata y no hace gran cosa por la ciudad y la región, las que aún tienen muchos problemas y déficits. La respuesta a veces incluía motivaciones ideológicas — el viejo recelo contra el capital extranjero — y a veces trazas de una cultura “dependiente” — el asignar a terceros, como el estado o las empresas, la responsabilidad por cubrir las propias carencias. Pero lo más importante es que en todos los casos las opiniones contenían un juicio claro y enfático: la riqueza generada no está siendo distribuida como sería justo. Y el tema ambiental proporciona una oportunidad para manifestar ese descontento; suele ser el talón de Aquiles de estas poderoso-

sas empresas. En suma, el conflicto ambiental de Escondida es más que un

conflicto ambiental; es un conflicto distributivo con dimensiones ambientales.

Los conflictos ambientales locales y la acción por el cambio

El nivel de conciencia ambiental existente es indispensable para que un impacto ambiental sea reconocido como un problema público que requiere solución; y la movilización organizada de la comunidad, requisito para que el problema de lugar a un conflicto ambiental (Sabatini, 1994). De esta forma, el surgimiento de un CAL representa, por sí mismo, un progreso. Sin embargo, el centralismo político obstaculiza que los CALs puedan dar lugar a una negociación ambiental local. Hay dos tipos de obstáculos centralistas: la falta de apoyo y recelo del Estado frente a la organización de la comunidad; y las tendencias a la centralización de los CALs, tanto en términos de contenidos como de gestión.

Los CALs están cruzados por estas y otras tensiones. A continuación se revisarán algunos de los rasgos centrales de los CALs, parcialmente en base a los casos de estudio reseñados, y luego se discutirán esas tensiones. El propósito es ofrecer una reflexión acerca de las oportunidades de acción política que los CALs abren.

LOS PROBLEMAS AMBIENTALES SON INHERENTEMENTE CONFLICTIVOS

Es difícil cuantificarlos, identificar sus causas y sus responsables, y precisar quiénes se benefician y perjudican con ellos (Guimaraes, 1991). El conoci-

miento científico de ellos, como el conocimiento científico en general, es hipotético. Entre conocimiento y decisiones media un espacio de incertidumbre y de disputas. Cuando se trata de impactos ambientales derivados de inversiones productivas, en ese espacio se juega mucho: ganancias económicas, por una parte, y calidad de vida, control de los espacios vitales y seguridad, por otra.

LOS CONFLICTOS AMBIENTALES LOCALES SON CONFLICTOS POLÍTICOS

La relación de fuerzas determina si los problemas se expresan como conflictos, y cuál es la forma de su resolución. Ésta puede ser la negociación ambiental o alternativas no-democráticas, como la típica decisión administrativa de los gobiernos en favor de los intereses económicos.

Por otra parte, los aspectos técnicos y científicos de los conflictos no son los más gravitantes para su solución a través de la negociación ambiental, al contrario de lo que se tiende a pensar. Aquellos son aspectos también controvertibles, sujetos a la manipulación. Según Gorczynsky, "los ingenieros y otros fríos y desapasionados expertos", por su lenguaje y por su arrogancia científica, no logran jugar bien el complicado juego de la negociación ambiental y terminan desempeñando un rol secundario (1991). Por su parte,

Susskind et al. (1983) destacan las limitaciones del conocimiento científico como base para la resolución de disputas ambientales, y cómo este hecho reduce la efectividad de las salidas judiciales a los conflictos.

LOS CONFLICTOS AMBIENTALES LOCALES SON CONFLICTOS DISTRIBUTIVOS

No están en disputa tan sólo los impactos ambientales de los proyectos, sino también sus impactos económicos, culturales y sociales. Las externalidades ambientales causantes de estos impactos exceden los mecanismos de mercado y parecen estar más allá de la capacidad de acción (y del interés) de los círculos de la política oficial. Los CALs representan, por tanto, un campo para la acción política directa como la que suelen privilegiar los profesionales que trabajan por el cambio.

LOS CONFLICTOS AMBIENTALES LOCALES SON CONFLICTOS TERRITORIALES

No está en disputa tan sólo la conservación de los recursos naturales o el equilibrio de los ecosistemas, sino que, más integralmente, los sistemas de vida locales y el control de los territorios. La "defensa de la naturaleza" debe ser entendida como defensa de un "mundo vital" (Gorz, 1994). En los CALs colisionan "espacio económico" y "espacio vital" (Friedmann, 1988); se vinculan, de modo inestable, las formas sociales locales con las globales.

LOS CONFLICTOS AMBIENTALES LOCALES TIENEN UN POTENCIAL POLÍTICO DE TRANSFORMACIÓN SOCIAL

La pobreza puede ser un obstáculo para que los problemas ambientales deriven en CALs y para que éstos tengan una salida negociada que equilibre los intereses económicos con los conservacionistas. Los pobres aparecen dispuestos a transar sus intereses más mediatos, como los de conservación ambiental, por intereses inmediatos, como empleo y satisfacción de necesidades básicas. Sin embargo y paradójicamente, el ecologismo practicado por los pobres tiene un potencial de transformación social del que carece la acción ecologista de otros grupos más acomodados.

La movilización de los vecinos de Pirque, un sector periférico de Santiago, contra la construcción de un gasoducto, o el "movimiento vecinal" venezolano de las últimas décadas, tienen el valor de constituir formas de acción política al margen de los partidos, pero la limitación de ser movimientos de ciudadanos-propietarios que defienden el status quo. Representan una forma de ciudadanía excluyente, donde el "otro" (especialmente si es pobre) es reconocido como amenaza al patrimonio ambiental y económico privado y no como un ciudadano con iguales derechos (Lander, 1994).

En cambio, la pobreza empuja a la gente a practicar un ecologismo que abre perspectivas de cambio más profundas.¹³

13 De paso, parece necesario cuestionar la idea del ecologismo como un movimiento monotemático propio de sociedades prósperas en su etapa "postmaterialista" (ver, por ejemplo, Inglehart, 1977), y reconocer la importancia del "ecologismo popular" o "ecologismo de la supervivencia" practicado ampliamente por los pobres en muchas partes del mundo (Martínez, 1995).

La emergencia de CALs en que están involucradas comunidades pobres debe ser considerada como una oportunidad valiosa para re-centrar la política latinoamericana en el que tal vez constituya su tema político de fondo: las profundas desigualdades sociales que mantienen a tanta gente en la pobreza y que limitan el desarrollo democrático de estas sociedades.

La evolución que se observa en Chile desde las salidas "fundamentalistas" de los CALs a la negociación informal — en que la cooptación que intentan unos se articula con la extorsión subordinada que practican otros — representa, sin duda, un progreso. Aunque extraordinariamente limitada e imperfecta, la "extorsión cruzada" en que consiste la negociación informal es, en los hechos, una forma de redistribución de la riqueza generada por los proyectos productivos. Por cierto, hay que avanzar más. El desafío específico que los CALs plantean a los profesionales latinoamericanos comprometidos con el cambio social es el de forzar mesas de negociación formal donde se definan compensaciones y criterios para distribuir los costos y beneficios ambientales, económicos y sociales de los proyectos de inversión. Algo así como un ejercicio práctico y democrático de economía política.

La multiplicación de CALs provoca da por el avance de la economía exportadora y la consolidación del modelo económico neoliberal en América Latina significarán la apertura de espacios de libertad para la movilización de las comunidades locales. Aunque carente de

objetivos globales de transformación social y ceñida al carácter reactivo y parcial que le es propia, esta movilización puede ayudar a recuperar el tema distributivo y favorecer la discusión sobre cómo superar la pobreza, la exclusión y la polarización social.

Los espacios de libertad que traen consigo los CALs quedan definidos por una serie de tensiones. Éstas consisten en indefiniciones estructurales o ambivalencias que pueden ser interpretadas con distintos enfoques y resueltas de distintas maneras. Representan espacios de acción política para los profesionales y las ONGs latinoamericanas. Cerraré este trabajo con la discusión de algunas de ellas, lo que puede servir para perfilar mejor el rol técnico y político de los profesionales y activistas de ONGs en los CALs. Las tres últimas tensiones son tal vez las principales y su discusión ya ha sido adelantada: se relacionan con el carácter territorial y político-distributivo de los CALs.

1. Tensión entre mediación y negociación: la descentralización política "de hecho"

Los CALs plantean a las autoridades locales una tensión entre el desempeño de sus roles de mediación y de negociación. El de mediación es, por definición, un rol neutro; y el de negociación, las define como una parte interesada en el conflicto.¹⁴

Es una tensión propia de la democracia. Las autoridades electas lo han sido con un programa de gobierno

14 Forester (1989) discute esta tensión para el caso de los planificadores urbanos enfrentados a conflictos por el uso del suelo.

que representa los intereses de la comunidad. Su deber es impulsar ese programa y negociarlo en situaciones de conflicto por encima de intereses parciales o de grupos internos de la comunidad. Al mismo tiempo, su neutralidad es importante para garantizar la solución pacífica y oportuna de los conflictos. Como advierte Forester (1989), apearse al rol de mediación es restarse a la posibilidad de alterar las desigualdades de poder prevalecientes, e insistir en el rol negociador con el fin de impulsar los intereses más débiles significa perder independencia y neutralidad.

Sin embargo, paradójicamente, los conflictos ambientales abren la posibilidad a las autoridades locales de no quedar atrapadas en esta disyuntiva y no tener que optar por uno de los dos roles en desmedro del otro. Mientras mayor el equilibrio de fuerzas de las partes en disputa en un CAL, en mejor situación se encontrará un alcalde para poder sumar a su función de mediación la de negociar una salida al conflicto que incluya sus propios intereses como autoridad democrática.

El empate de fuerzas en los conflictos favorece una descentralización política "de hecho", la que puede sobrepasar con creces los poderes formalmente otorgados por las leyes a los gobiernos sub-nacionales, aún por aquellas que explícitamente buscan la descentralización política. En países tan centralistas como los latinoamericanos, los profesionales y ONGs, en su trabajo de asesoría a alcaldes o de apoyo a las organizaciones comunitarias, tienen como misión importante el explotar esta posibilidad.

2. Tensión entre participación y negociación ambiental

En la comunidad local pueden haber distintos intereses frente a los CALs suscitados por proyectos productivos. Un interés general en los beneficios que el proyecto pudiera tener en términos de empleo y de estímulo a la economía local, puede contrastar con que haya gente diferencialmente afectada por los impactos ambientales. También podrían haber intereses económicos específicos de grupos e impactos ambientales homogéneos. La población o comunidad local, como tal, puede no ser parte directa del CAL.

Sin embargo, la población siempre es un actor importante en los CALs. Hay dos razones principales. Una es que toda negociación ambiental, formal o informal, ya sea llevada a puertas cerradas o en forma abierta, es un hecho público. La población local es el negociador ambiental en última instancia, y la parte que tenga su apoyo queda en una situación privilegiada para hacer variar el resultado de la negociación a su favor (Gorciznsky, 1991).

La segunda razón es que la emergencia de la población local como un actor destacado permite poner a los CALs en la perspectiva más amplia del desarrollo local. La población hace pesar su interés en compatibilizar el crecimiento económico con la conservación ambiental por encima de intereses y posiciones de grupo. Además, si dispone de los canales adecuados, habrá participado en la formulación de una estrategia de desarrollo local

y en definir criterios de ordenamiento del territorio concordantes con aquélla. Ese interés y estas políticas formarían parte del mandato democrático local dentro del cual tienen lugar los CALs. Incluso, varios CALs podrían ser evitados si el mandato es claro y fuerte.

La tensión entre participación y negociación de los CALs, entre la comunidad y grupos internos de ella, es un espacio de acción de primera importancia para los profesionales y las ONGs. Entre participación y conflictos existen algunos "trade-offs" que pueden ser claves para el desarrollo de las comunidades territoriales. Por ejemplo, el apoyo del profesional a la generación de un mandato democrático local puede fortalecer las posiciones de la comunidad local en los CALs o, incluso, imposibilitar el desarrollo de determinadas actividades, evitando los conflictos que suscitarían. En una escala territorial más amplia, la participación democrática en el diseño de políticas y normas ambientales, nacionales o regionales, puede contribuir a prevenir la ocurrencia de conflictos a nivel local.

3. *Tensión entre pasividad y movilización de la sociedad civil*

La sociedad civil latinoamericana aparece tensionada entre factores que impulsan su activación y otros que la empujan a la inacción y la pasividad. Los juicios e imágenes en uno y otro sentido se alternan, a veces pretendiendo apuntar a rasgos culturales absolutos. Pero la realidad es más compleja. La activación puede ser inducida desde fuera, en concreto, desde el estado; y la pasividad, puede

ser resultado del desaliento derivado de movilizaciones sin éxito.

Ha sido habitual en América Latina que el estado o los partidos políticos, especialmente con ocasión del enfrentamiento de proyectos políticos nacionales, hayan contribuido a movilizar a grupos de la población en su apoyo. El clientelismo político ha sido un mecanismo importante en estas movilizaciones. Pero también es cierto que en las últimas décadas se ha ido haciendo más habitual la movilización autónoma de la sociedad civil, movilización que el estado intenta contener o desestimular.

Los CALs chilenos estudiados muestran que la activación y la pasividad pueden ser momentos distintos de un mismo proceso de enfrentamiento entre racionalidad económica (apoyada por el estado) y defensa de los espacios vitales de la gente. Entre los habitantes de Puchuncaví predominaban sentimientos de impotencia y desconfianza luego que las empresas contaminantes impusieron la lógica de la negociación informal. Cundió el desánimo entre los participantes más activos de la movilización. El nuevo momento de pasividad correspondía más a un momento de reflexión y espera que a un atributo cultural.

Hay, por cierto, factores culturales que empujan en uno y otro sentido. En un estudio de caso entre mujeres pobres de Santiago, aparecieron, por un lado, el machismo, el conservadurismo moral y una concepción neodemocrática del poder como factores que inhiben la participación comunitaria; y, por otro, una marcada inclinación

ción hacia la acción colectiva que explica la habitual proliferación de organizaciones de barrio (Sabatini, 1995). Gramsci señala que la cultura de las masas está formada por elementos culturales diversos e, incluso, contradictorios que se van acumulando, como capas sedimentadas, a lo largo de la historia (Gramsci, 1985; Thompson, 1986).

El profesional o la ONG comprometida con el cambio debe profundizar la comprensión de esta complejidad cultural y de la dinámica oscilante de la participación durante los CALs para que su acción tenga mejores posibilidades de éxito.

4. *Tensión entre misión democratizadora de la movilización de la sociedad civil y las relaciones de poder internas de las organizaciones de base*

El involucramiento de las comunidades locales en los CALs se hace usualmente desde las organizaciones comunitarias existentes, siendo habitual que las nuevas que se crean se basen en las anteriores. Sin embargo, la misión profundamente democrática de estas organizaciones, especialmente cuando actúan en términos políticos, como es el caso de los CALs, contrasta con su estructura interna de poder. Ésta suele presentar rasgos autoritarios, predominando entre los miembros de la organización concepciones sobre el origen del poder que difieren de la idea democrática de la soberanía popular. Dentro de estas nociones pre-democráticas, el poder aparece más vinculado al rango social y, en general, a desniveles sociales preexistentes.

Cuando los dirigentes no tienen mayor nivel social que la base, lo que es habitual entre gentes pobres, las organizaciones viven una permanente tensión entre base y dirigentes. La desconfianza generalizada hacia los dirigentes comunitarios da lugar a conflictos permanentes, constituyendo un motivo importante de debilitamiento de las organizaciones y de deserción de sus integrantes (Sabatini, 1995).

Los profesionales y ONGs tienen que tener especial cuidado con esta tensión, por cuanto pueden fácilmente quedar atrapados en ella. Siendo profesionales comprometidos con el bienestar de la comunidad, es posible que haya sectores de ésta que estén dispuestos a reconocerle, de hecho, el poder que no le reconocen a sus dirigentes.

5. *Tensión entre competencia y consenso*

La competencia entre proyectos políticos y la capacidad de producir soluciones de consenso son dos elementos centrales de la democracia. En América Latina, la democracia se ha caracterizado por ser más fuerte en lo primero que en lo segundo. La inestabilidad política y las soluciones autoritarias y populistas han sido el resultado histórico de este sesgo. La falencia en producir los necesarios consensos es sustituida desde el estado. La raíz de este rasgo político parece residir en patrones culturales de corte "verticalista" que hacen que el conflicto difícilmente se acepte como algo normal en las relaciones sociales.

La violencia política vivida en décadas recientes de autoritarismo ha pre-

dispuesto a la población en favor de los consensos. El temor a reeditar los traumas del pasado inclina a la gente a aceptar consensos sin mucha discusión. La población chilena, a pesar de su tradición de participación y activismo político, ha aceptado con relativa facilidad la adopción de medidas neoliberales resistidas en otros países, como es el caso de la privatización de empresas estatales.¹⁵

En el caso de los CALs es habitual que el sistema político, con ayuda de la prensa, trate de "producir" e imponer soluciones de consenso a la comunidad afectada. Es lo que pasó en Puchuncaví.¹⁶ La "opinión pública" es, en último término, un mecanismo de control social. Su imposición a las personas y comunidades produce un efecto de "espiral del silencio", de raíz psicológica, consistente en la renuencia de la gente a quedar excluida de la corriente de opinión dominante (Noelle-Neumann, 1979).

Por lo demás, la población acepta pragmáticamente la negociación informal de los CALs y entra en su juego como lo único que parece posible hacer "por el momento". El consenso, aunque sea considerado injusto, produce un cierto alivio. La tensión entre consenso y competencia es parte esencial de la dinámica de los CALs que los profesionales comprometidos

con el cambio deben entender y lograr influir.

6. Tensión entre gestión "externa" de los CALs y las alternativas locales tradicionales

Más allá de su carácter político, los CALs tiene su origen en ciertos impactos o externalidades ambientales. Las ofertas de gestión de los CALs que provienen de fuera de la comunidad tienden a concentrarse en sus aspectos propiamente ambientales. Consisten en formas de evitar, normar o manejar las externalidades y, en general, los problemas que surgen con la conservación de recursos de propiedad común, como el aire, el agua o la fertilidad de los suelos.

Cuando discute los problemas de gestión ambiental de los recursos y bienes públicos, Ostrom destaca dos tipos de ofertas "externas" de gestión: el centralismo estatal y las soluciones de mercado (1990). La primera busca fundamentarse en el conocimiento científico y la información sistemática sobre el estado del medio ambiente. Es el clásico estado planificador. La segunda oferta enfatiza la necesidad de definir derechos de propiedad privada y de internalizar las externalidades ambientales en sus causantes. Ambas tiene en común el estar alejadas de la complejidad y especificidad

15 Por cierto, la autocomplacencia de los dirigentes políticos con el éxito económico ha ayudado, y el país ha tendido a una relativa "chatura en su debate político, intelectual y cultural" (Garretón, 1995).

16 Un análisis de la cobertura que la prensa regional y nacional dio al conflicto de Puchuncaví en el periodo 1992-1993 muestra que los puntos de vista de las empresas y del gobierno tuvieron mucho más espacio que los de la comunidad, incluido el municipio (Sabatini, Mena y Vergara, 1996).

que son propias del medio ambiente de cualquier lugar, y el desestimar el aporte que puedan hacer los habitantes y sus organizaciones al diseño de soluciones adecuadas.

La tensión entre gestión externa y capacidad interna de manejo del medio ambiente local se expresa, por una parte, como una tensión entre "ciencia", representada en este caso por el estado, y "conocimiento ecológico tradicional" (Rojas, 1995); y, por otra, como una tensión entre definición de derechos de propiedad privada y afirmación del control social (colectivo) del medio ambiente local. El profesional comprometido con el cambio, mas allá de sus inclinaciones personales por las soluciones "internas", tendrá que dialogar con las propuestas "externas", respaldadas por el estado y las fuerzas económicas dominantes. Deberá tener en cuenta que no se trata tan sólo de divergencias técnicas o de "estilos de gestión" sino que de disputas por el control de los recursos del medio ambiente entre la comunidad local y el sistema político y económico dominante.

7. *Tensión entre defensa de la economía territorial y defensa del medio ambiente*

El tema ambiental tiende a copar los debates que suscitan los CALs. Las autoridades y empresas tratarán de mantener las negociaciones circunscritas a lo ambiental. Pero, en realidad, lo que está en juego es el control del territorio y las formas de vida locales. La penetración capitalista trae efectos de mucho mayor alcance que los impactos y problemas ambienta-

les. Suele profundizar la dominación de la racionalidad existencial y del espacio vital por la racionalidad económica y el espacio económico. El profesional comprometido con el cambio debe entender que la disputa por la distribución de externalidades ambientales positivas y negativas se inscribe en la lucha por el control económico, social y político de los territorios locales.

8. *Tensión entre ecologismo "disciplinario" y ecologismo político-distributivo*

La resistencia de empresas y autoridades políticas a considerar otros impactos que los ambientales en los CALs es la resistencia a entrar en el debate de la distribución de la riqueza y las desigualdades sociales. Ese debate está para ellos resuelto: la pobreza se supera únicamente con crecimiento económico.

Sin embargo, el aumento del número de CALs y la tendencia al equilibrio de fuerzas entre las partes concurrentes a cada uno de ellos empujará a autoridades y empresas a salirse de ese esquema y negociar compensaciones. Una vez iniciada, la negociación de compensaciones conduce, implícita o explícitamente, al terreno de lo político-distributivo.

9. *Tensión entre "status quo" y cambio social*

El carácter político-distributivo de los CALs será más marcado y tendrá mayor relevancia política cuanto más pobre sea la comunidad territorial envuelta en el CAL. Hay una diferencia política importante entre las dis-

putas distributivas planteadas por CALs que afectan a grupos medios y altos, y las que plantean los CALs que afectan a grupos pobres. Es el ecologismo del status quo, de los ciudada-

nos-propietarios, comparado con el ecologismo "alternativo", de desafío potencial a las estructuras sociales, que practican los grupos pobres.

En suma

La resistencia de los pobres de América Latina a las externalidades ambientales de los proyectos de inversión que se están desparramando por sus regiones y ciudades abre un campo promisorio de trabajo para los profesionales y ONGs inspirados por valores de igualdad, solidaridad y desarrollo democrático. A pesar de tratarse de reacciones sociales que ocurren en un contexto global de desideologización, tienen un importante potencial de transformación social. Establecer el nexo entre lo reactivo y lo propositivo es, precisamente, el desafío fundamental que enfrentan estos profesionales.

La fuerza con que surjan los CALs, por la prestancia de las organizaciones de base que protestan, puede ayudar a forzar cambios graduales en el estado, desde sus niveles descentralizados (los municipios y las agencias públicas locales) hasta el gobierno central; y desde sus decisiones y programas más puntuales y específicos hasta sus políticas económicas, ambientales y sociales. Establecer una dialéctica de transformación entre estado y sociedad civil parece ser no sólo requisito de éxito sino que una de las formas concretas en que se despliega el potencial de transformación social señalado. En este sentido, las versiones extremas de la idea del "desarrollo

alternativo" suelen caer en el error de ignorar al estado o de darle la categoría simplista de enemigo.

El trabajo en los CALs puede contribuir a la consolidación de una nueva matriz política para América Latina: una matriz estructurada en relaciones más equilibradas entre estado, economía corporativa y sociedad civil; estructurada en relaciones basadas en la autonomía y la negociación entre esos tres polos.

Los CALs representan, así, un campo de acción prioritario para estos profesionales y ONGs. Permiten trabajar por una mejor articulación de lo local — los espacios donde predomina la racionalidad de vida — con los procesos globales — los espacios donde predomina la racionalidad económica. Los CALs son una forma de resistencia a la expropiación de los primeros por los segundos.

Está en juego mucho más que el medio ambiente: el tema de fondo es la defensa de los espacios vitales y del derecho de la gente a decidir cómo aquéllos deberán desarrollarse, así como su derecho a participar equitativamente en la distribución de los beneficios y los costos generados a lo largo del proceso. De paso, el afianzamiento de esos derechos ciudadanos es la mejor garantía de sus-

tentabilidad ambiental. La experiencia demuestra que ésta no debe ser confiada entera ni principalmente a las elites políticas y empresariales.

La transición desde la resolución "fundamentalista" de los CALs a la negociación ambiental informal o velada representa un avance en la dirección correcta, por cierto modesto. Es una forma, aunque precaria, de redistribución. Hay también algunos CALs que están derivando hacia mesas de negociación formal. La activación de la sociedad civil, producto de los cambios de fondo que están operando en la cultura política latinoamericana y del avance del desarrollo capitalista neoliberal sobre nuevos territorios, está sosteniendo la multiplicación de los CALs.

Están surgiendo también una serie de conflictos ambientales "de enfoque" que ayudarán a plantear el tema político-distributivo a nivel de las políticas nacionales de desarrollo. El campo que

representan los conflictos ambientales para una acción que se juegue por la profundización democrática y el cambio incluirá los territorios nacionales, además de los territorios locales. Y el argumento de la pérdida de competitividad que se levanta en cada país para resistir la formación de políticas ambientales, perderá fuerza en la medida que el movimiento ecologista internacional se afiance.

Nuestras lealtades están y deben estar siempre divididas entre las diferentes escalas de lo territorial, habida cuenta de que el territorio constituye una de las principales fuentes de vinculación y cohesión entre los seres humanos (Friedmann, 1992). El carácter único o global del medio ambiente representa un nuevo argumento, a la vez que una buena posibilidad, para la integración de lo local y lo global en nuestros proyectos de acción como profesionales comprometidos con la defensa de los espacios vitales de la gente.

Bibliografía

- BINGHAM, Gail. *Resolving Environmental Disputes: A Decade of Experience*. Washington, DC: The Conservation Foundation, 1986.
- BOBBIO, Norberto. *El Futuro de la Democracia*. Fondo de Cultura Económica, 1992.
- CAJÍA, Lupe. "Bolivia: la democracia se profundiza". *Nueva Sociedad* n. 134, 1994.
- CEPAL. *Panorama Social de América Latina 1995*. Santiago: Naciones Unidas, 1995.
- COHEN, Jean, ARATO, Andrew. *Civil Society and Political Theory*. MIT Press, 1994.
- COLBY, Michael. "La administración ambiental en el desarrollo: evolución de los paradigmas". *El Trimestre Económico*. 43(3), 1991.
- DAHRENDORF, Ralph. "Can we Combine Economic Opportunity with Civil Society and Political Liberty?". *The Responsive Community: Rights and Responsibilities*. v. 5, n. 3, 1995.
- FALETTI, Enzo. "La renovación del estado y la consolidación democrática en Chile". *Cuadernos del Foro 90*. n. 1. Santiago: CINDE, 1992.
- FORESTER, John. *Planning in the Face of Power*. University of California Press, 1989.
- FRANZÉ, Javier. "La sociedad civil frente a la crisis de la política; control y desentendimiento". *Nueva Sociedad*. n. 134, 1994.
- FRIEDMANN, John, LACKINGTON, Thomas. *Hiperurbanización y Desarrollo Nacional en Chile: Algunas Hipótesis*. Santiago: CIDU, Universidad Católica de Chile, 1967.
- FRIEDMANN, John. *Life Space and Economic Space. Essays in Third World Planning*. Transaction Books, 1988.
- _____. *Empowerment; The Politics of Alternative Development*. Blackwell, 1992.
- _____. *Notes on the Rise of Civil Society & Planning*. Manuscript, 1996.
- GARRETÓN, Manuel Antonio. *Hacia una Nueva Era Política; Estudio sobre las Democratizaciones*. Fondo de Cultura Económica, 1995.
- GEISSE, Guillermo, SABATINI, Francisco. "¿Por qué la Escondida?". *Ambiente y Desarrollo*. IX (3), 1993.
- GIDDENS, Anthony. *Beyond Left and Right; The Future of Radical Politics*. Stanford University Press, 1994.
- GORCZINSKY, Dale. *Insider's Guide to Environmental Negotiation*. USA: Lewis Publishers, 1991.
- GORZ, André. "Ecología política, expertocracia y autolimitación". *Nueva Sociedad*. n. 134, 1994.
- GRAMSCI, Antonio. *Introducción al Estudio de la Filosofía* (Cuaderno de la Cárcel #11). Barcelona: Crítica, 1985.
- GUIMARÃES, Roberto. "Bureaucracy and Ecopolitics en the Third World: Environmental Policy Formation in Brazil". *International Sociology* 6(1), 1991.
- INGLEHART, Ronald. *The Silent Revolution*. Princeton University Press, 1977.
- LANDER, Edgardo. *Movimientos sociales urbanos, sociedad civil y nuevas formas de ciudadanía en Venezuela*.

- Ponencia al XIII Congreso Mundial de Sociología, Bielefeld, Alemania. Universidad Central de Venezuela: mimeo, 1994.
- MALMAN, Sanford, SABATINI, Francisco, GEISSE, Guillermo. "El trasfondo socioeconómico del conflicto ambiental de Puchuncaví". *Ambiente y Desarrollo* 11(4), 1995.
- MARTÍNEZ ALIER, Joan. *De la Economía Ecológica al Ecologismo Popular*. Barcelona: Icaria, 1995.
- MIRES, Fernando. "La reformulación de lo político". *Nueva Sociedad*. n. 134, 1994.
- MOISÉS, José Alvaro. "Partidos y gobernabilidad en Brasil; obstáculos institucionales". *Nueva Sociedad*. n. 134, 1994.
- NACIONES UNIDAS. Informe sobre Desarrollo Humano. Naciones Unidas, 1994.
- NOELLE-NEUMANN, Elizabeth. "Public Opinion and the Classical Tradition: A Re-evaluation". *Public Opinion Quarterly* 43(2), 1979.
- OSTROM, Elinor. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press, 1990.
- PRONOVOST, Gilles. "The Sociology of Time". *Current Sociology* 37(3), 1989.
- ROJAS, Alejandro. "Confrontación, paradigma y diálogo intercultural en la negociación de un conflicto ambiental: el caso de Clayoquot Sound, Canadá". *Ambiente y Desarrollo* 11(4), 1995.
- SABATINI, Francisco. "Espiral histórica de los conflictos ambientales: el caso de Chile". *Ambiente y Desarrollo* 10(4), 1994.
- _____. *Barrio y Participación; Mujeres Pobladoras de Santiago*. Santiago: Universidad Católica de Chile - Centro de Estudios Sociales SUR, 1995.
- SABATINI, F., MENA, F., VERGARA, P. "Otra vuelta a la espiral: el conflicto ambiental de Puchuncaví bajo democracia". *Ambiente y Desarrollo* 12(4), 1996.
- SEPÚLVEDA, Claudia. "La construcción social de la demanda ambiental entre los habitantes de Compu: el caso de Golden Spring". *Ambiente y Desarrollo* 11(4), 1995.
- STORPER, Michael. "Desarrollo global en la economía global de aprendizaje; el desafío para los países en desarrollo". *Revista EURE* (20)60, 1994.
- SUSSKIND, Lawrence, BACOW, Lawrence, WHEELER, Michael. *Resolving Environmental Regulatory Disputes*. Rechester, Vermont: Schenkman, 1983.
- THOMPSON, Kenneth. *Beliefs and Ideology*. London: Ellis Horwood, Tavistock Publications, 1986.

(Recebido para publicação em outubro de 1996)

Francisco Sabatini é professor do Instituto de Estudios Urbanos - Pontificia Universidad Católica de Chile.

La Investigación Urbana en América Latina: Tendencias Actuales y Recomendaciones ¹

Licia Valladares e Magda Prates Coelho

Este documento se basa en tres trabajos analíticos preparados por miembros de la red GURI²: Rodríguez, Espinoza y Herzer (1995), que trataron sobre las investigaciones urbanas en Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay; Schteingart y otros (1995), que se ocuparon de México, Colombia y América Central; y Valladares y Coelho (1995), que estudiaron Brasil y Venezuela.

En cada una de esas regiones un director de proyecto trabajó con un grupo de investigadores de varios países. Se elaboraron documentos en base a la revisión de las publicaciones existentes. En

los talleres organizados en Ciudad de México, Santiago y Rio de Janeiro se reunieron más de 150 especialistas que analizaron y elaboraron el plan para las futuras investigaciones urbanas en América Latina.

Centrándose en diferentes subregiones, los tres trabajos tienen una estructura similar, con capítulos sobre: a) las tendencias del proceso de urbanización; b) las cuestiones abarcadas por la investigación urbana en los decenios de los 60, los 70 y los 80; c) el contexto institucional de la investigación urbana; y d) un plan de investigaciones para el de-

-
- 1 Una primera versión del presente trabajo fue presentado en la reunión del PNUD/Naciones Unidas que tuvo lugar en La Haya en 1993. Las autoras desean agradecer a Hilda Herzer y a Vicente Espinoza sus valiosos y atentos comentarios sobre este documento. La traducción del texto contó con el apoyo técnico de Fausto Bär Espinoza.
 - 2 GURI - Global Urban Research Initiative, o Iniciativa de Investigación Urbana Mundial - es una red internacional que engloba a trece centros e institutos de investigación del mundo en desarrollo. Coordina el proyecto Richard Stren, director del Center for Urban and Community Studies de la Universidad de Toronto, con el patrocinio de la Fundación Ford. En la primera fase del proyecto se abordó la cuestión del papel de las investigaciones en el desarrollo urbano y el resultado fue la presentación del plan de investigaciones urbanas para los años 90 en distintas regiones de Africa, Asia y América Latina. En 1993 se celebró una reunión de conclusión de la primera fase en la que se presentaron los tres trabajos sobre América Latina.

cenio de los 90. En ellos se incluye también una amplia bibliografía que se ha tenido en cuenta al redactar el presente documento.

Aunque los datos acerca de los diferentes países y regiones provienen de diversas fuentes, trataremos de hacer un resumen comparativo de los tres traba-

jos, abarcando las tendencias fundamentales de la urbanización que se observan en las tres subregiones, las cuestiones comunes en el análisis de las investigaciones urbanas, los problemas similares del desarrollo de los estudios urbanos, y las propuestas análogas en relación a un plan futuro.

Tendencias del proceso de urbanización

En el año 2000 América Latina será la región más urbanizada del mundo en desarrollo. Tras un siglo de urbanización y expansión demográfica explosivas, se están configurando nuevas tendencias urbanas que plantean nuevos retos a la investigación y el desarrollo urbanos. Los índices de fecundidad han disminuido y en varios países la transición demográfica ha tenido ya una repercusión considerable en los padrones de urbanización.

La creciente globalización de la economía internacional ha empezado a introducir cambios importantes en las estructuras espaciales de la producción. La descentralización de la industria, los cambios tecnológicos y la creciente orientación hacia el comercio mundial han contribuido a una geografía cambiante de la industria y del empleo.

Las reformas introducidas por las políticas neoliberales y los cambios macroeconómicos han tenido también una importante repercusión en el conjunto de la región. La recesión y los ajustes han acarreado reducciones en los servicios públicos, privatizaciones de empresas administradas por el Estado,

disminución de las nuevas posibilidades de empleo y descenso de los salarios reales. Las duras políticas de estabilización aplicadas para hacer frente a la crisis económica y a la deuda externa han originado descensos considerables de los indicadores macroeconómicos nacionales.

Tales transformaciones han afectado de manera diferente a los distintos países dado que se hallan en diversas fases de desarrollo político-económico y urbano y varía también su dependencia respecto de la economía internacional.

Los cuadros 1 y 2 contienen datos sobre 16 países latinoamericanos. El Informe sobre el Desarrollo Mundial (1991) es la fuente del Cuadro 1. Los datos del Cuadro 2 provienen esencialmente de los tres trabajos mencionados y de los censos nacionales.

De acuerdo con el Informe sobre el Desarrollo Mundial los países de América Latina están clasificados entre aquellos con una "renta superior-media" e "inferior-media". Pero, como muestra el Cuadro 1, existen diferencias marcadas en

cuanto al PNB per cápita. Ocho países poseen un PNB per cápita de entre 1.760 y 2.620 dólares anuales y un nivel de vida semejante (Índice de Desarrollo Humano, IDH): Uruguay, Brasil, Venezuela, Argentina, México, Costa Rica, Chile y Panamá. En esos países habitan 304 millones de personas de los 397 millones de todo el continente. Los restantes 93 millones pertenecen a países

con un PNB que varía entre un mínimo de 620 dólares y un máximo de 1.200. Ecuador, Perú y Bolivia destacan dentro de este segundo grupo por alcanzar un nivel relativamente más alto de acuerdo con el IDH.

Gracias al Cuadro 2 pueden establecerse ciertas comparaciones respecto de las tendencias en materia de urbanización.

Cuadro 1
Indicadores básicos en América Latina
PIB, IDH y Población

País	PIB per cápita (US\$) 1989	Índice de desarrollo humano del PNUD - 1991	Población (millones) 1989
Argentina	2160	0,854	32
Bolivia	620	0,416	7
Brasil	2540	0,759	147
Chile	1770	0,878	13
Colombia	1200	0,757	32
Costa Rica	1780	0,876	3
Ecuador	1020	0,655	10
El Salvador	1070	0,524	5
Guatemala	910	0,488	9
Honduras	900	0,492	5
México	2010	0,838	85
Nicaragua	-	0,612	4
Panamá	1760	0,796	2
Perú	1010	0,644	21
Uruguay	2620	0,905	3
Venezuela	2450	0,848	19

Fuente : Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1991

Desarrollo Humano: Informe 1991. Bogotá: Tercer Mundo, 1991

Cuadro 2
Crecimiento Demográfico y Urbanización
América Latina

País	Crecimiento Anual Medio de la Población total					Urbanización							
	1965-80		1980-89		1989-2000	Población Urbana		Pop. en la capital en % de pop. total		Núm. de ciudades de más de 1 millón	Crecimiento anual de la mayor ciudad por decenios *		
	(I)	(II)	(III)	(IV)	(V)	1965-80 (VI)	1980-89 (VII)	1990 (VIII)	1990 (IX)	1990 (X)	60	70 (XI)	80
Argentina	1,6	1,4	1,1	76	86	2,2	1,8	41	49	3	2,2	1,6	1,5
Bolivia	2,5	2,7	2,8	40	51	3,1	4,3	33	33	1	3,7	3,9	4,0
Brasil	2,4	2,2	1,7	50	74	4,3	3,5	2	47	14	6,8	4,5	1,7
Chile	1,7	1,7	1,3	72	85	2,6	2,3	42	42	1	3,5	2,2	2,0
Colombia	2,5	2,0	1,6	54	69	3,7	3,0	21	39	4	5,8	3,0	-
Costa Rica	2,7	2,4	1,9	38	47	4,7	4,5	77	-	-	4,5	3,9	-
Cuba	3,1	2,7	2,2	37	55	3,5	3,3	21	49	2	4,4	4,2	4,1
El Salvador	2,8	1,4	2,1	39	44	3,2	2,0	25	-	-	4,4	-	-
Guatemala	2,8	2,9	2,8	34	39	3,5	3,4	23	-	-	3,6	2,2	-
Honduras	3,2	3,5	2,9	26	43	5,5	5,5	35	-	-	5,5	-	-
México	3,1	2,1	1,8	55	72	4,4	3,0	32	45	4	5,4	4,0	-
Nicaragua	3,1	3,4	3,1	43	59	4,6	4,6	44	44	-	6,8	-	-
Panamá	2,6	2,2	1,6	44	53	3,4	2,9	37	-	-	4,8	3,0	-
Perú	2,8	2,3	2,1	52	70	4,3	3,1	41	41	1	5,1	4,5	3,9
Uruguay	0,4	0,6	0,6	81	85	0,7	0,8	45	45	1	0,5	-0,2	0,2
Venezuela	3,5	2,8	2,2	70	84	4,8	2,7	25	29	2	-	3,8	3,0

Fuentes: Informe Mundial sobre el Desarrollo, 1991

(*) Rodríguez, Espinoza y Herzer, 1993; cuadro 2

Valladares y Coelho, 1993; cuadro 5

Anuario Estadístico para América Latina y el Caribe, 1992

En la actualidad América Latina es un continente predominantemente urbanizado. Ya en 1965 ocho de un total de 16 países habían atravesado el umbral de urbanización (el 50% de la población total en las ciudades): Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay y Venezuela. A fines de la década de los 80, todos los países salvo Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras habían cruzado ese umbral.

Puede agruparse a los países de conformidad con su grado de urbanización (Cuadro 2, columna V). El primer grupo (urbanizados en más de un 70%) comprende Argentina, Uruguay, Chile, Venezuela, Brasil, México y Perú. En Argentina, Uruguay y Chile la urbanización se inició muy pronto, en los años 20 y 30. México, Venezuela, Perú y Brasil iniciaron su "despegue" urbano en los 40. Un segundo grupo, con una población urbana que representa entre el 50 y el 70% del total, lo forman Colombia, Nicaragua, Ecuador, Panamá y Bolivia. Los países de América Central integran un tercer grupo formado por sociedades predominantemente rurales.

En América Latina la urbanización ha estado siempre asociada con altos índices de crecimiento demográfico. Sin embargo, desde hace muchas decenas de años la población urbana ha aumentado rápidamente mucho más que la población total. En el periodo de 1965 a 1980, mientras el índice de crecimiento anual medio de la población urbana en todos los países era superior al 3%, el de la población total sólo superaba el 2%. Las únicas excepciones eran Uruguay, Argentina y Chile, los tres países más urbanizados del continente (Cuadro 2, columnas I y VI).

Otro rasgo tradicional de la urbanización en América Latina ha sido la importancia de la emigración del campo a las ciudades relacionada con un sistema caracterizado históricamente por la primacía de una ciudad. Hasta los años 60 la población urbana de la mayoría de los países se concentraba en sus principales ciudades: Montevideo, Buenos Aires, Ciudad de México, Caracas, Santiago, Lima, San José y Panamá son ejemplos notorios de macrocefalismo; Quito-Guayaquil y Rio de Janeiro-São Paulo eran ejemplos de concentración acentuadamente bicefálica. Colombia era el único país cuya red urbana estaba más equilibrada en el decenio de los 60.

Los datos de los censos recientes ponen de relieve cambios importantes en los padrones de urbanización: a) los índices de crecimiento demográfico y urbano han disminuido considerablemente; b) las ciudades más populosas están creciendo menos rápidamente de lo que se esperaba. México y São Paulo son hoy ejemplos de inversión de la tendencia al crecimiento explosivo de las ciudades; y c) en la red urbana de los años 90 se observa ya una jerarquía relativamente equilibrada de las ciudades, creciendo en importancia las de tamaño medio.

El Cuadro 2 ilustra estas tendencias. En el periodo de 1980-1989 los países latinoamericanos experimentaron una desaceleración del ritmo de crecimiento urbano. Las únicas excepciones fueron Guatemala, Honduras y Nicaragua – los países rurales que aun subsisten en el continente –, además de Bolivia. De las proyecciones hechas para el año 2000 se infiere que el crecimiento demográfico proseguirá a ritmo lento.

Se han producido también cambios en el índice de crecimiento de la población urbana. De la comparación entre los periodos de 1965-1980 y de 1980-1989 se deduce que, si bien los índices de urbanización continúan siendo muy importantes (y superiores a los índices de crecimiento de la población total), han empezado a bajar. El fenómeno es manifiesto en todos los países, particularmente en Venezuela (donde más fuerte ha sido la desaceleración – del 4,8 al 2,7%) y en México, Perú y El Salvador. La única excepción es Bolivia donde el índice de crecimiento de la población urbana aumentó del 3,1 al 4,3% entre uno y otro periodo.

Aunque el ritmo de la urbanización está disminuyendo, la mayoría de las ciudades continúan creciendo. No obstante, el crecimiento se concentra menos en las capitales. La desaceleración del índice de crecimiento de la ciudad más populosa de cada país (columna XI) es un significativo indicador de la tendencia hacia la desconcentración. Todos los países urbanizados, salvo Bolivia, han experimentado una disminución de ese índice desde los años 70. En las naciones altamente urbanizadas de América Latina la “explosión metropolitana” parece haber llegado a su techo, siendo el ejemplo más notable Sao Paulo (cuyo índice de crecimiento bajó del 4,5 en los años 70 al 1,7% en los 80). El crecimiento de las ciudades tradicionalmente principales está también disminuyendo considerablemente; en 30 años el índice de crecimiento de Lima cayó del 5,1 al 3,9% y el de Santiago de Chile del 3,5 al 2% en el mismo periodo. A su vez, el índice de Ciudad de México disminuyó del 5,4 en los 60 al 4,0 en los 70. Tam-

bién Buenos Aires crecía lentamente en los años 60 (el 2,2%) y continuaba creciendo a ritmo regular (1,5%) en los 80. En América Central la tendencia es menos clara, aunque países como Costa Rica, Guatemala y Panamá experimentaron una desaceleración del crecimiento de su capital entre el decenio de los 60 y el de los 70 (Cuadro 2, columna XI). La mayoría de los países de la subregión siguen siendo predominantemente rurales y el crecimiento urbano tiende a concentrarse en los pocos grandes centros.

En algunos países el sistema de distribución de las ciudades se está volviendo más equilibrado. Como se observa en el Cuadro 2, columna VIII, sólo seis países de los 16 tenían más del 40% de su población en la capital en los años 90: Costa Rica (77%), Uruguay (45%), Nicaragua (44%), Chile (42%), Argentina (41%) y Perú (41%). Se trata de los países donde el modelo de primacía de la capital parece seguir teniendo fuerza. Con una red urbana mucho menos concentrada (columna X) aparecen Brasil (catorce ciudades de más de un millón de habitantes), Colombia (tres ciudades), Ecuador (dos ciudades), México (cuatro ciudades) y Venezuela (dos ciudades). La comparación entre las columnas VIII y IX (población de la capital y población de las ciudades de un millón de habitantes o más como porcentaje de la población urbana) pone de relieve hasta qué punto estos países se orientan hacia una distribución más equilibrada de sus poblaciones urbanas.

Las nuevas pautas de la urbanización apuntan efectivamente hacia la importancia creciente de las ciudades de

tamaño medio. Este fenómeno se ponía de relieve en los tres trabajos indicados. Rodríguez, Espinoza y Herzer dan cuenta de que en Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador y Uruguay las ciudades de tamaño medio están creciendo más rápidamente que el promedio nacional y que las ciudades más populosas. Schteingart recuerda también que en Colombia y México las ciudades de tamaño medio experimentaron un crecimiento mayor que las grandes metrópolis. Brasil y Venezuela se ajustaban a la misma tendencia, según Valladares y Coelho³.

Los flujos migratorios se han desviado hacia las ciudades de tamaño medio que desempeñan el papel de centros regionales. Su crecimiento reciente ha estado también relacionado con las nuevas pautas de la reorganización del espacio y de la economía. Esto vale para Brasil, Venezuela, México, Chile y Argentina. En la mayoría de los países la magnitud y la dinámica de la migración han cambiado: el movimiento tradicional del campo a las ciudades ha sido menos importante que la migración entre las zonas urbanas y dentro de cada una de ellas. En América Central este proceso todavía no se ha producido ya que la

población urbana total se concentra aun en la capital.

Este breve análisis de las tendencias urbanas en América Latina puede ofrecer perspectivas más optimistas que las previsiones de hace un decenio que preveían el caos urbano y el crecimiento incontrolado. Sin embargo, en cifras absolutas el problema urbano sigue siendo de proporciones enormes. En los países más urbanizados (Argentina, Uruguay, Chile y Venezuela) siete de cada diez habitantes viven en una ciudad o en la capital. En las 33 zonas urbanas con más de un millón de habitantes se concentran no menos de 126 millones de personas. Incluso con ritmos inferiores, las ciudades continuarán creciendo más de prisa que las viviendas y los servicios necesarios. El mercado del trabajo urbano continuará haciendo frente a un desequilibrio entre la demanda y la oferta de trabajo. La gestión de las ciudades seguirá planteando un gran reto en una situación de recesión, escasez de recursos y pobreza creciente. De los 16 países latinoamericanos aquí considerados sólo seis (Uruguay, Chile, Costa Rica, Argentina, Venezuela y México) tenían en 1991 un Índice de Desarrollo Humano (IDH) superior al 0,8.

El desarrollo de los estudios urbanos y los principales temas de la investigación urbana

La investigación urbana en América Latina viene experimentando un desarrollo sistemático y creciendo en importancia desde los años 70. No obstante, ese de-

sarrollo ha sido desigual en todo el continente. En general, los países donde el proceso de urbanización empezó antes poseen una tradición más larga de inves-

3 Debe señalarse que la definición de ciudad de tamaño medio varía de un país a otro, oscilando entre los 25.000 y los 600.000 habitantes.

tigación urbana. En la mayoría de los países de urbanización reciente sólo acaba de iniciarse el estudio de las cuestiones urbanas.

En los últimos decenios la comunidad de los investigadores urbanos se ha diversificado mucho. En ella se incluyen geógrafos, arquitectos, sociólogos, economistas, antropólogos, planificadores, historiadores y abogados. Las investigaciones florecen en los programas de postgrado, en innumerables centros privados y públicos y en las ONGs. En la gama de especialistas entran hoy investigadores académicos de tipo tradicional, universitarios que trabajan con las ONGs e investigadores y planificadores del sector público – todos los cuales pueden combinar varios roles.

En algunos países y subregiones funcionan redes de investigación. Sin embargo, es escasa la comunicación existente entre los especialistas de la América hispanohablante y los de la lusohablante. Aunque se han hecho algunos intentos mediante la organización de varias conferencias internacionales⁴, los investigadores tienden a trabajar aislados en su subregión o país. No existen redes continentales de información y los institutos de investigaciones y los programas de postgrado mantienen entre sí muy escasos intercambios.

En lo que atañe al futuro de la investigación, las perspectivas son sombrías. Los fondos para investigaciones están disminuyendo y en la mayor parte de los países las universidades están pasando por una grave crisis que ha empezado ya a afectar la continuidad y la calidad de los estudios urbanos.

El desarrollo de los estudios urbanos

En unos cuantos países las raíces de la investigación urbana se prolongan más allá de los años 60. Los fundadores fueron esencialmente geógrafos, sociólogos y arquitectos. En los decenios de los 40 y de los 50 países como México, Brasil, Venezuela y Perú establecieron acuerdos con universidades extranjeras (sobre todo norteamericanas y francesas), las cuales enviaron especialistas que, además de enseñar, ayudaban a definir temas en materia de geografía, sociología y antropología. La participación extranjera fue también esencial para elaborar los primeros planes urbanos y regionales. El asesoramiento exterior facilitado por los organismos internacionales alcanzó incluso a las regiones menos urbanizadas como América Central.

El decenio de los 60 representó un hito en el desarrollo de los estudios urbanos en América Latina. La alta prioridad que en ese decenio se concedió a los problemas urbanos se manifiesta en la creación de los primeros departamentos universitarios y centros privados dedicados a la investigación y la formación respecto de los problemas urbanos y regionales: el Centro de Estudios Urbanos Regionales (CEUR) de Buenos Aires; el Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano (CIDU) y el Centro de Desarrollo Social de América Latina (DESAL) de Santiago de Chile; el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y el Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO) de Lima; el Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela (CENDES) de Caracas; el Centro

4 La más importante se realizó en Quito en 1987, organizada por CIUDAD. Ver bibliografía.

de Estudios Económicos y Demográficos del Colegio de México y el Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México; la División de Estudios sobre la Población de la Asociación Colombiana de Escuelas Médicas y el Centro Interamericano de la Vivienda y el Planeamiento (CINVA) de Bogotá. En Brasil el Centro Brasileño de Análisis y Planeamiento (CEBRAP) y el Instituto Universitario de Rio de Janeiro (IUPERJ) aparecieron a fines de los años 60, convirtiéndose rápidamente en centros importantes donde florecían las investigaciones urbanas. El ya existente Instituto Brasileño de Administración Municipal (IBAM) cobró entonces nuevo impulso.

Otro incentivo para emprender investigaciones fue la creencia cada vez más arraigada en la importancia de la planificación. Ya en la década del 60 numerosos gobiernos crearon organismos de planificación y promovieron el establecimiento de cursos de planificación en las universidades. Esta tendencia es muy clara en el caso de Brasil y Venezuela.

El desarrollo de las investigaciones urbanas en América Latina tiene también una deuda con dos redes: la CLACSO y la SIAP. La Comisión para el Desarrollo Urbano y Regional de la CLACSO se mostró muy activa desde comienzos de los 60 en la promoción de seminarios y el fomento de publicaciones. Por ejemplo, patrocinó la revista chilena EURE - Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales. La SIAP (Sociedad Interamericana de Planificadores) reunía a los planificadores y editaba la primera revista latinoamericana de alcance continental.

Los años 70 fueron muy favorables para la continuación del desarrollo de los estudios urbanos. En la mayor parte de los países el número de cursos de postgrado se multiplicaron rápidamente y se crearon cursos y centros de investigación especializados para formar a los profesionales. En Brasil se establecieron no menos de seis programas de maestría en planificación urbana y regional en las universidades federales de São Paulo, Rio de Janeiro, Brasilia, Porto Alegre, Recife y Salvador. En México el Colegio de México emprendió también un programa de maestría en desarrollo urbano, y se consolidó el curso para postgraduados en estudios urbanos existente en la Facultad de Arquitectura de la UNAM. En América Central la Confederación de Universidades Centroamericanas (CSUCA) empezó a promover las investigaciones nacionales y comparadas. En Venezuela la Facultad de Arquitectura y Planificación Urbana de la Universidad Central instituyó un curso para postgraduados.

En algunos países el gobierno desempeñó un papel clave en este proceso. Además de financiar los programas de postgrado, tuvo una función esencial al crear nuevos organismos de planeamiento urbano y metropolitano (en México, Colombia y Brasil).

La década de los 80 fué crucial. En algunos países como México, Brasil, y Venezuela la investigación urbana ya alcanzaba un alto grado de desarrollo institucional, tanto a nivel académico como en el campo del planiamiento. En otros países la investigación urbana encontró acogida en las nuevas ONGs (muchas de ellas de orientación universitaria) y en los centros de investigación

privados, especialmente en aquellos países donde un régimen autoritario limitaba el alcance y la libertad de las investigaciones sociales en las universidades (Chile, Argentina y Uruguay). Ejemplos notorios son el Centro de Estudios Sociales y Educación (SUR) de Santiago de Chile, el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED-AL) de Buenos Aires, el Centro de Información y Estudios de Uruguay (CIESU) y el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIEDUR) de Montevideo.

Se fundaron revistas especializadas: Medio Ambiente y Urbanización (Argentina), Espaço e Debates (Brasil), Ciudad y Cultura (Perú), Estudios Demográficos y Urbanos (México), Ciudades (México), Vivienda (México), Revista Urbana (Venezuela), Cuadernos del CENDES (Venezuela) y Propositiones (Chile). Por otro lado, algunas revistas de ciencias sociales comenzaron a dar mayor cabida a los estudios urbanos, entre ellas la Revista Mexicana de Sociología y la Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales y Estudios Políticos. En Brasil las más importantes eran Cadernos CEBRAP, DADOS, BIB-Boletim Informativo e Bibliográfico das Ciências Sociais y Lua Nova. En Colombia los resultados de las investigaciones urbanas se daban a conocer por conducto de revistas no especializadas tales como la Revista Foro, Ideología y Sociedad, Economía Colombiana y Coyuntura Social.

Los primeros años de la década del 80 fué un periodo constructivo en el que continuaron creándose cursos de postgrado. Por lo menos siete nuevos centros de educación superior se fundaron en México, la mayoría en ciudades distintas

de la capital; y no menos de seis nuevos programas de maestría y tres cursos de doctorado se establecieron en Venezuela. Varias universidades del Nordeste de Brasil organizaron programas de maestría.

Sin embargo, las restricciones empezaron pronto a afectar la financiación local de los proyectos en gran escala y los presupuestos de las universidades. A mediados de los 80 los Consejos Nacionales de Ciencia y Tecnología de México, Brasil, Venezuela y Argentina financiaban solamente subvenciones para estudios. Las fuertes restricciones impuestas a la investigación en ciencias sociales comenzaron a afectar la ayuda a las investigaciones urbanas. Como consecuencia de la crisis económica general también sufrió una drástica reducción la demanda de investigaciones por parte de los organismos gubernamentales.

La crisis tuvo una repercusión muy grave en la producción y desarrollo de los estudios urbanos en América Latina. Fueron muchos los grupos de investigadores que se dispersaron y se interrumpieron numerosos proyectos. Como resultado de todo ello la investigación universitaria quedó limitada a la producción de tesis y a los proyectos de investigaciones individuales, mientras los proyectos de investigación en gran escala sufrían graves repercusiones.

La financiación internacional era insuficiente para invertir esta tendencia. La Fundación Ford, por ejemplo, había concentrado su ayuda durante los años 70 en los grandes centros de investigaciones y de estudios de postgrado en ciencias sociales (muchos de ellos dedicados a la investigación urbana); la Fundación

empezó a diversificar sus subvenciones, encauzándolas hacia los proyectos relacionados con las ONGs.

Los países de América Central fueron una excepción. A fines de los 80 pudieron desarrollar los estudios urbanos gracias especialmente al CSUCA y a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Tras la grave crisis política que paralizó las investigaciones a comienzos de los 80, América Central se está poniendo progresivamente al día gracias a la ayuda exterior.

La existencia de una comunidad científica sólida y diversificada redujo considerablemente los efectos de la crisis sobre las actividades de investigación. La formación de redes de investigación en numerosos países durante los años 80 da fe del nivel de madurez de la comunidad de investigadores urbanos en determinadas zonas de América Latina. Se han creado redes para aunar instituciones e individuos. En México la Red Nacional de Investigaciones Urbanas tiene actualmente 377 miembros individuales en 24 estados diferentes, incluida Ciudad de México. En Brasil la Asociación Nacional de Programas de Postgrado en Planeamiento Urbano y Regional (ANPUR) tiene unos 20 programas y centros de investigaciones afiliados. Con un alcance geográfico más amplio y sede en Santiago, REDES reúne aproximadamente a 75 miembros individuales de distintas organizaciones de investigación que estudian los servicios urbanos. Otro ejemplo es la Red Latinoamericana de Ciudades, Gobierno Local y Política Urbana que tiene por miembros a investigadores universitarios y funcionarios de los departamentos de planeamiento municipal.

Tendencias de la investigación urbana: paradigmas cambiantes

La investigación latinoamericana ha estado siempre influida por las teorías extranjeras. Sin embargo, esa influencia exterior no se ejercía con la misma intensidad en todos los países. Durante los años 60 el funcionalismo se mostraba más influyente en unos países que en otros. En la década siguiente el enfoque marxista elaborado por la sociología urbana francesa se convirtió en paradigma.

En América Latina se han elaborado también teorías generales para explicar fenómenos que los científicos sociales consideran característicos de sus respectivas épocas. Pese a los rasgos propios de cada país, tres enfoques principales han influido en la investigación.

El primero, surgido a fines de los 50, coincide con el “descubrimiento” del problema urbano y guardaba relación directa con la envergadura y el alcance crecientes de la urbanización en América Latina. La mayoría de los países de la región estaban pasando por lo que se llamó “hiperurbanización”, situación en la que un ritmo rápido de urbanización no iba acompañado de un crecimiento correspondiente de la industria provocando un trasiego de las personas de los empleos poco productivos en la agricultura rural al empleo o subempleo urbano también de baja productividad. Los síntomas más claros de hiperurbanización se observaban en las ciudades más populosas, donde el desequilibrio entre el rápido crecimiento demográfico y las insuficientes posibilidades de empleo

daba como resultado una creciente pobreza y la proliferación de los barrios de chabolas y tugurios. Las "favelas" de Brasil, las "poblaciones" de Chile, los "barrios" de Venezuela y Ecuador, las "villas miseria" de Argentina y las "barriadas" de Perú eran consideradas el resultado del desajuste y de la patología. Hauser (1961) y Quintero (1964) ponen de manifiesto lo difundidas que estaban estas ideas entre los estudiosos.

La preocupación general por el desarrollo y por la lucha contra el subdesarrollo se expresó tal vez con la máxima claridad en la versión latinoamericana del enfoque modernizador (Germani, 1965; 1969). Se hacía hincapié en la dicotomía urbano-rural, utilizándola para explicar las dificultades de las hordas de emigrantes rurales para integrarse a la sociedad. A medida que invadían las grandes ciudades, parecían incapaces de adaptarse a las posibilidades de empleo que ofrecía la economía urbana y al modo de vida urbano. La teoría de la marginalidad surgió de las reflexiones sobre el cambio social que fueron propuestas por los defensores del enfoque de la modernización. En Chile DESAL desempeñó un papel clave en la difusión del nuevo modelo (DESAL, 1969, 1970; Vekemans y Venegas, 1966; Vekemans, 1969). Heredera de la perspectiva dualista, la teoría de la marginalidad trató de explicar la pobreza urbana y la no integración de los pobres recientemente urbanizados en la vida y la economía urbana. El concepto de marginalidad pasó rápidamente de una noción geográfica y económica a otra sociológica y psicológica. La idea de una "cultura de la pobreza" (Lewis, 1966) inspirada en la situación urbana de México alcanzó rápidamente notoriedad.

A fines de los 60 tanto la hiperurbanización como la marginalidad habían dado lugar a un amplio debate (Mangin, 1967; Perlman, 1976) al instalar en el centro de la atención el análisis del papel de los pobres en el desarrollo económico y urbano. El debate, iniciado por Quijano (1971) y Nun (1969), fue pronto reanudado por Cardoso (1971), Oliveira (1972) y Kowarick (1975). Como resultado de sus investigaciones, se introdujo el papel del Estado en el análisis de la urbanización en Latinoamérica.

En el decenio de los 70 surgieron nuevas maneras de ver los viejos problemas como reacción contra las teorías hasta entonces dominantes. En el nuevo debate el discurso del desarrollo frente al subdesarrollo se convirtió en un discurso sobre el desarrollo frente a la dependencia. Con la nueva visión se consideraba el proceso de urbanización como el resultado de un tipo particular de desarrollo económico – capitalista pero dependiente – con efectos especialmente importantes sobre el desarrollo urbano. Los teóricos hablaban ahora de "urbanización dependiente", un proceso fuertemente ligado a la relación entre países periféricos y centrales (Castells y Vélez, 1971). Este concepto se derivaba de la teoría de la dependencia, cuyos autores principales eran Cardoso y Faletto (1970). Su premisa fundamental era que la dependencia se expresaba en la articulación de los intereses del capitalismo nacional con los del resto del sistema capitalista.

A juicio de los teóricos de la dependencia, el Estado nacional tenía un papel clave que desempeñar en la industrialización – y, por consiguiente, en la urbanización – al unirse al capital y a las élites

en el proceso de acumulación del capital y la distribución geográfica de la mano de obra. La función del Estado era poner los cimientos de la reproducción del proceso industrial capitalista y mantener una actividad constante, transfiriendo recursos y fondos a la industria, regulando el precio de la mano de obra, invirtiendo en infraestructuras y, en consecuencia, disminuyendo los costos del capital.

Según los teóricos de la dependencia, la industrialización ponía en marcha una dinámica de acumulación que dependía de la expansión del sector tradicional de los servicios. Con su creciente capacidad para absorber mano de obra, el "hinchado" sector de los servicios aparecía como un factor favorable para el tipo de acumulación urbana, necesaria con vistas a la expansión del sistema capitalista (Oliveira, 1972).

Empezó a elaborarse y a propagarse una visión estructural de la urbanización, claramente marcada por el pensamiento marxista. En Brasil los exponentes principales de la teoría fueron Singer (1968; 1971), Kowarick (1975; 1979) y Oliveira (1972). En Colombia Pradilla (1982; 1987) fue uno de los primeros estudiosos que emprendieron investigaciones de carácter marxista.

La noción de "espoliación urbana" (Kowarick, 1979) se convirtió en referencia básica para los nuevos teóricos, especialmente en lo relacionado a las condiciones para la reproducción de la fuerza de trabajo en el contexto del modelo de acumulación. La elaboración del concepto de espoliación coincide y se relaciona con el concepto de "periferización", es decir la segregación creciente de los pobres de las ciudades en las

zonas periféricas. En el proceso de espoliación la periferia se consideraba el lugar preferente para la reproducción de las clases populares.

Con este enfoque, la comprensión del papel del Estado cobró nueva importancia, apareciendo como un factor esencial para comprender la urbanización. En primer lugar, el Estado debía crear la infraestructura para la expansión industrial, ofreciendo una financiación a corto y largo plazo a las empresas e invirtiendo directamente; en segundo lugar, estaba encargado de generar los bienes de consumo colectivo ligados a la reproducción de la fuerza de trabajo (vivienda, transportes, salud, educación); y, por último, debía mantener el orden social, necesario para el funcionamiento de un modelo de acumulación dado.

Este análisis ponía énfasis en la dimensión política de la urbanización al dar relieve a la doble espoliación de las clases populares: como fuerza de trabajo sometida al capital y como habitantes de las ciudades sometidos a la lógica de la expansión metropolitana, que negaba cada vez más el acceso de la clase trabajadora a los servicios de consumo colectivo.

Esta nueva perspectiva facilitó la incorporación del paradigma de la sociología urbana francesa a través de las obras traducidas en español y portugués de autores como Lefebvre, Castells, Lojkine, Topalov y Preteceille que tuvieron sus ideas difundidas en América Latina desde los años 70.

Esa perspectiva renovó la reflexión sobre los problemas urbanos en tres formas: a) rechazando la idea de la auto-

nomía del espacio urbano y aceptando el concepto de espacio socialmente producido; b) politizando los problemas urbanos al hacer hincapié en la relación entre el Estado y las clases sociales producida por las contradicciones urbanas; y c) introduciendo una serie más amplia de agentes de la escena urbana, muy particularmente los movimientos sociales.

A finales de los 80 los estudiosos latinoamericanos comenzaron a poner en tela de juicio la sociología urbana marxista. Surgió un movimiento crítico y los investigadores empezaron a tener las mismas preocupaciones (Santos, 1981; Carrión, 1990, 1991; Unda, 1990; Coraggio, 1990; Jaramillo y Cuervo, 1990; Duhau, 1991): a) la adopción del modelo básicamente francés de la sociología urbana marxista, era demasiado "mecánica" y no permitía tomar en consideración los rasgos específicos de las distintas sociedades latinoamericanas; y b) la importancia concedida al Estado con carácter de ubicuo y monolítico no tenía en cuenta la diferenciación interna del "aparato" estatal y de los diversos organismos estatales. Por otra parte, esta visión desembocaba en una concepción parcial de las relaciones entre el Estado y el amplio abanico de los agentes sociales.

No obstante, la renovación de los estudios urbanos por el pensamiento marxista dejó un legado cuya influencia continuará haciéndose sentir en los años 90.

Áreas principales de la investigación urbana

Durante los últimos 30 años han aparecido en América Latina una masa considerable de publicaciones y materiales, en su mayoría obra de estudiosos, inves-

tigadores y organismos gubernamentales. Este material se halla disperso por las bibliotecas locales y es poco conocido en los países latinoamericanos y fuera del continente. No existen redes de información bibliográfica subregionales sobre las publicaciones y proyectos de investigación existentes. La comunicación es escasa entre los estudiosos extranjeros y naciolanes que han venido utilizando sus capacidades empíricas para comprender los procesos urbanos y sociales contemporáneos. Las escasas obras colectivas sobre la urbanización en América Latina que existen en inglés (Hauser, 1961; Gilbert, Hardoy y Ramírez, 1982; Rabinovitz y Trueblood, 1971; 1973) no dan cuenta completa del conjunto de contribuciones. Morse (1969) hizo un esfuerzo excepcional en su estudio comentado sobre la urbanización en América Latina. Su trabajo sigue siendo una obra esencial de referencia.

Uno de los objetivos del proyecto sobre LA INVESTIGACION URBANA EN EL MUNDO EN DESARROLLO era hacer un revisión actualizada de los temas principales de los estudios urbanos. La investigación bibliográfica se llevó a cabo, en la medida de lo posible, en cada una de las tres subregiones latinoamericanas que definía el proyecto. Cada trabajo presenta un estudio sucinto del material existente y contiene una bibliografía en la que no se incluyen más que las referencias principales.

Aquí vamos a limitarnos a una descripción de los temas esenciales identificados en cada subregión. La presentación que sigue se basa en el Cuadro 1: Referencias Bibliográficas por Temas – Brasil, y en el Cuadro 2: Temas resultantes de las Bibliografías – Argentina, Bolivia,

Chile, Ecuador y Perú. En lo referente a México, Colombia, Venezuela y América Central, los datos bibliográficos no se han reunido en cuadros.

Se utilizaron varios esquemas de clasificación. En el caso de Brasil el punto de partida fue la base de datos URBAN-DATA, que clasifica 4.000 referencias según 21 temas (enumerándose cada referencia dentro de uno o más temas). Se da también la distribución de las referencias de acuerdo con su fecha de publicación. El Cuadro 1 muestra la distribución de las publicaciones con arreglo al tema y a las preferencias del investigador en los últimos decenios.

Se elaboró una muestra bibliográfica respecto de la subregión formada por Argentina, Bolivia, Chile, Perú, Ecuador y Uruguay, con exclusión de este último país. Se seleccionó una lista de 100 a 150 títulos importantes para comprender el proceso urbano en cada país, clasificándolos bajo 16 epígrafes. Esta muestra se incluye en el Cuadro 2, con los temas distribuidos por países. Los temas se agrupan también con arreglo a dos ejes: a) el proceso urbano en sus dimensiones económicas y sociales; y b) la gestión urbana en sus dimensiones técnicas y políticas.

En lo que respecta a México se identificaron ocho temas entre 1.548 referencias bibliográficas de los decenios de 1970 y 1980. En Colombia se examinaron 400 títulos pero no se clasificaron por temas. Los 358 títulos de los países de América Central se referían en su mayoría a Costa Rica.

De la evaluación realizada en las tres subregiones se desprende que:

- en la totalidad de América Latina el campo de los estudios urbanos refleja las grandes transformaciones históricas que se han producido en los últimos decenios, impulsando al continente hacia la urbanización, la industrialización, la modernización y la democratización institucional;
- la investigación urbana ha contribuido a mejorar la comprensión de los distintos modelos y problemas del desarrollo mostrando las repercusiones de los procesos estructurales tanto en la urbanización como en la organización de las ciudades y de la sociedad;
- sin embargo, la investigación urbana no ha alcanzado el mismo grado de desarrollo en todos los países. América Central, la menos urbanizada de las subregiones, no posee aun una tradición en materia de investigaciones urbanas. Por otra parte, las crisis políticas han obstaculizado la continuidad de las instituciones y de los estudios;
- en los últimos años la investigación ha hecho menos hincapié en la teoría. Predominan los estudios empíricos, que han dado lugar a una comprensión más centrada y puntual de los problemas urbanos. Con algunas excepciones, la teorización ha sido de alcance limitado. Mientras que en el decenio de los 70 hubo grandes proyectos dignos de notar, en el de los 80, como resultado de la crisis y de la falta de recursos, lo normal fueron las pequeñas investigaciones;

- en todas partes se ha manifestado una preferencia por estudiar las grandes ciudades, aunque se ha reconocido la importancia de las ciudades de tamaño medio.

En los tres trabajos se ponen de relieve tendencias comunes en los intereses de la investigación y un movimiento similar en lo que atañe a los temas. Parece ser que las grandes cuestiones que caracterizaron cada decenio⁵ se convirtieron rápidamente en temas de investigación. ¿Cuáles son esos temas?

En la década de los 60 y comienzos de los 70 los estudiosos se preocupaban por la **dinámica demográfica general** que estaba generando una urbanización acelerada y la emigración del campo a la ciudad (Hauser, 1961; Durand y Peláez, 1969; Muñoz y otros, 1973). Junto con los procesos de migración, la dualidad ciudad-campo dio lugar a amplios debates. Se realizaron incontables estudios a fin de analizar la relación entre el inmigrante y la ciudad en el contexto de la "marginalidad". Las investigaciones se multiplicaron en los grandes centros como Lima, Ciudad de México, Río de Janeiro, Santiago de Chile y Caracas, con miras a estudiar la manera como se adaptaban los inmigrantes al mercado del trabajo, su integración en la cultura urbana, su comportamiento político y el modo de vida en los llamados "asentamientos marginales" (Mattos Mar, 1961; Mangin, 1967; Cardona, 1969; Ray, 1969; Turner, 1969; Peattie, 1970; Leeds y Leeds, 1970; Montano, 1976).

La modernización de la sociedad en el contexto de la transición rural-urbana se convirtió en un campo esencial de los estudios urbanos. En todos los países donde la urbanización se desarrollaba a un ritmo rápido, se llevaron a cabo investigaciones a fondo que permitieron un detallado análisis de los elementos constitutivos del proceso de urbanización, de las distintas pautas y grados de la urbanización, de la organización de varias redes urbanas y de los desequilibrios regionales (Friedmann, 1966; Faria, 1976; Unikel y otros, 1976; Campo, 1977; CSUCA, 1978; Merrick y Graham, 1979; Alvarado y Estaba, 1985). Los investigadores insistían en dos temas: primero en las relaciones entre urbanización y desarrollo y segundo en las consecuencias de los rápidos cambios en la estructura de la producción que reducía la importancia relativa de la agricultura e incrementaba la de las actividades no agrícolas.

Como muestran los tres documentos, en la mayoría de los países estaban presentes los siguientes temas:

- El proceso de urbanización
- La migración interna
- Los asentamientos populares
- La pobreza urbana (bajo el epígrafe de "marginalidad").

En los años 70 el debate central fue el de la **dinámica económica**, al ponerse énfasis en el estudio del empleo y del mercado del trabajo. Ese énfasis generó nuevos temas y nuevos modos

5 Dada la masa de publicaciones y materiales existentes hemos limitado el número de citas y quizá hayamos omitido referencias importantes. Vale señalar que la mayoría de los temas sobrevivieron a los decenios en que habían aparecido. Los trabajos de Rodríguez, Espinoza y Herzer (1995), Scheingart y otros (1995) y Valladares y Coelho (1995) contienen una bibliografía más completa sobre la investigación urbana en América Latina.

de enfocar los ya planteados. El mercado del trabajo urbano y el sector económico informal se alzaron al primer plano de la investigación. La distinción entre un sector tradicional y otro moderno se vio pronto sustituida por la idea de que ambos sectores se hallaban articulados entre sí y eran interdependientes. Fueron muchas las investigaciones que se emprendieron, de nuevo en las principales capitales latinoamericanas, para mostrar la importancia del sector informal como fuente esencial de posibilidades de empleo para la población urbana (Santos, 1975; Tokman y Souza, 1976; Raczynsky, 1977; Tokman, 1978; Klein y Tokman, 1979; Souza y Faria, 1980). El tema fué retomado años más tarde por De Soto (1986) que analiza la informalidad también en otras esferas aparte del trabajo como el acceso a la tierra y a la vivienda, al comercio y al transporte urbano.

En los 70 se produjo otro importante cambio del centro de interés de las investigaciones. La dualidad ciudad-campo empezó a diluirse. A finales del decenio, como consecuencia de las nuevas rutas de los flujos migratorios y de la creciente concentración económica del capital y el trabajo en los centros metropolitanos, la atención pasó de las ciudades a las metrópolis. Dado el creciente número de ciudades con una población millonaria, los estudiosos empezaron a considerar el fenómeno de la metropolización como una nueva característica del proceso urbano. El interés de los investigadores se dirigió sobre todo al papel de la política de desarrollo nacional en el crecimiento metropolitano, a la polarización creciente dentro de la estructura interna de las áreas metropolitanas, a la decadencia de los distritos centrales y a sus perspectivas

de reconstrucción y de repoblación (CENDES, 1968; Garza, 1985, 1990; Geiger y Davidovich, 1986; Fernandez y Lungo, 1988; Navarro y Gonzalez, 1989).

Se impuso gradualmente la necesidad de la planificación urbana, la cual acabó convirtiéndose en tema de investigación (Hardoy y Geisse, 1972). Los problemas, como la escasez de viviendas y la ausencia o deterioración de los servicios y de las infraestructuras, se agravaron y ampliaron en todos los centros metropolitanos. La aplicación de políticas de la vivienda en todo el continente produjo una ola de estudios sobre la política de construcción de casas populares - reasentamientos, solares y servicios (Garza y Schteingart, 1978; Valladares, 1978), y sobre el derecho urbano (Azuela, 1989). Paralelamente, aparecieron numerosas publicaciones sobre la autoconstrucción (CIDU, 1972; Alvarado y otros, 1973; Maricatto, 1979; Valladares, 1980; Pradilla, 1982, 1987; Cuenya et al, 1984; Gilbert y Ward, 1985).

En los años 70 los temas prioritarios de las investigación fueron:

- Empleo y mercado de trabajo
- Planificación urbana
- Vivienda, uso y tenencia de la tierra
- Pobreza urbana (bajo el epígrafe de "estrategia de supervivencia" y "sector informal").

En los 80 surgieron nuevas orientaciones de la investigación: los estudiosos ampliaron su centro de interés para incluir la **dinámica política y social** de las ciudades y de la sociedad. Se comprobó que cuestiones contemporáneas

como la crisis mundial y el declive de los gobiernos autoritarios en América Latina tenían una fuerte y directa repercusión en el ámbito urbano. Los cambios de la organización económica y la tecnología que venían produciéndose desde los años 70 en el marco de la crisis mundial generaron en la mayoría de las economías del continente una grave disminución de los salarios reales y la exacerbación de la pobreza y de la desigualdad. Como práctica, la planificación urbana perdió gran parte de su credibilidad. La financiación para los servicios y la infraestructura se volvió escasa dadas las dificultades con que se enfrentaban los gobiernos para alcanzar y mantener un equilibrio macroeconómico. Los viejos regímenes autoritarios habían dado origen a una grave crisis de representación política, reforzando los procesos de segregación y exclusión social ya existentes. Las poblaciones respondían con movimientos populares de protesta y alzamientos espontáneos (Castells, 1983). La noción de ciudadanía estaba en el centro de la mayoría de los movimientos y organizaciones protagonizadas por los **pobladores** de las zonas periféricas y centrales de las ciudades latinoamericanas. Paralelamente, la criminalidad y la violencia, sin ser componentes naturales de la vida urbana, encontraban en la segregación social de los ambientes urbanos un terreno abonado para su desarrollo.

Esta nueva serie de circunstancias imprimieron una nueva orientación a las actividades de investigación de los 80, implantándose un nuevo orden de prioridades. Las cuestiones ambientales relacionadas con la calidad del aire, la eliminación de los desechos y el tratamiento de los residuos industriales y

domésticos se convirtieron en problema acuciante para los centros universitarios y los organismos gubernamentales, fomentando las investigaciones particularmente en países como México, Chile, Argentina y Colombia (Jansen, 1984). Los problemas referentes a la gestión urbana cobraron nueva importancia en el marco del crecimiento "caótico" de las metrópolis, donde resaltaba la insuficiencia de los servicios y de las infraestructuras y el empobrecimiento continuo de sus poblaciones (Cuervo, Jaramillo et al, 1988). La participación popular en el gobierno local pasó a ser un tema de investigación clave a medida que se restablecía la democracia constitucional y que los ciudadanos comenzaban a organizarse (Cardoso, 1983; Alonso, 1986; Jacobi, 1989; Assies y otros, 1990; Nuñez, 1990). En los pocos países donde se llevaron a cabo la reforma y la descentralización del Estado (México, Chile, Argentina, Venezuela), el gobierno local comenzó a atraer la atención de los estudiosos (Torres, 1986; Padua y Vanneph, 1986; Herzer y Pires, 1988; Borja y otros, 1989). El municipio sustituyó a la metrópoli como base territorial de investigación (Carrion, Hardoy et al, 1986; Delameiras, 1987; Duhau, 1988; Velardi et al, 1991). Parecía más fácil aprehender el alcance de los problemas urbanos y las estrategias de los diferentes actores sociales si se tomase la esfera municipal como referencia.

Los siguientes temas de investigación pasaron a ocupar el primer plano:

- Gobierno local
- Movimientos sociales urbanos
- Gestión urbana
- Infraestructura y servicios urbanos
- Medio ambiente urbano

- Pobreza urbana (bajo el epígrafe de "desigualdad")

Esta serie de temas de investigación no debe tomarse de forma rígida o estática. Recordemos que temas que surgían en un determinado decenio y en un país dado podían tal vez surgir en otro país sólo diez años después. Asimismo recordemos que la mayoría de los temas de investigación se mantenían más allá de los decenios en que habían aparecido, consolidando unos su preeminencia como por ejemplo, el proceso de urbanización (Portes y Lungo, 1992, 1992), su relación con la transformación ocupacional en América Latina (Roberts y Oliveira, 1989) la vivienda (Schteingart, 1989; Sachs, 1990; Taschner y Sachs, 1990), la política urbana y industria de la construcción (Ziccardi, 1991), el medio ambiente urbano (Ward, 1990; Schteingart y D'Andrea, 1991) y perdiendo otros vitalidad como por ejemplo migración y planeamiento urbano. Otros fueron simplemente objeto de redefinición, siendo el caso más ostensible la pobreza urbana. La cuestión se estudió primeramente bajo el epígrafe de "marginalidad", que asociaba pobreza con migración y responsabilizaba a los pobres por todos los males y problemas urbanos. Posteriormente se les designó con el término "sector informal" (Contreras Suarez, 1972; Jelin, 1978). Lo que anteriormente

se había caracterizado como desempleo y subempleo se pasó a considerar como "estrategias de supervivencia" (Cariola, 1986, 1992). Con el transcurso del tiempo, los "pobres urbanos" suplantaron a los migrantes como categoría central del estudio de la pobreza en las ciudades (Eckstein, 1982). Ya en los años 80 la cuestión de la pobreza urbana era considerada esencialmente como un problema de desigualdad: las desigualdades en los ingresos y las diferencias en materia de vivienda, empleo y educación se combinaban con las disparidades basadas en el género y la raza (Pastore, 1983; Hasembalg y Silva, 1988; Tolosa, 1991).

Es también importante hacer referencia a varios temas que se mencionaron en los tres trabajos aludidos y que no se ha hecho referencia hasta ahora. Entre ellos figuran la violencia urbana, incluidos los estudios sobre la criminalidad, delincuencia, el narcotráfico y la violencia contra los niños y las mujeres (Coelho, 1978; 1988; Paixão, 1982; Pinheiro, 1983; García, 1987; Predazzini y Sánchez, 1992) y el tema del asociativismo y de las redes que incluyen la participación vecinal, la ayuda mutua y la cooperación interfamiliar (Lomnitz, 1975; Castillo, 1984; Zaluar, 1985; Massolo y Schteingart, 1987; González de la Rocha, 1991; Connolly y otros, 1991; Coulomb, 1991; Chant, 1991; Espinoza, 1992).

El contexto y respaldo institucional de la investigación urbana

En la sección 2.1 se ha dado ya una idea general del desarrollo institucional de los estudios urbanos en América Latina. En esta sección vamos a tratar de describir

el marco institucional tal como existe actualmente, tomando como base una vez más los trabajos originarios preparados para cada región. Como resulta-

do de las diferencias en los datos proporcionados por los tres documentos el análisis tiene un carácter menos comparativo.

En el Cuadro 3 se recoge la información sobre las instituciones que apoyan la investigación urbana en diez

países distintos y en América Central. Los datos incluidos en el cuadro no abarcan la totalidad de las instituciones de investigación existentes, pero dan una idea de las proporciones correspondientes a cada grupo. Sólo se dispuso de una lista exhaustiva en los casos de Brasil y Venezuela.

Cuadro 3
Marco institucional en América Latina

País	PPG	CIU	OG	CIP	ONG	Total
Argentina	1	13	1	13	0	28
Bolivia	0	0	2	4	0	6
América Central	0	4	1	1	1	7
Brasil	42	12	16	6	8	84
Chile	2	3	0	0	4	9
Colombia	0	4	4	0	3	11
Ecuador	2	0	1	0	2	5
México	4	6	2	0	2	14
Perú	2	2	0	0	3	7
Uruguay	0	1	0	2	0	3
Venezuela	15	21	6	3	0	45
Total	68	66	33	29	23	219

PPG - Programa de postgrado CIU - Centro de investigación universitario
 OG - Organismo gubernamental CIP - Centro de investigaciones privados
 ONG - Organización no gubernamental

Se agruparon las instituciones en cinco categorías: a) programas de postgrado; b) centros de investigación universitarios; c) organismos gubernamentales; d) centros de investigación privados; e) ONG. Las diferencias se presentaron en la clasificación de las instituciones, particularmente respecto de los centros de investigación privados y de las ONGs, que en ciertos países no pueden distinguirse entre sí fácilmente.

En todos los países excepto Bolivia, las investigaciones urbanas se realizan esencialmente en el marco de la universidad, ya sea en cursos de postgrado, o en centros de investigación universitarios. A escala continental, esos centros representan más de la mitad del total de las instituciones. En esta concentración se refleja la gran importancia que en el pasado se daba a la educación superior y al desarrollo institucional. En ella se

expresa asimismo el papel predominante que desempeña la universidad en varios países (México, Brasil y Venezuela), a pesar de la crisis económica. No ocurre lo mismo, en cambio, en Chile, Perú y Argentina, donde los regímenes autoritarios limitaron drásticamente la capacidad y la libertad de las universidades en materia de investigación urbana.

Los organismos gubernamentales son importantes por lo menos en tres países – Brasil, Colombia y Venezuela – donde por ejemplo los organismos de planificación han participado activamente en la investigación. En cambio, en Chile, Argentina, Perú y Uruguay las grandes organizaciones públicas no intervienen en la investigación urbana. En México es muy poco lo hecho por la administración pública.

Las organizaciones no gubernamentales han participado muy poco en la investigación urbana en países como México, Venezuela, Argentina, Bolivia y Uruguay. En Brasil las ONGs se están multiplicando y se orientan escasamente a la investigación. En Chile, Perú y Ecuador ponen de relieve la importancia de vincular las investigaciones con la acción práctica y ellas son las que llevan a cabo la mayor parte de las investigaciones actuales. En América Central las ONGs acaban de aparecer en escena.

Los centros de investigación privados se han creado sólo en unos cuantos países: Argentina, Uruguay, Bolivia, Brasil y Venezuela. Fundadas por estudiosos interesados por la importancia de los conocimientos aplicados, estas instituciones están comenzando a identificarse como ONGs.

Para esta amplia gama de instituciones el futuro de la ayuda financiera y la producción de recursos humanos constituyen ámbitos de constante interés. Al referirse a la financiación de las investigaciones, los tres documentos de que venimos hablando ponen de relieve la reducción de la ayuda nacional y la creciente dependencia de las actividades de investigación respecto de los fondos extranjeros. Incluso en los países donde tradicionalmente ha invertido el Estado en la universidad (México, Brasil, Venezuela y Colombia) la ayuda nacional está disminuyendo rápidamente como resultado de la política de ajuste estructural. Y no sólo se han visto duramente afectadas las universidades sino que además los distintos consejos nacionales de ciencia y tecnología (en México, Brasil, Argentina, Chile, Uruguay y Ecuador) han impuesto fuertes limitaciones a las ciencias sociales en general y a las cuestiones urbanas en particular.

De la detallada información presentada por Argentina, Chile, Ecuador y Uruguay (Cuadro 6 en Rodríguez, Espinoza y Herzer) se desprende que la investigación urbana depende esencialmente de la financiación extranjera procedente de dos fuentes principales: a) los organismos internacionales (PNUD, BID, UNCHS), cuyos recursos se obtienen por conducto de un organismo estatal encargado de distribuir los fondos asignados al país; y b) los organismos internacionales públicos y privados dedicados a la realización de investigaciones y al fomento del desarrollo (SAREC, IDRC, FORD, WOLKSWAGEN, NOVIB), cuyos recursos se encauzan hacia los centros de investigación privados y las ONGs.

Aunque la información facilitada respecto de otros países no era completa, ponía claramente de manifiesto que también dependen considerablemente de la financiación internacional. Por ejemplo, la Fundación Ford ha desempeñado un papel importante en el desarrollo de la investigación social en países como Brasil, México y Perú. Gracias a la financiación de la Fundación pudieron ponerse en práctica varios programas de postgrado; gran número de estudiosos pudieron trasladarse al extranjero para recibir una formación de alto nivel; y se promovieron gracias a una financiación especial las investigaciones en determinados ámbitos.

Por lo que atañe a los recursos humanos, el trabajo de Rodríguez, Espinoza y

Herzer pone de relieve su importancia para el desarrollo futuro de las actividades de investigación en América Latina. En algunos casos (América Central, Bolivia y Uruguay) no existen programas de formación de postgrado, por lo que hay que formar a los investigadores en el extranjero o, en su defecto son autodidactas formados gracias a la experiencia adquirida en los centros de investigación locales. En muchas universidades las capacidades técnicas no son aun un aspecto importante de la formación académica. En el ámbito de la gestión urbana, se han hecho muy pocos intentos para formar planificadores profesionales y funcionarios eficientes con plena comprensión de los problemas urbanos y capacidad para amalgamar conocimientos y experiencia práctica.

El programa de investigaciones urbanas para los 90

El objetivo final del proyecto LA INVESTIGACION URBANA EN EL MUNDO EN DESARROLLO (primera fase, 1991-1992) era proponer un programa de investigaciones urbanas. Una cuidadosa lectura de los tres programas formulados por las tres distintas subregiones pone de manifiesto la existencia de propuestas similares y de necesidades comunes. En la reunión final del proyecto, celebrada en El Cairo en febrero de 1993, se pudo examinar los temas esenciales de las futuras investigaciones y alcanzar un consenso sobre los principales problemas con que se enfrenta actualmente la investigación urbana. Vamos a tratar de formular aquí una sola propuesta que recoja los puntos comunes.

Recomendaciones generales

Se deben fomentar algunas orientaciones de carácter general:

- *el programa debe ser prospectivo y de largo alcance*

Debe ser capaz de aprehender la dinámica social y sus transformaciones, de modo que se pueda anticipar al impacto de los cambios estructurales en el ámbito urbano. Debe ser capaz de proponer escenarios futuros basándose en el análisis de las tendencias demográficas, económicas, sociales. La investigación empírica basada en

series y datos secundarios desempeña un papel importante en la aplicación de esta recomendación.

- *el programa debe ser pertinente para las políticas gubernamentales*

Sin desprestigiar la importancia de la producción de conocimientos, la investigación urbana debe orientarse más hacia la acción. La investigación puede ser muy útil como instrumento para elaborar la política social y urbana, para contribuir a la adopción de decisiones y para sopesar las distintas alternativas. Los investigadores deben participar en la definición de las cuestiones pertinentes y de los temas investigables.

- *el programa debe promover el desarrollo teórico*

La investigación futura debe examinar los problemas conceptuales que se presentan en las investigaciones en curso a fin de poder elaborar hipótesis y presentar síntesis. La reelaboración conceptual y el esfuerzo de refinamiento intelectual debe posibilitar una interpretación más sólida de los fenómenos urbanos. Metodológicamente, lo que se precisa es combinar el enfoque interpretativo y el analítico.

- *el programa debe tratar de establecer nuevas relaciones entre los temas y cuestiones de la investigación*

La relación entre los procesos estructurales y los procesos urbanos

se percibirá mejor si se evita el análisis unidimensional y se supera la tradición de estudiar los temas aisladamente. No existen cuestiones urbanas independientes ni temas aislados. Hay que buscar las conexiones entre unos y otros y examinar las interrelaciones de los procesos, sectores y niveles geográficos. Deben fomentarse la investigación interdisciplinaria y un enfoque de carácter más pluridimensional.

- *el programa debe contribuir a promover los estudios comparados*

En América Latina la literatura se caracteriza por la ausencia de estudios comparados. La introducción del enfoque comparado daría como resultado una mejor comprensión de la repercusión de los procesos globales en las sociedades de ámbito nacional o local y de los caracteres particulares de los procesos en estudio. Por otro lado, los estudios comparados mejorarían el análisis de las interrelaciones y coadyuvarían a identificar los puntos de convergencia de las tendencias y procesos. Ampliarían además el alcance de las cuestiones investigadas y darían como resultado un enfoque más analítico y menos descriptivo.

- *siempre que sea necesario, el programa debe tener en cuenta las cuestiones del género y la raza*

Limitar el análisis a las variables tradicionales (edad, educación, ingresos) rebaja las posibilidades explicativas de la investigación

urbana. A los efectos de ésta, el género y la raza no deben constituir cuestiones independientes. Más bien resultan pertinentes en relación con las demás cuestiones (rendimiento productivo, política social, mercado del trabajo, gobierno local, ciudadanía).

Temas de investigación

Desde el decenio de los 80 se han venido produciendo en América Latina tres procesos fundamentales: el retorno a la democracia, el ajuste estructural y la desaceleración del ritmo de la urbanización. El programa de investigaciones urbanas para los 90 debería tener en cuenta los cambios que se han producido en el proceso urbano a causa de esos tres fenómenos y, en particular, examinar las cuestiones allí donde se manifiesta su interrelación.

Presentamos a continuación las grandes líneas en base a las cuales la investigación futura ha de desarrollarse.

Urbanización y globalización

Dada la importancia de la globalización y de la reestructuración económica y sus repercusiones en América Latina, es necesario estudiar las nuevas tendencias y pautas del proceso de urbanización que se desarrollan conjuntamente con los cambios dados en la economía internacional. Sin embargo, hay que distinguir entre los fenómenos resultantes de factores externos y los que son parte de tendencias nacionales en marcha.

Es importante considerar las consecuencias de la nueva división internacional del trabajo tanto en el plano

continental como en el nacional. La reestructuración de la producción, la apertura del comercio y la preferencia creciente por los mercados exteriores tienen manifestaciones territoriales como la redistribución espacial de la industria y de la población, la nueva articulación de las relaciones económicas entre las distintas regiones y la reestructuración de los sistemas de las ciudades. Esas nuevas condiciones económicas internacionales y nacionales entrañan un aumento de la competición intrarregional y, en el plano nacional, entre las ciudades. Las fronteras geográficas tradicionales entre los países, las regiones y las ciudades se han modificado como consecuencia de los nuevos vínculos económicos. La nueva orientación de los flujos migratorios internacionales y nacionales influye en los desequilibrios regionales. Todas estas tendencias necesitan ser analizadas.

Estructura económica urbana

Las publicaciones latinoamericanas han prestado relativamente poca atención al papel económico de la ciudad y a su dinámica interna.

Dadas las nuevas perspectivas de desarrollo internacionales y nacionales, es indispensable estudiar como funcionan y crecen las ciudades. Ello es particularmente cierto desde que se han producido cambios en su organización económica y se ha impuesto un ajuste estructural en un intento de crear las condiciones para un crecimiento económico autosostenido. Deben abordarse las cuestiones relativas a los principales cambios que se han producido en la industria, el comercio, los servicios y el sector financiero. También habrá que investigar la reorganización de mercado del trabajo, carac-

terizada por el incremento del sector informal, la terciarización y la transformación de las tecnologías.

Debe hacerse asimismo hincapié en los procesos más directamente relacionados con la producción del espacio urbano. La reducción de los gastos públicos, esencialmente en infraestructuras y servicios urbanos, ha afectado al entorno construido de las ciudades en formas que aun no se han estudiado. La disminución y la irregularidad de las inversiones genera la degradación urbana, especialmente en aquellos sectores que no interesan al capital privado. Es también importante comprender el creciente papel del sector privado en la economía urbana y el funcionamiento de los mercados de la tierra y la vivienda en un contexto de intervención estatal declinante. La construcción de viviendas de alquiler es hoy una cuestión clave en la mayoría de las ciudades latinoamericanas y merece ser examinada con atención.

Otra cuestión importante que debe examinarse es la llamada "productividad de las ciudades" en el contexto del ajuste estructural. Entre los problemas que interesan a la investigación futura en esta esfera figuran los relacionados con las finanzas urbanas, la financiación de las políticas urbanas (esencialmente las relativas a los servicios y la infraestructura) y la presión de los gastos de las ciudades sobre los presupuestos nacionales.

Gestión urbana y gobierno local

En los años 80 la descentralización, la municipalización y la privatización de las funciones que antes desempeñaba el gobierno central produjo cambios impor-

tantes en el ámbito local de la mayoría de los países latinoamericanos. El gobierno local se convirtió en cuestión clave del proceso de toma de decisiones, especialmente en lo relativo a la planificación, la reglamentación, la inversión y la administración urbana.

Con el fortalecimiento del gobierno local y la creciente participación ciudadana (tendencias que surgieran con los albores de la democratización política en América Latina) ha crecido el interés y la importancia de las investigaciones sobre la gestión urbana. Las investigaciones deben tener en cuenta los procesos de descentralización y de municipalización, poniendo de relieve y evaluando las relaciones entre la gestión de la ciudad y la participación de los ciudadanos: los procesos políticos locales como el clientelismo, los grupos de intereses y el papel que desempeñan las ONGs son importantes temas de estudio.

Con el ajuste estructural aparecieron nuevos desafíos de la gestión urbana: los recortes de los gastos públicos provocaron la privatización de los servicios públicos y el mercado se ha convertido en el mecanismo principal de la asignación de recursos. Las futuras iniciativas de investigación tendrán que tomar en consideración esta nueva tendencia. La gestión privada de los servicios urbanos y sociales plantea problemas en lo relativo a los resultados del proceso en términos de la relación costo/eficacia, a la calidad de los servicios y al costo para las ciudades.

Pobreza, desigualdad y política social

Los estudios futuros sobre la pobreza deberán generar conocimientos que per-

mitan mejorar la formulación de la política social con miras a reducir en todo lo posible las insuficiencias de los ingresos a corto plazo y a garantizar en la práctica los derechos sociales de los pobres (equidad).

Es preciso estudiar más a fondo los mecanismos de la producción y reproducción de la pobreza y responder a interrogantes como, ¿Qué factores influyen en la transmisión de la pobreza de una generación a otra? ¿Qué condiciones permiten a algunas familias superar la situación de pobreza mientras a otras en las mismas circunstancias les es imposible?

La pobreza es un fenómeno de carácter multidimensional y lo importante es identificar los criterios de diferenciación interna dentro de la pobreza urbana. Las investigaciones deben determinar las situaciones diferenciales dentro del mismo grupo interesado, partiendo de factores tales como la edad y el número de miembros de la familia, el sexo del jefe de familia, la educación y calificación de sus miembros y su inserción en el mercado del trabajo, las propiedades o rentas familiares y la percepción de ingresos no monetarios. Los estudios deben también distinguir las diferentes situaciones de pobreza resultantes de la inclusión reciente en esta categoría de los "nuevos pobres" (asalariados empobrecidos que trabajan en el sector formal y familias sin hogar que se ven obligadas a vivir en la calle). Los resultados de la investigación en esta esfera permitirían mejorar la definición de la estructura y la jerarquía de las necesidades.

En la situación de ajuste estructural es importante evaluar la política social,

examinando su eficiencia a corto y medio plazo para reducir a lo máximo posible los efectos de la pobreza. La investigación futura deberá considerar igualmente los nexos entre la política social y la gestión urbana en el contexto de la creciente municipalización y privatización de los servicios urbanos (abastecimiento de agua, tratamiento y eliminación de los desechos, recojo de basura, transportes, servicios de salud, etc.). ¿Hasta qué punto han mejorado las condiciones de vida de los pobres y en qué grado ha disminuido la segregación social urbana?

Estructura social urbana

Los estudiosos latinoamericanos se han desinteresado de los análisis globales de la estructura de clase y han prestado escasa atención a la pluralidad social. No obstante, se reconoce que se están produciendo cambios muy importantes en la estratificación social (procesos de movilidad hacia arriba y hacia abajo) y que la estructura social urbana merece especial atención.

No menor atención merecen los cambios que se están produciendo en la estructura demográfica (formación gradual de una nueva pirámide de edades), en la estructura económica (fragmentación del mercado del trabajo y aparición de nuevos sectores relacionados con las nuevas tecnologías) y en la estructura política (nuevos agentes políticos y nuevos grupos de intereses). Todos esos cambios están claramente relacionados con los procesos urbanos.

La segregación espacial que engloba en sí todos esos cambios es un tema que hay que explorar más a fondo. Debe esti-

mularse el estudio de los valores culturales y de la identidad social de los diferentes grupos (jóvenes, mujeres, nuevas organizaciones populares, grupos étnicos, grupos religiosos) a fin de alcanzar un conocimiento más claro del mosaico social.

La fragmentación dentro de las ciudades ha dado origen a nuevas formas de sociabilidad y de organización social como la ayuda mutua y el apoyo social espontáneo. El estudio de los espacios de socialización es un factor clave para entender los procesos de integración social y para superar la fragmentación y la desigualdad social.

También merecen atención las nuevas formas unificadoras basadas en la religión, dada su capacidad para congregar múltiples fuerzas sociales y para movilizar masas importantes de seres humanos.

De todos modos, el estudio de tales procesos debe ser paralelo a un análisis general de la estructura social actual. Ese enfoque nos ayudará a entender los procesos de exclusión social en curso y la geografía social de las ciudades.

Medio ambiente urbano

Hay que tratar el medio ambiente urbano como un tema que afecta transversalmente a todo el programa. La cuestión se halla íntimamente ligada con la mayor parte de los temas que debe abarcar la investigación urbana en América Latina; y no puede ser contemplada como una cuestión independiente. Justamente, su importancia se manifiesta en su relación con las cuestiones que hemos bosquejado anteriormente. Las zonas metropo-

litanas tienen problemas ambientales característicos: contaminación, abastecimiento de agua potable, eliminación de desechos, tratamiento de los residuos industriales y domésticos. La gestión de las ciudades tiene que ver cada vez más con el medio ambiente y la calidad de la vida. La pobreza urbana y las políticas para combatirlas han ingresado a formar parte de una dimensión ambiental.

Apoyo institucional

A fin de poner en práctica un programa de investigaciones durante el decenio de los 90, es indispensable establecer las estructuras adecuadas de apoyo institucional. La infraestructura mínima necesaria para que pueda ampliarse y consolidarse la comunidad de los investigadores urbanos requiere:

- *una financiación regular de la investigación*

Hay que garantizar la existencia de fuentes de financiación que permitan proseguir las actividades de investigación en curso e incrementar las posibilidades y el número de nuevas iniciativas de investigación.

- *un mayor desarrollo y expansión de las redes*

Esto requeriría ayudar al establecimiento de nuevas redes nacionales, al desarrollo de las existentes y a la expansión de las redes latinoamericanas.

- *una mayor difusión de la información y de los resultados de la*

investigación tanto dentro como fuera de América Latina

Esto exige la expansión de los pocos canales de comunicación existentes y, sobre todo, la creación de una base de datos latinoamericana. Esta base latinoamericana centralizaría y difundiría la información bibliográfica, así como los datos sobre los centros de investigación, los investigadores y los proyectos de investigación en curso.

Para garantizar la comunicación creciente entre centros de investigación y fortalecer los vínculos entre las comunidades académicas y universitarias dentro y fuera del continente, habría que utilizar ampliamente el correo electrónico.

Dado el escasísimo conocimiento fuera de América Latina de las publicaciones en español y en portugués, habría que promover la

traducción al inglés de la literatura pertinente.

- *programas de formación con vistas a una mayor capacitación*

Para esto sería necesario, en primer lugar, formar a una nueva generación de investigadores capaces de llevar a cabo investigaciones con la utilización de la informática. En segundo lugar, habría que fomentar los cursos de formación para empleados en la administración urbana, facilitando la comunicación entre los investigadores académicos y los organismos gubernamentales. Como última cuestión, pero no menos importante: habría que promover la creación de una estructura de intercambio permanente de recursos humanos entre los centros de investigación a fin de estimular las investigaciones comparadas y la transferencia de conocimientos.

Gráfico 1
Referencias bibliográficas por temas
Brasil*

Temas	Antes de los años 50	Los 50	Los 60	Los 70	Los 80	
1	10	23	44	222	297	
2	4	12	9	18	87	
3	5	8	16	57	46	
4	19	41	52	501	319	
5	6	12	29	177	227	
6	1	0	4	92	219	
7	1	7	15	161	246	
8	0	0	2	13	66	
9	2	1	1	21	70	
10	2	2	2	21	47	
11	4	2	2	31	117	
12	4	1	3	34	75	
13	10	10	32	248	467	
14	0	0	0	26	31	
15	1	6	13	55	72	
16	6	7	12	169	318	
17	0	0	0	66	297	
18	1	0	1	18	89	
19	7	11	14	73	209	
20	0	1	2	14	61	
21	2	0	0	4	35	
						Tot.Ref.
TOTAL	85 1,44%	144 2,44%	253 4,29%	2.021 34,27%	3.395 57,56%	5.898 100%

Fuente: Base de datos URBANDATA - IUPERJ, 1992

* Cada referencia se clasificó en una o más áreas temáticas

Temas consolidados

- 1 Urbanización, crecimiento urbano y migración
- 4 Estructura interna de la ciudad
- 5 Actividades económicas y mercado del trabajo
- 7 Planificación urbana: Teorías y prácticas
- 13 Vivienda
- 16 Pobreza
- 19 Imaginería social y modo de vida urbano

Temas estacionarios

- 2 Evolución histórica de la ciudad
- 3 Sistemas urbanos
- 10 Finanzas y administración públicas
- 12 Transportes
- 14 Sector de la construcción
- 15 Estructura social urbana

Temas nuevos

- 6 Utilización de la tierra
- 8 Política pública
- 9 Gobierno local y política local
- 11 Infraestructura y servicios urbanos
- 17 Movimientos sociales
- 18 Violencia urbana
- 20 Medio ambiente urbano y calidad de la vida
- 21 Otros temas:
 - Prácticas alternativas y medio ambiente urbano
 - Preservación histórica
 - Nuevas tecnologías

Gráfico 2
Referencias bibliográficas por temas
Argentina, Chile, Bolivia, Ecuador y Perú*

Temas	Argentina %	Bolivia %	Chile %	Ecuador %	Perú %	Media %
Vivenda, barrios populares	11	7	15	14	25	14,4
Empleo, pobreza, sector informal	17	17	18	5	13	14,0
Movimientos sociales, marginalidad	10	12	3	17	9	10,2
Servicios urbanos	9	8	18	7	6	9,6
Procesos de urbanización	8	5	9	10	9	8,2
Gobierno local, política urbana	8	7	6	7	8	7,2
Historia e identidad popular, etnicidad	5	11	2	9	8	7,0
Planificación urbana	5	3	1	20	5	6,8
Mujeres, jóvenes, niños	5	13	5	2	9	6,8
Estudios urbanos	12	3	3	3	3	4,8
Migraciones, demografía	3	11	1	3	2	4,0
Medio ambiente	5	2	10	2	1	4,0
Política social	2	0	9	0	0	2,2
Derecho urbano	0	0	0	1	1	0,4
Medios de información	0	1	0	0	0	0,2
Economía urbana, industrialización	0	0	0	0	1	0,2
TOTAL	100	100	100	100	100	100

Fuente: Rodríguez, Espinoza y Herzer, 1993

* Temas resultantes de las bibliografías (porcentaje para cada país y porcentaje media) en los informes nacionales.

Bibliografía

La bibliografía que sigue representa solamente una selección de referencias que se encuentran en la publicación STREN, Richard (ed) (1995) *Urban Research in the Developing World. Volume 3: Latin America*. Centre for Urban and Commu-

nity Studies, University of Toronto.

Además de referencias generales sobre América Latina incluimos una lista de reseñas sobre la investigación urbana en Latinoamérica.

Referencia general sobre América Latina

ALONSO, Jorge (coord.). *Los Movimientos Sociales en el Valle de México*. v. 1, México: Ediciones de la Casa Chata, 1986.

_____. (coord.). *Los Movimientos Sociales en el Valle de México*. v. 11, México: Ediciones de la Casa Chata, 1988.

ALVARADO, Ivonne, ESTABA, Rosa M. *Geografía de los Paisajes Urbanos e Industriales de Venezuela*. Caracas: Ed. Ariel-Seix Barral Venezolana, 1985.

ALVARADO, Luis et al. "Movilización Social en Torno al Problema de la Vivienda." *EURE*, v. III, Abril, n. 7:37-70, Santiago, 1973.

ASSIES, B., GURGWAL, G., SALMAN, T. *Structures of Power, Movements of Resistance. An Introduction to the Theories of Urban Movements in Latin America*. Amsterdam: CEDLA, Latin American Studies, 55, 1990.

AZUELA, Antonio. *La Ciudad, la Propiedad Privada y el Derecho*. México: El Colegio de México, 1989.

BORJA, Jordi, CALDERON, Fernando, GROSSI, Maria, PENALVA, Susana (eds.). *Descentralización y Democracia. Gobiernos Locales en América Latina*. Santiago: CLACSO/SUR/CEUMT - Barcelona, 1989.

CAMPO, Urbano. *La Urbanización en Colombia*. Bogotá: Ediciones Suramericana, 1977.

CARDONA, Ramiro. *Las Invasiones de Terrenos Urbanos, Elementos para un Diagnóstico*. Bogotá: Ediciones Tercer Mundo, 1969.

CARDOSO, Fernando Henrique. "Comentário sobre os Conceitos de Superpopulação Relativa e Marginalidade." In *Sobre Teoria e Método em Sociologia*. São Paulo: Ed CEBRAP, 1971.

CARDOSO, F. H., FALETTO, Enzo. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

CARDOSO, Ruth. (1983) "Movimentos Sociais Urbanos: balanço Crítico." In SORJ, Bernardo y ALMEIDA, Maria Hermínia. *Sociedade e Política no Brasil Pós-64*. São Paulo: Brasiliense, 1983. pp. 215-239.

CARIOLA, Cecília (ed.). *Sobrevivir en la Pobreza: el fin de una Ilusión*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1992.

CARIOLA, Cecília et al (eds.). *Crisis, Sobrevivencia y Sector Informal*. Caracas: ILDES/CENDES, Editorial Nueva Sociedad, 1986.

CARRION, Fernando, VELARDE, Patricio et. al. *Municipio y Demo-*

- cracia. *Gobiernos Locales en Ciudades Intermedias de América Latina*. Santiago: Ediciones SUR, 1991.
- CARRION, Diego, HARDOY, Jorge et al. *Ciudades en Conflicto*. Quito: Editorial El Conejo/CIUDAD, 1986.
- CASTELLS, Manuel. *The City and the Grassroots*. California: University of California Press, 1983.
- CASTELLS, Manuel, VELEZ, P. (eds.). *Imperialismo y Urbanización en América Latina*. Barcelona: Ed. Gustavo Gili, 1971.
- CASTILLO, Hector. *El Basurero, Antropología de la Miseria*. México: Editores Asociados de México, 1984.
- CENDES. *Estudio de Caracas*. Caracas: Imprensa Universitaria UCV, 6 v., 1968.
- CHANT, Sylvia. *Women and Survival in Mexican Cities. Prerspectives on Gender, Labor Markets and Low-Income Households*. Manchester University Press, 1991.
- CIDU. "Reivindicación Urbana y Lucha Política: los Campamentos de Pobladores en Santiago de Chile." *EURE*, v.II, Noviembre, n. 6:55-81, Santiago, 1972.
- COELHO, Edmundo Campos. "A Criminalização da Marginalidade e a Marginalização da Criminalidade". *Revista de Administração Pública*. v. 12, n. 2, abr/jun. 1978.
- _____. "A Criminalidade Urbana Violenta." *DADOS*, v. 31, n. 2:145-183, 1988.
- CONNOLLY, P., DUHAU, E., COULOMB, R. *Cambiar de Casa pero no de Barrio, Estudio sobre la Reconstrucción en la Ciudad de México*. México: CENVI/UAM, 1991.
- CONTRERAS SUAREZ, Enrique. "Migración Interna y Oportunidad de Empleo en la Ciudad de México." *El Perfil de México en 1970*, México, 1972.
- CORNELIUS, Wayne, TRUEBLOOD, Felicity (eds.). *Latin American Urban Research*. v. 5, Beverly Hills/London Sage Publications, 1975.
- COULOMB, René. "La Participación Popular en la Provisión de los Servicios Urbanos. Estrategias de Sobrevivencia o Prácticas Autogestionarias?" In SCHTEINGART, Martha, D'ANDREA, Luciano (comps.). *Servicios Urbanos, Gestión Local y Medio Ambiente*. México: El Colegio de México/Centro di Ricerca e Documentazione Febbraio 74, 1991.
- CSUCA. *Estructura Demográfica y Migraciones Internas en Centroamérica*. San José: EDUCA, 1978.
- CUENYA, Beatriz, PASTRANA, Ernesto, YUNOSKI, Oscar. *De La Villa Miseria al Barrio Autoconstruido. Cuatro Experiências Organizadas de Producción del Habitat Popular*. Buenos Aires: Ediciones CEUR, 1984.
- CUERVO, Luis Mauricio, JARAMILLO, Samuel, GONZALES, Jorge Iván, ROJAS, Fernando. *Economía Política de los Servicios Públicos, una Visión Alternativa*. Bogotá: CINEP Centro de Investigación y Educación Popular, 1988.
- DE LAMEIRAS, Brigitte B. (coord.). *El Municipio en México*. México: El Colegio de Michoacán, 1987.
- DE SOTO, Hernando. *El Otro Sendero*. Lima: Ed. Barranco, 1986.
- DESAL. *Marginalidade en América Latina. Un Ensayo de Diagnóstico*. Barcelona: Herder, 1969.
- _____. *La Marginalidad Urbana: Origen, Proceso y Modo*. Santiago, 1970.
- DUHAU, Emilio. "Planeación Metropolitana y Política Urbana Municipal en la Ciudad de México." *Estudios*

- Demográficos y Urbanos*, n. 1, Ene./Abr. 1988.
- DURAND, John D., PELAEZ, Cesar A. "Patterns of Urbanization in Latin America". In BREESE, Gerald (ed.) *The City in Newly Developing Countries. Readings on Urbanism and Urbanization*. N.J.: Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs. 166-188, 1969.
- ECKSTEIN, Susan. *El Estado y la Pobreza Urbana no Mexico*. México: Siglo XXI, 1982.
- ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICAN AND THE CARIBBEAN. *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean*, 1992.
- ESPINOZA, Vicente. *Para una Historia de los Pobres de la Ciudad*. Santiago: Ediciones SUR, 1988.
- _____. "Networks in Informal Economy: work and community among Santiago's urban poor." Thesis for the Degree of Doctor of Philosophy, Graduate Department of Sociology, University of Toronto, 1992.
- FARIA, Vilmar. "O Sistema Urbano Brasileiro: um Resumo das Características e Tendências Recentes." *Estudos CEBRAP*, n. 18:91-115, 1976.
- FERNANDEZ, Rodrigo, LUNGO, M. (comp.). *La Estructuración de las Capitales Centroamericanas*. San José: EDUCA, 1988.
- FRIEDMANN, John. *Regional Development Policy: a Case Study of Venezuela*. Cambridge, Massachusetts: The M.I.T. Press, 1966.
- GARCIA, Carlos. "La Violencia en Bogotá: la Dimensión Urbana de un Proceso Histórico." *Revista Foro*, n. 2:13-24, Bogotá: Foro Nacional por Colombia, 1987.
- GARZA, Gustavo. *El Proceso de Industrialización en la Ciudad de México*. México: El Colegio de México, 1988.
- _____. "El Caracter Metropolitano de la Urbanización en México, 1900-1980." *Estudios Demográficos y Urbanos*, v. 5, n. 1, Ene./Abr. 1990, México.
- GARZA, Gustavo, SCHTEINGARTEN, Martha. *La Acción Habitacional en el Estado en México*. México: El Colegio de México, 1978.
- GEIGER, Pedro P., DAVIDOVICH, Fanny R. "The Spatial Strategies of the State in the Political-Economic Development of Brazil." In SCOTT, Allan, STOPPER, Michael (ed.) *Production, Work, Territory*. Boston: Allen and Unwin, 1986, pp. 229-298.
- GERMANI, Gino. "La Assimilación de los Inmigrantes en el Medio Urbano." *Notas Metodológicas*. *Revista Latinoamericana de Sociología*. 65:1-2, 1965.
- _____. (ed.). *La Sociología de la Modernización*. Buenos Aires: Paidós, 1970.
- GILBERT, Alan, HARDOY, Jorge, RAMIREZ, Ronaldo (eds.). *Urbanization in Contemporary Latin America: Critical Approaches to the Analysis of Urban Issues*. Chichester, New York, John Wiley & Sons Ltd., 1985, 286 p.
- GILBERT, Alan, WARD, Peter M. *Housing, the State and the Poor; Policy and Practice in the Three Latin American Cities*. Cambridge University Press, 1985.
- GONZALES DE LA ROCHA, Mercedes. "Family Well-Being, Food Consumption and Survival Strategies During Mexico's Economic Crisis." In DE LA ROCHA, Mercedes, ESCOBAR, L. (eds.) *Social Responses to Mexico's Economic Crisis of the 1980s*. San Diego: Mexican Studies/University of California, 1991.

- HARDOY, Jorge E., GEISSE, Guillermo (eds.). *Políticas de Desarrollo Urbano y Regional en América Latina*. Buenos Aires: SIAP, 1972.
- HASEMBALG, Carlos, SILVA, Nelson do Valle. *Estrutura Social, Mobilidade e Raça*. São Paulo y Rio de Janeiro: Ed. Vértice/Ed. Revista dos Tribunais, IUPERJ, 1988.
- HAUSER, Philip (ed.). *Urbanization in Latin America*. New York: UNESCO, 1961.
- HERZER, Hilda, PIREZ, Pedro (eds.). *Gobierno de la Ciudad y Crisis en Argentina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- IBARRA, Jorge. "Centralismo y Reforma Municipal." *Cuadernos del Viejo Pitic*, n. 2, México: El Colegio de Sonora, 1987.
- JACOBI, Pedro. *Movimentos Sociais e Políticas Públicas: demandas por Saneamento Básico e Saúde; São Paulo, 1974-84*. São Paulo: Cortez, 1989.
- JANSSEN, Roel. *Vivienda y Luchas Populares en Bogotá*. Bogotá: Tercer Mundo, 1984.
- JARAMILLO, Samuel, CUERVO, Luis Maurício. "Tendências Recentes e Principais Mudanças na Estrutura Espacial dos Países Latino-Americanos." In VALLADARES, Licia, PRETECEILLE, Edmond (eds.). *Reestruturação Urbana. Tendências e Desafios*. São Paulo: Nobel, 1990, pp. 103-119.
- JELIN, Elizabeth. *La Mujer y el Mercado de Trabajo Urbano*. Buenos Aires: Estudios CEDES, 1978.
- KLEIN, E., TOKMAN, V. (ed.). *El Subempleo en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO-El Cid Editor, 1979.
- KOWARICK, Lucio. *Capitalismo e Marginalidade na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- _____. *A Espoliação Urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. Coleção Estudos Brasileiros 44, 1979.
- LEEDS, Anthony, LEEDS, Elizabeth. "Brazil and the Myth of Urban Rurality: urban Experience, Work and Values in 'Squatenents' of Rio de Janeiro and Lima." In FIELD, A. (ed.). *City and Country in the Third World*. Cambridge, Massachusetts: Schenkman Publishing Company INC, 1970.
- LEWIS, Oscar. "The Culture of Poverty." *Scientific American*, n. 4:19-25, 1966.
- LOMNITZ, Larissa A. de. *Como Sobreviven los Marginados*. México: Siglo XXI, 1975.
- MANGIN, W. "Latin American Squatter Settlements: a Problem and a Solution." *Latin American Research Review*, n. 2:65-98, 1967.
- MATTOS MAR, J. "Migration and Urbanization - the 'Barriadas' of Lima: an Example of Integration into Urban Life." In HAUSER, Philip M. (ed.). *Urbanization in Latin America*. Buenos Aires: SIAP, 1961.
- MARICATO, Ermínia (ed.). *A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial*. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.
- MASSOLO, Alejandra. "Tendencias de la Gestión Municipal y la Participación Ciudadana." In SCHTEINGART, Martha, D'ANDREA, Luciano. (comps.). *Servicios Urbanos, Gestión Local y Medio Ambiente*. El Colegio de México, 1991.
- MASSOLO, Alejandra, SCHTEINGART, Martha (comps.). *Participación Social, Reconstrucción y Mujer. El Sismo de 1985*. Cuaderno de Trabajo n. 1, PIEM El Colegio de México, 1987.

- MERRICK, Thomas, GRAHAM, Douglas H. *Population and Economic Development in Brazil 1800 to the Present*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1979.
- MONTANO, Jorge. *Los Pobres de la Ciudad en los Assentamientos Espontaneos*. México: Siglo XXI, 1976.
- MOSER, Caroline. Informal Sector of Petty Commodity Production: Dualism or Dependence in Urban Development?" *World Development*. v. 6, n. 9/10, 1978.
- MUÑOZ, Humberto, DE OLIVEIRA, Orlandina, STERN, Claudio. *Migración y Desigualdad Social en la Ciudad de México*. México: El Colegio de México, 1973.
- NAVARRO, Bernardo, GONZALEZ, Ovidio. *Metro, Metrópoli, México*. México: UAM-Xochimilco/UNAM/IIE, 1989.
- NUN, Jose. "Sobrepoblación Relativa, Ejercito Industrial de Reserva y Masa Marginal." In *Revista Latinoamericana de Sociología*, n. 2:174-236, 1969.
- NUÑEZ, Oscar. *Innovaciones Democrático-Culturales del Movimiento Urbano-Popular*. México: UAM Azcapotzalco, 1990.
- OLIVEIRA, Francisco. "A Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista." *Estudos CEBRAP*, n. 2:3-82, 1972.
- PADUA, Jorge, VANNEPH, Alain (comps.). *Poder Local, Poder Regional*. El Colegio de México/CEMCA, 1986.
- PAIXÃO, Antonio Luiz. "A Organização Policial numa Área Metropolitana." *DADOS*, v. 1, n. 25:63-85, 1982.
- PASTORE, José et al. *Mudança Social e Pobreza no Brasil: 1970-1980; o que Ocorreu com a Família Brasileira?* São Paulo: Pioneira/Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, 1983.
- PEATTIE, Lisa Redfield. *The View of from the Barrio*. Michigan: The University of Michigan Press, 1970.
- PERLMAN, Janice. *The Myth of Marginality*. Berkeley: University of California Press, 1976.
- PERLO COHEN, Manuel. "Problemas Sociopolíticos para la Utilización de Agua Residuales". In QUADRI, Gabriel (comp.). *Agua Residuales de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Impacto y Perspectivas*. México: Fundación Friedrich Ebert/DDF, 1989.
- PINHEIRO, Paulo Sergio (ed.). *Crime, Violência e Poder*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.
- PORTES, Alejandro. "Latin American Class Structures: their Composition and Change during the Last Decades." *Latin American Research Review*. v. XX. n. 3, 1985.
- _____. "Latin American Urbanization in the Years of the Crisis." *Latin American Research Review*. v. 24, n. 3, 1989.
- PORTES, Alejandro, LUNGO, Mario (eds.). *Urbanización en el Caribe*. San José: FLACSO, 1992.
- PORTES, Alejandro, LUNGO, Mario (eds.). *Urbanización en Centroamérica*. San José: FLACSO, 1992.
- PRADILLA, Emilio. (ed.). *Ensayos sobre el Problema de la Vivienda en América Latina*. México: UNAM, 1982.
- _____. *Capital, Estado y Vivienda en América Latina*. México: Fontamara, 1987.
- PREDAZZINI, Yves, SANCHES, Magaly. *Malandros, Bandas y Niños de la Calle; Cultura de Urgencia en la Metrópoli Latinoamericana*. Valencia: Caracas, 1992.
- QUIJANO, Anibal. "La Formación de un Universo Marginal en las Ciudades

- de América Latina". In CASTELLS, Manuel, VELEZ, P. (eds.). *Imperialismo y Urbanización en América Latina*. Barcelona: Gustavo Gili, 1971.
- QUINTERO, Rodolfo. *Antropología de las Ciudades Latinoamericanas*. Dirección de Cultura, Universidad Central de Venezuela, 1964.
- RABINOVITZ, Francine, TRUEBLOOD (eds.). *Latin America Urban Research*. v. 1, v. 3. California: SAGE Publications, 1971-1973.
- RACZYNSKI, Dagmar. "El Sector Informal Urbano: Controversias e Interrogantes." *Estudios CIEPLAN*, Santiago, n. 13, Julio 1977.
- RAY, T. *The Politics of the Barrios of Venezuela*. Berkeley: University of California Press, 1969.
- ROBERTS, Brian, OLIVEIRA, Orlandina. "Los Antecedentes de la Crisis Urbana: Urbanización y Transformación Ocupacional en América Latina. 1940-80." In LOMBARDI, Michael, VEIGA, Danilo (eds.). *Las Ciudades en Conflicto. Una Perspectiva Latinoamericana*. Montevideo: Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay, CIESU/Ed. de la Banda Oriental, 1989.
- SACHS, Céline. *São Paulo: Politiques Publiques et Habitat Populaire*. Paris: Ed. de la Maison des Sciences de l'homme, 1990.
- SANTOS, Carlos Nelson. *Movimentos Urbanos no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- SANTOS, Milton. *L'espace Partagé: les Deux Circuits de l'Economie Urbaine des Pays Sous-Developpés*. Paris: Editions Libraries Technique, M. Th. Génin, 1975.
- SCHTEINGART, Martha. *Los Productores del Espacio Habitable: Estado, Empresa y Sociedad en la Ciudad de México*. México: El Colegio de México, 1989.
- SCHTEINGART, Martha, D'ANDREA, Luciano (eds.). *Servicios Urbanos, Gestión Local y Medio Ambiente*. México: El Colegio de México, 1991.
- SINGER, Paul. *Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana, Análise da Evolução Econômica de São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife*. São Paulo: Ed. USP, 1968.
- _____. "Urbanización, Dependencia y Marginalidad." In CASTELLS, Manuel, VELEZ, P. *Imperialismo y Urbanización en América Latina*, 1971.
- SOUZA, Guaraci Alves, FARIA, Vilmar (eds.). *Bahia de Todos os Pobres*. Petrópolis and São Paulo: Ed. Vozes, CEBRAP, 1980.
- TASCHNER, Suzana Pasternak, SACHS, Céline. "Brazil." In VAN VLIET, W. (ed.). *Internacional Handbook of Housing Policies and Practices*. Westport: Greenwood Press, 1990.
- TOKMAN, Victor. "An Exploration into the Nature of Informal-Formal Sector Relationships." *World Development*, v. 6, n. 9/10:1065-1075, 1978.
- TOKMAN, Victor, SOUZA, Paulo R. *El Empleo en América Latina: Problemas Económicos, Sociales y Políticos*. México: Siglo Veintiuno, 1976.
- TOLOSA, Hamilton. "Pobreza no Brasil: uma Avaliação dos Anos 80." In VELLOSO, J. P. Reis. *A Questão Social no Brasil*. São Paulo: Nobel, 1991.
- TORRES, Blanca (ed.). *Descentralización y Democracia en México*. El Colegio de México, 1986.
- TURNER, John. "Uncontrolled Urban Settlement: Problems and Policies."

- In BREESE, Gerald (ed.). *The City in Newly Developing Countries: Readings on Urbanism and Urbanization*, N.J.: Englewood Cliffs, 507-554, 1969.
- UNIKEL, Luis, GARZA, Gustavo, RUIZ, Crescencio. *El Desarrollo Urbano de México: Diagnóstico e Implicaciones Futuras*. México: El Colegio de México/Centro de Estudios Económicos y Demográficos, 1976.
- VALLADARES, Licia. *Passa-se uma Casa. Análise do Programa de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
- _____. (ed.). *Habituação em Questão*. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1980.
- VEKEMANS, R. *La Marginalidad, en América Latina: un Ensayo de Conceptualización*. Santiago, 1969.
- VEKEMANS, R., VENEGAS, R. *Marginalidad, Incorporación e Integración*. Santiago: DESAL, 1966.
- VELASQUEZ, Fabio. "La Participación Ciudadana en la Planeación Democrática." In *Poder Político y Estructura Social*. Medellín: Asociación Colombiana de Sociología - Capítulo de Medellín, 1986.
- WARD, Peter. *México City: the production and reproduction of an urban environment*. London: Bethoven Press, 1990.
- WORLD BANK. *World Development Report. The Challenge of Development*. World Development Indicators. Oxford University Press, 1991.
- ZALUAR, Alba. *A Máquina e a Revolta; as Organizações Populares e o Significado da Pobreza*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- _____. (ed.). *Drogas e Cidadania: Repressão ou Redução de Riscos*. São Paulo. Brasiliense, 1994.
- ZICCARDI, Alicia. *Las Obras Publicas de la Ciudad de México. (1976-1982)*. México. Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.

Revisión de la literatura latinoamericana

- CARRION, Fernando (ed.). *La Investigación Urbana en America Latina. Caminos Recorridos y por Recorrer. vol.I: «Estudios Nacionales.»* Quito: CIUDAD, 1990.
- _____. et al. *La Investigación Urbana en America Latina. Caminos Recorridos y por Recorrer. vol. IV: "Conversaciones sobre los Caminos por Recorrer."* Quito: CIUDAD, 1991.
- COING, Henri. *Serviços urbanos: velho ou novo tema?* *Espaço & Debates*. Ano VIII, v. 1, n. 23, 1988.
- _____. *Dilemas da pesquisa urbana a partir de uma perspectiva popular na América Latina.* *Espaço & Debates*. Ano VIII, v. 1, n. 23, 1988.
- CORAGGIO, Jose Luis (ed.). *La Investigación Urbana en América Latina. Caminos Recorridos y por Recorrer. vol.3: "Las Ideas y su Contexto."* Quito: CIUDAD, 1990.
- DUHAU, Emilio. "La Sociología y la Ciudad. Panorama y Perspectivas de

- los Estudios Urbanos en los Años Ochenta." *Revista Sociológica*, n. 6, Jan./Apr. 1991, México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- FRIEDMANN, John, SALGUERO, Mauricio. "The Barrio Economy and Collective Self-Empowerment in Latin-America: a Framework and Agenda for Research." In SMITH, Michel Peter (ed.). *Power, Community and the City*. New Jersey: Transaction, Inc., 1988.
- GARZA, Gustavo, DAMIAN, Araceli. "Cinquenta Años de Investigación Urbano-Regional en México." El Colegio de México, 1992.
- HENRY, Ettiene, SACHS, Céline. *Envahir, Conseiller et Gouverner: Vingt ans de Recherche Urbaine Latino-Américaine*. Paris: Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et de l'Espace, 1991.
- LOVERA, Alberto. "Notas para un Balance de la Investigación Urbana en Venezuela." Texto presentado en el seminario "An Urban Agenda for the 90's." Rio de Janeiro, GURI/IUPERJ, 1992.
- LUNGO, Mario. "La Investigación Urbana en Centroamérica." In LUNGO, Mario (comp.). *Lo Urbano: Teoría y Métodos*. San José: EDUCA, 1989.
- MORSE, Richard M. "Recent Research on Latin American Urbanization: a Selective Survey with Commentary". In BREESE, Gerald (ed.) *The City in Newly Developing Countries. Readings on Urbanism and Urbanization*. N.J.: Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, 1969.
- _____. *La Investigación Urbana Latino Americana: Tendencias y Planteos*. Ediciones SIAP - Buenos Aires, 1971.
- RABINOVITZ, Francine et al. "Latin American Urban Research - 1970." In RABINOVITZ, Francine, TRUEBLOOD, Felicity. *Latin American Research*. v. 1, California: SAGE Publication, 1971.
- RODRIGUEZ, Alfredo, ESPINOZA, Vicente, HERZER, Hilda. "Urban Research in the 1990s: Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Peru, Uruguay. Proposals for an Agenda." In: STREN, Richard (ed.). *Urban Research in the Developing World. Volume 3: Latin America*. University of Toronto Press Incorporated, 1995.
- SCHTEINGART, Martha. "La Investigación sobre Vivienda en México. 1950-1987." *Revista CIUDADES*, n. 3, México: RNIU, 1989.
- SCHTEINGART, Martha et al. "Urban Research in México, Colombia and Central America." In: STREN, Richard (ed.). *Urban Research in the Developing World. Volume 3: Latin America*. University of Toronto Press Incorporated, 1995.
- UNDA, Mario (ed.). *La Investigación Urbana en América Latina. Caminos Recorridos y por Recorrer*. Quito: CIUDAD, Viejos e Nuevos Temas, v. II, 1990.
- VALLADARES, Licia. *La Recherche Urbaine au Brésil; un état de la Question*. Bordeaux, Orstom, Pratiques Urbaines, n. 77, 1989.
- VALLADARES, Licia, COELHO, Magda P. "Urban Research in Brazil and Venezuela; towards an agenda for the 1990s." In: STREN, Richard (ed.). *Urban Research in the Developing World. Volume 3: Latin America*. University of Toronto Press Incorporated, 1995.

WARD, Peter. Land Values and Valorization Process in Latin American Cities: a Research Agenda. *Bulletin of Latin American Research*. v. 8, n. 1, 1989.

(Recebido para publicação em novembro de 1996)

Licia Valladares é professora do IUPERJ e coordenadora do URBANDATA.

Magda Prates Coelho é pesquisadora do IBGE.

AUTORES:

Alain Rallet

Universidade de Paris—Dauphine

Francisco Sabatini

Instituto de Estudios Urbanos—Pontificia
Universidad Católica del Chile

Giuseppe Cocco

IPPUR—Instituto de Pesquisa e Planejamento
Urbano e Regional

Hermes Magalhães Tavares

IPPUR—Instituto de Pesquisa e Planejamento
Urbano e Regional

Lícia Valladares

IUPERJ—Instituto Universitário de Pesquisas
do Rio de Janeiro

Magda Prates Coelho

IUPERJ—Instituto Universitário de Pesquisas
do Rio de Janeiro

Rosélia Perissé Piquet

IPPUR—Instituto de Pesquisa e Planejamento
Urbano e Regional