

# CADERNOS IPPUR / UFRJ

Volume VII, nº 1 – abril/1993

Georges Benko  
**Os novos espaços industriais**

Frederico Araujo  
**Democracia: velhas e novas utopias**

Hermes Magalhães Tavares  
**Complexos de alta tecnologia**

Luiz Cesar de Queiroz / Orlando A. S. Junior  
**Reforma urbana**

Lena Lavinas  
**O mercosul e reestruturação do espaço**

Rainer Randolph / Eliane Bessa  
**Meio ambiente**

Maria Adélia A. de Souza  
**Falência da região?**

Eduardo G. Carvalho  
**Direito urbano**

Bishwagpal Sanyal  
**ONGs: prós e contra**

**RESUMOS DE TESES**

**Cadernos IPPUR/UFRJ**  
**Ano VII, Nº 1, Abr. 1993**

**Indexado na Library of Congress (E.U.A.)**

**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. UFRJ/IPPUR.**

**CADERNOS IPPUR-UFRJ – Ano VII, nº 1, Abr. 1993**

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

**CONSELHO EDITORIAL**

Hermes Magalhães Tavares (Editor), Ana Clara Torres Ribeiro, Fania Fridman, Rosélia Piquet.

**CONSELHO CIENTÍFICO**

Aldo Paviani (UNB), Berta Becker (UFRJ), Celso Lamparelli (USP), Inaiá Carvalho (UFBA), Leonardo Guimarães (FIJN), Lúcia 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 (UFRS).

**COORDENAÇÃO DE EDIÇÃO**

Dulce Portilho Maciel

A revista *Cadernos IPPUR-UFRJ* aceita colaborações de autores do país ou do exterior. Os trabalhos ou matérias encaminhados ao Editor serão sempre analisados pelo Conselho Editorial ou por membros do Conselho Científico. Os artigos assinados são de responsabilidade dos autores.

**PRODUÇÃO GRÁFICA**

Neotécnica Editora Ltda.

**ENDEREÇO**

Prédio da Reitoria, sala 543 – Cidade Universitária, Ilha do Fundão, CEP: 21941-590, Rio de Janeiro - RJ. – Fone: 590-1191

**COLABORARAM NESTE NÚMERO**

Maria Rosa Alves Bento, Ana Lucia Ferreira Gonçalves e Carolina dos Santos (Revisão e Abstracts)

*Programa de Apoio a Publicações Científicas*

SCT/PR



CNPq



FINEP

Indexado na Library of Congress (E.U.A.)

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. UFRJ/IPPUR.

## Apresentação

Com este número, os **Cadernos IPPUR/UFRJ** completam oito anos de circulação. Ao mesmo tempo, com o novo **lay-out** da capa, concluímos o projeto gráfico que começamos a implantar no número anterior.

Ampliamos consideravelmente o número de assinaturas, o que comprova a aceitação crescente de nossa revista em seu campo específico – o das questões referentes ao planejamento urbano e regional. Ao mesmo tempo cresceu o número de pedidos de assinaturas e o envio de publicações em intercâmbio com a nossa.

Nossos exemplares encontram-se disponíveis em um grande número de bibliotecas e centros de documentação especializados, no Brasil e no exterior. Esses são indicadores da aceitação e da credibilidade dos **Cadernos IPPUR/UFRJ** junto à comunidade de nossa área.

Aos professores e pesquisadores da área de planejamento urbano e regional e de áreas afins, reiteramos a nossa intenção em acolher seus artigos para publicação em nossa revista, cujas normas de editoração divulgamos em cada número.

Agradecemos a todos que ajudaram os **Cadernos IPPUR/UFRJ** em sua trajetória, particularmente ao CNPq-FINEP, através de seu programa de financiamento às publicações científicas.

O Conselho Editorial

## SUMÁRIO

Apresentação .....	5
ARTIGOS	
<b>Os novos espaços industriais: a lógica locacional</b>	
Georges Benko .....	9
<b>Velhas e novas utopias democráticas: questões e críticas</b>	
Frederico Guilherme Bandeira de Araújo .....	27
<b>Complexos de alta tecnologia e reestruturação do espaço</b>	
Hermes Magalhães Tavares .....	39
<b>Das desigualdades à exclusão social, da segregação à fragmentação: os novos desafios da reforma urbana</b>	
Luz Cesar de Queiroz Ribeiro e Orlando Alves dos Santos Junior ...	53
<b>Integração econômica e reestruturação espacial</b>	
Lena Lavinias .....	63
<b>O meio ambiente como forma específica de organização territorial. Elementos para uma discussão conceitual</b>	
Rainer Randolph e Eliane Bessa .....	73
<b>A “explosão” do território: falência da região?</b>	
Maria Adélia A. de Souza .....	85
<b>Passárgada revisitada: o direito e os estudos urbanos</b>	
Eduardo G. Carvalho .....	99
DEBATES	
<b>Organizações não-governamentais: os novos agentes do desenvolvimento</b>	
Bishwagpal Sanyal .....	105
RESUMOS DE TESES .....	121

---

## ARTIGOS

### Os novos espaços industriais: a lógica locacional

Georges Benko\*

Tradução: Sergio Augusto Alibert Meirelies

#### *Introdução*

O estudo dos mecanismos que determinam a localização industrial sempre constituiu uma das principais preocupações da geografia econômica. A partir dos anos setenta, ele assume uma dimensão particular: a rapidez das mudanças tecnológicas e a aceleração dos processos de inovação criam novas atividades, cujas lógicas de organização espacial são ainda mal conhecidas.

Para melhor compreender estes mecanismos, será preciso fazermos um ligeiro desvio teórico, para que possamos observar como trabalhos recentes colocam em evidência, de uma parte, as novas tendências de organização das atividades no espaço, e, de outra, as dificuldades das teorias de localização em explicar os processos em curso. Como sugeriu Philippe Aydalot, a estrutura territorial dos países ocidentais modificou-se: os mecanismos que justificavam a estrutura espacial precedente parecem incapazes de explicar o que se passa hoje em dia.

A questão da localização das atividades é fundamental para um empresário, dada a dependência espacial dos custos de produção. Entretanto, essa questão é também do interesse das coletividades territoriais e do Estado, instâncias encarregadas da repartição harmoniosa das atividades no espaço.

Várias abordagens foram propostas para o assunto. A maioria das análises resulta em trabalhos empíricos que tratam de caracterizar as concentrações de atividades e as especializações do espaço. Essas análises também permitem a construção de uma teoria geral do esquema de localizações interdependentes. Nesse caso, o essencial é determinar as normas de localização de uma empresa preocupada em maximizar seus lucros em função de decisões individuais.

Assim, as teorias clássicas vão – de acordo com o princípio da localização ideal ligada aos custos de transporte – determinar os fatores considerados pelas empresas nas suas decisões de implantação. Os elementos privilegiados são: custos relativos à obtenção de matérias-primas, custos de acesso ao mercado, e, enfim, custos diferenciais do trabalho, aos quais se acrescentam os fatores de aglomeração e as economias externas.

---

\* Professor da Université de Paris I.



Segundo essas teorias, as empresas determinam suas localizações em função das vantagens comparativas oferecidas pelos elementos supracitados. Tais teorias podem ser qualificadas como teorias da localização “weberiana”, levando, assim, o nome do criador da mais antiga análise teórica da localização industrial. De fato, Alfred Weber (1909) constitui, há quase um século, o ponto de partida de um bom número de reflexões sobre o espaço.

No entanto, os estudos geográficos de localização industrial, globais ou parciais, permanecem essencialmente descritivos e conduzem à construção de tipologias ou à enumeração de fatores que são limitados pela diversidade dos casos particulares. A ausência de um esquema teórico rigoroso de referência não permite, nem ressaltar a articulação desses fatores, nem integrar os resultados a outros modelos mais gerais.

O objetivo da teoria da localização é fornecer uma explicação para a organização espacial das firmas, identificar as variáveis que determinam essa localização e oferecer soluções analíticas. Ela deve também fornecer uma resposta detalhada às numerosas questões relativas à dispersão espacial das firmas, à influência do meio ambiente, etc. As abordagens mais ambiciosas procuram analisar as leis que presidem o equilíbrio espacial das empresas.

Os conhecimentos teóricos atuais são insuficientes e a teoria da localização está em crise. A concepção “weberiana” perdeu o seu interesse e, sobretudo, nada esclarece sobre a dinâmica industrial contemporânea. Além disso, as novas teorizações “pós-weberianas” só surgem recentemente, e tímidamente, nos países anglo-saxões.

Examinemos as grandes diretrizes das teorias da localização que tentam explicar o aparecimento e a implantação geográfica dos novos espaços industriais. A teorização atual pode ser dividida em duas grandes famílias. A primeira reagrupa três tendências teóricas: primeiramente, trata-se de investigar os fatores de localização exógena, particulares às indústrias de alta tecnologia, fatores que condicionam a instalação e o desenvolvimento dessas indústrias numa dada região. A segunda tendência desenvolve-se em torno das idéias de R. Vernon (1966) – a teoria do ciclo de vida do produto e a terceira estuda o “meio inovador” (Aydalot), também chamado de “complexo territorial de inovação” (Stohr), concentrando-se nas condições geográficas que favorecem a emergência dos setores de alta tecnologia. Esses teóricos tiveram um grande sucesso nos anos setenta e oitenta, com suas descrições sistemáticas e minuciosas sobre a expansão dos novos ramos industriais no tempo e no espaço.

TABELA 1

Classificação das teorias de localização das indústrias de alta tecnologia	
A) Teorias parciais	B) Teoria global
– Enumeração dos fatores de localização	– Organização industrial
– Teoria do ciclo de vida	– Mercado de trabalho
– Complexos territoriais (meios inovadores)	– Economia e deseconomia de aglomeração

Contudo, alguns pesquisadores tentaram ir mais longe formulando uma teoria mais geral, interpretando os mecanismos e os processos globais da evolução geo-econômica do capitalismo contemporâneo (Scott, Walker, Storper, Lipietz, Castells, Sayer).

### *1. Os três eixos das teorias explicativas.*

#### *a) Fatores de localização.*

Observando os fatores de localização tradicionais, a indústria de alta tecnologia é considerada móvel (*footloose*). Todavia, é necessário destacar que nem todos os tipos de indústria de alta tecnologia apresentam o mesmo comportamento de localização e que não há um modelo único a ser seguido. Por exemplo, as características do agente (privado, público ou militar), ou a taxa de crescimento têm influências determinantes sobre o modelo espacial de instalação.

A importância e a combinação dos fatores de localização não são idênticos para todos os ramos industriais ou para todos os tamanhos de empresas. A partir dos estudos realizados sobre os complexos industriais existentes, um grande número de fatores explicativos foram explicitados. Podemos resumir-los em alguns pontos.

#### *A força de trabalho (o capital humano)*

A capacidade de atrair e de reter os trabalhadores é um dos elementos mais importantes a ser considerado na escolha dos novos sítios pelas empresas de alta tecnologia. Elas requerem dois tipos de mão-de-obra: os quadros qualificados, que representam uma porcentagem superior comparada às indústrias tradicionais, – pesquisadores, engenheiros, administradores – e uma mão-de-obra barata para os serviços e a fabricação de rotina.

Essa dualidade social define as características do sítio. De um lado, o lugar deve ser percebido como agradável para a vida e o trabalho dos quadros, seja para mantê-los, seja para atraí-los (eles são mais móveis do que os assalariados não qualificados); de outro lado, esse espaço deve dispor de um mercado de trabalho vasto e acessível para as outras categorias. A oferta de trabalho, o salário e a sindicalização influenciam o comportamento espacial da alta tecnologia.

#### *Universidades e institutos de pesquisas*

A maioria das empresas está instalada no interior dos campi universitários. Esse fato é facilmente explicável, pois responde diretamente às necessidades da alta tecnologia: oferta de mão-de-obra de qualidade elevada e possibilidade de colaboração com equipes científicas já estabelecidas nos campi. Nesse caso, a troca pode se estabelecer nos dois sentidos, com a participação de universitários na empresa e de engenheiros e pesquisadores privados nas atividades de ensino.

#### *As amenidades da paisagem*

A maioria dos autores atribui importância à oferta de moradias e ao preço das infra-estruturas culturais e de ensino. O ambiente moderno, a higiene, a

segurança, o equipamento de lazer (dados qualitativos) têm um papel considerável. A urbanização permanece como um fator importante para atrair a mão-de-obra mais qualificada e além disso, os inconvenientes das grandes metrópoles podem ser minimizados pela decisão de localização nas periferias. Esse meio peri-urbano pode oferecer à mão-de-obra, além da cultura, do ensino e dos transportes (sobretudo aéreo), emprego para o cônjuge e mobilidade dos profissionais entre outras empresas, no mesmo local.

#### *A infra-estrutura de transporte*

O custo do transporte desempenha um papel menor na localização das atividades de ponta (em comparação à indústria tradicional). Ao contrário, a facilidade e a rapidez de acesso, permitidas pelas ligações aéreas, constituem trunfos fundamentais. Os espaços próximos às auto-estradas e aos aeroportos conheceram um processo de urbanização muito acelerado. Um dos exemplos é o “boom” imobiliário de empresas nas proximidades dos aeroportos de Roissy e Orly na região parisiense.

#### *Os serviços e o clima político e dos negócios*

A presença dos consultores e das fontes de informação (acesso à informação) é fundamental no desenvolvimento da alta tecnologia. A disponibilidade de capital de risco (*venture capital*) desempenha um papel crucial no caso dos *spin-off*. É um dos fatores de progresso, de criação de empregos e de estímulo à pesquisa privada. Sua presença é importante a nível regional.

O agrupamento de várias empresas em um mesmo sítio demonstrou vantagens, pela sinergia, que apresentam uma importância estratégica na circulação da informação e na motivação das firmas. O papel dos poderes públicos – devido à facilidade de trâmites administrativos pela política local – é um fator importante nos esquemas de localização.

#### *As economias de aglomeração*

Vários autores (Planque, Malecki, Dorfman) dão uma grande importância às economias ligadas à urbanização. Os novos espaços industriais que se afirmaram nasceram próximos às metrópoles (Boston, Los Angeles, Paris, etc.). Os estudos empíricos levam-nos a concluir que as economias de aglomeração são essenciais à atividade de pesquisa e desenvolvimento, e que os *spin-offs* diminuem na mesma proporção que a população adjacente (Malecki, 1986).

Esse fenômeno é natural, pois se sabe que somente uma ínfima parte da população torna-se “empresarial” ou “inovadora” e que a existência prévia de grandes firmas capazes de produzir *spin-offs* é necessária. As economias urbanas facilitam a formação das redes de informação e os contatos face à face são dificilmente substituíveis pelas transmissões técnicas. A fertilização cruzada só é possível então num meio denso.

Os efeitos de escala são também perceptíveis no funcionamento dos mercados locais de trabalho. A rotatividade de mão-de-obra torna-se fácil: ela se exprime por uma forte mobilidade entre empresas, num âmbito intra-regional. O grande número de empresas presentes num espaço limitado reduz propor-

cionalmente os custos fixos da infra-estrutura. Nos novos complexos de produção, uma nova vida social instala-se com novos modos de vida, de formação, de ritmo, com uma divisão do trabalho acentuada. O nascimento dessa nova comunidade humana, ligada a uma reprodução social, contribui diretamente para a redução do custo da produção na zona considerada e, por conseguinte, atrai novamente as empresas.

Todos esses elementos são percebidos por certos teóricos como um conjunto de condições necessárias e precedentes ao nascimento dos complexos de alta tecnologia. É verdade que estes elementos estão majoritariamente presentes nos espaços tecnopolitanos, mas não são suficientes para explicar o crescimento dessas zonas. Esse tipo de teorização pode ser considerado como necessário, embora insuficiente, para uma verdadeira teoria científica da localização e da dinâmica dos novos espaços industriais.

*b) A teoria do ciclo de vida do produto*

Colocando os problemas da localização num patamar conceitual mais geral, os pesquisadores têm sempre se referido à teoria do ciclo de vida do produto como um dos elementos mais discutidos na teoria da localização das atividades de ponta.

A primeira conceitualização foi feita por Vernon (1966) e em seguida desenvolvida por diversos autores (Norton e Rees, 1979). Ela se baseia numa constatação; cada segmento industrial atravessa um ciclo que se divide em três partes: a fase de desenvolvimento (ou de inovação), a fase de maturidade (ou de crescimento) e a fase de padronização. O aumento da produção induz à modificação do sistema produtivo.

O ciclo da produção depende do nível de sofisticação da indústria. Uma indústria que utiliza uma tecnologia de nível médio possui um ciclo de trinta anos, típico de um bem de consumo elétrico durável. A evolução da produção é dividida em três grandes etapas. A primeira refere-se à concepção do produto e a sua fabricação inicial, que exige um *input* importante de capital e de mão-de-obra de nível superior. A produção está ligada, em geral, a uma aglomeração industrial associada a um departamento de pesquisa e desenvolvimento, todos localizados na mesma área (Busswell e Lewis, 1970). As modificações periódicas do *input* de trabalho e de material são assim facilitadas por um ambiente flexível e rico em recursos. Na segunda etapa, quando as vendas atingem o clímax, o produto já está aperfeiçoado, e conseqüentemente, o número de trabalhadores em pesquisa e desenvolvimento é reduzido, e inversamente, a mão-de-obra profissional aumenta. Assim, a padronização do produto possibilita a padronização global a longo prazo. Na terceira etapa, o produto torna-se móvel e a sua fabricação pode ser transferida às zonas periféricas, de modo a obter a redução dos custos – por uma mão-de-obra menos qualificada.

É evidente que na produção de alta tecnologia, a padronização ocorre quando uma grande empresa domina o mercado (produção de calculadoras, de jogos eletrônicos, de semi-condutores etc.). Nesse caso, a fabricação pode ser relocada no exterior do tecnopólo. Esta concepção é sobretudo aplicada às grandes empresas. Dessa forma, ela não pode ser aplicada ao estudo da evolução recente da alta tecnologia, baseada essencialmente nas pequenas empre-

sas. As Figuras 1 e 2 ilustram a redução do ciclo de vida dos produtos de alta tecnologia, situado entre cinco e sete anos. A diferença essencial entre as duas figuras está na ausência da etapa de padronização observada na segunda. Do ponto de vista do comportamento da localização, a Figura 2 representa a antítese do que é representado na Figura 1. Esse ciclo rápido não se estende até a padronização e, conseqüentemente, não atinge a longo prazo a produção em massa.

Uma outra conseqüência dessa tendência seria a utilização contínua de mão-de-obra altamente qualificada, haja vista a ausência de produção em série. Nesse caso, o *input* de pessoal em pesquisa e desenvolvimento torna-se necessário. Ao invés de realizar protótipos, a empresa projeta um novo produto de substituição. Em geral, nas indústrias de ponta, o *input* de matérias-primas necessárias aos novos produtos é sofisticado e especializado; e a freqüência do ciclo do produto sugere a existência de uma oferta localizada de matéria-prima, oriunda de fornecedores locais. Essa oferta é desejável, pois facilita a mudança radical na concepção do produto. Notemos que, na indústria de ponta, a venda e o lucro mantêm-se pela multiplicação dos ciclos do produto.

Na Figura 2, o produto não chega a ultrapassar a etapa de desenvolvimento esboçada na Figura 1, mas não é indiferente às vantagens que uma economia de aglomeração pode oferecer. Assim, os tecnopólos (concentração de empresas com um mesmo perfil) podem constituir uma aglomeração no sentido tradicional, como uma zona industrial no passado. As grandes empresas dedicadas à primeira etapa da produção, no ciclo longo, podem obter vantagens similares àquelas obtidas pelas pequenas e grandes firmas engajadas na produção, no ciclo rápido, através da transferência das atividades padronizadas para a periferia.

As ligações locais e a força de trabalho têm um papel importante na definição do conceito de inércia locacional (criada pelas vantagens da aglomeração), pois a moção nas pequenas empresas de alta tecnologia é essencialmente um processo interno, alimentado pelas vantagens da aglomeração.

Na teoria do ciclo do produto – que liga a localização à organização da produção – observa-se um movimento que passa da concentração e centralização à descentralização e dispersão da produção. Tradicionalmente, os novos ramos de atividade desenvolvem-se nos pólos urbanos, devido à existência de uma mão-de-obra altamente qualificada e às dimensões do mercado. Na fase de padronização do produto (técnicas estabilizadas e utilização de mão-de-obra menos qualificada e barata), os pólos se transferem para a periferia.

Este esquema tradicional é questionado e deve ser revisto. De fato, observa-se a tendência à descentralização das funções de pesquisa e desenvolvimento (Planque, 1983), e o surgimento de centros locais de suporte à nova tecnologia. Há aproximadamente uma década, na França, pôde-se observar uma reorganização do sistema produtivo sob o efeito da revolução tecnológica e da abertura das economias nacionais.

Essas transformações econômicas têm impactos espaciais. Vários autores explicam essa conseqüência segundo um enfoque dual (Pottier, 1985): por um lado, a estreita ligação entre produção e pesquisa e desenvolvimento fortalece os grandes pólos; por outro, a demanda de uma inovação permanente e os

progressos nas telecomunicações favorecem a descentralização das funções da tecnologia de ponta. Essa oposição é explicada por Pottier em função da divisão da atividade de inovação em dois níveis: inovações maiores e inovações menores. As primeiras correspondem à aparição de novos produtos e à constituição de novos ramos. Nesse caso, a difusão do desenvolvimento a partir dos pólos maiores parece ser válida. As inovações menores, mas permanentes, constituem uma necessidade para a adaptação dos produtos à evolução da demanda em um mercado cada dia mais internacional e instável, e, também, para adaptar as novas tecnologias, particularmente no desenvolvimento da automação.

A teoria do ciclo do produto simplifica excessivamente o desenvolvimento espaço-temporal da produção, colocando todos os ramos sob o mesmo molde. As variações de um setor a outro são bastante significativas e as relações entre a organização da produção, a tecnologia e a evolução do mercado são, na realidade, muito mais complexas, tal como foi demonstrado por Michael Storper (1985). As relações intra e inter-empresas e as condições ótimas de produção variam segundo os ramos.

### c) O meio inovador.

A terceira tendência teórica em voga está ligada às condições geográficas (econômicas, sociais e físicas) da produção e estuda os problemas ligados à inovação tecnológica a nível regional.

Essa abordagem pode ser assim resumida: a empresa inovadora não pré-existe nos meios locais, mas é criada por eles. Os comportamentos inovadores dependem de variáveis definidas a nível local ou regional. O passado dos territórios, sua organização, sua capacidade de gerar um projeto comum e o consenso que os estrutura constituem a base da inovação. O acesso ao conhecimento tecnológico, a presença do *savoir-faire*, a composição do mercado de trabalho e outros componentes locais determinam as zonas de maior ou menor potencial de inovação.

Esta escola de pensamento propõe a hipótese de que os meios locais têm um papel determinante como incubadores de inovação, prismas através dos quais passarão os impulsos inovadores. Do ponto de vista regional, a análise favorece a compreensão dos motivos pelos quais algumas regiões inovaram, enquanto outros espaços, antes inovadores, deixaram de sê-lo, porque as novas tecnologias tendem a se implantar em novos locais. O espaço não é mais abordado sob a ótica exclusiva da localização industrial e cria-se um novo objetivo de estudo: o “meio”. Essa teorização integra o conjunto dos elementos que participam do funcionamento do espaço: a composição do tecido industrial, as complexas relações que se estabelecem através dele entre as empresas, a natureza da mão-de-obra, o *savoir-faire*, a presença de infra-estrutura, o quadro geográfico, enfim, tudo o que forma a região.

A noção de meio inovador foi definida por C. Perrin (1989) como um conjunto territorializado no qual as redes inovadoras se desenvolvem pelo aprendizado, por seus atores, das transações multilaterais geradoras de externalidades específicas e pela convergência desse aprendizado com formas cada dia mais eficientes de criação tecnológica.

As grandes aglomerações (e sobretudo seus espaços centrais) são consideradas há muito tempo como espaços propícios às inovações ou “incubadoras”. Recentemente, observa-se o aparecimento de novos meios incubadores em regiões tradicionalmente mais industrializadas, transformadas em *complexos territoriais de inovação*, termo explicitado por Walter Stöhr (1986). O crescimento desses complexos é assegurado por vários *spin offs* (“enxameamentos”), ou seja, pelo nascimento de novas empresas a partir daquelas já existentes. O mesmo espírito e os mesmos mecanismos presidem a criação das sementeiras de empresas a nível micro-econômico.

Ao utilizarem uma linguagem biológica, essas teorias descrevem, de uma forma freqüentemente fascinante, o funcionamento, a dinâmica, e os elementos desses novos complexos de produção. No entanto, suas respostas aos problemas de localização são parciais, porque não explicam a localização desses complexos e negligenciam os processos globais da evolução do sistema produtivo.

Essas três tentativas de teorização introduzem a um bom número de elementos novos e originais, porém não nos levam a uma teoria geral da localização que forneça uma explicação científica à implantação dos novos conjuntos industriais. Em particular, para que uma melhor compreensão da formação atual dos espaços de produção seja obtida, é preciso considerar a criação de novos modelos de localização da indústria e das atividades terciárias. Esses modelos resultam de um conjunto de dinâmicas, incluindo a natureza das relações entre o exterior e o interior das firmas, as estratégias de concorrência e as condições dos mercados locais de trabalho (Scott, Storper, 1987; Scott, 1988, e Walker, 1988).

## 2) Organização geográfica do sistema produtivo. A caminho de uma teoria global.

Nesta parte, trata-se de estudar uma abordagem mais global que unifique a organização industrial e sua localização. Primeiramente, é necessário evocar a organização da produção, isto é, a divisão e a integração do trabalho produtivo nos sistemas complexos. Pode-se distinguir dois tipos de divisão do trabalho: interna (técnica) e externa (social).

A forma clássica, fordista, decompõe o processo de produção em três níveis: a concepção (tarefa altamente qualificada); a fabricação qualificada, e a montagem (execução desqualificada). Com o aumento do volume de produção (expansão do mercado), a divisão se acentua e as operações tornam-se gradativamente mais especializadas. Essa separação entre os níveis de operação pode tornar-se tão aguda que a divisão entre os níveis de produção poderia tomar a forma de uma divisão entre estabelecimentos e mesmo entre empresas.

Esta situação resulta de uma *desintegração espacial* no primeiro caso e de uma *desintegração vertical* (organizacional) no segundo. (Fala-se de desintegração vertical de uma empresa quando as diferentes etapas de produção não são executadas na mesma empresa). A tendência à desintegração vertical – acarretando uma extensão da divisão social do trabalho – tornou-se muito comum, o que explica a multiplicação das pequenas empresas (o sucesso dessas últimas é, portanto, constantemente superestimado e mal interpretado!). A di-

visão interna do trabalho acompanha-se de uma divisão externa (social) entre as firmas especializadas na produção de diferentes bens intermediários.

O conjunto da produção é, de um lado, coordenado por um grande número de transações externas e internas, guiadas pelo mercado (e preços), e de outro, gerenciado pelos administradores da firma. Um aumento da produção – graças à ampliação do mercado – permite obter economias de escala, sejam internas, sejam externas segundo o caso. A organização da produção, integrada ou desintegrada, depende da economia realizável pela gestão da produção.

Essa questão crucial é estudada com rigor, há alguns anos, pela escola de “custos de transações”, representada essencialmente por O.E. Williamson (1975), precedido pelos trabalhos precursores de R.H. Coase (1937). Tais pesquisas foram enriquecidas de forma brilhante, sob o ponto de vista geográfico, por Allen Scott.

O modelo CWS – Coase-Williamson-Scott – demonstra que o movimento das firmas para a integração vertical não era orientado apenas pela busca da economia de escala (*scale*), mas pela busca de uma economia de variedade (*scope*), isto é, pela busca de economias na gestão, viabilizadas pela integração de vários processos produtivos. Parece claro que a padronização do processo de trabalho, segundo os princípios taylorianos – pela “autonomização” que acarreta –, enfraqueceu estas economias de variedade. Inicialmente, tal enfraquecimento pode provocar uma desintegração espacial orientada pela busca de condições vantajosas no mercado de mão-de-obra local. Em seguida, viria uma desintegração vertical, com o recurso freqüente a sub-empregada (terceirização). Em contrapartida, o núcleo estratégico da empresa (concepção, pesquisa e desenvolvimento, *marketing*) continua verticalmente integrado (Leborgne e Lipietz, 1988). Dessa forma, a desintegração é produzida quando as economias internas de integração (*scope*) são fracas ou negativas.

A desintegração vertical pode ser gerada por razões e por condições diversas. Scott e Storper (1987) e Storper e Walker (1989) fornecem alguns exemplos: devido às incertezas do mercado, a desintegração ocorre com freqüência, de modo a impedir que essa incerteza seja transmitida ao longo da estrutura vertical da empresa. Como conseqüência, verifica-se um crescimento considerável do recurso à sub-empregada.

Após evocarmos a organização da produção, isto é, a divisão e a integração do trabalho produtivo nos sistemas complexos, devemos considerar, em segundo lugar, que a grande concorrência econômica pode induzir a firma a trocar constantemente a configuração de seus métodos de produção e a variedade de seus produtos. Cada troca origina uma reestruturação (mais ou menos importante) do sistema de ligações produtivas. As firmas possuem um máximo de possibilidades reestruturadoras quando essas ligações são externalizadas.

Em terceiro lugar, constata-se que, no caso de certas produções específicas, as empresas especializadas externas oferecem as melhores condições para o fornecimento de produtos intermediários ou de serviços prestados. Ocorre também que os bens (ou serviços) intermediários sejam realizados por empresas que só conseguem atingir o limite inferior de ótima produção, trabalhando para numerosas empresas situadas à jusante.



Por fim, nota-se que a desintegração é facilitada desde que haja a aglomeração geográfica das empresas, o que reduz consideravelmente os custos das transações externas.

Esta desintegração vertical, que caracteriza a produção atual (Piore e Sabel, 1984), favorece a realização de lucros crescentes, viabilizados pela criação das economias externas. A especialização das empresas gera a diminuição constante dos custos de produção (Scott, Storper, 1987).

Alain Lipietz completa esta análise considerando primeiramente o aparecimento de pressões financeiras, reintroduzindo o conceito da *quase-integração vertical*. A instabilidade do mercado, os custos elevados das pesquisas, a diminuição do ciclo de vida dos produtos, em resumo, a multiplicação dos riscos e a imobilização do capital fixo conduzem os investidores ao ingresso no sistema de mutualização dos riscos.

A desconcentração das grandes empresas em redes de firmas especializadas é uma resposta possível a este desafio. A divisão social do trabalho assim obtida não suprime a hierarquia e o controle capitalista. Neste contexto, os trabalhos de Houssiaux (1957) e de Ensietti (1983) retornam ao primeiro plano na análise da economia contemporânea, pela utilização do conceito de *quase-integração vertical* (ou *integração diagonal*).

Lipietz e Leborgne (1988) definem esse conceito como sendo relações estáveis que se estabelecem entre fornecedores e clientes; a participação importante do cliente no balanço do fornecedor; a sub-contratação atuando em um campo que vai da concepção à comercialização, e formas não mercantis de relacionamento entre as firmas, indo da subordinação à associação. Assim, a empresa dominante beneficia-se das vantagens da integração vertical (baixo custo das transações, flexibilidade da política global, gestão a fluxo contínuo) e da desintegração vertical (capacidade inovadora das sub-contratadas, divisão dos riscos e dos investimentos, exigências de qualidade). Esse quadro implica alianças estratégicas, transferência de tecnologia, colaboração permanente, *joint ventures* etc.

A quase-integração vertical expressa a posição intermediária entre desintegração vertical e horizontal (sub-contratação e relação mercantil).

A ampliação do mercado favorece a divisão social do trabalho, conceito ressaltado por Adam Smith em 1776 (“A divisão do trabalho é limitada pelo mercado”), o que significa que o crescimento da produção impulsiona novas atividades e empresas especializadas, criando condições específicas de localização. As trocas de informações inter-industriais e os contactos pessoais multiplicam-se. Assim se formam os centros de crescimento nos quais as transações são bastante intensas. A história da industrialização capitalista demonstra a formação periódica de complexos industriais – como foi o caso, por exemplo, da indústria têxtil em Lancashire ou Lyon – movimento que continua até hoje com a nova vaga de *distritos industriais* de alta tecnologia.

A divisão social do trabalho favorece a flexibilidade do sistema produtivo. Os produtos (o tipo de produção) e as ligações inter-empresas (verticais e horizontais) podem ser rapidamente modificados. Como as atividades transacionais são intensas entre os conjuntos e os sub-conjuntos de empresas, a concentração espacial é um fenômeno evidente. Nestes espaços, as economias

externas de escala são consumidas sob a forma de economias de aglomeração. A aglomeração geográfica das indústrias e a divisão social do trabalho fortificam-se mutuamente no espaço e no tempo (Scott, 1988). A concentração geográfica encoraja a divisão social do trabalho pela redução dos custos transacionais externos das firmas. Em função da proliferação das ligações inter-empresas, tal concentração conduz a uma aglomeração densa.

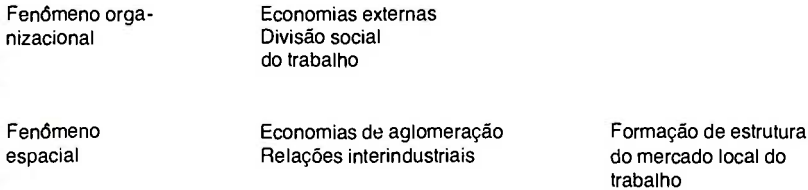


Figura 1. Esquema da economia dos novos complexos de produção.

A aglomeração das atividades econômicas forma paralelamente uma “*baía de emprego*”, criando mercados locais de trabalho. Como visto anteriormente, a força de trabalho dos novos centros de crescimento decompõe-se em dois grandes segmentos: os empregados altamente qualificados e especializados (engenheiros, cientistas, técnicos) e os empregados pouco remunerados e não-especializados, que trabalham nos serviços e na fabricação. O emprego reservado aos imigrantes – legais ou não – e às mulheres representa uma porcentagem bastante elevada no segundo segmento. A presença de mão-de-obra sempre desempenhou, desde Weber, um papel importante na localização industrial. As instituições, as organizações e as alianças políticas do regime fordist de produção desagregam-se na Europa Ocidental e na América do Norte.

O trabalho produtivo nos novos centros de crescimento lança-se em novas experiências sociais e políticas. A nova configuração do poder, das classes e da tecnologia esboça os novos contornos de um mercado de trabalho segmentado. Essa situação permite a realização de economias diversas e fortalece o crescimento dos novos centros.

Os mecanismos e o funcionamento do mercado de trabalho, assim como o seu papel na localização das atividades exigem análises complexas, que não são sempre bem compreendidas pelos economistas, ainda que alguns elementos possam aparecer claramente. Uma diferença fundamental de funcionamento aparece entre o mercado de trabalho, segundo o tamanho e o nível de urbanização.

O crescimento do mercado de trabalho e a sua concentração geográfica permitem à demanda o acesso a uma oferta de emprego mais abundante. A fluidez do mercado oferece aos que procuram trabalho uma esperança de contratação dentro de prazos razoáveis em uma região fortemente urbanizada. Em contrapartida, em uma região pouco urbanizada, os empregos são mais raros. Nas aglomerações densas, a alternância observada entre emprego e desemprego é mais rápida do que nos espaços de menor densidade, onde o desemprego se estende por períodos mais longos.

O aumento do mercado de trabalho local (proporcional ao aumento de pedidos de emprego) facilita o trabalho de recrutamento das empresas em relação ao perfil de trabalhador que é procurado. Esta situação, vantajosa para as empresas, permite-lhes implantar uma política bastante flexível de recrutamento (empregando e dispensando pessoal de acordo com a conjuntura) e desta forma, solucionar o problema da incerteza do mercado. As empresas limitadas a um mercado de trabalho restrito tendem a preservar os seus trabalhadores.

Para concluir, podemos utilizar a análise feita por Scott (1988 c): a flexibilidade das formas organizacionais da produção conduz à flexibilidade dos mercados de trabalho, sendo que as duas formas de flexibilidade fortificam-se mutuamente na aglomeração geográfica.

A diminuição do emprego local em regiões de industrialização antiga e o nascimento de novos mercados locais de trabalho fazem emergir uma nova “política dos lugares”. A transformação na lógica industrial, as novas tecnologias e as novas condições econômicas reestruturam, igualmente, a organização social dos novos complexos de produção. Os hábitos e as tradições desenvolvidos nas comunidades industriais do período precedente não correspondem mais às aspirações contemporâneas. As regras, as hierarquias, a relação patrão/empregado, as soluções para eventuais conflitos (políticos e sociais) deixaram de ser operacionais. Na indústria tradicional, os quadros qualificados e os operários tiveram um percurso e uma organização paralela (relativamente rígida). Ao contrário, os novos quadros, na cultura informacional, encontram, na organização do trabalho e dos trabalhadores, uma burocracia que ameaça a inovação e a economia.

A dinâmica da industrialização capitalista depende da capacidade de adaptação das empresas às novas condições da produção, o que inclui as mudanças nas relações políticas e sociais. Nesta ótica, as empresas são levadas a realocar-se de modo a reconstituir novas relações de trabalho. Os novos centros de crescimento oferecem excelentes oportunidades; a realocação pode ser dirigida para regiões produtivas já existentes. Porém, frequentemente, a reorientação dos investimentos e dos capitais é dirigida para espaços relativamente pouco desenvolvidos. Nas velhas regiões industrializadas, uma “solução interna” pode ser viabilizada por uma política vigorosa de promoção econômica e especialmente pelo investimento do Estado, nos setores de educação e pesquisa, e pelas solicitações públicas (militar, por exemplo). Porém, esta solução é problemática, complexa e onerosa. A reestruturação social e econômica de uma região, na qual permanecem marcas deixadas pela história local, exige muito tempo. Por outro lado, a “solução externa” oferece muitas vantagens. Em primeiro lugar, a atração de uma região, geralmente caracterizada pela “qualidade de vida”, não é nem uma categoria universal, nem um fato histórico; trata-se de uma realidade politicamente construída. Esse dado qualitativo não é, também, uma condição pré-existente, mas um atributo social e político essencial para os produtores – definido ideologicamente pelos consumidores – podendo favorecer o crescimento industrial. A criação do estilo de vida dos quadros é acompanhada de características precisas: fraca densidade de imóveis confortáveis, vida familiar bastante privada, e abundância de

lazer. Para os capitalistas, a qualidade do ambiente é associado à ausência de sindicalismo e à liberdade para desenvolver a produção e o mercado de trabalho.

A organização sócio-espacial dos novos centros de crescimento industrial estabeleceu assim um novo modelo. Nota-se a diminuição do poder da classe trabalhadora e do movimento comunitário e político que caracterizaram os velhos espaços de produção. Enquanto a densa urbanização e a forte aglomeração dos trabalhadores simbolizavam o *manufacture belt*, hoje em dia, a suburbanização e a individualização compõem a paisagem urbana do *sunbelt*.

A desorganização dos trabalhadores reflete-se no baixo grau de sindicalização. O exemplo do *Orange County* é significativo: em 1981, a proporção de empregados sindicalizados era de 12,1% contra 28,9% em 1965. Notemos que o Nordeste dos Estados Unidos possui 80% de trabalhadores sindicalizados na indústria.

Duas são as razões para a diminuição das taxas de sindicalização: primeiro, a rapidez do ciclo de produção impõe um encadeamento imediato entre a inovação, a produção e a estratégia comercial que exclui os sindicatos, que podem interferir, provocando atrasos e comprometendo a viabilidade do produto. Segundo, o anti-sindicalismo possui uma razão cultural e histórica. Frequentemente, os novos espaços industriais são zonas semi-rurais, tradicionalmente ocupadas pela agricultura e por pequenas indústrias. Esses espaços utilizam os trabalhadores imigrantes – nos Estados Unidos, aqueles de origem asiática são quase sempre politicamente conservadores, enquanto os latino-americanos estão, em parte, em situação ilegal, em condições sociais precárias; as mulheres, por seu turno, sem cultura e sem tradição industrial. A organização do espaço periurbano fragmenta-se em vários municípios, o que exclui a organização política que, frequentemente, é dominada por trabalhadores e grupos étnicos de uma grande cidade.

A estrutura social das novas comunidades reflete e fortalece a divisão do trabalho no sistema produtivo. Os trabalhadores adotam as normas e os ritmos da produção local. O ambiente flexível dos complexos territoriais favorece a inovação tecnológica em função do conhecimento, da competência de trabalho e da capacidade das firmas. Essa contribuição da dinâmica do desenvolvimento capitalista foi reconhecida por Marshall, em 1900, nas áreas dos distritos industriais, assim como os “mistérios” da produção que, em seguida, se tornam “desmistificados” (Bellandi, 1986). O ensino local e as pesquisas apresentam, igualmente, uma tendência a satisfazer às exigências das empresas locais, e fornecem uma contribuição “endógena” importante ao processo global de reprodução territorial do sistema.

Em resumo, podemos dizer que o crescimento dos mercados locais de trabalho e as novas formas de reprodução sócio-espacial contribuem para o processo global de crescimento dos novos complexos. Contudo, a concentração espacial da produção, que oferece numerosas vantagens, com o desenvolvimento excessivo da aglomeração, pode se transformar numa desvantagem. Essas deseconomias da aglomeração contribuíram para o declínio das velhas regiões industriais e podem modificar a política industrial contemporânea de lo-

calização. Os efeitos negativos da aglomeração geográfica das atividades têm origem em duas fontes distintas: sócio-política e econômica.

Os fatores puramente econômicos são facilmente identificáveis: a poluição e a degradação do meio ambiente, a sobrecarga das redes de comunicação (estradas, transportes públicos etc.), que provocam a saturação das metrópoles – inclusive no que tange à circulação da informação; a alta excessiva dos preços imobiliários; e o aumento dos custos dos serviços públicos. Os problemas sócio-políticos ligam-se às relações de trabalho, que apresentam uma tendência a desenvolver uma rigidez acentuada – dissídios coletivos, regulamentação do trabalho e outras oposições entre patronato e assalariados, fatores que dificultam a adaptação do sistema produtivo às novas condições econômicas, tecnológicas e sociais. As políticas urbanas, que, com frequência, expressam uma relação de forças, podem aumentar os custos da produção, pela modificação das normas (utilização do solo, ambiente etc.) e pela imposição, criando assim um “clima” desfavorável aos negócios.

A concentração espacial é uma fonte de economia considerável, que se pode transformar em uma “deseconomia” pelo crescimento acelerado dos centros. A acumulação dessas “deseconomias” nas grandes aglomerações acelera o processo de descentralização das atividades econômicas. No entanto, a realocação das atividades só pode intervir num momento oportuno, pois ela pressupõe uma mudança considerável na organização da produção, ligada, em geral, às evoluções tecnológicas e à modificação dos métodos de trabalho. Esse momento favorável apresentou-se, nos países desenvolvidos, entre os anos de 1950 e 1960, pelo surgimento de novos setores de atividades, de novos produtos e quando houve uma difusão mais vasta das novas tecnologias.

Esses novos ramos tiveram livre escolha em termos de localização, pois suas necessidades eram diferentes daquelas dos setores de produção de massa do período “fordista”. Certos ramos, como certos produtos, eram tão novos (semi-condutores, comunicações) que as firmas foram levadas a conceber e a produzir seus próprios equipamentos e bens de produção intermediários (Scott e Storper, 1987). As empresas dos novos setores, para evitar os inconvenientes das regiões industrializadas (“deseconomias” de aglomeração, meio sócio-político desfavorável às novas exigências da produção), implantaram-se em espaços mais favoráveis, sem tradição industrial. Ali, a produção fundava-se em novas bases (sociais, políticas e econômicas).

Segundo a expressão de Allen Scott, “*uma nova fonte de oportunidade geográfica*” permitiu o aparecimento de novos complexos industriais, como os tecnopólos. A partir de uma implantação inicial – ligada tanto à indústria militar quanto a grandes empresas, ou, ainda, a criações voluntárias por decisões políticas, universitárias e outras –, o crescimento foi favorecido pela nova forma organizacional da indústria (desintegração vertical e horizontal) que formou, por sua vez, um mercado de trabalho local, originando economias de aglomeração. Assim como uma bola de neve, os centros de crescimento expandiram-se, suas atividades diversificaram-se e o seu raio de influência aumentou. Paulatinamente, o crescimento contínuo criou “deseconomias” de aglomeração que minaram a eficácia e o funcionamento destes novos espaços. Num primeiro momento, os remédios propostos são a intensificação dos in-

vestimentos, a reintegração vertical e a padronização da produção, quando permitido pelo mercado; fato que tem como consequência a desqualificação dos trabalhadores.

Em um segundo momento, a desconcentração geográfica torna-se inevitável. A padronização de certos setores da produção (montagem, produção em massa de semi-condutores etc.) permite uma reestruturação e fragmentação espacial da produção. Os produtores em busca de economias suplementares orientam a produção padronizada e banalizada para espaços periféricos, incorporando uma mão-de-obra barata e abundante (feminina, imigrante, "ex-agrícola") e instalações de baixo custo. Estes espaços são as áreas pouco industrializadas dos países desenvolvidos e os países do Terceiro Mundo. Os novos centros de crescimento, apoiados nas indústrias de alta tecnologia, desenvolveram-se rapidamente, estando ao mesmo tempo integrados em uma divisão social, espacial e internacional do trabalho (Scout, 1987 a, 1987 b).

### Conclusão

Para chegarmos a uma conclusão a cerca dos problemas de localização, são necessárias algumas observações gerais. De início, constatamos que dois movimentos sucessivos caracterizam a organização espacial das indústrias de alta tecnologia: uma concentração geográfica das atividades que favorece a obtenção de economias de aglomeração (baseadas na organização da produção e na formação dos mercados locais de trabalho), seguidas por uma desconcentração geográfica da produção, visando a evitar as "deseconomias" crescentes de aglomeração, provocadas pela concentração acentuada das atividades. Essa segunda etapa ocorre a partir do momento em que a padronização da produção o permite.

Essa dualidade circular reproduz-se assumindo diferentes formas, mas segundo os mesmos princípios. Na história econômica do capitalismo, novos espaços de produção surgem e os antigos são condenados a se renovar ou a desaparecer. As regras internas são definidas pelas relações técnicas, sociais e políticas da produção.

Nota-se, igualmente, que em função da complexidade dos elementos que definem a localização dos espaços "tecnopolitanos", os teóricos não puderam ainda fornecer explicações generalizáveis e inteiramente convincentes sobre a questão. Particularmente, ressurte-se a falta de esclarecimentos referentes ao crescimento regional desigual entre espaços que possuem qualidades similares. A questão da evolução da dinâmica espacial é complexa. A interterência dos mecanismos internos e externos que orientam esta evolução deve ser estudada minuciosamente, para que possamos compreender a lógica das forças que presidem a repartição espacial das atividades de alta tecnologia.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AOKI M., GUSTAFSSON B. and WILLIAMSON O.E. eds, *The firm as a Nexus of Treaties*, Londres, Sage, 1989, 358 p.
- AYDALOT P. ed, *Crise et espace*, Paris, Economica, 1984, 350 p.
- AYDALOT P. *Economie régionale et urbaine*, Paris, Economica, 1985, 487 p.
- AYDALOT P. *Milieux innovateurs en Europe*, Paris, G.R.E.M.I., 1986, 361 p.
- BELLANDI M. *The Marshallian Industrial District*, Florence, Université de Florence, Dépt des Sciences Economiques, Studie Discussioni, n. 42, 1986.

- BENKO G.B. Quelques considérations sur les activités de pointe, *B.A.G.F.*, 4, 1986, pp. 329-339.
- BENKO G.B. Flexibilité, modernité et modernisation de l'entreprise, *B.A.G.F.*, 2, 1989, 93-102.
- BUSWELL R.J. and LEWIS E.N. The Geographical Distribution of Industrial Research Activity in the United Kingdom, *Regional Studies*, 4, 1970, pp. 297-306.
- CASTELLS M. *The Informational City*, Oxford, Basil Blackwell, 1989, 448 p.
- CLAVAL P. L'avenir de la métropolisation, *Annales de Géographie*, n. 550, 1989, pp. 692-706.
- COASE R.H. The nature of the firm, *Economica*, 4, 1937, pp. 386-405.
- ENRIETTI A. Industria Automobilistica: la quasi integrazione verticale come modello interpretativo dei rapporti tra imprese. *Economia e politica industriale*, n. 38, 1983.
- HOUSSIAUX J. Le concept de quasi-intégration et le rôle des sous-traitants dans l'industrie, *Revue Economique*, n. 3, 1957.
- JANVIER Y. Economie et pratiques territoriales de développement. Les rôles des technopôles? Paris. *Espaces Prospectifs*, (DATAR) 2, 1985, pp. 91-12(?).
- JAYET H. Chômer plus souvent en région urbaine, plus longtemps en région rurale, *Economie et Statistique*, 153, 1983, pp. 47-57.
- LEBORGNE D. e LIPIETZ A. L'après-fordisme et son espace, *Les Temps Modernes*, n. 501, 1988, pp. 75-114.
- MALECKI E.J. Research and Development and the Geography of High Technology Complexes, in: REES J. (ed.), *Technology, Regions and Policy*, Totowa, N.J., Rowman & Littlefield, 1986, pp. 51-74.
- MARSHALL A. *Elements of Economics of Industry*, New York, Macmillan, 1900.
- MASSEY D. *Spatial Division of Labour. Social Structures and the Geography of Production*, Londres, Macmillan, 1984, 339 p.
- NORTON R.D. and REES J. The product cycle and the spatial decentralization of american manufacturing, *Regional Studies*, 13, 1979, pp. 141-151.
- OAKEY R.P. *High Technology Industry and Industrial Location*, Aldershot, Gower, 1981, 134 p.
- OAKEY R.P., THWAITES A.T. e NASH P.A. Technological change and Regional Development: some evidence on regional variations in product and process innovation, *Environment and Planning A*, 14, 1982, pp. 1073-1086.
- PERRIN J.C. *Milieux innovateurs: éléments de théorie et typologie*, Aix en Provence, Notes de Recherche n. 104, Centre d'Economie Régionale, 1989.
- PIORE M. e SABEL C. *The second industrial divide*, New York, Basic Books, 1984.
- PLANQUE B. *Innovation et développement régional*, Paris, Economica, 1983, 184 p.
- POTTIER C. *La localisation des activités de pointe en France*, Paris, Université de Paris I, Dossiers Centre E.E.E. 1985.
- SAVY M. Les territoires de l'innovation, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n. 1, 1986, pp. 41-60.
- SCOTT A.J. Industrial organization and location: division of labor, the firm and spatial process, *Economic Geography*, 63, 1987 a, pp. 215-231.
- SCOTT A.J. The Semiconductor Industry in South-East Asia: Organization, Location and the International Division of Labor, *Regional Studies*, 21, 1987 b, pp. 143-160.
- SCOTT A.J. Division du travail et développement territorial, BENKO G.B. (ed.), *Les nouveaux aspects de la théorie sociale*, Caen, Pargidme, 1988 a, pp. 77-88.
- SCOTT A.J. *New Industrial Space*, Londres, Pion, 1988 b, 132 p.
- SCOTT A.J. e ANGEL D.P. The US Semiconductor Industry: a Locational Analysis, *Environment and Planning A*, 19, 1987, pp. 875-912.
- SCOTT A.J. e STORPER M. (eds.), *Production, Work, Territory. The Geographical Anatomy of Industrial Capitalism*, Londres, Allen & Unwin, 1986, 344 p.
- SCOTT A.J. e STORPER M. Industries de haute technologie et développement régional: revue critique et reformulation historique, *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n. 112, 1987, pp. 237-256.
- STOHR W.B. Territorial Innovation Complexes, AYDALOT P. (?), *Milieux innovateurs en Europe*, Paris, GREMI, 1986, pp. 29-54.
- STORPER M. Oligopoly and the product cycle: essentialism in economic geography, *Economic Geography*, 61, 1985, pp. 260-282.
- STORPER M. e WALKER R. *The Capitalist Imperative. Territory, Technology and Industrial Growth*, Oxford, Basil Blackwell, 1989, 279 p.
- VERNON R. International investment and international trade in the product cycle, *Quart. J. Econ.*, 80, 1966, pp. 190-207.
- VOLLE J.P. e FERRAS R. Les nouveaux espaces de la technopoles montpelliéraine, BRUNET et al. *Montpellier Europole*, Montpellier, RECLUS, 1988, pp. 229-250.
- WALKER R. The Geographical organization of Production-systems, *Environment and Planning D: Society and Space*, 6, 1988, pp. 377-408.
- WILLIAMSON O.E. *Markets and Hierarchies - Analysis and Antitrust Implications*, New York, Free Press, 1975, 286 p.

## RESUMO

As teorias que explicam a localização das indústrias de alta tecnologia são numerosas e frequentemente pouco esclarecedoras. Sob um ângulo crítico, o autor retraça os principais elementos das diferentes tentativas de teorização para chegar à compreensão dos mecanismos de produção e de trabalho, e assim, melhor apreender a lógica do sistema produtivo contemporâneo, evocando os elementos organizacionais e a estrutura espacial. O artigo analisa – baseando-se nas pesquisas mais recentes – a dinâmica espacial do capitalismo que evolui para um novo período, geralmente chamado de pós-fordista.

## ABSTRACT

The theories explaining the location of high technology industries are numerous and not often very clear. The author critically outlines the main elements of the different attempts of theorisation, in order to develop an understanding of the mechanisms of production and work, and to grasp the logic of the contemporary productive system by considering the organizational elements and the spacial structure of high technology industries. Drawing on the most recent research, the article analyses the spatial dynamics of capitalism, as it moves towards a new phase generally called post-fordist.





## **Velhas e novas utopias democráticas: questões e críticas**

Frederico Guilherme Bandeira de Araujo\*

### *Introdução*

As violentas e abruptas transformações por que vem passando o mundo contemporâneo, colocam na ordem do dia a reflexão sobre as formas de regulação intra e internacionais. Na órbita interna dos Estados-Nação, se, por um lado, a derrocada do “império” soviético parece sepultar as formas regulatórias (sem dúvida autoritárias) desenvolvidas no âmbito das tentativas de construção de sociedades dentro do espectro ideológico socialista, por outro, no campo da auto-proclamada “ideologia triunfante”, de tradição liberal, a forma de regulação democrática (também, sem dúvida, modo de exercício político da dominação) parece enredar-se em impasses e contradições.

A contabilidade do estabelecimento de democracias liberais nos países do mundo, como a feita por Fukuyama (1992, p. 74.5), não dá conta das idas e vindas da trajetória histórica do estabelecimento desses regimes e, o que é mais significativo, não incorpora qualquer matização dos diferentes e heterogêneos processos. Parece ter como referência exclusiva a processualística eleitoral da escolha de dirigentes, implicitamente vista como constitutiva da cidadania. A não consideração da natureza e do caráter dos regimes democráticos destitui de maior importância a contabilidade referida; no entanto, faz emergir exatamente esta questão, ou seja, a do efetivo conteúdo desses regimes, sua abrangência, possibilidades de consolidação e transformação. O que, em outros termos, coloca sob questionamento a visão do “fim da história” pela vitória do liberalismo, ou, mais particularmente, a visão da democracia como agente deste processo e a transição a estes regimes como caminho derradeiro e sem retorno.

Fugindo do campo dessa álgebra da democratização, este trabalho procura sistematizar e discutir as críticas à democracia liberal, a crise desse regime no contexto do esgotamento do período conhecido como da Pax Americana e as novas formas e conteúdos (utópicos) construídos pelos pensamentos de origem liberal e marxista.

---

\* Professor do IPPUR.

### *Crise e crítica da democracia liberal*

A democracia liberal, como forma de regulação política que se conformou de modo adequado e eficaz à gestão de Estados Nacionais, no período de incontestável hegemonia americana, consolidado no pós-guerra (o que não impediu regimes autoritários servindo ao mesmo fim), começa a sofrer críticas de todas as faixas do espectro político, quando, no final dos anos 60, as contradições desse arranjo começam a eclodir. A crise do sistema que Keohane (1984) denominou de “*embedded liberalism*”, no plano interno das nações, associa-se à problemática democrática de modo específico: o sistema na sua forma liberal clássica é interpretado pelos pensamentos de esquerda e direita como incompatível com o desenvolvimento capitalista. Para os primeiros, o capitalismo não permite a democracia; para os segundos, a democracia arruina o capitalismo. Vejamos os argumentos das principais vertentes dessas linhas de pensamento, conforme a sistematização de David Held (1991-A).

A crítica de tradição liberal – a teoria do “Estado sobrecarregado” – tem como fundamento, no campo político, a consideração da fragmentação das relações de poder, a partir da multiplicação de grupos representando interesses distintos e contrapostos. A formulação e o equacionamento da problemática, desse modo conformada, teria sido fruto da mediação de uma forma específica de regulação político-social – a democracia – e da intervenção, no contexto dessa regulação, do Estado, como agente acima dos interesses. Além disso, no quadro do pós-guerra, as particulares condições da denominada Pax Americana propiciaram significativo crescimento econômico, tendo permitido, inclusive, o atendimento de certas reivindicações de setores populares.

A conjunção dos dois aspectos acima considerados (democracia e crescimento econômico) deu margem a uma expansão mais que proporcional das demandas, quantitativa e qualitativamente. Ao mesmo tempo, fruto particular de uma ideologia igualitária e de políticas de *Welfare*, “que prometem mais do que pode ser efetivamente oferecido”, configura-se um paulatino descrédito no sistema hierárquico de representação e governo, assim como se torna minado o conjunto de valores que privilegiam o sistema de iniciativa privada.

O quadro é agravado pela pressão direta e sem limites de cada grupo, reforçado pela competição inter-partidária e pela própria prática governamental, no que se poderia chamar de “mercado do voto”. A ação “apaziguadora” do Estado acaba por determinar o crescimento de seu aparelho e, paradoxalmente, de sua ineficácia. Além disso, a expansão estatal em novas áreas e funções, inibe e diminui o espaço da iniciativa privada. O processo conduz a novas demandas e pressões, configurando um verdadeiro “círculo vicioso” que, na lógica da teoria do “Estado sobrecarregado”, só pode ser rompido com políticas duras, de não atendimento “irresponsável” das demandas. Como sintetiza Held, para essa concepção “*the form and operation of democratic institutions are currently dysfunctional for the efficient regulation of economic and social affairs...*” (Held, 1991-a, p 233).

No pólo oposto, a análise da corrente de origem marxista – a teoria da crise de legitimação do Estado – vai procurar interpretar a crise (do Estado, da

democracia) a partir da consideração da estrutura e da dinâmica social, assim como dos condicionantes impostos pelo capital aos processos políticos. Os conceitos de contradição e conflito são essenciais nessa linha analítica. Desse modo, no campo da política, a interpretação toma, como pontos iniciais, a competição inter-partidária e a contradição entre a lógica maior da intervenção estatal (de otimizar as condições de reprodução ampliadas do capital) e a necessidade (da dominação) de sua postura aparentemente neutra. No campo econômico, o ponto de partida é a contradição entre a produção e a apropriação privada. O capitalismo é, então, por sua própria natureza, instável e sujeito a ciclos de crescimento/depressão. A intervenção estatal, nesse contexto, teria o crucial papel regulador, especialmente nos períodos de crise econômica, garantindo suporte à reprodução do capital e à integridade política. O *Welfare State* é entendido dentro dessa lógica. Apesar de reconhecer o vigoroso crescimento do período do pós-guerra, essa vertente afirma que essa concepção de intervenção estatal gera a expansão do aparelho a custos crescentes, o que, no limite, configura-se como crise no processo de intervenção (o que Habermas e Offe chamam de “crise de racionalidade”), por insolvência financeira. Em paralelo a isso, a expansão da face intervencionista do Estado sobre novos campos e a assunção de novas funções, faz com que cresçam as demandas sobre ele, quantitativa e qualitativamente, inclusive a de maior participação no processo decisório.

Assim, a perversa congruência da crise do Estado com o crescimento das demandas e da politização das relações *Estado x grupos de interesses* provoca uma crise de legitimação e motivação (como formulado por Habermas e Offe): por um lado, a legitimidade intervencionista do Estado é questionada; por outro, há uma tendência à generalização da descrença da população no processo político institucionalizado, no sistema de representação, na democracia. Nessa situação, o surgimento de governos autoritários (ou mesmo a utilização de instrumentos/medidas autoritários por governos ditos democráticos) acaba por constituir também um círculo vicioso, à medida que reforça a concentração e a centralização das demandas sobre o próprio Estado. O rompimento da situação só se poderia dar com a resolução das contradições que a produziram, num processo de construção socialista, de modo revolucionário ou progressivo (essa última a única forma que essa vertente considera plausível).

As duas linhas interpretativas, apesar de seus modelos teóricos e ideológicos de referência distintos, apesar de suas premissas, questões relevantes e pontos de partida diferentes, apresentam inegáveis traços comuns, que vão ser reiterados, em formas e dimensões novas, quando essas correntes, a partir de suas respectivas análises críticas, apresentam suas formulações propositivas de “resolução” da crise. Vejamos o que é significativamente semelhante nas duas interpretações.

Held (1991-A) destaca a consideração de quatro aspectos:

1. que o poder do Estado é compreendido como sua capacidade de intervenção (política) efetiva;
2. que esse poder depende, em última instância, de sua aceitação pela sociedade – pelo reconhecimento da “autoridade”, na vertente de fundo liberal e pela atribuição de “legitimidade”, na outra interpretação;

3. que o poder do Estado está sendo erodido progressivamente pela perda de eficácia ou da capacidade de ação racional; e

4. que a capacidade de ação decisiva do Estado está sendo minada porque sua autoridade ou legitimidade está em declínio.

Esse conjunto de pontos articula-se sob a premissa básica, partilhada pelas duas visões, de que o poder do Estado está esvaindo-se com o crescimento da demanda. A explicação desta é que é distinta: para os liberais, é a forma democrática, em si, a responsável pela expansão de expectativas e demandas e o conseqüente descrédito, à medida que as demandas não são (e não poderiam ser) atendidas; para o pensamento de esquerda é a própria expansão da intervenção estatal, determinada pelas contradições do sistema capitalista, o que pontuzaria cada vez mais as relações Estado x Sociedade, rompendo padrões anteriormente vigentes e causando, do mesmo modo, crescimento das demandas e da pressão sobre o Estado.

A esses pontos comuns, Held (1991-A) levanta sérias objeções. Entre outras coisas, aponta que não há base empírica para se afirmar que a crise de autoridade/legitimidade do Estado está se intensificando, nem que seu poder esteja sendo desgastado. Além disso, analiticamente, separa Governo de Estado, indicando que a crise do primeiro não significa, necessariamente, ameaça ao reconhecimento e ao poder do segundo.

Entretanto, parece importante destacar, no campo comum das duas visões, a concepção de que a democracia, permitindo a expansão e a concentração de demandas sobre o Estado, conduz, inevitavelmente, a um círculo vicioso. A virtual saída desse impasse, indicada pela vertente de esquerda, em que qualquer ruptura efetiva parece descartada, aponta mais para algo que se poderia enquadrar como “capitalismo de Estado” (que, por sua vez, não poderia deixar de ser monopolista) do que para outra coisa. Nesses termos, não há como não se constatar a perda de consistência dessa formulação (que se tornou predominante, mas não única no seio da esquerda), em relação ao campo ideológico de onde se origina, e o fundamento das teses sobre a convergência (ao centro) das ideologias.

Outro ponto comum a ser olhado criticamente é a circunscrição da análise da crise do Estado/democracia no âmbito interno das nações. O padrão de articulação internacional (econômico e político), que assenta bases nos “anos de consenso” do pós-guerra, não permite esse recorte analítico. Além disso, exatamente pelo caráter e profundidade que essas relações vão adquirir nos anos 70 e 80, torna-se fundamental pensar a crise em pauta, articulando escalas nacional e internacional, especialmente para se poder analisar as concepções propositivas (de resolução da crise) dos dois campos ideológicos. Vejamos os principais marcos dessa problemática na atualidade.

### *Questão democrática e relações globais*

A afirmativa de que as relações externas, que estão de alguma forma imbricadas com as questões internas de poder, não é, evidentemente, nenhuma novidade. Entretanto, a natureza e a forma contemporâneas dessas relações impõem constrangimentos particulares à ação do Estado e ao funcionamento

democrático, e conferem novo significado às nações no contexto internacional. Esses constrangimentos têm por fundo um conjunto de dimensões, do qual se pode destacar:

1. uma nova divisão internacional do trabalho, caracterizada pela segmentação do sistema produtivo e pela transnacionalização do sistema financeiro, e apoiada na conformação de grandes conglomerados (monopólios, oligopólios) de ação mundial, esses processos são possibilitados por novas tecnologias de comunicação, transporte e da própria produção de bens;

2. a conformação de organismos internacionais para regular questões de interesse coletivo, como comércio, uso de recursos fora dos espaços nacionais, etc;

3. a insução de leis internacionais; e

4. a conformação de blocos de poder entre grupos de nações ou de sistemas subordinados a pólos hegemônicos.

A conseqüência da interação sinérgica desses elementos do sistema global contemporâneo dá margem a interpretações que praticamente desqualificam o papel dos Estados na construção dos destinos das respectivas nações. Held (1991-B), ao analisar a questão, opera com a diferenciação entre os conceitos de *soberania* e *autonomia*, o que permite matizar o problema. Soberania, para ele, diz respeito à capacidade da autoridade política de, em determinado âmbito político-territorial, determinar regras e políticas e governar de acordo com estas. Já autonomia, refere-se à capacidade do Estado de articular e buscar os objetivos políticos, definidos no âmbito da nação, de modo independente. Held afirma que a constatação das características vigentes nas relações globais não permite mais que indicar a limitação da autonomia dos Estados e um crescente condicionamento sobre a soberania. Mais que isto, considera que a formulação tradicional desse conceito, referida a uma forma sem limites e indivisível do poder público, torna-se cada vez mais descabida face à atual multiplicidade de agências e poderes; e que o próprio conceito tem que passar a incorporar essa complexidade.

A partir dessas considerações, e sintetizando sua visão de soberania (do Estado), no que denomina *soberania dividida*, Held propõe uma rediscussão da questão da democracia, articulando escalas. Sua visão, desse modo, contrapõe-se às que tendem a anular o papel dos Estados-nação, face às novas dinâmicas globais. Para ele, apesar da forte e crescente transnacionalização da economia, das leis e organismos internacionais, etc, os Estados-nação não podem (ainda) ser descartados como referência. Nesse repensar a democracia, três aspectos seriam chave para se incorporar as sobredeterminações do sistema global:

1. a mudança da natureza da soberania do Estado, a partir de fora, pelos processos das relações econômicas, políticas, legais e militares;

2. o desgaste do poder estatal, por dentro, a partir da emergência de nacionalismos regionais; e

3. as mudanças na natureza e na dinâmica do sistema político interno (relação entre Estado/Sociedade), a partir das interconexões externas.

Aiém desses pontos, é importante que a revisão da questão democrática incorpore a noção de soberania dos grupos sociais, como conu-face da soberania do Estado (Held taia em “soberania popular”) e a discussão da relação entre autonomia (da Nação) e soberanias (do Estado, dos grupos sociais). O problema também, necessariamente, envolve a esfera da processualística democrática e a questão do direito/competência nos processos decisórios. Parece claro que a simples e tradicional regra-de-maioria, aplicada internamente a determinado país, seja questionável quando os efeitos da decisão transpassam fronteiras. Problemática que fortalece a idéia de toruns internacionais e a noção de “participação qualificada” (qualificada pela natureza do problema e o nível de “afetamento” do grupo social e/ou nação) como referência para uma democracia dos novos tempos.

Mas, vejamos como os pensamentos de esquerda e direita traduziram suas críticas à democracia liberal na concepção de novos padrões democráticos.

### *As novas utopias democráticas*

As concepções da *nova direita* (ND) têm por base a crítica à democracia liberal sistematizada no que foi denominado de teoria do “Estado sobrecarregado”, da qual se destacam essencialmente dois pontos:

1. o crescimento do Estado limita o espaço da iniciativa privada e da ação individual; e

2. o processo não permite a realização das aspirações de indivíduos e grupos, posto que são “distorcidas” pelo próprio modo de validação/realização (processo decisório/ação da burocracia estatal).

Essas considerações críticas apontam então para formulações que se fundamentem na noção de mínima interferência estatal, no mercado como mecanismo de “resolução” das demandas e alocação de recursos, na contenção das aspirações excessivas e, paradoxal, mas não contraditoriamente, na constituição de um Estado forte para garantir o funcionamento do sistema. Observemos com mais detalhes essa formulação.

A crítica da ND à democracia liberal não significa, como já fica claro, nas indicações acima, o rompimento com os fundamentos liberais. Desse modo, o indivíduo é assumido como sujeito de todo e qualquer processo social e político, tendo como direito legítimo e inalienável o direito de, independente da sociedade, buscar seus próprios objetivos – cuja única limitação seria o direito, de mesma natureza, de outros indivíduos. Na concepção de Nozick (Held, 1991-B), os direitos de propriedade e de acumulação de riquezas dariam substância aos princípios anteriores. O problema, para esse autor, seria basicamente o de como conciliar os diversos e múltiplos interesses individuais, o que ele soluciona com a idéia de que bastaria a liberdade de experimentação conjunta, voluntária, entre os indivíduos; a organização social sendo absolutamente fluída; e o Estado se conformando então, apenas como uma estrutura capaz de permitir essa utopia.

No mesmo campo de pensamento, Hayek – certamente um dos principais formuladores da ND – aprofunda a concepção de Nozick, procurando enfrentar mais acuradamente a relação entre liberdade individual, democracia e Es-

tado. Para ele, (Held, 1991-B) democracia não é um fim em si mesmo, mas um meio para atingir e salvaguardar a liberdade. Desse modo, as únicas restrições cabíveis, originadas do processo democrático e da intervenção estatal, são as que, explicitamente, buscam esse fim. Em sentido inverso, são Estado e democracia que devem ser limitados em seus poderes e práticas, de modo a não permitir que duas “ameaças” se realizem:

1. a tendência a que a regra majoritária se traduza em normas arbitrárias e opressivas; e

2. a tendência a que essa mesma regra da maioria transforme-se em regra de seus agentes.

Com isso, Hayek procura quebrar o mito da associação mecânica entre democracia, como forma de exercício do poder pela maioria, e “não arbítrio”. Sua proposição não nega a democracia representativa, mas impõe limites e condições à ação das maiorias e do Estado. Essa “democracia legal” constituir-se-ia de um corpo de leis gerais e fixas, amarrando os limites indicados acima, e uma legislação ordinária, esta sim objeto passível de transformação e campo de ação do Estado. Sem esses constrangimentos, para Hayek, o processo democrático atentaria contra a liberdade.

O quadro geral da “democracia legal” delimita o espaço de uma sociedade assentada no livre mercado e no Estado mínimo. O mercado é o mecanismo essencial da democracia concebida pela ND, à medida que é considerado o único processo capaz de efetivar escolhas sem violentar a liberdade individual. Apesar da clara referência a contextos nacionais, Hayek incorpora a problemática do sistema global, chamando a atenção para o fato de que a instituição do mercado não comporta limites nacionais (Held, 1991-B).

A essencialidade do mercado no pensamento da ND é levado ao extremo por Reis (1991). Trabalhando com a questão da regulação social, a partir da idéia de “jogo” entre *interesses x solidariedade*, o referido autor concebe o mercado como síntese positiva desse confronto. Para ele, esta entidade:

“... se é inequivocamente o lugar da busca generalizada de interesses, distingue-se, não obstante, pelo fato de que ela se dá aí em condições que pressupõem a operação subjacente de um princípio de solidariedade e a adesão a normas efetivas que a mitigam ou atenuam, assegurando que as interações e intercâmbios regidos pelos interesses possam prosseguir e durar sem degenerar em situação Hobbesiana de fraude e eventualmente beligerância generalizadas.” (Reis, 1991, p. 80)

O curioso é que, nessa recuperação do mercado como “mito positivo” – em contraposição à associação “negativa” presente no pensamento de esquerda –, onde são essenciais as noções de *contrato* e *livre deliberação*, o próprio autor conclua por sua impossibilidade de existência pelo livre jogo das forças sociais e econômicas capitalistas. A solução indicada, entretanto, não negando a lógica *modelo (ideal) x desvio* com que analisa a realidade, também não propõe a correção total do desvio, mas seu condicionamento através da intervenção do Estado que, ao invés de visto como oposto ao mercado, deveria ser tomado como requisito de seu pleno (mas não ideal) funcionamento.



O paroxismo do pensamento de Reis, no entanto, é atingido com sua extensão da noção – e portanto, da lógica – de mercado ao campo político, como forma, mecanismo e estratégia de resolução do processo de transformação e, numa dimensão mais abrangente e abstrata, como o próprio modelo de sociedade democrática (Reis, 1991).

Sintetizando, o ideário da ND parte do pressuposto de que a vida econômica e política é objeto e campo de ação da iniciativa livre dos indivíduos; tem como objetivo chave uma sociedade regulada pelo mercado livre cujas condições de funcionamento são garantidas por um Estado necessariamente forte – mínimo, nas visões mais puras, não necessariamente, nas concepções mais “realistas”; contudo, restrito em sua intervenção sobre a vida privada. Os parâmetros de regulação dessa sociedade estariam amarrados no que se denominou de democracia legal, isto é, uma democracia fundada em conjunto de “leis maiores”, imutáveis, que funcionariam como “regras fixas do jogo” e uma subordinada legislação ordinária, campo e objeto da intervenção do Estado e dos ajustes do mercado econômico e político.

O pensamento da *nova esquerda* (NE) tem origem não só na crítica interna no campo marxista – em trajetória que envolve a passagem por teorizações sobre o Estado, a concepção marcusiana de sociedade uni-dimensional e a teoria da crise de legitimação de Habermas e Offe – como a reflexão sobre os “pecados” da democracia dentro da própria tradição liberal – no percurso em que são marcos a teorização sobre o fim das ideologias (pela convergência) e a teoria do “Estado sobrecarregado”.

Apesar de suas diversas vertentes, a síntese propositiva dessa corrente pode ser compreendida numa nova concepção de democracia, que tem sido chamada, de modo genérico, de “democracia participativa”. Sua emergência, fruto das reflexões críticas indicadas acima, resulta como particular manifestação do contexto político efervescente dos anos 60. A base crítica em relação às democracias liberais sobre a qual vai se erigir a visão da NE tem dois vetores principais: o que desqualifica, como irreal, a suposta sociedade de indivíduos livres e iguais; e o que questiona a separação (estanque, rígida, como de entidades que se relacionam apenas externamente) entre Estado e sociedade civil. Essa separação, feita pela concepção liberal, afirma a visão do Estado neutro, acima da sociedade (e de suas diferenças), que portanto, pode (e deve) ser legitimado e obedecido. Nas visões da NE, formuladas por Macpherson e Peterman (Held, 1991-A e 1991-B), no entanto, o Estado não pode deixar de ser visto como agente ativo na reprodução das desigualdades sociais. Logo a noção de autoridade independente fica comprometida. Mais que isto, a imersão do Estado na Sociedade Civil – e desia no primeiro, no que se poderia chamar de “privatização do Estado” – gera uma complexa e não clara relação entre público e privado, em meio da qual parece óbvio que os indivíduos não se situam como livres e iguais.

Para a NE, essa interpenetração Estado/Sociedade Civil, coloca em cheque a própria forma democrática de regulação. Nesse ponto particular, destaca-se a crítica de Poulantzas, (Held, 1991-A) tanto à simplificação leninista, que vê a natureza da democracia representativa como essencial e inevitavelmente burguesa, quanto à prática social-democrática, na qual a ruptura é colo-

cada fora do jogo (curiosamente esta consideração parece ter sido abafada na concepção predominante da NE). Questionando-se a forma regulatória que permitiria superar essas limitações e impasses, Poulantzas aponta para a conformação de um sistema que mescle as formas de democracia representativa – depurada de certos vícios, como a desinformação, a pressão direta do poder econômico, etc, e tortalecido pela irrestrita liberdade de opinião e organização, com formas de democracia direta (a nível local), no que chama de socialismo pluralista.

O nó górdio dessa proposição é, além das dificuldades no próprio campo da democracia representativa, a construção efetiva dos processos de participação direta e da relação entre estes dois modos de regulação democráticos. Convém explicitar que, no pensamento da NE, não é suposto que a instituição de processos de democracia direta possam substituir os processos representativos. Trata-se, na busca de maior democratização do Estado e da sociedade, de permitir e impor maior responsabilidade para indivíduos e grupos, maior transparência nos processos e maior capacidade de expressar o conjunto das demandas da população. Nesse sentido, o processo participativo deveria disseminar-se pela trama de instituições (de produção, comunitárias, etc) da sociedade. A concepção tem como substrato a idéia de que a democracia representativa expressaria melhor os anseios de indivíduos e grupos a partir de uma participação efetiva (não meramente processual) na luta político-eleitoral, o que poderia ser obtido com uma motivação oriunda da maior permeabilidade e quebra da hierarquização das instituições políticas e do Estado e, por outro lado, pelo acesso a processos decisórios (a nível local) relativos a questões que afetem as populações no plano imediato – isto é, através de processos de democracia direta. A transformação de representados e representantes permitiria a mudança da relação entre as duas instâncias, na busca por uma maior congruência.

#### *Críticas e questões à guisa de ponto final*

Do ponto de vista de sua lógica interna, a “democracia legal” propugnada pela ND padece de duas contradições e uma questão (crucial) obscura. A primeira diz respeito à afirmação do mercado livre como mecanismo regulador da economia e da política, como essência da prática democrática portanto, e, ao mesmo tempo, à indicação da necessidade de uma regulação extra-mercado dessa prática. Isso vai impor, no campo conceitual, a diferenciação entre *lei* (regra geral, imutável) e *legislação* (norma ordinária, mutável, campo e objeto do conflito admitido) e, ainda, uma singular compreensão de liberdade. Como destaca Held (1991-A), o forte apelo a essa idéia veiculada pelo pensamento da ND baseia-se no seu limitado e controverso conceito. Trata-se de uma liberdade onde certas questões fundamentais, como a da desigualdade, e práticas são proibidas, a despeito de que essas próprias questões sejam essenciais para uma liberdade plena. A segunda contradição refere-se ao confronto entre a necessidade de um Estado-forte, que imponha e garanta o cumprimento das regras do jogo (interventor) e, mais uma vez, a idéia de liberdade dos indivíduos, das empresas. O discurso da ND parece não só esquecer esta contradição, como, ao contrário, alardeia sua proposta no sentido de reduzir a presen-

ça e a intromissão do Estado na vida social e econômica através da diminuição do aparelho. Ora, a questão não é só essencialmente quantitativa, mas se trata do efetivo poder de intervenção e coerção estatal e, o que é chave, da natureza das questões em que a intervenção se dá.

O que é obscuro na concepção da “democracia legal” é exatamente o processo de sua gênese, isto é, o processo de como se daria a pactação original, que seria aceita como permanente, a partir da qual a sociedade e a prática democrática se estruturariam. Evidentemente, essa “acumulação primitiva” do pensamento neoliberal não seria fruto da livre dinâmica do mercado (político), mas seu pressuposto. O que a concebe e como se constrói o poder que a impõe? Trata-se de uma ação de elites racionais iluminadas, como foi idealizado em outros momentos da tradição do liberalismo? Seja como for, qualquer idéia de pactação sob os parâmetros da “democracia legal” parece fora de possibilidade, quando se tem em conta o quadro de desigualdade das sociedades capitalistas.

Apesar das contradições, a busca da recuperação da pureza (ideal) do mercado e a referência ao indivíduo como sujeito social (ainda que isto se dê num plano de grande abstração e funcione, portanto, muito mais como construção ideológica) estabelecem um nexo de coerência entre as formulações da ND e a tradição da qual esse pensamento é originário.

A crítica externa à “democracia legal” reitera a crítica aos princípios do pensamento liberal. Entretanto, tomando essa versão contemporânea em particular, o questionamento concentra-se em duas questões-chaves: a) é plausível a constituição e a vigência de um modelo como tal?, e b) esse modelo é efetivamente capaz de garantir a liberdade e a equidade no seio da sociedade?

As dificuldades de realização da proposta estão, em parte, indicadas nas considerações anteriores. Convém destacar, todavia, o que faz da idéia algo distante da possibilidade de uma prática real: diz respeito ao fato de que o que se anuncia como resultado (liberdade, equidade), exige-se como pressuposto. Assim, sua realização demandaria, para a constituição das condições de parada, alguma ação externa que, necessariamente, seria contrária aos princípios liberais (por exemplo, a imposição da “lei maior” por determinado grupo social).

A crítica à questão levantada pelo segundo ponto baseia-se na afirmativa de que não basta, para usufruir liberdade, a equidade formal perante a lei. Sem negar este requisito – contudo mediatizando-o com a noção de que a verdadeira igualdade implica o reconhecimento da diferença – é fundamental que essa igualdade se substancie em condições e capacidades de realização dos desígnios.

A proposição da NE – a “democracia participativa” – tem um trunfo em sua base: incorpora um movimento real das sociedades capitalistas contemporâneas, através do qual diferentes grupos pressionam por maior participação. Assume, como pressuposto, que a população demanda aumentar o espaço de controle sobre seu próprio destino. Mais que isto, considera a própria participação como um bem e um valor em si, e não apenas como uma forma ou meio para obtenção de outros bens e valores.

Esse triunfo ético – ético à medida que se considere valorados positivamente para a plenitude do ser humano, como ser social e político, a consciência e o controle de seu destino, do processo histórico – carrega, entretanto, certos pressupostos que podem ser questionados. O primeiro, diz respeito a se, efetivamente, a forma *participativa* assegura uma natureza diferente da relação de indivíduos/sociedade com o poder. A questão não pode ser reduzida à forma. Trata-se, além desse aspecto, de problemas de conteúdo: o que está realmente em jogo através dessa forma? A que escalas referem-se os processos efetivos de participação?

Um segundo questionamento põe em cheque a proposta que parece associar, sem maiores indagações, o processo participativo à obtenção de melhores condições de vida econômica e social, à princípio isso não pode ser tomado como uma verdade; ao contrário, pode-se supor, dependendo da efetiva relação de poder existente, e em jogo, que o processo participativo sirva apenas para validar definições opressoras sobre determinadas parcelas da população. Ainda, um outro pressuposto a ser destacado criticamente diz respeito à idéia implícita de que a participação em questões de âmbito restrito (locais, parciais) realizam a plenitude do “maior controle sobre o destino”. Sejamos claros, a questão de poder não se resolve em nenhuma escala parcial ou de forma fragmentada; o verdadeiro poder é possibilitado exatamente pela articulação de escalas e problemáticas. A proposta de conciliar processos participativos com processos representativos, tomando como idéia a configuração de espaços de ação rígidos, parece ser exatamente um modo de cristalizar as práticas dos primeiros fora da estera das questões do poder em seu sentido mais amplo.

Sob outro ponto de vista, pode-se criticar a proposição da NE por ser omissa ou superficial, sobre um conjunto de pontos significativos. Como destaca Heid (1991-A), as formulações dessa corrente de pensamento pouco tratam de questões como a relação da economia com o processo político, a relação entre as instituições da democracia representativa com as da democracia participativa, a dos que optam por colocarem-se fora do sistema político, a dos que se colocam contra o sistema, etc.

Todavia, independente de contradições, questões não resolvidas, omissões, dificuldades de implementação, etc, a crítica mais substancial à democracia participativa refere-se a dois pontos. O primeiro, já enunciado anteriormente, trata do fato de que, efetivamente, essa democracia não coloca em pauta a questão do poder. Ao contrário, parece contentar-se em propor um mecanismo (o processo participativo) em que o exercício substitui a essência, isto é, a participação adquire valor em si mesmo, independente de conteúdo, abrangência e resultado. Assim, a proposta não supõe a ruptura do sistema de relações de dominação e muito menos é capaz de construí-la. Isso não significa que não possa ser instrumento de manifestação de aspirações e de arranjos que signifiquem melhores condições de vida e maior controle das matizações (aceitas/possíveis) sobre o mesmo destino – definido e traçado fora do processo posto à mesa da participação.

Nesse sentido, como forma que reitera, ainda que adornando, as relações de poder vigentes, a proposta da democracia participativa aproxima-se da concepção da ND – cabendo a esta, pelo menos, o mérito da coerência –, não

extrapolando a esfera da gestão do capitalismo. Assim, pode-se colocar a discussão sobre as concepções das *novas* direita e esquerda num mesmo patamar. Para além de seus pontos comuns e divergências de pressupostos e formas, a questão maior é que as duas não transcendem ao campo das mudanças cíclicas. É como se saltassem para uma velha temporalidade que não se desdobra como história – percorrendo às avessas a passagem à modernidade como assinada por Habermas (1987). O futuro buscado não é mais o *novo* construído como utopia, mas a reiteração travestida *ad infinitum* do *mesmo*. Não se trata, como proclamou Fukuyama, dominado pela evidência da derrocada do socialismo real, do “fim da história”, pela derrota de um dos campos ideológicos. Mas, não se pode negar que, no campo do pensamento de origem marxista, a proposição da Nova Esquerda significa a falência política e ética dos que a formularam.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- FUKUYAMA, F. *La fin de l'histoire et le dernier homme*, ed. Paris Flammarion, 1992.  
HABERMAS, J. A Nova Intransparência. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 18, pp 103-114, 1987.  
HELD, D. *Models of Democracy*. Oxford, Polity Press, capítulos 7 e 8, 1991-A.  
HELD, D. Democracy, the Nation-State and the Global System. In: Held, D. (org). *Political Theory Today*. Oxford, Polity Press, 1991-B.  
KEOHANE, R. The Political Economy and the Crisis of the Embedded Liberalism, in Golthorpe, J. (edit). *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford, Clarendon Press, 1984.  
REIS, F. Wanderlei. Para Pensar Transições: Democracia, Mercado, Estado. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 30, pp 76-98, 1991.

### RESUMO

O artigo é uma reflexão sobre a problemática contemporânea das formas políticas de regulação intra e internacionais. Particularmente, procura sistematizar e discutir as críticas à democracia liberal, a crise deste regime no contexto do esgotamento do período conhecido como “Pax Americana” e as novas formas e conteúdos construídos pelos ideais de origem liberal e marxista.

### ABSTRACT

The article is a reflexion on the contemporary problem of intra and international political forms of regulation. Particularly, it manages to systematize and discuss the critics on liberal democracy, the crisis of this regime in the context of the drained period known as “Pax Americana”, and the new forms and contents destroyed by liberal and marxist ideals.

## Complexos de alta tecnologia e reestruturação do espaço\*

Hermes Magalhães Tavares\*\*

### *Introdução*

O conjunto de inovações tecnológicas com base na microeletrônica, que, para muitos, configura a terceira revolução industrial, tem provocado importantes transformações no âmbito territorial.

Tendo como alvo central a quebra da rigidez da forma de produção dita fordista, as inovações tecnológicas em curso abrem caminho para a flexibilidade de produção e das relações profissionais na empresa. Essa implica a segmentação da força de trabalho interna à empresa e um novo patamar na divisão social do trabalho inter-empresas, que assume a forma de sub-contratação. Ambos os movimentos levam à existência de um número reduzido de trabalhadores permanentes, em contraposição a um grande contingente de trabalhadores temporários.

Em termos espaciais, observa-se que a produção volta a se concentrar, agora nos “tecnopólos”, sítios de acolhimento de complexos industriais que se fundam na associação de conhecimento científico e tecnológico (Silicon Valley, Rodovia 128, nos E.U.A., Sophia-Antipolis, na França, para só citar estes).

São vários os sinais desse fenômeno no contexto brasileiro. Complexos de inovação tecnológica existem há algumas décadas no eixo Rio-São Paulo e outros estão em implantação ou em planejamento, em áreas mais distantes do centro dinâmico do país (por exemplo, em Campina Grande). No momento, as técnicas flexíveis de produção (“kanban” e outras) são cada vez mais estimuladas em diferentes tipos de empresas e através de iniciativas estatais. Por sua vez, os grupos multinacionais que atuam no Brasil vêm introduzindo crescentemente técnicas de produção flexível, poupadoras de mão-de-obra.

Os efeitos da revolução tecnológica (ou simplesmente revolução da informática) são paradoxais: de um lado, potencializa-se a geração de conhecimentos científicos aplicados à produção de bens e serviços, criando condições

---

\* Trabalho apresentado no Encontro Internacional “O Novo Mapa do Mundo”, realizado na Universidade de São Paulo, de 01 a 05 de setembro de 1992, como iniciativa do Departamento de Geografia da USP.

\*\* Professor do IPPUR.

para um maior domínio do homem sobre a natureza; de outro, agravam-se mais ainda as desigualdades sociais e espaciais.

Este trabalho busca destacar os efeitos territoriais e sociais dos novos complexos industriais nos países cêntricos. Já é visível que em lugar do indicativo de uma nova racionalidade, apontando para a sociedade pós-industrial, o que começa a aflorar são as conseqüências perversas da nova forma de produção e organização do trabalho. Esse esforço parece necessário, no momento em que apenas os aspectos favoráveis do uso das novas tecnologias são ressaltados em países receptores de inovações, como o Brasil.

### *Produção Flexível e Reflexos no Território*

Na tentativa de explicar a crise atual do capitalismo, alguns autores – cujos trabalhos conformam a teoria da regulação – periodizam a etapa monopólicar do capitalismo em dois momentos: o do taylorismo-fordismo, iniciado entre os anos 20 e 30 deste século, e o do pós-fordismo, coincidindo, no tempo, com a crise recente.

As transformações econômicas e sobretudo tecnológicas com suas repercussões territoriais, que nos propomos a estudar neste trabalho, confundem-se com algumas mudanças que estão sendo engendradas, presentemente, nos centros hegemônicos do capitalismo.

Um fato que, com a crise, parece ter se tornado notório é a impossibilidade de os sistemas de acumulação e regulação darem continuidade à política de pleno emprego. As soluções tecnológicas, para a saída da crise, teriam, assim, que se adequar a essa constatação, nos campos das técnicas de produção e da organização do trabalho. Para entender as mudanças que se estão processando, é necessário uma rápida observação sobre os componentes do fordismo.

Com a depressão econômica iniciada em 1929, nos países “centrais”, criaram-se as condições para a adoção de um novo regime de produção e sua correspondente forma de regulação. Nas primeiras décadas deste século, Taylor havia desenvolvido os princípios da chamada administração científica, na qual se destaca o estudo de tempos e movimentos, permitindo subdividir ao máximo as atividades, possibilitando o emprego extensivo de mão-de-obra não-qualificada. A nova organização do trabalho separava as funções de concepção (administração, pesquisa e desenvolvimento, desenho, etc.) das funções de produção. Ou seja, rígida divisão entre o trabalho intelectual e o trabalho manual.

Henry Ford introduziu a linha de montagem no processo de produção e estabeleceu como meta fundamental o aumento da produtividade, que, correlativamente ao aumento dos salários, permitia alcançar o consumo de massa. Consumo de massa era uma condição, por sua vez, para a produção em massa de produtos padronizados. Gramsci (1978) foi o primeiro dos grandes teóricos do marxismo a tratar, analiticamente, do americanismo e do fordismo. A leitura de seus textos leva-nos a pensar, entretanto, que o fordismo, mais do que uma revolução na produção, é um conjunto de práticas e valores que se estendem a toda a sociedade.

As mudanças que ocorriam na produção tinham seu correspondente, no plano da regulação, na ideologia social-democrata, que se completava com os

princípios da teoria keynesiana e do *Welfare State*. O amplo sistema de regulação permitia, assim, assumir reivindicações das massas assalariadas. Reconheciam-se, formalmente, as organizações sindicais, tornando possível a efetivação de convenções coletivas de trabalho, lastreadas em salários ascendentes e medidas de cunho social. Entre estas destacavam-se: garantia relativa de emprego e seguridade social (salário desemprego, aposentadoria, etc.).

Esse sistema de regulação, que, como dissemos, teve seus primórdios nos anos trinta, nas principais economias capitalistas, sobretudo nas dos países escandinavos, consolidou-se no imediato pós-guerra e concorreu para o período de longa prosperidade, que vai até o final dos anos 60.

A crise que eclodiu entre o final dos anos 60 e o início da década de 70 trouxe a certeza para os centros hegemônicos que as políticas Keynesianas e do Estado Social não eram mais possíveis, sobretudo porque a produtividade havia caído a partir dos anos 70 (Gatto, 1989:11). Os salários, nos EUA e Europa Ocidental, tenderam a se elevar, superando a evolução da produtividade, reduzindo a taxa de lucro e as possibilidades de acumulação a médio prazo (Gatto, 1989:12).

A revolução tecnológica em curso teria a função de resolver esse impasse. O campo de inovações mais significativas é a eletrônica, cujo objetivo é a informação e a velocidade para ter acesso a esta. Com o desenvolvimento das telecomunicações, ampliaram-se enormemente os campos de sua utilização: para muitos autores, de fato, está em curso uma “revolução informática”.

Contrariamente à rigidez que caracteriza o taylorismo-fordismo, as novas tecnologias buscam obter o máximo de flexibilidade no que respeita a processos de produção, desenhos e produtos, bem como ocupação da força de trabalho.

Com o sistema flexível de produção, os capitalistas buscam, através da segmentação e diferenciação dos produtos, o meio para conviver com a situação atual dos mercados: saturação (a economia baseada nas práticas fordistas contava com amplos mercados relativamente estáveis) e seletividade. Isso requer uma maior gama, variedade de tipos e tamanhos de produtos ofertados. A flexibilidade da produção é a forma de atender a esses constrangimentos do mercado.

No que respeita às máquinas e equipamentos, observa-se que as inovações tecnológicas permitem que tanto o desenho quanto a produção sejam assistidos por computador, de modo que desenhos e programas podem ser alterados grande número de vezes com baixos custos; o mesmo acontecendo com a introdução de alterações nas ordens de produção.

Quanto às mudanças na organização concernente às relações de trabalho, elas não são menos significativas. As formas mais avançadas visando quebrar as rotinas da linha de montagem (círculos de qualidade e produtividade, por exemplo) têm conseguido aumentar a motivação do trabalhador e torná-lo mais produtivo. Com isso, cresce a desigualdade salarial e se golpeia fortemente o poder sindical.

A flexibilidade da força de trabalho, parece ser o centro da questão, pois aqui se trata de atingir em cheio a centralidade da classe trabalhadora, reduzindo seu poder de reivindicação e luta. A segmentação da força de trabalho



pode ser observada em dois níveis. Primeiro, no da empresa, na qual se distingue cada vez mais um núcleo de trabalhadores permanentes, contando com garantias contratuais, e um número de trabalhadores “periféricos” ou “externos” (ocupação sazonal, mensal, semanal). De um modo geral, o sistema flexível, quanto à força de trabalho, caracteriza-se por altas taxas de rotatividade, proliferação do trabalho temporário e de tempo parcial, tanto quanto por trabalho a domicílio (Storper, 1990:134).

Várias experiências, nesse terreno, estão em curso: o modelo californiano, o modelo sueco (Volvo) e o *just in time*, destacando-se esse último. O novo tipo de relação entre o oligopólio e as pequenas e médias empresas (PMEs) inovadoras é fundamental para a estruturação do modelo do tipo *just in time*, que permite – graças às tecnologias da informação – trabalhar com estoques mínimos, devido ao fluxo permanente de entregas de componentes e matérias-primas, rápidos ajustes sobre alterações de pedidos. Tal sistema tem nítidas repercussões sobre a organização do território, pois supõe um “sítio” adequado em que as empresas possam localizar-se. Ou seja, há uma forte tendência à aglomeração em torno da planta terminal.

Vale assinalar que o *just in time* é parte de um sistema mais amplo, o “toyotismo”, que introduz, ainda, uma profunda reorganização do trabalho, envolvendo a fábrica como um todo, em seus vários departamentos, proporcionando a redução da compartimentação e da organização hierárquica (Schwartz, G. 1990).

Oura transformação significativa decorrente das inovações em curso situa-se na divisão do trabalho entre a grande empresa industrial (em geral, oligopólica) e empresas subcontratadas, pequenas e médias (PMEs). Essa prática já existia de longa data (mesmo em economias “periféricas”, como a brasileira). A mudança é qualitativa. As PMEs que fazem parceria com os modernos oligopólios são bastante especializadas, atendendo a requerimentos das novas formas de produção. Nesse esquema, a grande empresa repassa para as PMEs um certo número de atividades, como as de desenho de produtos, controle de qualidade, manutenção, programação de etapas produtivas, pesquisa e desenvolvimento, entre outras. Dessa forma, a grande empresa diminui suas pesadas e onerosas rotinas burocráticas.

Tal esquema permite à grande empresa reduzir os conflitos trabalhistas transferido-os, obviamente, às PMEs, onde o trabalho é, em princípio, flexível; o que também é sinônimo de precário. Os riscos físicos também são maiores para os trabalhadores das subcontratadas e trabalhadores “externos” em geral. Gaudemar (1980) observa nesse sentido: “o trabalhador ‘externo’ sofre frequentemente riscos diretamente físicos, ameaçando, se não sua vida, pelo menos sua própria capacidade de trabalho.” Sobre este ponto, as estatísticas são irrefutáveis. Os acidentes de trabalho atingem, majoritariamente, mesmo em uma indústria menos fluida que a química e a petroquímica, como a siderurgia, os trabalhadores temporários ou empregados pelas empresas subcontratadas ou de assistência técnica (Gaudemar, 1980: 35).

O mesmo autor acrescenta:

“O estado da tecnologia, sem dúvida, torna, ainda, impossível prescindir completamente dos trabalhadores em tempo integral, dos supervisores permanentes, isto é, de controlar perfeitamente os imprevistos, de tal modo a prever apenas o emprego ocasional. Mas este extraordinário desenvolvimento do mercado secundário indica esta tendência. A precarização do trabalho, certamente” (Gaudemar, 1980:20).

Esse objetivo, que é o móvel dos sistemas de produção flexível, só pode funcionar contornando a organização sindical. Os dados evidenciam que tais sistemas buscam as periferias nacionais, áreas onde o poder de luta e organização dos trabalhadores é débil ou onde a legislação do Estado é permissiva ou omissa em relação às práticas de flexibilidade.

Nos Estados Unidos, entre 1967 e 1976, o *Manufacturing Belt* perdeu 1.500.000 empregos industriais, enquanto em outras regiões, notadamente, no “Sunbelt” e na Califórnia criaram-se 1.000.000 de novos empregos (Saussois, 1985:96). Tal fato parece confirmar a observação que faz Storper (1990:143): “Os sistemas de produção flexível criam pólos de crescimento altamente concentrados, e alguns locais são beneficiados, enquanto outros são deixados para trás”.

Por todas as razões expostas, é fácil constatar que os esforços visando à quebra do que se tem chamado de “rigidez” das relações de trabalho, por via da flexibilidade, são inerentes às políticas neoliberais que predominam atualmente. O exemplo inglês é bastante ilustrativo. A era Thatcher significou, na verdade, um ataque concentrado contra a “rigidez do mercado de trabalho”. Disso resultou um perfil da população ativa em que a parcela dos trabalhadores temporários passou a ser muito elevada e crescente (Bernas, 1987:30).

### *Os Complexos de Alta Tecnologia*

As novas formas de produção flexível podem ser adotadas por empresas isoladas: a Volvo, em Kaimar, na Suécia, ou por várias empresas no Brasil. É grande, hoje, o número de empresas que, em todo o mundo, abandonaram as técnicas fordistas e adotam outros sistemas como o *just-in-time*. Empresas com tais características podem estar também aglomeradas, territorialmente, em parques tecnológicos ou tecnopólos, ou em áreas de produção flexível do tipo distritos industriais marshallianos. Esses casos é que parecem ser os mais interessantes, do ponto de vista do desenvolvimento regional. Como observa Boddy (1990:47): “A geografia da acumulação flexível caracteriza-se pelo surgimento de novos complexos de produção localizados. Esses novos distritos industriais são o novo corolário espacial do novo regime de acumulação”.

Neste ítem, observamos o surgimento e a extensão desse fenômeno em países “centrais” e no Brasil. Propositadamente, convergimos nossa atenção para os “complexos científicos-produtivos”, deixando para outro trabalho a abordagem das áreas de produção flexível, tal como ocorre na “Terceira Itália”.

Em sua gestação e evolução até chegar às configurações do presente, destaca-se, claramente, a relação desses complexos com as universidades e centros autônomos de pesquisa. À sua frente estão pesquisadores e empresá-

nos inovadores, originários ou não dos centros acadêmicos mais avançados. Os exemplos americanos mais citados comprovam esta relação. Detenhamos um pouco na mais notável dessas experiências, a do Vale do Silício.

### *O Vale do Silício*

A idéia do Silicon Valley, originária da Universidade de Stanford, deve-se a Frederick Terman, professor e depois vice-diretor daquela Universidade, interessado em desenvolver a micro-eletrônica na Califórnia. Ele acreditava que, para isso, seria necessário estabelecer fortes relações entre a Universidade e as empresas de ramos como a micro-eletrônica, baseadas na ciência e na tecnologia.

Assim, foi criado o "Stanford Industrial Park", que teve uma dupla função: de um lado, conseguir o concurso de professores de alto nível; de outro, obter fundos para a Universidade, graças ao aluguel de terrenos aos capitais privados. Para cumprir essa segunda função, o parque foi organizado como lugar de acolhimento das empresas obrigatoriamente inovadoras, selecionadas pela Universidade, compreendendo uma zona de serviços onde foram construídos bibliotecas, livrarias, hospital, supermercado, comércio, reservados aos trabalhadores e estudantes do parque (Benko, 1991; Couvidat, 1990).

Os recursos arrecadados, por essa via, para Stanford, foram da seguinte ordem: 500 mil dólares, em 1955; 2 milhões, em 1965; 7 milhões, em 1976; e 24 milhões, em 1981.

Inicialmente, instalaram-se três empresas: Hewlett Packard, Varian e Lockheed (laboratórios de pesquisa). Em 1955, ali se localizaram 7 empresas, número que sobe para 32 em 1970 e para 90 em 1980. Nesse último ano, 25.000 engenheiros, técnicos e funcionários estavam ocupados no parque (Benko, 1991; Couvidat, 1990).

O parque encontra-se no sul de São Francisco, entre Paio Alto e São José (Condado de Santa Clara), ocupando uma área de 15 km de largura por 50 km de comprimento. Mas esta é apenas uma área da Baía de São Francisco, onde se localiza um número considerável de indústrias de alta tecnologia.

O grande salto na produção do parque ocorreu com o advento dos semicondutores e o uso do silício como matéria-prima para a fabricação desses. A isso somou-se a concentração de indústrias militares e aero-espaciais na Baía de São Francisco, as quais consumiam, nos anos 60, 40% da produção total de semicondutores. A partir de 1971, o Parque Tecnológico de Stanford, ou melhor, o Vale de Santa Clara começou a aparecer na imprensa como o "Vale do Silício", ao qual se conferiu uma auréola de mito. Isto é, a ele se associou toda uma nova ideologia do sucesso, responsável pela invenção de objetos inteligentes, espetaculares. "Esse ideal de criação, de inovação e de dinheiro é inteiramente compatível com a cultura americana dominante. Esta dimensão ideológica não deve ser subestimada, pois ela contribui para um clima de estímulo e de competição, que faz parte da visão tecnopolitana" (Benko, 1991).

Por trás dessa imagem mítica, os dados mais atuais têm indicado uma outra realidade. O mercado de trabalho é composto, por um lado, de pessoal al-

tamente qualificado, e, por outro, de uma mão-de-obra pouco qualificada. Nesse segundo grupo, 2/3 são mulheres e 1/3 trabalhadores imigrados (hispânicos, asiáticos, na maioria), sendo baixo o nível de sindicalização.

Pesquisas recentes constataam a existência de uma indústria subterrânea muito importante, tendo por base os trabalhadores clandestinos mais qualificados. Apontam, também, para a elevada instabilidade da capacidade de absorção de mão-de-obra na indústria eletrônica, decorrente de fatores como reestruturação e realocação das empresas em outros países, onde o custo da mão-de-obra é mais barato, ou mesmo nas regiões mais atrasadas dos E.U.A. (Couvidat, 1990).

Vários Estados concedem incentivos para atrair empresas de alta tecnologia para seus condados e localidades. Saussois (1985:97) observa: "A rodovia 128, o vale do Silício e o Research Triangle Park são modelos de desenvolvimento regional que se expandem como "mancha de óleo".

Por outro lado, o fenômeno dos tecnopólos estende-se a outros países capitalistas, a partir da experiência norte-americana. A esse respeito, a França é um exemplo bem ilustrativo.

#### *França: tecnopólos*

Na França, nas décadas de 60 e 70, o eixo da intervenção do Estado na política regional era constituído pelos pólos de desenvolvimento. No início do último decênio, esse instrumento, na forma mais acabada dos grandes complexos industriais portuários (Dunkerque e Fos), entrou em profunda crise. Nesse momento, a política regional francesa passou a adotar nova estratégia: a) revitalização das economias regionais através de uma série de novos pólos: tecnopólos, pólos tecnológicos e centros de excelência; b) atribuição às pequenas e médias empresas de um papel central nessa revitalização.

Os tecnopólos continuam, no presente, sendo o foco das atenções. Para a DATAR (Délegation de l'Aménagement du Territoire), os tecnopólos são "um meio de equilibrar o território de numerosas regiões, entre as cidades de porte internacional, cidades médias e o interior do país". Ela decide também "apoiar e ampliar o movimento dos tecnopólos" (Le Monde Diplomatique, 2/7/90). Até o ano passado, havia cerca de 50 tecnopólos em todo o país, dos quais cerca de oito apresentavam indícios seguros de continuidade, sendo o de Sophia Antipolis, em Nice, o mais antigo (1969).

Na estratégia citada, têm um papel de destaque as pequenas e médias empresas inovadoras, em associação com um grande grupo industrial. Através das novas relações entre a empresa oligopolista, em geral multinacional, e as PMEs, são repassados a estas os custos e os riscos na realização de pesquisas em "tecnologias emergentes". Nesse caso, o grupo oligopolista estimula que seus próprios técnicos criem PMEs, ou busca atrair PMEs existentes, para fazerem parte de redes flexíveis, através de contratos e acordos visando àquele fim (Perrat, 1986:103).

A partir de 1984, as regiões passaram a contar com uma parte cada vez maior de recursos para o financiamento da formação, da pesquisa e da inovação tecnológica. Praticamente todas as regiões davam prioridade à constitui-

ção de Centros Regionais de Inovação e Transferência de Tecnologia (CRITT), aos quais se reservava um papel de destaque na materialização daquela estratégia. Através desses centros, buscava-se desenvolver as trocas entre a pesquisa pública e a indústria, nos setores de ponta, além de incentivar as pequenas e médias empresas a se automatizar e informatizar. Era também por meio desses órgãos que se interrelacionavam os diferentes parceiros regionais envolvidos na transferência de tecnologia, ou seja, universidades, escolas de engenharia e grupos industriais.

### *Sophia Antipolis*

A criação de Sophia Antipolis é uma iniciativa individual, à qual se associou, mais tarde, o Estado. A concepção é do cientista e político Pierre Laffitte, que, no início da década de 60, procurou transferir para a França as práticas dos Estados Unidos. Sua idéia era de localizar um centro de pesquisa de alto nível fora de Paris: “um Quartier Latin no campo”.

O projeto, que se concretizou entre 1969 e 1974, com o apoio de DATAR, prevê a construção de uma área urbanizada onde se localizam atividades ligadas às tecnologias de ponta, habitações e serviços, de modo a favorecer a comunicação e a suscitar formas equilibradas e estimulantes de vida social. Seu autor quer contribuir para “uma nova cultura, que integra ciências, técnicas, artes e o espírito de empresa”, estabelecendo uma ligação entre humanismo e Renascença (Elia, 1990).

Em 1970, Pierre Laffitte criou o grupo incorporador SAVALOR (Sophia Antipolis Valorisation), que lançou a operação de venda dos terrenos. Dois anos depois, nasceu o Parque Internacional de Atividades de Valbonne-Sophia Antipolis, com 2.300 hab, após declaração da operação de interesse pelo Comitê Interministerial de Organização do Território. A implantação da obra foi confiada ao Sindicato Misto para a Organização do Território de Valbonne (SYMIVAL). Este organismo – que representa o setor público no empreendimento – passa a ser encarregado da comercialização dos terrenos destinados às indústrias e às habitações, ocupando-se também do planejamento da operação. Desse modo, as obras foram rapidamente concluídas (Elia, 1990).

No início de 1991, contava-se com 14.267 empregos, distribuídos pelas seguintes atividades: eletrônica-informática, telecomunicações-telemática, ciências da saúde, química fina, energia, em particular energia solar, meio ambiente, prospecção de petróleo, ensino superior, matemáticas aplicadas, materiais. O número de empregos deverá atingir 25.000 no final do século.

Quanto ao aspecto social do projeto, destacam-se problemas como: dificuldades de adaptação às habitações, segregação social e residencial e insuficiência de recreação (Elia, 1990).

A partir das descrições acima, pode-se ter idéia das questões que suscitam a criação e implementação dos complexos científicos-industriais. Parecem evidentes as dificuldades de se “eleger uma trajetória de desenvolvimento regional baseada em tecnopólos” (Quevtt, 1988). Isso explica, em grande medida, porque os defensores dessa inovação buscaram organizar um *lobby* em larga escala, criando, na França, o Clube Internacional dos Tecnopólos e, nos E.U.A., a Associação dos Parques Tecnológicos.

### *Tecnopólo no Brasil?*

Embora as grandes metrópoles brasileiras sejam também geradoras de produção de alta tecnologia, não existem, no Brasil, pólos tecnológicos no padrão americano e francês, com o grau de sofisticação a que nos referimos. Já os esforços deliberados de interação Universidade-Empresa-Governo, voltados para a produção industrial de ponta, são numerosos, sobretudo na região Sudeste.

Estão nestes casos, em primeiro plano, as experiências de São José dos Campos, onde se encontra a EMBRAER, o CTA/ITA e várias empresas privadas especializadas na produção de componentes para a indústria aeronáutica, bem como o Instituto de Pesquisas Espaciais (INPE); e de Campinas, onde a UNICAMP, conjuntamente com a Prefeitura, trabalha no desenvolvimento de pólos tecnológicos. A Universidade Federal do Rio de Janeiro conta igualmente com duas incubadoras em andamento. Outras universidades públicas federais encontram-se com projetos semelhantes, como as de Santa Catarina, São Carlos e Campina Grande.

Um grande esforço foi despendido por técnicos do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, na atração de empresas de outros Estados para cidades dinâmicas do interior mineiro. Visavam-se, preferencialmente, aquelas empresas que não podiam crescer por falta de espaço físico, ou aquelas “dispostas a sair dos centros tradicionais como São Paulo, um lugar em que a criminalidade, o trânsito caótico, as restrições impostas pelas leis de zoneamento ou simplesmente a agitação sindical, tornam a vida mais difícil” (Exame, 1/6/88).

Simple imitação de discurso de outros contextos, ou questão econômica real? E cedo para responder. Pode-se dizer, contudo, que existe um movimento favorável ao incentivo das novas formas de produção e organização que permitam a flexibilidade. Esse movimento tem sido lento, sobretudo por falta de apoio do Governo Federal, determinada, certamente, pela crise econômica, que coloca questões como as da política científica e do desenvolvimento regional em plano muito secundário.

### *Pontos para Reflexão*

O sucesso da indústria eletrônica, sobretudo no campo de informática, e o fato de que, nos E.U.A., essa indústria encontra-se concentrada territorialmente, confere notoriedade ao pólo tecnológico, segundo o modelo Silicon Valley. Na década passada, como vimos, assistiu-se à sua difusão em um grande número de países.

Cabe indagar se a implantação de complexos científicos territoriais corresponde a uma necessidade real dos sistemas produtivos ou é mais um modismo. Na França, essa questão tem sido colocada por alguns autores, pois ali, depois de duas décadas de pirotecnia dos pólos de desenvolvimento, assiste-se, no presente, ao movimento – “febre” ou “corrida” – dos tecnopólos. Deste, participam diferentes atores sociais: a DATAR, as regiões, os departamentos, as grandes cidades e os órgãos patronais. A estes se somam os agen-

tes do capital imobiliário, em busca de novas fontes de lucro. Eis porque um periódico especializado chegou a ironizar, com humor:

“Tome-se um subúrbio agradável, cercado de campos cultivados e de terrenos baldios, uma estrada e duas zonas habitacionais. Plantem-se algumas árvores, delimitem-se terrenos para a venda... Muito bem, pode-se anunciar em grandes cartazes: *Aqui, um futuro tecnopólo*” (Wackerman, 1992).

Ao mesmo tempo, os defensores do sistema Silicon Valley não podem esconder os problemas colocados nessa aglomeração urbana, face à crise econômica mundial e às reduções de gastos com armamentos. Como, no Brasil, as propostas para incentivar os complexos científicos-territoriais têm apresentado apenas os seus aspectos favoráveis, buscamos ressaltar aqueles aspectos menos brilhantes. Para isso, relacionamos, a seguir, algumas afirmações mais comuns a respeito desse fenômeno, e os argumentos que lhes são contrários.

1. Os investimentos em ciência e tecnologia, na forma dos pólos tecnológicos, têm, seguramente, efeitos multiplicadores.

Nesse caso, costuma-se omitir o elevado risco que representa esse tipo de investimento. Acontece que o capital que financia esse empreendimento é o capital de risco (“*venture capital*”), cuja lógica é o potencial, a longo prazo, de lucratividade e não os lucros presentes. E, por excelência, o capital das novas tecnologias.

Essa forma de capital tem tradição na Califórnia e se concenra nesse Estado (38% do total norte-americano, dos quais 30% no Vale do Silício). Contudo, as estatísticas, para os EUA, indicam que, de um total de 100 projetos de capital a risco, 10% são bem sucedidos, 30% apresentaram resultados parciais e 60% fracassam.

2. Em decorrência da afirmação anterior, costuma-se dizer que o tecnopólo padrão Silicon Valley é, por excelência, produto da iniciativa privada.

Se a idéia surgiu, inicialmente, como fruto de uma iniciativa individual, a continuidade dos pólos tecnológicos norte-americanos dependeu, fundamentalmente, do apoio do Estado, sob a forma de financiamento de pesquisas visando a indústria bélica. No caso do Japão, vale lembrar que a cidade científica de Tsukuba absorveu recursos do Estado da ordem de US\$ 5,5 bilhões, gastos desde sua concepção, em 1960, até 1985.

No caso de países como o Brasil, há que considerar a) a inexistência, praticamente, de capital de risco, e b) o longo prazo de maturação dos investimentos requeridos pelos tecnopólos, geralmente estimado em 10 a 15 anos. A iniciativa desse tipo de empreendimento terá, portanto, que depender fundamentalmente do Estado, chocando-se com a ideologia neoliberal, ora em curso.

3. O pólo tecnológico é um eficaz instrumento de desenvolvimento regional. Isso porque ele pode ser adaptado a uma ampla gama de regiões. É comum dizer, por exemplo, que “a indústria informática tem os pés soitos”.

Isso é verdade só em parte, pois, como vimos, o tecnopólo requer ambiente adequado, meio industrial e cultura técnica, entre outros requisitos. Parece certo que: “a emergência de centros de alta tecnologia não responde a uma lógica de desenvolvimento espacial, mas, antes, a uma lógica de concentração de fatores de produção de ordem intelectual” (Quevit, 1988).

4. Os pólos tecnológicos concorrem para equilibrar o território, graças ao seu maior efeito difusor sobre a região.

O que a experiência dos países “centrais” indica é que o tecnopólo, no máximo, beneficia o meio urbano em que se localiza, e, geralmente, se conecta com centros tecnológicos situados em outros espaços, inclusive fora do país em que se encontra.

Alguns autores chegam a afirmar que o tecnopólo não se faz contra nem a favor da região, mas sem ela. “Os tecnopólos destacam-se como uma das formas contemporâneas do desigual desenvolvimento, que continuam a diferenciar e hierarquizar o espaço” (Faberon, 1990).

5. O tecnopólo tem efeitos favoráveis sobre a distribuição de renda e sobre o uso dos recursos ambientais.

Quanto aos efeitos sociais, o que nos mostra a experiência internacional é o aumento da distância entre os que possuem maior conhecimento científico e os que não o possuem. Este fenômeno, na região do Vale do Silício, é de tal amplitude que um autor como Lipietz (1990) comparou a população que ali vive com uma ampolheta em que os de baixo vivem das sobras dos de cima.

No que respeita à preservação do meio ambiente, é corrente a afirmação de que a indústria de alta tecnologia não é poluente. Mas a verdade é que as áreas da Califórnia onde se implantou a indústria de alta tecnologia não escaparam à degradação do meio ambiente, decorrente do desenvolvimento econômico, sendo particularmente acentuados os *deficits* em matéria de infraestrutura, saneamento e limpeza urbana.

Como observa Benko (1991):

“A qualidade do meio ambiente deteriorou-se acentuadamente, a paisagem natural desapareceu, o vale transformou-se em uma zona de atividades e de *parking*, as externalidades negativas aumentaram: poluição do ar e da água, engarrafamento, elevação dos custos de habitação”.

6. A qualidade de vida nos tecnopólos ou nas áreas de habitação que lhes servem espacialmente costuma ser muito decantada.

Pesquisas e observações recentes demonstram claramente que as elites pensantes (pesquisadores, engenheiros e empresários) e seus familiares não parecem muito contentes nas cidades “inteligentes”. Dois depoimentos, a esse respeito, são bastante ilustrativos:

Sobre Tsukuba:

“Tsukuba é um lugar totalmente cerebral... Seus habitantes são todos homogêneos. São todos pesquisadores... Absorvidos por seu trabalho,



eles formam uma ilha quase totalmente privada de contactos com o mundo exterior... Não há pessoas idosas, nem pobres, mercearia, vendedores ambulantes, museus, barulho. Todos os residentes são cientistas ou seus familiares, e tudo é cuidadosamente planificado e programado. Tsukuba é a cidade dos cérebros, mas ela não tem alma nem coração” (Faberon, 1990).

#### Sobre o Vale do Silício:

“É uma zona em que os engenheiros e pesquisadores... trabalham muito, em um clima de concorrência para os nervos. Ali se encontram as mais elevadas taxas de depressão, alcoolismo, suicídios e divórcios... Os alugueis são muito altos e as crianças sofrem na escola o mesmo ‘stress’ que os pais. Com as angústias do crescimento das biotecnologias e com as crises cíclicas do mercado de componentes, um personagem torna-se cada vez mais presente nestes parques, pre-nunciando o século XXI: o juiz e a falência”. (Certaines, 1988).

A referência às questões suscitadas pelos pólos tecnológicos não implica a falta de sentido dessas experiências, pois elas estão imbricadas com os novos processos de produção e os avanços das inovações tecnológicas. Tais experiências não podem fugir, entretanto, à lógica dos processos reais, por natureza contraditórios e distantes da fantasia e do mito.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BERNAS, C. Anglaterrre précaire, la flexibilité à l'oeuvre. La Pensée, n° 258. jul/ago Paris, 1987.
- CERTAINES, J. La fièvre des technopoles. Paris, Syros, 1988.
- COUVIDAT, Y. Vingt ans de gestation, trente de maturité en Californie. Les Annales de la Recherche Urbaine, Paris, n° 46, mar./abr. 1990.
- ELIA, G.F. Sophia-Antipolis: quand la sagesse quitte la grande ville; un modèle neo-urbain. *Les Annales de la Recherche Urbaine*. Paris, 46, mar. abr. 1990.
- FABERON, J.-Y. Technopoles et développement. *Revue Française de Science Politique*. Paris, vol. 40, n° 1, Vev. 1990.
- GATTO, F. Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva. Primeras reflexiones sobre sus implicaciones territoriales. Revista EURE, Vol. XVI, n° 47, Santiago, 1989.
- GAUDEMAR, J.P. De la fabrique au site: naissance de l'usine mobile. In: DE GAUDEMAR, J.P. et al. Usines et ouvriers: figures du nouvel ordre productif. Paris, Maspero, 1980.
- GRAMSCI, A. Maquiavel, a política e o Estado moderno. Rio de Janeiro, *Civilização Brasileira*, 1978.
- L'ETAT DU MONDE, 1989-1990. Editions la Découverte. Paris, 1989.
- LIPIETZ, A. Après-fordisme et démocratie. *Les temps modernes*, n- 254, mar. 1990.
- PERRAT, J. Mutation des forces productives et nouvelle phase de la régionalisation du capital. La pensée, n° 235, set./out./Paris, 1986.
- QUEVTT, M. Un modèle de développement régional? *La Tribune de l'Expansion*, 28/09/88, Special Technopoles.
- SAUSSOIS, J.M. Etats Unis: le soutien fédéral à l'industrie. Notes et études documentaires. Documentation Française, n° 4879, Paris, 1985-14.
- SCOTT, A.J. e STORPER, M. Indústria de alta tecnologia e desenvolvimento regional: uma crítica e reconstrução teórica. *Espaço & Debates*, n° 25, ano VIII, 1988.
- SCWARTZ, G. Nasce o “toyotismo”. Folha de São Paulo, 28/12/1990. São Paulo.
- STORPER, M. A industrialização e a questão regional no Terceiro Mundo. In: VALLADARES, L. e PRETECELLE, E. (org.) *Reestruturação urbana: tendências e desafios*. São Paulo: Nobel-IUPERJ, 1990.
- WACKERMANN, G. *Les pôles technologiques, une mode ou une nécessité?* Paris, Notes et études documentaires; La Documentation Française, 1992.

## RESUMO

O artigo trata das inovações tecnológicas em curso nos países de capitalismo avançado e suas implicações sociais e territoriais nesses países. Sintetiza algumas experiências de complexos territoriais de alta tecnologia e aponta os principais problemas que eles suscitam.

## ABSTRACT

The article talks about the technological innovations being developed in the advanced-capitalism countries and their social and territorial implications. It synthetises some experiences of territorial complexes of high technology, and points out the major problems caused by them.



## **Das desigualdades à exclusão social, da segregação à fragmentação: os novos desafios da reforma urbana**

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro\*  
Orlando Alves dos Santos Junior\*\*

### *Introdução*

A Constituição promulgada em 1988 pode ser considerada um marco do período da redemocratização da sociedade brasileira. O processo constituinte foi, com efeito, acompanhado por ampla mobilização de vários setores da sociedade organizada. No seu interior surge o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, constituído por várias entidades representativas dos movimentos sociais, organizações não-governamentais, entidades de pesquisa e técnicos ligados à área do planejamento urbano. Este movimento teve destacado papel na elaboração e aprovação do capítulo da Política Urbana, liderando a proposta popular de emenda ao projeto então em discussão e, posteriormente, na elaboração das constituições estaduais, leis orgânicas e dos planos diretores.

Os movimentos da Reforma Urbana e da Reforma Sanitária são dois dos mais importantes projetos que conseguem influenciar decisivamente a reconstrução institucional do país. A vitória, nas eleições municipais de 1988 e 1992, de coalizões políticas populares em algumas das mais importantes cidades do país fortalece, na sociedade brasileira, a proposta da reforma urbana. Seus princípios tornam-se referência nos debates acadêmicos e políticos sobre a questão urbana no Brasil. No campo dos movimentos sociais é criado o Fórum Nacional da Reforma Urbana que agrupa várias entidades representativas de segmentos em luta, organizações não-governamentais e órgãos de pesquisa.

Apesar do desencanto generalizado com a experiência de planejamento urbano, os planos diretores ganham importância estratégica na concretização dos princípios e objetivos da reforma urbana. Em primeiro lugar, em razão do disposto na Constituição (artigo 182), que vinculou a adoção dos novos mecanismos de regulação do uso do solo ao disposto no plano. Em segundo, porque o Movimento Nacional pela Reforma Urbana passa a considerar os

\* Professor do IPPUR.

\*\* Mestrando em Planejamento Urbano pelo IPPUR/UFRJ; Técnico da FASE/RJ.

planos diretores importante instrumento de implantação de novos padrões de gestão da cidade.

Temos hoje material para empreender uma reflexão sobre os avanços conseguidos e os impasses enfrentados pelas administrações populares na implementação deste projeto. Esta tarefa parece-nos fundamental, se considerarmos o novo quadro social gerado pelo aprofundamento da crise econômica que, a nosso ver, está redefinindo a natureza da questão urbana no Brasil. O surgimento de uma pobreza essencialmente urbana, os indícios de fragmentação do tecido social, a expansão da ilegalidade na cidade e a crise fiscal do Estado são alguns dos novos problemas cujo tratamento poderá exigir a avaliação crítica dos pressupostos teóricos do projeto da reforma urbana. Acreditamos ser esta tarefa fundamental, tendo em vista o crescimento das coalisões populares nas últimas eleições municipais, especialmente do PT, e a aproximação da revisão constitucional prevista para 1993. O nosso objetivo neste texto é contribuir nesta direção<sup>1</sup>.

### *O projeto da reforma urbana: os novos paradigmas do planejamento urbano*

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana constitui-se a partir da crítica ao fracassado modelo tecnocrático e autoritário de planejamento e consolidada o vasto conjunto de idéias e propostas, que vêm sendo debatidas na sociedade brasileira desde o início dos anos 60. O objetivo central é a instituição de um novo padrão de política urbana (Ribeiro e Cardoso, 1990), fundado nas seguintes orientações:

- a) instituição da gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço da cidadania e aumentar a eficácia/eficiência da política urbana;
- b) reformas nas relações intergovernamentais e nas relações governo-cidadania; a primeira, com a municipalização da política urbana e a segunda, pela adoção de mecanismos que institucionalizem a participação direta da população no governo da cidade;
- c) fortalecimento da regulação pública do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos (solo criado, imposto progressivo sobre a propriedade, usucapião especial urbano, etc.) de política fundiária que garantam o funcionamento do mercado de terras, condizente com os princípios da função social da propriedade imobiliária e da justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização;
- d) inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos que favoreça às necessidades coletivas de consumo das camadas populares, submetidas a uma situação de extrema desigualdade social em razão da "espoliação urbana" (Kowarick, 1979); isto é, as diferenças entre as classes e camadas sociais não decorrem apenas da distribuição de renda operada pelo mercado de trabalho, mas também, e de forma importante, pela regulação seletiva do acesso ao uso da cidade.

Com aquele objetivo, um novo formato de planejamento que seja capaz de gerar intervenções governamentais que efetivamente promovam a melhoria das condições urbanas de vida, sobretudo para o conjunto dos trabalhadores. A primeira tarefa é desenvolver uma concepção de planejamento urbano que su-

pere os já conhecidos impasses entre as dimensões políticas e técnicas da gestão da cidade. Parte-se do reconhecimento de conflitos de interesses na produção, apropriação, uso e administração do espaço construído. A sobrevivência das populações na cidade depende fundamentalmente de um bem social, cujo acesso é regulado pelo exercício do “direito de propriedade”. Trata-se do solo urbano, que não se restringe a um pedaço de terra, mas a um conjunto de equipamentos e serviços que lhe são próximos, física e socialmente. O direito de acesso a esta “riqueza social”, fundamento da cidade moderna, é restringido pela cobrança de diversas modalidades de renda (fundiária, imobiliária, etc), apropriadas por um conjunto de agentes sociais.

O espaço urbano é considerado uma arena onde se defrontam interesses diferenciados em luta pela apropriação de benefícios em termos de rendas e ganhos gerados pela ocupação do solo da cidade, por um lado, e em termos de melhores condições materiais e simbólicas de vida, por outro.

Tendo em vista esta compreensão dos processos de produção da cidade, os planos duetores foram concebidos como instrumentos de um novo modelo de gestão urbana, que, abandonando a concepção tecnocrática, têm por base:

- a) a identificação das forças sociais existentes no cenário da cidade e seus respectivos interesses no que concerne ao crescimento urbano; e,
- b) a construção de um pacto territorial em torno dos direitos e garantias urbanas que assegurem, por um lado, a redução das desigualdades sociais através da democratização do acesso ao uso da cidade, permitindo assim a conquista da real cidadania, e, por outro, a defesa de padrões mínimos de qualidade de vida pelo estabelecimento de normas de habitabilidade, preservação do meio ambiente e de identidades coletivas.

Este novo padrão de gestão urbana é experimentado num cenário de transformações profundas das grandes cidades brasileiras, marcado, sobretudo, pela multiplicação das carências sociais e pelo aumento do número de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza.

### *Carências e exclusão na cidade da crise*

As teses reformistas têm obtido vitórias num quadro nacional marcado por crise e mudanças. Na década de 80, chamada de “a década perdida”, ocorreu uma queda do PIB per capita à razão de 0,5% a.a., retração dos investimentos e o crescimento da concentração da renda, cujo índice de GINI passou de 0,50, em 1981, para 0,64, em 1989 (Silva et al. 1992). Por outro lado, nela observa-se a reversão da tendência histórica de melhoria das condições de vida e de diminuição de pobres nas cidades. Com efeito, um trabalho recente (Faria, 1992) indica que em 1960 existiam 41,4% de pobres no Brasil; a expansão econômica posterior faz esta proporção cair espetacularmente para 24,3% em 1980; perto do final da década de 80, o número de pobres eleva-se para 39,3%. Nas áreas urbanas, o mesmo trabalho mostra que nesta década houve o aumento do número absoluto de domicílios pobres em relação à década de 70.

A piora na concentração da renda e a diminuição no ritmo de oferta de empregos mantiveram elevados os patamares de carência e desigualdades sociais, gerando, portanto, graves conseqüências a uma das condições de repro-

dução social. Sob o entoque da renda, a pobreza agudiza-se na década de 80, primordialmente nas regiões metropolitanas e, particularmente, naquelas mais modernas do Centro-Sul (Rocha, 1991), em razão de sua maior sensibilidade aos movimentos de expansão e retração da economia nacional. O Rio de Janeiro vive situação peculiar: como segunda maior metrópole do país, concentra porém o maior contingente de pobres, estimado, em 1989, em cerca de 3,6 milhões de pessoas.

Não obstante, quando se analisa a dimensão urbana das carências e das desigualdades sociais, através do exame dos indicadores de acesso aos serviços de consumo coletivo, verificamos que na década de 80 ocorreu um fenômeno paradoxal: ao longo deste período houve melhoria nos padrões de nutrição, alguns avanços nas condições habitacionais, saneamento e infraestrutura, e no acesso aos serviços de saúde e educação (Silva, et al. 1992). A manutenção e mesmo a melhoria das condições urbanas de vida numa década de crise poderiam ser explicadas pela diminuição da pressão demográfica, já que houve, nos anos 80, uma sensível diminuição da taxa anual de crescimento populacional e uma redução da taxa de urbanização. Poder-se-ia ainda ter como explicação os efeitos de deslocamento, no tempo, dos investimentos urbanos realizados durante os anos 70.

Mesmo considerando a importância desses dois fatores, concordamos com a explicação de Faria (1992), na qual o autor assinala que a redemocratização do país e o processo de mobilização política que ocorreu durante os anos 80, com a revalorização do jogo eleitoral e o fortalecimento das organizações populares, contribuíram, apesar da crise, para o funcionamento de uma precária política pública, o que teria impedido a deterioração do quadro de carências e desigualdades sociais. Podemos acrescentar que a mobilização e a luta em torno das conquistas dos direitos sociais na Constituinte de 1988 ajudaram decisivamente na manutenção das condições de vida, pois fortaleceram a capacidade reivindicativa dos movimentos sociais. A intervenção do Estado, de uma forma ou de outra penetrado pelos interesses populares, teve um importante papel na estabilidade do quadro de carências e desigualdades sociais.

Devemos, porém, introduzir uma importante nuance nesta análise. É possível que os indicadores não revelem a provável inflexão deste quadro ocorrida nos dois últimos anos da década de 80, com a implantação da política de ajuste neoliberal e a conseqüente destruição do sistema público de provisão de serviços sociais e urbanos.

O que queremos dizer? Que, muito provavelmente, o final da década de 80 é o início de um outro momento social, econômico e político que muda significativamente o quadro de carências e desigualdades sociais. Trata-se do esgotamento do padrão desenvolvimentista de crescimento econômico, intervenção do Estado e de urbanização. O reconhecimento social de tal mudança tem sido fortemente dificultado pelas conseqüências políticas e ideológicas da estagnação que vivemos. Este esgotamento impõe a revisão dos modelos de referência pelos quais, na década de 80, produziu-se a crítica das políticas sociais e orientaram a elaboração das propostas reformistas consagradas pelos direitos sociais conquistados na Constituição.

O esgotamento do padrão desenvolvimentista corresponde a três fenômenos: a inserção da nossa economia no movimento de globalização, em curso desde a segunda metade dos anos 70; a incorporação em nosso sistema industrial de um novo modelo de produtividade baseado na flexibilidade do trabalho e abandono do regime fordista de produção e reprodução; e a transformação do papel regulador político, econômico e social do Estado constitutivo do padrão desenvolvimentista.

Não é este o local adequado para aprofundar a análise destas transformações. Fixemos apenas que a industrialização brasileira ocorreu tardiamente em relação ao processo de reestruturação, pelo qual passou a economia internacional, a partir da Segunda Guerra Mundial: suas bases são nacionais, num momento em que se inicia a internacionalização; afirma o modelo fordista nos anos 70, especialmente com a política de substituição de importações dos bens de capital do governo Geisel, numa época em que o capitalismo estava adotando a flexibilidade. Esse processo só foi possível pela existência do Estado desenvolvimentista, que assegurou dois elementos fundamentais: a aliança estratégica entre os interesses dominantes locais e o sistema de firmas internacionais, e a implantação de um sistema público de financiamento baseado no endividamento interno (inflação) e externo para criar as bases materiais da nossa industrialização subdesenvolvida.

Para os nossos propósitos, interessa assinalar três conseqüências relativas ao processo de urbanização. Em primeiro lugar, a nossa crise é mais profunda e duradoura do que têm deixado transparecer os debates que atribuem as razões da estagnação aos muitos equívocos das políticas monetária, financeira e cambial. Ela se inscreve no contexto da reestruturação econômica e no movimento de globalização. Os dados sobre os fluxos de capitais na economia internacional apontam para o incremento do intercâmbio entre os países desenvolvidos e para a marginalização das economias não-desenvolvidas, constituindo-se uma exceção os países recentemente industrializados do Sudeste asiático (Furtado, 1992).

Em segundo lugar, como a retomada do ciclo de crescimento far-se-á no novo padrão de produtividade, não é descabido admitir que o cenário das nossas grandes cidades será marcado pela des-industrialização, des-metropolização e pela des-associação profunda entre a reprodução do capital e a reprodução de um vasto contingente populacional, cuja qualificação não o habilita para entrar no sistema produtivo. Dados recentes autorizam esta especulação: em São Paulo já se observou um movimento significativo de descentralização industrial (Rolnik et al. 1990) e os resultados preliminares do Censo de 1991 mostram, não apenas uma diminuição importante da taxa de crescimento demográfico da população metropolitana do país, mas um crescimento maior da população dos municípios não-metropolitanos dos Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo (Ribeiro e Lago, 1992a e 1992b; Martine, 1992). Outros dados indicam um processo crescente de des-assalariamento da força de trabalho urbana, ganhando o clássico setor informal, uma nova qualidade (Lavinias e Nabuco, 1992; Saboia, 1991).

Em terceiro lugar, já não mais existem as condições econômicas e políticas que viabilizaram o modelo de intervenção do Estado desenvolvimentista,



fato expresso pelas crises política e fiscal. A coalizão de interesses que sustentou o Estado desfaz-se no processo de transição; esgotam-se as possibilidades do padrão de financiamento público (Fiori, 1992), ao mesmo tempo em que é destruído o aparato técnico-burocrático que capacitou o Estado a exercer a função de planejamento. Mais amplamente, a crise do Estado desenvolvimentista assume a dimensão orgânica quando, por vários mecanismos e processos, a própria noção de espaço público e de interesse público é corroída: privatização total dos recursos públicos, sonegação fiscal aberta, consolidação de territórios do banditismo urbano, etc.

A crise das políticas sociais no Brasil tem, portanto, origem mais profunda do que as conseqüências da política de reajustamento estrutural praticado pelo Governo Collor. Com efeito, a existência do sistema público de previdência, saúde, habitação, educação, mesmo com as limitações conhecidas, representava a garantia de um patamar mínimo de reprodução social para o conjunto da força de trabalho urbana. A sua ausência reforça a exclusão produzida pela reestruturação do sistema produtivo, bloqueando um dos mecanismos que permitiam, nos últimos trinta anos, integração e mobilidade social e espacial na sociedade brasileira.

Acreditamos estar em curso a emergência de uma crise metropolitana produzida pelo efeito desses três processos. O cenário das nossas grandes cidades provavelmente será marcado pela fragmentação urbana. A total inserção do Brasil no movimento de globalização consolida a nossa adesão ao modelo internacional de consumo urbano e suas conseqüências sobre a organização das cidades. Ao lado de espaços de concentração da pobreza, muito provavelmente encontraremos espaços comerciais e residenciais organizados segundo os padrões internacionais. Multiplicar-se-ão os *shopping-centers*, os condomínios fechados, os cortiços e favelas. As diferenças de condições de vida na cidade não podem mais ser atribuídas à espoliação urbana, responsável pela urbanização periférica, cuja lógica era a política urbana praticada pelo Estado autoritário. A nossa inserção no novo padrão de produtividade e de política pública gera agora a fragmentação do espaço em pedaços, que concentram as atividades e as pessoas incluídas/excluídas na nova ordem social e econômica. Nessas condições, uma importante parcela da população está passando de uma situação estrutural de exploração a uma posição estrutural de irrelevância, surgindo uma nova categoria de pobreza na sociedade brasileira. É nesse quadro de crise e reestruturação que devemos repensar a natureza da questão urbana no Brasil.

### *Os desafios da reforma urbana*

O projeto de reforma urbana tem como pressupostos a continuidade do crescimento econômico, o aumento do poder regulador do Estado e a ascensão da mobilização política dos movimentos sociais urbanos. Como vimos anteriormente, é pouco provável que haja uma retomada a curto prazo do crescimento econômico e a crise orgânica do Estado enfraquece a função de planejamento e de financiamento públicos. Por outro lado, a crise atinge as formas de sociabilidade baseadas na solidariedade que emergiam na década de 70, enfraquecendo a capacidade de organização e luta dos movimentos populares.

As informações anteriores sobre as transformações pelas quais passa a economia brasileira sugerem a necessidade de reavaliação do núcleo de formulação teórica do projeto da reforma urbana. As desigualdades sociais geradas pelo processo de urbanização espoliativo, com efeito, organizam a identificação dos conflitos sociais na cidade, bem como direciona a formulação das propostas de intervenção no âmbito da distribuição dos custos e dos benefícios da urbanização. Tais desigualdades seriam produto de dois processos: a exploração da força de trabalho sob condições específicas aqui vigentes e a espoliação urbana (Kowarick, 1979). O primeiro, distribuindo a renda segundo um determinado perfil altamente concentrado, diferencia as condições de vida; o segundo, tendo como base, por um lado, a intervenção seletiva do Estado, que priorizando os investimentos econômicos produtivos em relação aos sociais e os investimentos sociais nas áreas das elites, espolia os trabalhadores dos valores econômicos necessários à reprodução da força de trabalho; por outro, o mercado imobiliário (casa e terreno) distribui a população no território, selecionando o acesso aos serviços e equipamentos sociais.

Hoje, no quadro de mudanças em curso, a questão urbana brasileira não se qualifica mais pelas desigualdades, mas pela exclusão social. Ou seja, parte da sociedade urbana não terá acesso ao mercado de trabalho, a não ser de maneira precária e instável. O chamado setor informal deverá crescer fortemente, mas ganhando um novo conteúdo: a exclusão estrutural das relações de assalariamento.

Algumas questões devem, então, ser discutidas a partir do diagnóstico do rumo das nossas cidades. Tomando por base o recente trabalho de Coraggio (1991 e 1992), levantamos alguns pontos que nos parecem relevantes no contexto da realidade brasileira:

1º) Constatamos avanços das teses da reforma urbana a nível local, com o surgimento e multiplicação de vários governos populares comprometidos com os seus princípios. Mesmo em determinados municípios, que não estão governados por coalizões populares, a avaliação dos planos diretores indica a inclusão dos objetivos e instrumentos da reforma urbana. No entanto, verificamos que a implementação efetiva destas propostas tem passado por várias dificuldades, por duas razões básicas:

- a) a questão urbana nas grandes cidades do capitalismo periférico não pode mais ser apreendida da noção de acumulação de capital e reprodução da força de trabalho, em razão das mudanças do sistema produtivo na direção da flexibilização do trabalho, dissociando acumulação e reprodução da força de trabalho;
- b) os processos econômicos que estão redefinindo a questão urbana não são mais de ordem local e nem tampouco nacional, assumindo uma dimensão global.

Assim sendo, parece-nos insuficiente pensar num projeto de reforma urbana situado apenas a nível local. A sua eficácia depende da sua articulação com um projeto político nacional de transformações econômicas, sociais e institucionais, relacionado a uma proposta de desenvolvimento sustentável.

2º) O projeto da reforma urbana, hoje, não pode direcionar-se apenas para as desigualdades sociais decorrentes da distribuição dos equipamentos e serviços urbanos. A economia urbana deve ser o núcleo da sua formulação, ou seja, pensar como as ações de regulação do uso do solo e de provisão de equipamentos e serviços podem estar articuladas a outras que busquem a criação de emprego e renda. Para tanto, é fundamental combinar, nesta política, os circuitos informais, populares, empresariais e estatais de produção e distribuição de bens e serviços<sup>2</sup>.

3º) Mas, ao mesmo tempo, torna-se necessário conceber o projeto da reforma urbana como um conjunto de ações que extrapole o plano da produção/distribuição de bens e serviços. A reprodução da vida nas cidades, diante das transformações econômicas e institucionais, passará, fundamentalmente, pela restauração/criação de laços de sociabilidade que ofereçam uma alternativa concreta às estratégias individualistas, violentas e ilegais de sobrevivência. Nesse sentido, a construção de uma estratégia democrática de transformação da sociedade deve ter por base uma revolução cultural e a reforma do poder do Estado.

4º) O projeto da Reforma Urbana, como parte de um projeto nacional e popular que busca a hegemonia na sociedade, requer alianças que devem ser delimitadas tendo em vista seus objetivos e os instrumentos concretos requeridos para sua implementação. O tema da participação popular ganha aqui um enorme relevo. A construção de alternativas no campo da reforma urbana sugere a necessidade de repensar a centralidade do Estado nas formulações anteriores. Uma resposta alternativa à proposta neoliberal deve questionar a defesa do fortalecimento do Estado desenvolvimentista, em crise orgânica, e discutir a possibilidade de a sociedade, com seus múltiplos sujeitos coletivos, gerar novas práticas de gestão da vida nas cidades, a partir da construção de um movimento político-cultural pluralista, com base no ideal de emancipação humana.

#### NOTAS

1. O Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, em colaboração com a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – FASE/RJ, está desenvolvendo a pesquisa “Questão Urbana, desigualdades sociais e políticas públicas: avaliação do programa da reforma urbana frente às transformações da sociedade brasileira”, na qual estão sendo analisadas, entre outras coisas, a elaboração dos Planos Diretores nas 50 maiores cidades brasileiras e nos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.
2. A diferenciação conceitual e política entre “economia popular” e “setor informal” foi desenvolvida em vários trabalhos publicados por José Luis Coraggio. Para este autor a economia popular é “o conjunto de atividades econômicas (no sentido de produzir bens e serviços ou de requerer recursos escassos) realizadas por agentes individuais ou coletivos, que depende para sua reprodução a continuada realização de seu fundo de trabalho” (Coraggio, 1992b).

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. CORAGGIO, J.L. *Ciudades sin rumbo: investigación y proyecto popular*. Quito, SIAP/Ciudad, 1991.
2. CORAGGIO, J.L. Reforma urbana en los 90? *Ponencias*, n- 2, Quito, Instituto Fronesis, 1992a.
3. CORAGGIO, J.L. Del sector informal a la economía popular: un paso estratégico para el planteamiento de alternativas populares de desarrollo social. *Ponencias*, N- 1, Quito, Instituto Fronesis, 1992b.
4. FARIA, V. A conjuntura social brasileira. *Novos estudos CEBRAP*, nº 33, São Paulo, 1992.
5. FIORI, J.L. Democracia e reforma: equívocos, obstáculos e disjuntivas. In Leal, M.C. et al. *Saúde, ambiente e desenvolvimento*. Hucitec/Abrasco, 1992.

6. FURTADO, C. *Brasil: A construção interrompida*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.
7. KOWARICK, L. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.
8. LAVINAS, L. e NABUCO, M.R. Crise econômica e terciarização do mercado de trabalho. *São Paulo em Perspectiva*, vol 6, nº 3, São Paulo, julho/agosto, 1992.
9. MARTINE, G. Processos recentes de concentração e desconcentração urbana no Brasil: determinantes e implicações. Brasília, 1992. Instituto SPN – Sociedade, População e Natureza, xerox.
10. RIBEIRO, L.C. de Q. e CARDOSO, A.L. “Plano Diretor e a gestão democrática da cidade”. *Sociedade e Território*, ano IV, nº 12, Lisboa, 1990.
11. RIBEIRO, L.C. de Q. e LAGO, L.C. Crise e mudança nas metrópoles brasileiras: a periferação em questão. In LEAL, R. et al. *Saúde, ambiente e desenvolvimento: uma análise interdisciplinar*. São Paulo, Hucitec/Abrasco, 1992a.
12. RIBEIRO, L.C. de Q. e LAGO, L.C. A dinâmica metropolitana do Rio de Janeiro: algumas hipóteses. Texto apresentado no seminário Estrutura Social Urbana, IPPUR/IUPERJ/IBGE, xerox, 1992b.
13. ROCHA, S. Pobreza metropolitana e os ciclos de curto prazo: um balanço dos anos 80. *Boletim Conjuntural*, nº 12, IPEA, jan/91.
14. ROLNIK, R. et al. *São Paulo: crise e mudança*. São Paulo, Brasiliense/Prefeitura de São Paulo, 1990.
15. SABOIA, J. *Emprego nos anos oitenta: uma década perdida*. Rio de Janeiro, UFRJ/IEI, 1991.
16. SILVA, L.C.E. et al. O que mostram os indicadores sobre a pobreza na década perdida. IPEA, Rio de Janeiro, mimeo., 1992.

## RESUMO

O artigo reflete sobre a proposta do movimento nacional pela reforma urbana, a partir das recentes transformações sócio-econômicas. O esgotamento do padrão desenvolvimentista e a inserção da nossa economia no movimento de globalização/reestruturação apontam para a mudança da natureza da questão urbana no Brasil. A partir desse diagnóstico, alguns novos desafios para a proposta de reforma urbana podem ser identificados.

## ABSTRACT

The article ponders over the national movement for the urban reformation proposal, departing from the recent socioeconomic transformations. The development pattern extension and our economic insertion in the globalization/restructuring movement point to a change in the nature of the urban question in Brazil. From this diagnosis on, some new challenges for an urban reformation proposal can be identified.



## Integração econômica e reestruturação espacial\*

Lena Lavinas\*\*

Os princípios neoliberais, que parecem hoje ser a única alternativa viável para sair da atual crise econômica em que estamos afogados há quase dez anos, continuam – apesar de ineficientes – dominando o cenário político. Princípios que questionam o lugar e o peso do Estado na gestão e promoção das atividades econômicas, tendendo a restringi-los. Princípios que elegem o mercado sem entraves como o único caminho possível para a retomada do crescimento econômico e o alcance do bem-estar social. Mercado destituído de barreiras protecionistas para que a concorrência, em todos os setores, dê-se em igualdade de condições para todos os agentes econômicos, sejam eles nacionais ou estrangeiros, grandes ou pequenos; sejam eles os que controlam o processo de produção e difusão da inovação tecnológica ou apenas a incorporam; sejam eles fortemente capitalizados ou, ao contrário, com um perfil de trabalho intensivo; isto é, mesmos princípios de regulação para práticas e agentes econômicos e sociais absolutamente *distintos e desiguais*.

Com isso, o modelo de desenvolvimento no qual se apoiou grande parte dos países do Terceiro Mundo no pós-guerra, através de políticas de substituição de importações, proteção ao mercado interno e ao capital nacional, e que logrou nova inserção para muitos países na divisão internacional do trabalho com vantagens sociais e econômicas evidentes, parece definitivamente enterrado. As palavras-chave para a retomada do crescimento industrial hoje são integração e flexibilidade.

Embora se trate de processos econômicos diferenciados, ambos se sustentam na idéia da complementaridade e da interdependência, sendo processos interativos, pois a constituição de blocos econômicos com base em acordos comerciais privilegiados apóia-se na *flexibilização* plena dos fluxos de capital, mão-de-obra, serviços, produtos industriais e matérias-primas, etc, bem como a *flexibilização*, quer a nível da empresa, quer a nível do mercado, pressupõe formas de integração técnica inter-firmas e entre produção, circulação e consumo, que podem levar a estruturas produtivas espacialmente integradas ou desintegradas (Veltz, 1990; Lipietz e Leborgne, 1988; etc).

\* Trabalho apresentado no I Workshop de Geociências – 25 anos, Petrobrás, Rio de Janeiro, março de 1992.

\*\* Professora do IPPUR.

Da mesma forma que “a emergência do regime de acumulação flexível revela uma mudança tecnológica e organizacional rápida e revolucionária, acompanhada de uma nova forma de regulação social” (Benko, 1990:22), da mesma forma o surgimento de blocos econômicos supranacionais ou regionais (numa nova escala) aponta na direção de modificações significativas nos espaços de produção, distribuição e consumo, a partir de uma nova divisão social e territorial do trabalho, de novas modalidades de concorrência e de cooperação tecnológica.

### *A novidade da integração na América Latina*

A idéia da formação de espaços econômicos supranacionais no continente latino-americano não é verdadeiramente nova. Mas apesar das tentativas da ALALC (Associação Latino-Americana de Livre-Comércio, 1960) e da ALADI (Associação Latino-Americana de Integração, 1980) que precederam à criação do MERCOSUL, em 26 de março de 1991, a integração multilateral na América Latina nunca foi efetivada, permanecendo um grande projeto.

Para superar os obstáculos que se colocavam à integração econômica e que vinham degradando as relações de troca entre os estados latino-americanos, Brasil e Argentina tentaram, através do PICE (Programa de Integração e Cooperação Econômica), em 1986, uma nova aproximação.

Se até 1963, o comércio Brasil-Argentina constituía-se, essencialmente, de produtos agrícolas de baixo valor agregado, nos anos 70 – muito embora se tivesse logrado a diversificação das trocas bilaterais (com forte aumento da participação de produtos manufaturados) – as taxas de exportação entre os dois países mantiveram-se constantes e, portanto, baixas, a saber, aproximadamente 10% no caso da Argentina e 5% no caso do Brasil. A crise dos anos 80 afetou esse quadro, levando a uma queda ainda mais importante dessas taxas, respectivamente 8,3% e 2,3%.

Na verdade, essa tendência à redução do comércio exterior não se limitou a estes dois países, mas foi igualmente observada para o conjunto do continente (Araujo Jr., 1991). Como salientam Marcadar e Bello (1990), ao contrário dos países da CEE que possuem uma longa tradição comercial, historicamente forjada, os países latino-americanos escoam prioritariamente os excedentes de sua agricultura, por exemplo, para os mercados do centro. Vale lembrar que o intercâmbio comercial do Brasil está concentrado basicamente nos Estados Unidos e na Comunidade Econômica Européia, que, juntos, respondiam em 1989 por mais de 50% das exportações e por mais de 40% das importações brasileiras, enquanto a ALADI era responsável por 8,5% e 16,5% (Banco Central do Brasil, 1989).

Mas a revolução tecnológica e a conseqüente reestruturação da economia mundial, provocada pela crise, têm contribuído para a perda de posição relativa de economias como a brasileira e a argentina no mercado internacional; a criação do MERCOSUL, contando agora com a participação do Uruguai e do Paraguai aparece, por enquanto, como uma estratégia alternativa de enfrentamento da crise. O multilateralismo anda em baixa, muito embora o fenômeno de globalização que significa, de fato, o aprofundamento da interdependência entre economias nacionais (Motta Veiga, 1991), domine o cenário internacional.

Nesse sentido, trata-se de uma iniciativa considerada por muitos autores (Araujo Jr., 1990; Pereira, 1991, Marcadar, 1991) como bastante frágil, por “não ser a expressão do coroamento das relações de interdependência e complementaridade entre mercados nacionais, razão primordial à constituição de blocos econômicos” (Delgado et al. 1991), mas antes reflexo da “vontade política dos executivos dos países integrantes” (Pereira, 1991), diante do impacto dos processos de regionalização em curso no mundo, e que acabam por dificultar os princípios mesmos do livre-comércio. Os impasses sucessivos nas últimas rodadas do GATT confirmam o paradoxo.

No entanto, a imprensa acaba de noticiar que ao fim do primeiro ano de existência do MERCOSUL, parece ampliar-se o comércio bilateral Argentina-Brasil e avançar-se o interesse pelo setor privado na harmonização de políticas macroeconômicas e setoriais nacionais entre os quatro países membros (carta de intenções na siderurgia, por exemplo). Mas infelizmente, como não se pode abandonar o ceticismo e a dúvida na atual conjuntura, há que se reconhecer que o último pacote agrícola do governo Collor, anunciado em meados de Março, para a comercialização da safra agrícola, dando continuidade ao pacote anterior de financiamento da produção, vai na direção oposta aos engajamentos assumidos no interior do MERCOSUL que prevêem a redução dos subsídios à agricultura. Da mesma forma, as recentes salvaguardas que a Argentina quer colocar à importação de papel *kraft* do Brasil só fazem reiterar as dificuldades numerosas ao bom funcionamento do MERCOSUL (ver igualmente Delgado et al. 1991).

É bem verdade que o novo “pacote” agrícola pode ser compreendido como uma iniciativa do governo federal visando a investir nos sistemas de escoamento da produção agrícola, infra-estrutura de comercialização, etc, pontos bastante débeis do Brasil frente à Argentina e que devem rapidamente ser corrigidos por constituírem entrave à elevação da competitividade nacional. Mas isso evidentemente deve ser feito de forma concertada, harmoniosa, como se diz na linguagem da integração.

Apesar das inúmeras contradições que surgem na identificação de convergências e assimetrias entre produtos, processos de produção e cadeias de produção entre os integrantes do MERCOSUL, parece provável que o processo de integração venha a consolidar-se paulatinamente de forma setorializada, segmentada. Ou seja, mediante acordos prioritários entre setores e ramos específicos, estimulados por novas estratégias de crescimento e controle de mercado para assegurar novos patamares e formas de competitividade (Delgado et al. 1991).

Mas a emergência do MERCOSUL não se dá de forma isolada no interior do continente latino-americano. Concomitantemente, assistimos a uma nova investida do governo Bush que, na busca de novas bases de sustentação para a manutenção da hegemonia norte-americana nas Américas, lança o programa intitulado “Iniciativa para as Américas” (junho de 1990). Trata-se de criar uma zona hemisférica de livre-comércio, do Alasca à Terra do Fogo, como uma nova forma de relacionamento entre os Estados Unidos e a América Latina. Uma proposta na área econômica, que inclui cláusulas sobre comércio, investimento e dívida, com ênfase sobre o meio-ambiente.



Na prática, têm sido negociados acordos estruturais (14 com 30 nações) entre os Estados Unidos e demais países da América Latina e do Caribe. Relações bilaterais que envolvem um volume ainda insignificante de recursos em termos de comércio internacional, mas que reafirmam a centralidade norte-americana na condução do processo de liberalização econômica. Talvez a IA acabe se tornando um mero somatório de ALC (acordos de livre-comércio), entre os EUA e países cujo nível de desenvolvimento – renda per capita, nível tecnológico, estabilidade monetária – está longe de permitir uma real integração.

Sabemos que a assimetria e a heterogeneidade, no que tange ao nível de desenvolvimento econômico e social, questionam os princípios de complementaridade e interdependência, implícitos à idéia de integração, e reforçam o paradigma da troca desigual que marcou a fase de modernização e crescimento dos países denominados por isso mesmo periféricos.

Ao contrário da experiência européia, que tem início no final dos anos 50 e que hoje representa um dos exemplos bem sucedidos – após mais de 30 anos de ajustes e negociações – de um processo de integração consolidado, as experiências no continente americano apontam grandes fragilidades. Enquanto os europeus, dando continuidade a um intercâmbio histórico, cultural, geográfico, se unem, até no cunhar uma nova moeda, também por questões políticas e de segurança, para fazer frente à hegemonia americana do pós-guerra, na América do Norte e América Latina interesses mais estritamente econômicos de curto prazo parecem ser o móvel da integração, já que a interdependência regional quando existe parece restringir-se a mecanismos bilaterais de intercâmbio entre a maior potência do planeta, os Estados Unidos, e os demais países do continente.

Como bem lembra Motta Veiga (1991:25), ao catalogar 7 hipóteses sobre os processos de regionalização e a integração do Cone Sul, “se os processos de integração supranacional tendem a reforçar configurações econômicas e sociais dualistas, esta ameaça multiplica-se quando o processo envolve economias com níveis de produtividade muito distintos. Neste sentido, a liberalização comercial nas relações com um país de maior produtividade por si só não é suficiente para induzir uma dinâmica de reestruturação industrial, capaz de *upgrade*, a inserção internacional de nossas economias. Ao contrário, um modelo liberal de integração pode produzir uma reestruturação industrial “selvagem” – na realidade, uma desindustrialização –, ampliando a heterogeneidade do aparelho produtivo do país menos desenvolvido (...) – o mais grave, reforçando o dualismo econômico e social de nossos países”.

O NAFTA (North America Free Trade Agreement), acordo entre os EUA, o Canadá e o México, iniciado em fevereiro de 1991 e cujas negociações completas deverão estar concluídas ao final de dois anos, recoloca com acuidade a questão das diferenças estruturais na base econômica e no tecido social, patentes entre o México, de um lado, e os Estados Unidos e o Canadá, de outro.

Muito embora o México e o Canadá tenham, um e outro, uma longa tradição, até porque fronteiriça, de comércio bilateral com os Estados Unidos – sendo, em 1990, o México o terceiro maior *partner* comercial dos norte-americanos e o Canadá o primeiro (separados pelo Japão, no segundo lugar) –, isto

não parece ser suficiente para escapar ao risco da dualidade ou do reforço de relações assimétricas e hierarquizadas.

Ainda que seja prematuro pensar na abrangência e profundidade dos efeitos decorrentes da constituição desses novos espaços econômicos ainda em formação, algumas considerações podem ser, desde já, feitas. E para tanto, vamos nos servir da agricultura, pois se trata do nosso campo de reflexão intelectual por excelência.

### *Agricultura e integração*

Como já afirmamos anteriormente, a constituição de blocos econômicos supranacionais ocorre, na atualidade, em meio a uma grave crise de múltiplas dimensões. Uma delas é a crise agrícola mundial. Crise esta que se manifesta na última década através da queda dos preços dos produtos agrícolas por ocasião da formação de volumosos excedentes, resultado da forte elevação da produtividade no setor a nível internacional, levando a um aumento da oferta não acompanhada pelo consumo, que cai com a ampliação e o agravamento da recessão. Um dos elementos centrais nesse processo de desorganização foi justamente, como sublinha Iglesias (1990), o fato de a Comunidade Econômica Européia ter se tornado um exportador líquido de produtos agrícolas – já que antes era importador – determinando, assim, uma perda de importância significativa dos Estados Unidos no comércio agrícola mundial. Revés que vem acompanhado da queda de sua participação em outros mercados industriais e de serviços agora concorridos pelo poderio tecnológico e inovador dos japoneses, entre outros. Os impasses atuais do GATT são, antes de mais nada, um confronto EUA-CEE.

Os EUA mantêm-se o principal exportador agrícola de grãos, seguido pela CEE, Canadá, Austrália, Argentina e Tailândia. Os maiores importadores são a antiga União Soviética e os países do Leste Europeu e o Japão, seguidos de países do Terceiro-Mundo. Vale registrar que o aumento do grau de auto-suficiência de países como a China, Índia e Indonésia, na produção interna de cereais, também contribuiu para o declínio do comércio internacional de grãos.

Em suma, é fácil constatar que políticas nacionais de incentivo à produção e à elevação da produtividade tiveram grande responsabilidade nas transformações do comércio agrícola mundial. Essas políticas domésticas visaram, essencialmente, a proteger suas economias da queda dos preços e da instabilidade do mercado mundial, sustentar a renda dos produtores e, em muitos casos, garantir o princípio de segurança alimentar, sem o qual a autonomia dos Estados-nação, num mundo cada vez mais competitivo e desigual, parece ameaçada.

Um dos objetivos da PAC (Política Agrícola Comum), aliás, era, desde 1958, “lograr a segurança alimentar e obter preços razoáveis para os consumidores” (Iglesias, 1990). Objetivo alcançado, posto que a CEE embora seja a primeira importadora agrícola mundial (os Estados Unidos vêm em segundo lugar), reduziu quase completamente as importações de alimentos considerados estratégicos ao seu esquema de proteção (cereais, açúcar, carne e laticínios).

De caráter protecionista e apoiadas nos subsídios creditícios, tais políticas acabaram por estimular ainda mais o protecionismo e agravar o déficit fiscal, com custos elevados para sua manutenção. Com a integração, no entanto, tais mecanismos devem ser completamente abandonados, e com eles, alguns princípios como o da segurança alimentar, propalado pela FAO, reconhecidamente necessários.

O caso do México ilustra bem essas contradições. Estudos iniciais indicam que ao integrar a zona de livre-comércio do NAFTA, esse país deverá ter fortalecida sua hortifruticultura, com perspectivas de ampliação da área plantada internamente e relocaização de indústrias processadoras em território mexicano. É bom frisar que as maiores importações de produtos agrícolas provenientes do México para os Estados Unidos são de legumes frescos, produzidos evidentemente com sementes americanas, setor de alta tecnologia que, por sua vez, não deverá atravessar a fronteira. Porém, uma das bases da alimentação mexicana, o milho, plantado largamente nas unidades familiares que asseguram a produção de subsistência nacional, deverá ter sua superfície interna de plantio reduzida em benefício das importações norte-americanas, de altíssima produtividade. Em termos de volume e de valor da produção, grãos e hortigranjeiros não são exatamente equivalentes!

Segundo relatórios elaborados pelo governo norte-americano, as exportações de produtos agrícolas do México deverão crescer a um ritmo bastante inferior às suas importações, o que significará uma relativa contração do setor primário nesse país, que tem, no continente latino-americano, um perfil camponês dos mais marcantes. Talvez assim, reduza-se a diferença nos percentuais de pessoas empregadas na agricultura entre os EUA e o México: 2% no primeiro, contra 33% no segundo. Nesse sentido, é bastante provável que continue crescendo o fluxo de trabalhadores sazonais mexicanos para os EUA e o Canadá.

Muito embora os Estados Unidos tendam a aumentar em 75% suas exportações de milho para seu vizinho do Sul, em razão da abolição de medidas restritivas, isso significará apenas 2% a mais no total das suas exportações desse produto e um acréscimo inferior a 1% em termos de produção. Da mesma maneira, prevê-se que a redução do cultivo de grãos será, no México, superior à expansão da produção de hortigranjeiros. A contrapartida é o enfraquecimento e a redução da produção americana de hortigranjeiros. Já o comércio bilateral, no seu conjunto, deverá crescer em 1/3 para os EUA, contra 1/5 para o México. É o que se chama de complementaridade e (inter) dependência.

O caso do Québec indica dificuldades de outra natureza. Com a liberalização das trocas entre Canadá e Estados Unidos, iniciada com o FTA de 1989, o setor agro-industrial vem assistindo a fusões de grande porte nos ramos da avicultura, suinocultura e produção de leite, levando a uma fase de concentração econômica sem precedentes da capacidade de transformação instalada. Esse parece ser o caminho para enfrentar, com algumas chances, a concorrência internacional, fundada numa gestão dinâmica e na utilização de tecnologias muito sofisticadas, que pressupõem uma constante harmonização das normas técnicas de produção, transformação, inspeção e controle sanitá-

rio, e comercialização. Esse patamar é, aliás, constantemente redefinido para cima.

Ora, a ampliação da concentração industrial sugere a sofisticação crescente dos processos de produção no interior das cadeias produtivas, sob hegemonia e controle das empresas-líderes, e, por isso mesmo, uma debilitação dos setores mais frágeis da cadeia, no caso os produtores integrados, que deverão submeter-se com mais rigor, ainda, às exigências técnicas e contratuais destas firmas, perdendo espaço de autonomia. Autonomia ainda mais ameaçada pelo fato de estas firmas poderem redefinir, agora sem empecilhos à circulação e territorialização de seus investimentos, suas estratégias em escala regional, colocando produtores em forte competição entre si, pela eficiência, dentro e fora das fronteiras nacionais. Com a retração do Estado e a diminuição dos subsídios, estes produtores encontrarão dificuldades crescentes para negociar preços e condições de financiamento. No caso do MERCOSUL, já se identificam os produtos e os segmentos mais sensíveis à integração. Primeiramente, aqueles característicos das zonas fronteiriças, que, pela sua proximidade geográfica, são similares: trigo, cevada, maçã, uva, derivados de leite.

Vejamos o caso do trigo. Apesar de uma sensível melhora das condições na produção e oferta de trigo no país, mediante um processo de substituição de importações fortemente subsidiado nos últimos quinze anos – hoje em discussão –, o Brasil ainda está longe de ter alcançado a auto-suficiência necessária na produção interna deste cereal, sobretudo se considerarmos que a demanda alimentar mantém-se fortemente reprimida, em virtude das políticas recessivas e das altas taxas de inflação. É verdade que em 87-88, a safra tritícola foi estimada em 6 milhões de toneladas para um consumo aproximado de 7 milhões. Este ano, apesar dos anúncios de uma nova safra recorde, o Brasil deverá continuar importando trigo, agora majoritariamente da Argentina, em razão dos protocolos específicos assinados por ocasião da criação do MERCOSUL. Anteriormente, seus maiores fornecedores eram os Estados Unidos e o Canadá.

Ora, a Argentina atesta níveis de produtividade e rentabilidade superiores aos do Brasil no que concerne à produção de trigo: seus rendimentos médios por hectare são bem mais altos que os brasileiros, e seus custos, bem inferiores. Enquanto o Brasil continua subsidiando sua produção, favorecendo setores específicos como os produtores, moinhos e as indústrias de transformação, a Argentina sobretaxa seus produtos agrícolas. Isso significa que a vigência de protocolos de integração e o seu respeito pelos países membros do MERCOSUL levarão provavelmente à supressão dos subsídios e das barreiras alfandegárias, que deverão ter efeitos negativos sobre o volume, as condições e a especialidade da produção tritícola nacional.

É provável que o Sul do país, sobretudo o setor da produção constituído pelo elo mais frágil da cadeia agro-industrial – os produtores familiares – venha a passar por novo processo de adequação a este modelo, hoje com níveis de competitividade internacional, levando a que muitos agricultores, ainda que modernos e relativamente dinâmicos, tenham que optar por estratégias outras que a da intensificação constante. Isso levaria à exclusão de alguns dos agricultores que, nos anos 70 e 80, foram alvo e alma do processo de moderniza-

ção e/ou a uma nova reinserção produtiva de outros, desta vez com base em estratégias mais diversificadas.

No interior do Paraná, tal reestruturação parece desde já em curso. Em algumas regiões, os produtores familiares, apesar de altamente integrados à cadeia tritícola, vêm optando por novos padrões de produção, menos intensivos, mais diversificados, considerando que a elevação dos custos de produção e as conseqüências da adoção de pacotes tecnológicos tão nocivos ao meio ambiente, não compensam mais os esforços para continuar na faixa dos mais "competitivos", considerando-se a presença dos colegas argentinos. Em outras regiões, no entanto, onde condições naturais privilegiadas permitem economias de custo relativamente significativas, será possível ir mais além na busca da elevação da produtividade e da lucratividade da atividade.

Vemos, assim, que a política de livre-comércio, se efetivada, terá fatalmente conseqüências bastante importantes, não apenas em termos de reestruturação espacial da atividade produtiva, alterando o processo de regionalização e localização prevalecente nos anos 70 e 80, mas também de redefinição do lugar e do peso dos agentes econômicos, provocando novos ajustes internos a cada setor. O exemplo europeu levanta dúvidas quanto às possibilidades de um processo de integração relativamente controlado e sem grandes penalizações: lá as lutas em torno das similaridades opuseram, em lugar de reaproximar, produtores familiares e trabalhadores rurais.

Algumas perguntas colocam-se quase que naturalmente, servindo, pois, para a conclusão deste texto e para indicar os caminhos que toma nossa pesquisa futura: qual será a dinâmica espacial da integração? Provavelmente múltipla, em razão do próprio caráter segmentado do processo. Possivelmente favorável às firmas multinacionais que poderão redefinir suas estratégias regionais, liberadas dos condicionantes impostos pelas políticas nacionais. Qual a possibilidade de se tecerem outras formas de complementaridade/interdependência que não as colocadas pelas cadeias produtivas? Podemos imaginar que o trabalho e novas formas associativas de produzir e distribuir tomem a frente deste processo? Qual a complementaridade possível entre desenvolvimento sustentável e integração? A oposição multilateralismo x regionalismo mantém-se verdadeira? A escala do "local" tende a ser beneficiada diante de uma atenuação relativa do nacional? Que tipos de solidariedade estarão na origem dos "espaços para si" que a integração configura, dentro de uma nova dinâmica espacial? A integração permite romper o atual paradigma tecnológico – alta tecnologia – ou tende a reafirmá-lo, atenuando-o?

Estas são algumas das questões que a multiplicação dos blocos econômicos supra-nacionais coloca como tendência e possíveis contradições de um processo que não mais reflete apenas a intenção dos Estados envolvidos nos protocolos de integração regional, mas atesta a existência de iniciativas e estratégias empresariais renovadas e bem sucedidas, notadamente em escala regional, que vêm dando novo significado e uma importância crescente ao projeto MERCUSUL.

#### NOTAS

1) As idéias aqui apresentadas fazem parte de dois projetos de pesquisa, ambos recém-iniciados. Um deles, em colaboração com IDESP e o IDRC (Canadá), trata dos efeitos da inovação tecnológica, mais

especificamente da flexibilização, sobre a divisão social e sexual do trabalho em setores onde o processo de inovação se dá de forma bastante diferenciada: a triticultura e o ramo moderno da indústria da confecção. O outro, desenvolvido conjuntamente com os Professores Nelson Delgado, Renato Maluf e Jorge Romano, todos do Centro de Pesquisa em Desenvolvimento Agrícola da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA-UFRRJ), constitui-se num estudo comparativo sobre três blocos econômicos regionais – o NAFTA (North American Free Trade Agreement), o MERCOSUL e a CEE (Comunidade Econômica Européia) – com vistas à compreensão dos impactos no setor agrícola e agroalimentar da adoção de princípios neo-liberais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BENKO G.B. (Org.) La dynamique spatiale de l'économie contemporaine, une introduction. ed. Paris, Edition de l'Espace Européen, 1990.
- CRS Report for Congress. North-american free trade agreement: issues for Congress. March, 1991.
- DELGADO N., LAVINAS L., MALUF R. et ROMANO J. Libre-Commerce, Ajustement Structurel et Agriculture: le cas du Brésil. Congrès International de l'ACELAC, Université Laval, Québec, out. 1991.
- DION, M. Perspectives québécoises de l'agro-alimentaire. Congrès International de l'ACELAC, Université Laval, Québec, out. 1991
- FANFANI R., GREEN R., ZUNIGA M. e WILKINSON J. Mudança técnica e reestruturação da indústria agroalimentar na Europa – uma reflexão teórica – metodológica. Ensaios FEE, Porto Alegre, 12(2) 496-531, 1991.
- IGLESIAS, R.M. A Política Agrícola da Comunidade Econômica Européia. FUNCEX, Texto para discussão, n. 39, nov. 1990.
- IGLESIAS, R.M. A crise do comércio agrícola mundial. FUNCEX, Texto para discussão, n. 31, maio 1990, 25 p.
- IGLESIAS, R.M. Produtos sensíveis na integração Argentina-Brasil: o caso do trigo. In: MOTTA VEIGA (org.). Cone Sul: a Economia Política da integração. FUNCEX, 1991.
- IPARDES. O Paraná no MERCOSUL. Análise preliminar dos setores mais Sensíveis. Governo do Paraná, Núcleo Mercosul, out. 1991.
- LAVINAS, L. e NABUCO, R.M. Regionalização: problemas de método. IV Encontro Nacional da ANPUR. Salvador, maio 1991.
- LIPIETZ, A. Le National et le Régional: quelle autonomie face à la crise capitaliste mondiale? In: Benko, G.B. (org.) La dynamique spatiale de l'Economie contemporaine. Paris, Ed. de l'Espace Européen, 1990.
- PAIVA ABREU, M. A Rodada do Uruguai e o Setor Agrícola no Brasil. *Revista de Relações Exteriores*, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 1991.
- PEREIRA, L.V. Integração do Cone Sul: algumas reflexões. In: MOTTA VEIGA. (org.) *Cone Sul: A Economia Política da Integração*. FUNCEX, Ponto de vista de Washington, Embaixada dos Estados Unidos da América, Brasília, 1991, 1992.
- PREEG, E. O Crescimento de blocos comerciais regionais. *Impact Economic*, nº 69, Edição em Português, 1990/3.
- MOTTA VEIGA, P. Sete Hipóteses sobre os processos de regionalização e integração no Cone Sul. In: MOTTA VEIGA, P. (org.) Cone Sul: a Economia Política da integração. FUNCEX, 1991.
- Relatório Parcial 1 da Pesquisa "Gender, Environment and Technology: two case studies in Brazil", Coord. Lena Lavinas, CIEC-IDRC-IDESP, "Características e Perspectivas do Complexo Agroindustrial de Trigo no Brasil", de Manoel A. Magina, fev. 1992.
- SAINT-LOUIS, R. Enjeux d'une interdépendence agroalimentaire accrue entre les Amériques: une introduction au thème. Congrès International de l'ACELAC, Université Laval, Québec, out. 1991.
- Seminário Integração Argentina – Brasil – Uruguai. Opções e Desafios para seus Sistemas Agroindustriais e Alimentares, CPDA-UFRRJ, set. 1988.
- SHANE M. and LINK J. Agriculture in a North American Free Trade Area. Congrès International de l'ACELAC, Université Laval, Québec, out. 1991.
- SHANE M. and STALLINGS D. The Mexican Economy in the 1990. Markets are in State control is out. United States Department of Agriculture, Agriculture Information Bulletin nº 635, oct. 1991.
- VELTS, P. Nouveaux modes d'organisation de la production et tendances de l'économie territoriale. In: BENKO, G.B. (org.) La dynamique spatiale de l'Economie contemporaine, Ed. de l'Espace Européen, 1990.

## RESUMO

O artigo reflete sobre os impactos iniciais de constituição dos blocos econômicos supranacionais, o NAFTA e o MERCOSUL, sobre a divisão interregional do trabalho e da crescente especialização produtiva, no interior do complexo agro-industrial. Busca entender o sentido do processo de interação econômica e da criação de zonas de livre-comércio, para mercados como o agro-alimentar, altamente internacionalizado e protegido.

## ABSTRACT

The article thinks over the first impacts caused by the supranational economic blocks constitution, NAFTA and MERCOSUL; and over the interregional work division and the graving productive specialization within the agro-industrial complex. It goes for an understanding of the integration process significance, and of the creation of free commerce zones, for markets such as the agro-alimentary, highly internationalized and protected.

## O meio ambiente como forma específica de organização territorial. Elementos para uma discussão conceitual\*

Rainer Randolph\*\*

Eliane Bessa\*\*\*

### *1. O ambiente de um conceito: o meio ambiente*

Presenciamos, no momento, de forma generalizada, a mais nova “unanimidade” nacional e internacional: a preocupação com o meio ambiente, em todas as escalas e níveis possíveis. Podemos imaginar como a programada realização da Segunda Conferência Internacional sobre o Meio Ambiente no Brasil, ou mais exatamente no Rio de Janeiro, a ECO-RIO 92, irá conferir a este assunto – à medida que se aproxima – ainda maior destaque e presença nos debates acadêmicos, políticos, na grande imprensa e nos demais meios de comunicação de massa. Tal evento merece toda atenção, porque já faz quase vinte anos desde que o tema foi discutido no mesmo formato, em escala mundial, por ocasião da Primeira Conferência Internacional sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, promovida pela ONU em 1972 em Estocolmo.

Essa I Conferência Mundial Sobre o Meio Ambiente representou um marco importante na ampla aceitação oficial, por parte de governos, de órgãos nacionais e internacionais etc., do questionamento sobre os efeitos ambientais do desenvolvimento técnico-científico, mas que resultou em situações de desequilíbrio dos ecossistemas, ameaçando, assim, a qualidade e a própria vida humana<sup>1</sup>. A politização, a ideologização e a própria polemização do debate acadêmico ocorridas desde então levam a pressupor que a II Conferência estará caminhando para o confronto de posição face ao conflito entre transformações econômicas, sociais e ecológicas. Nessa perspectiva, o alvo das atenções mundiais será a observação da forma como se viabiliza, na prática, a interação do homem ou da sociedade com a natureza ou o ambiente.

Sem podermos, por enquanto, elaborar uma delimitação mais nítida do próprio termo meio ambiente<sup>4</sup>, nem nos posicionarmos face à multiplicidade de posições acadêmicas, ideológicas e políticas, acreditamos ser válida uma boa parte das análises empíricas já realizadas, em relação ao campo fenome-

\* Trabalho apresentado na IV Reunião Nacional da ANPUR – Salvador, maio de 1991.

\*\* Professor do IPPUR / UFRJ.

\*\*\* Mestranda do Curso de Planejamento Urbano e Regional do IPPUR.



nológico, indicada pela noção de desequilíbrios ecológicos; desequilíbrios estes que podem “se não forem remediados, no limite, ameaçar a implantação da vida em sua [do planeta Terra] superfície” (Guattari, 1990:7).

Neste sentido, concordamos, também, que as imensas transformações observadas nas sociedades contemporâneas ultrapassam o nível apenas natural, atingindo os modos de vida individuais e coletivos no sentido de sua progressiva deterioração. Concordamos com Guattari, que “as formações políticas e as instâncias executivas parecem totalmente incapazes de apreender essa problemática no conjunto de suas implicações” e, apesar de tomarem parcialmente consciência dos perigos mais evidentes “que ameaçam o meio ambiente natural de nossas sociedades, geralmente se contentam em abordar o campo dos danos industriais e, ainda assim, unicamente numa perspectiva tecnocrática” (Guattari, 1988:9).

Em conseqüência, tanto as correntes arcaizantes e folclorizantes dos movimentos ecológicos quanto a referida perspectiva tecnocrática – por parte de administrações nacionais e órgãos internacionais – como, enfim, a visão do produtivismo capitalista, que apenas vem sofisucando a instrumentalização dos recursos naturais, parecem-nos levar a uma representação ideológica destes problemas que poderíamos talvez caracterizar, enquanto hipótese de trabalho, da seguinte forma:

a) emprego do conceito de meio ambiente de forma reificada, confundindo-se o debate sobre um termo/representação da realidade com a própria realidade;

b) misificação do conteúdo do termo: aparece a discussão do meio ambiente, por um lado, como a chave mágica para todos os males<sup>3</sup>, por outro, como possível solução de todos os problemas que se acumularam nas sociedades capitalistas modernas após o desencanto com a própria força libertária do desenvolvimento das forças produtivas (particularmente, instrumentalização da ciência e, conseqüentemente, da relação com a natureza). Assim, parece haver o desejo de se voltar a um passado dourado, de equilíbrio e preservação, muito suspeito. Como diz Guattari, (1990:53), “desde sempre a natureza esteve em guerra contra a vida!”;

c) tendências reducionistas nas tentativas de caracterizar o meio ambiente e confusões semânticas no emprego do termo. Provavelmente, em decorrência de seu uso absolutamente indiscriminado (inespecificidade), que vem sendo relacionado, em boa medida, apenas com as condições naturais e biológicas da vida humana, ou, quando se pretende mais abrangente, (vide a Ecologia) introduzindo o homem como elemento em uma visão apenas psicológica, individualista;

d) fetichização de determinados fenômenos como a relação natureza – sociedade – cultura. Como Marx mostrou em relação ao fetichismo da forma da mercadoria, observa-se, com respeito à realidade apontada como meio ambiente, uma tendência de identificar *relações sociais* como sendo *relações entre coisas*<sup>5</sup>, em conseqüência, torna-se a discussão uma fonte (aliás mundial) de alienação.

Entretanto, já o dissemos, apesar de todas as vicissitudes ou distorções que possa apresentar, estamos convencidos de que o recente debate sobre o meio ambiente não carece de uma “base objetiva” naqueles aspectos correspondentes a expressões como “desequilíbrio ambiental”. Sobretudo, esse debate é um indício de superação tanto de posições instrumentalistas como marxistas, em relação à compreensão dos vínculos entre sociedade e natureza<sup>6</sup>; em outras palavras, é sinal da “descomodificação” da natureza, à medida que a própria reprodução das sociedades capitalistas obriga os agentes sociais – e particularmente os econômicos (capitalistas) – a reconhecerem a existência concreta dos elementos naturais como mercadoria, e não apenas *abstratas* em seu valor de troca. Esta re-valorização não se restringe, apenas, ao próprio meio natural (água, ar e terra), mas, também, ao denominado ambiente construído, expressão clássica da materialização (reificação) de valores de troca.

Entim, por considerarmos – seguindo uma idéia de Bettanini (1982:12) – o tema “meio ambiente” um “fermento” não disposto a seguir a lógica de comportamentos, mas, ao contrário, a articulá-los, acreditamos ser importante e útil a recuperação das origens científicas desta discussão que remonta à Biologia e Geografia européias do século passado. Pretendemos, assim, afastarmos, de forma gradual, do debate político inflamado e preso a temas imediatistas e recuar a um ponto de onde possamos identificar e ordenar os elementos do debate, perceber suas articulações coerentes e contraditórias e, talvez, vislumbrar novas perspectivas.

É a partir dessa releitura das mutações ocorridas no conceito aqui tratado que realizamos a seguir uma “radicalização” das duas abordagens disciplinares, para compreendermos o ambiente como a espacialidade de determinados processos naturais e biológicos em sua *articulação* não apenas determinista ou funcionalista em relação a certos processos sociais. Pretendemos avançar na apreensão do ambiente enquanto simples delimitação funcional e geográfica da distribuição territorial de “objetos” (de ordem material, biológica e social), como costumam proceder as disciplinas acima relacionadas, para uma visão na qual o ambiente é parte integrante e inseparável do processo de construção social da realidade.

## 2. *Biologia e meio ambiente: o impasse “ecossistêmico”*

Com sua transferência da mecânica de Newton à Biologia, o termo *milieu* torna-se ponto de partida para as primeiras idéias, por parte dos biólogos, a respeito do ambiente. Em mecânica, a relação entre ambiente (*milieu*) e organismo é vista analogamente ao princípio da ação e reação (Bettanini, 1982:12). Neste sentido, compreendemos porque para Lamarck (1809) entre o ser vivo e o ambiente não existe um relacionamento mútuo: “o ambiente muda com indiferença, obrigando o ser vivo a um contínuo esforço de adaptação. Não há harmonia, há somente a desesperada tentativa de permanecer ligado ao ambiente” (Bettanini, 1982:19). O objeto de investigação é a vida, que aparece como luta contra a hostilidade da natureza, que é ambiente, externo, estranho no verdadeiro sentido da palavra. Conforme Bettanini relata a apreciação de Canguilhem, o “lamarckismo, abandona o terreno da Mecânica e se consi-

titui em vitalismo” (Bettanini, 1982:19), onde a vida só resiste deformando-se para sobreviver.

Com a publicação de *Origem das Espécies* em 1859, de Charles Darwin, inicia-se a polêmica entre suas posições e as de Lamarck; pois, para Darwin, “o primeiro ambiente, no interior do qual um organismo vive, é constituído por outros seres vivos. O ambiente é um campo de forças inimigas ou aliadas”. Ou seja, é Darwin que vai introduzir, como característica da vida, sua *interdependência* e, ao mesmo tempo, uma visão sinótica do ambiente. Assim, ambiente, *milieu*, *Umwelt* (Uexkull), ou *environment* designa o âmbito de comportamento próprio de determinado organismo<sup>7</sup>. É considerado, então, como um conjunto de estímulos que assumem alguma importância vital, realizados através da interação entre componentes físicos – ar, água e solo – e os componentes biológicos – plantas e animais, inclusive o homem.

A fase seguinte da abordagem biológica da noção de ambiente surge com a Ecologia, enquanto ramo da Biologia, que deve sua formulação e implantação a um dos mais ardorosos discípulos de Charles Darwin, o alemão Ernst Haeckel, que cria essa noção em 1866, e ao professor Eugen Warming, da Universidade de Copenhague, que deve ser considerado seu verdadeiro fundador. Sem analisar as complexas relações entre darwinismo, pré-ecólogos e ecólogos<sup>8</sup> (do século XX), é possível considerar o primeiro “como uma teoria ecológica da evolução das espécies” essencialmente zoológica, enquanto os pré-ecólogos eram quase exclusivamente botânicos. (Acot, 1990:9)

Assim, a compreensão ecológica inicia-se a partir da percepção de como as “plantas e as comunidades vegetais ajustam suas formas e seus comportamentos aos fatores [de seu meio ambiente] efetivamente atuantes, (Warming *apud* Acot, 1990:32). Tal interação dá-se em um processo homeostático, isto é, em um processo que, apesar de possíveis perturbações, sempre vai redundar na reprodução de determinados estágios de equilíbrio entre os seres vivos e suas funções em ambientes diversos. Generalizando esta concepção, chega-se a caracterizar as próprias comunidades da natureza como ecossistemas<sup>9</sup>. O conceito de ecossistema, cujo conteúdo se defrontou com as concepções organicistas dos bioecólogos, referir-se-ia aos fatores abióticos (físicos) do meio ambiente de forma inteiramente nova, via integração entre os fatores bióticos e abióticos, como um sistema *único*:

“A consideração desses fatores abióticos do meio ambiente não é novidade: desde [Alexander] Humboldt, ela representa o próprio centro do pensamento ecológico. E a vontade de integração, num sistema único, do meio ambiente abiótico à biocenose (etimologicamente: aquilo que vive em comum), que constituiu um progresso notável”. (Acot, 1990:84).

Em outras palavras, a relação entre os organismos vivos e o seu meio ambiente externo passa a ser compreendida como uma relação de organismos (vivos e não vivos) inseparavelmente interrelacionados e interagindo entre si, constituindo-se numa totalidade.

“Chamamos de sistema ecológico ou ecossistema qualquer unidade (biossistema) que abranja todos os organismos que funcionam em

conjunto (a comunidade biótica) numa dada área, interagindo com o ambiente físico, de tal forma que um fluxo de energia produz estruturas bióticas claramente definidas e numa ciclagem de materiais entre as partes vivas e não vivas". (Odum, 1983:9)

Em suma, o termo ecossistema não só inclui os organismos como, também, todo o complexo de fatores físicos que constituem o que chamamos de meio ambiente. (Simmons, 1982) Os ecossistemas são a unidade analítica básica da Ecologia, ramo da Biologia, que se tem dedicado ao estudo do modo como os seres vivos se relacionam entre si e com o meio em que habitam; e que tem também ensinado os limites impostos pela dinâmica e estrutura dos sistemas naturais.

A Ecologia é, então, o estudo da relação entre uma espécie e seu meio ambiente *total* e, enquanto ciência biológica, tem uma explicação aparentemente consensual do processo natural da relação entre os seres vivos e o meio exterior, explicação essa constituída no "quadro científico e ideológico da economia da natureza, dos equilíbrios naturais e da adaptação dos seres vivos às suas condições de existência"<sup>10</sup>.

A visão sistêmica da Ecologia procede à inclusão do ambiente (no sentido de *milieu*, *Umgebung* ou *environment*) no próprio ecossistema na medida que a interdependência entre a vida e seu *milieu* vem sendo considerada como relação funcional *interna*, o que leva, conseqüentemente, à visão de ecossistemas *fechados*.<sup>11</sup> Em essência, esta visão funcional-holística torna a própria noção de ambiente sem sentido: há apenas sistema e não-sistema (o mundo irrelevante para seu funcionamento). Ou, em outras palavras, este pensamento "substitui um espaço ecológico dividido por um espaço ecológico reunificado, no qual os fatores abióticos e bióticos do meio ambiente não representam mais do que dois aspectos de uma mesma realidade" (Acot, 1990:91).

Esta perspectiva, basicamente naturalista, vem sendo desafiada pelo avanço, em nosso século, da construção de uma "segunda natureza", como nunca foi visto antes na história: um ambiente criado pelo homem (sociedade). Assim, assistimos à própria transformação do objeto de estudo que obriga, literalmente, os ecólogos a não mais considerar "a natureza como aquilo do qual o homem está ausente." (Acot, 1990: p. 112)

Surge, assim, a *Ecologia Humana* preocupada com as responsabilidades que as sociedades humanas e a cultura têm assumido em relação ao seu ambiente. "O objeto da Ecologia Humana situa-se na interface da natureza e da sociedade": os homens constituem uma espécie biológica (Acot, 1990:115) e, neste sentido, a Ecologia humana continua a se referir ao estudo de todas aquelas relações entre pessoas e seu meio ambiente — relações com outros componentes orgânicos e inorgânicos do mundo (Campbell, 1983).

Pois, como assinala Odum:

"a civilização ainda depende do ambiente natural, não apenas para a energia e materiais, mas também para os processos vitais para a manutenção da vida, tais como os ciclos do ar e da água. As leis básicas da natureza não foram revogadas, apenas suas feições e relações quantitativas mudaram, à medida que a população humana mundial e

seu prodigioso consumo de energia aumentaram a nossa capacidade de alterar o ambiente. Em conseqüência, a nossa sobrevivência depende do conhecimento e da ação inteligente para preservar e melhorar a qualidade ambiental por meio de uma tecnologia harmoniosa e não prejudicial”. (Odum 1983:1)

Mas, devemos acrescentar, “os homens constituem uma espécie biológica cuja natureza é ser marcada por culturas e, por outro, eles transformam a natureza que os cerca a fim de satisfazerem suas necessidades biológicas e sociais” (Acot, 1990:115). Começam aqui, segundo Acot,

“as imensas dificuldades metodológicas que surgem para o ecólogo, ao se debruçar não somente sobre as interações que uma simples população tribal em “economia mista” (...) mantém com seu meio ambiente, mas quando ele deve igualmente situar essa população no interior de uma biocenose” (Acot, 1990:115).

O ecólogo, ao se defrontar com o seu objeto, o meio ambiente, vê-se diante de duas ordens inseparáveis: a ordem natural e a ordem social, as quais, entretanto, ele separa na tentativa de superar a dificuldade em lidar com o seu próprio objeto.

Entim, como expressão de alguma maneira coerente da trajetória do pensamento a respeito do (Meio) Ambiente, encontramos na *Ecologia Urbana* a inversão da posição lamarckiana: se, antes, era o *milieu* (ambiente) que ditava as regras para a sobrevivência da vida, hoje é a sociedade humana que determina a sobrevivência do ambiente – aliás do mundo. Sem ser uma representação exclusivamente ideológica da realidade contemporânea, esta idéia relete a verdadeira revolução da relação entre sociedade e natureza – ou homem e seu *milieu* – que ocorreu desde o início do progresso técnico-científico e da industrialização nos países capitalistas centrais.

A Escola de Chicago<sup>12</sup> é um exemplo desta tentativa de dar conta destas novas realidades através da perspectiva ecológica. Apropriando-se de conceitos da Ecologia vegetal e animal “o grupo de Chicago vê-se obrigado, para apresentar um modelo ecológico plausível, a considerar a cidade como *meio externo natural*, ao mesmo tempo em que reconhece seu caráter altamente artificial”. Para resolver essa contradição, segue dizendo Acot, o grupo considera a

“cidade como um ‘produto da natureza humana’ ou como o ‘habitat natural do homem civilizado’, manipulando assim duplamente o sentido das palavras ‘natureza’ e ‘natural’, que ao mesmo tempo contém a idéia de não-artificialidade e a de normalidade: o habitat do homem civilizado sendo normalmente a cidade, este se torna o ‘habitat natural’, portanto meio externo natural; capaz de ser tratado pelos conceitos da Ecologia geral” (Acot, 1990:122).

Esse exemplo serve para demonstrar a fragilidade de teorizações como as da Ecologia Urbana e mesmo da Ecologia Humana e a conseqüente dubiedade de termos como ambiente natural, ambiente criado que nada mais representam do que:

“tentativas díspares e artificiais para integrar os conceitos e os métodos de uma ciência natural em pleno desenvolvimento àqueles das ciências humanas (...) Sob esse ponto de vista, o desenvolvimento da teoria dos ecossistemas não simplificará as coisas: os ecólogos são quase sempre incapazes de explicar... as relações entre as sociedades humanas e seu meio ambiente. Além disso, toda abordagem estritamente ecossistêmica, nesse campo, corre o risco de ser empobrecida por não levar em consideração o segundo aspecto da totalidade humana: sua dimensão *cultural*” (Acot, 1990:123).

E mesmo as abordagens que levam em conta essa dimensão, considerando o homem uma entidade biológica impulsionada socialmente – um ser biossocial, capaz de formular princípios de organização e de exercer poderes de transformação sobre a natureza (Lima, 1984) – opondo-se, frontalmente, às concepções organicistas, biológicas que valorizam, apenas, o caráter hoístico do mundo, não conseguem explicar os impactos das atividades humanas sobre o ambiente, na medida que estão preocupadas, apenas, com o caráter social do ser biológico. Esquecem-se desta forma, dos condicionantes histórico-sociais que movem as relações entre os homens.

Em síntese, “constatamos que os ecólogos, que logo tiveram consciência da dificuldade, ficaram constantemente divididos entre o que poderíamos chamar de *biologismo e culturalismo*” (Acot, 1990:123).

### 3. O meio-ambiente como espaço e território

De alguma forma, nas abordagens biológicas e ecológicas, o espaço (ou território) já está presente pelo menos implicitamente<sup>13</sup>. Desde quase os primórdios da Botânica, havia uma preocupação com a *distribuição territorial* da flora em geral ou de determinadas comunidades botânicas em particular. Conforme dizia Alexander von Humboldt, a ciência da *Geografia das plantas* considera os vegetais “sob os aspectos de suas associações locais nos diferentes climas” (Acot, 1990:13).

O *espaço geográfico* surgiu sob determinadas condições históricas, tem sua própria história, assumindo diferentes contornos conforme seu avanço. Mesmo assim, o caminho da Geografia guarda certas semelhanças com o da Biologia, na medida que a percepção geográfica do espaço, território ou ambiente, nasce da disciplina (aliás a constitui) e, ao se expandir para as ciências humanas, modifica, assim, os próprios objetos da investigação geográfica.

Como já mencionamos, os problemas reais e metodológicos começam, sempre, naquele momento histórico e teórico em que entra em cena o homem (a mulher) como personagem transformador; ou, como formularam Berger e Luckmann:

“Diferentemente de outros mamíferos superiores, [o homem] não possui nenhum *ambiente próprio* à sua espécie, nenhum ambiente estruturado pela sua própria organização instintiva. Não existe nenhum mundo do homem no sentido em que se pode falar de um mundo dos cachorros.” (Bettanini, 1982:32).

A partir de Colombo e com Gutenberg a terra torna-se reprodutível; “e o espaço das guerras torna-se total; não possui mais tempos, nem zonas francas” (Bettanini, 1982:24). Portanto, o objeto geográfico não é mais

“o ambiente físico, o condicionamento e o determinismo natural. É o estudo das relações espaciais e da distribuição no interior de seu espaço – geográfico –, mas considerando que a organização e estruturação deste espaço pertence ao homem. É que, portanto, atrás do que vemos fisicamente está uma teia de relações historicamente traçadas pelo homem: relações que não são perceptíveis apenas como elementos de uma paisagem” (Bettanini, 1982:12).

Este percurso, apenas apontado aqui superficialmente, não é nem linear nem coerente e encerrado, como as observações de Bettanini talvez possam sugerir; muito pelo contrário, o determinismo geográfico ainda não parece eradicado e os problemas tanto metodológicos como analítico-empíricos das investigações espaciais e territoriais continuam persistindo.<sup>14</sup>

As recentes tentativas de introduzir uma dimensão ambiental nos estudos territoriais são o melhor apoio para essa opinião; pois, sugere que algo que deveria ser intrínseco à própria Geografia é concebido como um “fator externo”:

Observamos, para tanto, o uso deste termo em recente publicação que uma equipe do IBGE apresentou como “um diagnóstico sobre o Brasil que privilegia o processo de ocupação do território e suas conseqüências no meio ambiente”<sup>15</sup> e que, certamente, se tornará referência obrigatória para aqueles que trabalham com a denominada “questão ambiental” no país. Essa obra coletiva está norteada pela compreensão crítica de que “a relação entre a Sociedade e a Natureza, no sistema capitalista, privilegia os aspectos voltados para a produção de bens, sendo a natureza considerada apenas um recurso e o homem a força de trabalho”, o que não apenas leva à apropriação desigual do espaço em termos territoriais, mas também sociais (Gusmão, 1990:5).

Propõe, então, que “a ocupação produtiva do espaço deva ser baseada num modelo sócio-econômico que seja sustentável do ponto de vista ecológico”, idéia retomada pelos autores do artigo sobre a “Formação do Espaço Brasileiro” da seguinte maneira:

“A formação do espaço brasileiro resultou da intervenção do homem sobre o meio ambiente, em função da disponibilidade de capital, o que determinou que certa atividade econômica possa predominar durante um período, dependendo de interesses econômicos, embora, do ponto de vista ambiental, outros tipos de atividades pudessem ter sido mais convenientes à ocupação desse espaço” (Carreira/Gusmão, 1990).

Sem muito esforço, percebemos que os autores estão conjecturando a respeito da ocupação do espaço a partir de duas lógicas distintas: uma *econômica*, ou talvez melhor chamada de capitalista; e outra *ambientalista*, preocupada com a preservação ambiental, que teria orientado o processo de ocupação noutra direção. Mas, está claro que foi a primeira a dominante, comprometendo, assim, as condições ambientais.

Ou seja, se na Ecologia o chamado Ambiente desaparece em meio às relações sistêmicas entre os elementos bióticos e abióticos, esta abordagem geográfica exclui seu objeto original para depois re-importá-lo, a partir de um lugar que não se sabe muito bem onde fica. Acreditamos, como já externalizamos anteriormente, que um dos camuinhos mais promissores para esclarecer – no sentido iluminista da tradição moderna – o conceito de ambiente consiste na sua re-apropriação pela própria Geografia (Humana!).

#### 4. Mudando de ambiente: Uma nova janela para o “oikos”

Uma verdadeira ruptura radical com todas estas formas de culturalismo, biologismo, determinismo, funcionalismo, exigiria não apenas uma mudança profunda da compreensão dos fenômenos em jogo, mas, também, a transformação dos princípios de nossa atuação. Portanto, não seria apenas necessário, em nossa opinião, rechaçar qualquer tentativa funcionalista de explicação do mundo; seria necessário repensar, igualmente, as formas de agir em relação a este mundo. Ou seja, o que, no fundo, está em jogo não é apenas nossa compreensão/relação do/com o mundo objetivo (Ecologia ambiental); mas, igualmente, do/com o mundo subjetivo (Ecologia mental) e o mundo social (Ecologia social). Neste ponto, parece-nos que a abordagem ecosófica de Guattari mostra o caminho na direção certa. Entretanto, como já advertimos antes, não temos tantas pretensões neste pequeno ensaio. E mesmo as nossas indicações para a reformulação da compreensão do meio ambiente estão ainda bastante generalistas, necessitando, futuramente, de um rigoroso esforço de operacionalização.

Podemos, no entanto, formular dois princípios que devem orientar a elaboração da nova perspectiva para o conceito:

- por um lado e antes de tudo, o abandono de qualquer forma de fisicalismo, biologismo ou outras formas de positivismo ingênuo e ilusório; ou seja, devemos aceitar a questão do meio ambiente como *essencialmente* social, guardando relações com fatores proto ou meta-sociais, tanto quanto qualquer outro assunto relacionado à vida social dos homens. Conseqüentemente, o termo “meio ambiente” há de ser trabalhado dentro dos critérios estabelecidos pelas das ciências sociais – como veremos mais adiante, especialmente na Geografia e na Sociologia;
- por outro lado, em vista da hipótese de estarmos vivendo uma possível re-concretização da natureza, propomos que a des-construção do conceito biológico e ecológico dentro das ciências sociais se processe a partir de uma perspectiva teórico/metodológica que pretende resgatar, exatamente, a concretude dos fatos sociais. Mais especificamente, o termo Meio Ambiente, em sua aceitação da Biologia e Ecologia deverá ser relacionado ao conceito e à realidade social de configurações e organizações territoriais.

Em nosso entender, estes dois princípios poderiam ser satisfeitos se procurássemos compreender o meio ambiente como totalidade concreta, a partir de uma visão dialética.



Percebemos que um dos maiores problemas na abordagem do Meio Ambiente reside na incapacidade das demais perspectivas de compreender, corretamente, a relação entre o *todo e suas partes*. Vimos, especialmente, que a Ecologia (ecossistemas) segue uma concepção “*organicista e organicista-dinâmica* que formaliza o todo e afirma a predominância e prioridade do todo sobre as partes (Schelling, Spann)” (Kosik, 1976:43; grifos nossos). Enquanto isso, a Geografia tende a observar o todo como somatório de elementos mais simples, aproximando-se assim de uma concepção *atomístico-racionalista*.

São essas falsas totalidades, como Kosik as chama, que estão na base de todas aquelas mistificações, reificações e reducionismos que mencionamos no início do nosso trabalho. Adotamos, portanto, para nossa reformulação uma concepção “*dialética* (Heráclito, Hegel, Marx), que concebe o real como um todo estruturado que se desenvolve e se cria.” (Kosik, 1976:43). Esta janela para a vista da totalidade concreta nada tem em comum, segundo Kosik com a:

“totalidade holística, organicista ou neo-romântica, que hipostasia o todo antes das partes e efetua a mitologização do todo. A dialética não pode entender a totalidade como um todo já feito e formalizado, que determina as partes, porquanto, à própria determinação de totalidade pertencem a *gênese* e o *desenvolvimento* [Entfaltung] da totalidade, o que, de um ponto de vista metodológico, comporta a indagação de como *nasce* a totalidade e *quais são as fontes internas do seu desenvolvimento* [Entfaltung] e *movimento*. A totalidade não é um todo já pronto que se recheie com um conteúdo, com as qualidades das partes ou com as suas relações; a própria totalidade é que se concretiza e esta *concretização não é apenas criação* [Bildung] *do conteúdo mas também criação do todo*” (Kosik, 1976:49).

É dentro desta perspectiva dialética que precisa ser compreendida a *análise categorial* de Coraggio (1988:17), desenvolvida para determinar a “categoria espaço e sua vigência em relação aos processos sociais”. Se bem não seja oportuno explicitar, neste momento, a elaboração do raciocínio desse autor, cabe realçar que ele nega ao espaço uma existência em si ou, mesmo, como propriedade de corpos. Introduce o conceito de especialidade observada em duas ordens: uma *natural* (física e biológica) e a outra *social*, com um caráter indutivo, resultando na distinção fundamental entre Configuração e Organização Territorial.<sup>16</sup>

É através da articulação dialética – em vista à totalidade concreta – entre configuração fenomenológica e organização social que o meio ambiente pode ser compreendido como *forma particular* (determinada sócio-historicamente) de uma *configuração* – na qual estariam contemplados os elementos bióticos e abióticos – e a *forma particular* de uma correspondente *organização territorial*. Dentro da visão dialética, entre estas duas partes constituintes da totalidade concreta, não há como definir o ambiente abstratamente, fora de contextos sócio-históricos.<sup>17</sup> Sua concretização precisa passar, portanto, por uma real apropriação da *especificidade* dos fatores que têm maior estabilidade e que são, em boa parte, de ordem natural e, da expressão sócio-histórica e territo-

nal dos fatores historicamente mais instáveis que não se restringem, apenas, à ordem social.

## NOTAS

<sup>1</sup> Vale lembrar, também, que o relatório do Clube de Roma sobre os “Limites do Crescimento” data do mesmo período.

<sup>2</sup> Tal como abordado em Bessa, E. – “A Questão Ambiental no Planejamento do setor Elétrico”. Rio de Janeiro, projeto de Tese de Mestrado – IPPUR/UFRJ, 1991.

<sup>3</sup> Tomemos apenas como exemplo a (bem intencionada) perspectiva de Passos (1989), que atribui todos os problemas com o crescimento econômico do Brasil à exclusão da variável ambiental das estratégias de desenvolvimento: “Esse fato tem levado a aceleração do processo de degradação dos recursos naturais, das condições de saúde – enfim, à degradação da qualidade de vida, seja na área urbana, pela concentração industrial e a desordenada ocupação do solo, seja na área rural, pela excessiva concentração da propriedade fundiária e o desenvolvimento de uma agricultura capitalista predatória, orientada para a exportação, substituidora de culturas alimentares por lavouras energéticas e, como seria de esperar, desvinculada das necessidades do país e descomprometida, inclusive, com a continuidade do seu desenvolvimento.

<sup>4</sup> Af negligenciando as determinações sociais da ação humana; como já dizia MARX: “O homem faz sua história; mas sob condições que não dependem da sua vontade”.

<sup>5</sup> Mais uma vez servimo-nos de Passos (1989) como exemplo: “A devastação de áreas naturais e a expansão das manchas de desertificação, a marcha descontrolada da urbanização, a poluição da água, do solo e da atmosfera, o uso abusivo de produtos químicos, o desperdício de energia são alguns dos sintomas mais evidentes dessa queda da qualidade de vida” – provenientes da negligência da variável ambiental na estratégia do desenvolvimento.

<sup>6</sup> Ver, como exemplos: Guattari (1990); e Dupuy (1980), interessante estudo sobre a ecologia “como crítica global radical do modo de produção industrial”.

<sup>7</sup> Ver a discussão de autores como Canguilhem, Foucault, Venkull e outros, em Bettanini (1982:19).

<sup>8</sup> O *ecólogo* é o estudioso da disciplina acadêmica da Ecologia; enquanto o *ecologista* é aquele que se engaja num movimento ecológico. Cf. Acot, P. (1990).

<sup>9</sup> Ver Darling et al. apud Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (1971). Para uma explicação do surgimento e da importância do conceito de Ecossistema no interior da Ecologia, Acot (1990).

<sup>10</sup> Esses conceitos pertencem ao arcobouço teórico da Ecologia e estão definidos, com clareza, por Acot (1990).

<sup>11</sup> Acot (1990) descreve a trajetória da compreensão de ecossistemas fechados começando por Tansley, passando por Linderman até os irmãos Odum.

<sup>12</sup> Ver, como um dos principais representantes, Park (1979); uma sucinta descrição da formação histórico – conceitual desta Escola encontra-se em Acot (1990:121).

<sup>13</sup> Sem falar aqui da *etologia* de Niko Tinberger como estudo biológico do comportamento que identifica a unidade topográfica primária ocupada por cada espécie animal; ver Bettanini (1982:30ss).

<sup>14</sup> Ver a respeito a extensa obra de Milton Santos dedicada, em boa parte, aos aspectos metodológicos de estudos geográficos; ver particularmente Santos (1985).

<sup>15</sup> Ver Gusmão (1990, 5); ou como diz no prefácio do volume o Diretor de Geociências do IBGE “Uma visão ampla da questão ambiental, tendo o Território Nacional e os processos de ocupação como objeto e referencial para a identificação de áreas e questões conflituosas”.

<sup>16</sup> Ver a discussão destes conceitos, especialmente em relação aos termos espacialidade e temporalidade, em Randolph (1991).

<sup>17</sup> Seguindo o exemplo que George (1973) deu quando distingue entre o meio ambiente das sociedades rurais mais tradicionais e o meio ambiente das sociedades industriais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- GUATARI, F. *As três Ecologias*. Campinas, Papirus.
- PASSOS, M.M. Questão ambiental. Ambiental? Comunicação do II Encontro Nacional de Estudos sobre Meio Ambiente. Florianópolis, 1989, vol. 1.
- BEITANINI, T. *Espaço e Ciências Humanas*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.
- Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza. *Homem, ecologia e meio-ambiente*. Rio de Janeiro, 1971.
- ODUM, E. *Ecologia*. Rio de Janeiro, Guanabara, 1990.
- DUPUY, J.P. *Introdução à Crítica da Ecologia Política*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1980.
- ACOT, P. História da Ecologia. Rio de Janeiro, Campos, 1990.
- SIMMONS, I.G. *Ecologia de los recursos naturales*. Barcelona, Omega, 1982.
- CAMPBELL, B. *Human Ecology*. New York, Aldine, 1983.
- PARK, R.E. A Cidade: Sugestões para a Investigação do Comportamento Humano no Meio Urbano. In. Velho, O.G. (Org.) *O Fenômeno Urbano*. Rio de Janeiro, Zahar, 1979.
- LIMA, M.F.A. *Ecologia Humana. Realidade e Pesquisa*. Petrópolis, Vozes, 1984.
- SANTOS, M. *Espaço e Método*. São Paulo, Nobel, 1985.
- GUSMÃO, R.P. (Cond.) *Diagnóstico Brasil. A Ocupação do Território e o Meio Ambiente*. Rio de Janeiro, IBGE, 1990.
- CARREIRA, M.E.P.C.S., GUSMÃO, R.P. A Formação do Espaço Brasileiro. In. GUSMÃO, R.P. (Coord.), op. cit. pp. 11-22.
- KOSIK, K. *Dialética do Concreto*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2ª ed. 1976.
- CORAGGIO, J.L. *Território en Transición. Crítica a la Planificación Regional en América Latina*. Quito, Ciudad, 2ª ed. 1988.
- RANDOLPH, R. Configuração e Organização Territorial. Análise de Especialidade e Temporalidade. *Cadernos IPPUR*, Ano IV, nº 1, dez. 1990, pp. 9-27.
- GEORGE, P. *O Meio Ambiente*. São Paulo, Difel, 1973.

## RESUMO

O artigo trata do meio ambiente, buscando conceituá-lo e relacioná-lo à organização do território. Questões relativas à Ecologia Humana e à Ecologia Urbana, assim como o debate entre biólogos e culturalistas, são abordados.

## ABSTRACT

The article talks about the environment, trying to classify and relate it to the territorial organization. Questions related to Human and Urban Ecology, the same way as the debates between biologists and culturalists, are here analysed.

## A “explosão” do território: falência da região?\*

Maria Adélia A. de Souza\*\*

### *Introdução*

O objetivo deste trabalho é, através de um ensaio crítico, discutir a teoria e a prática sobre a região, a partir de um exame da reconstituição dos estudos que propõem as diversas divisões regionais do Brasil. Isto se faz necessário não apenas pela possibilidade aberta pelo temário proposto pela comissão para o Desenvolvimento do Terceiro Mundo da UGI, mas pela retomada dessa discussão que vem sendo feita em todo o mundo, tanto por geógrafos, quanto por outros cientistas e profissionais de outras disciplinas das Ciências Humanas e Sociais.

Não é oportuno resgatar aqui a história da Geografia. É, no entanto, interessante apontar que a região vai deixando de predominar como objeto de estudo, a partir do momento em que categorias mais universais vão sendo definidas (por outras disciplinas) e assumidas pela Geografia. Este processo dá uma nítida impressão, pela maioria da nossa produção acadêmica e científica, de abandono do espaço e de mais dedicação à dimensão social, à sociedade. É esta é urbana, nacional, explorada, dominada e de grandes mundos (Primeiro, Segundo, Terceiro), mas dificilmente “regional”. Isto significa que muitos estudos produzidos por geógrafos, no âmbito das discussões, por exemplo sobre habitação popular, urbanização, movimentos sociais, abortaram o espaço e se afastam das teorias geográficas. Trata-se, por vezes, de discursos militantes sobre problemas sociais. Objetos, método e processos científicos diluem-se em ideologias e discursos vazios. Os trabalhos e estudos sobre região, no Brasil, dadas as circunstâncias históricas, por vezes, não fugiram a esta regra.

Não é menos curiosa a evolução e abundância de significados emanados da região: questão regional, problema regional, desequilíbrio regional, desnível regional. Fala-se também em desenvolvimento regional, planejamento regional, regionalização. Enfim, instrumentaliza-se e manipula-se o espaço geográfico. O conceito de região é banalizado e indiscriminadamente confunde-se com área e zona. Espaço geográfico<sup>(1)</sup> e região se confundem.

\* Trabalho apresentado na conferência da UGI – União Geográfica Internacional sobre “Questão Regional e os Movimentos Sociais do III Mundo”.

\*\* Professora do Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo.

O que reflete essa abundância de significados e essa exigência de explicitação, quando se refere à região? Estariam esses conceitos presos a concepções “apolíticas” de compreensão das relações espaço-sociedade? As próprias transformações e características da fase atual do capitalismo estariam implicando perspectivas mundial e local (do lugar) concomitantes, desfigurando o “regional”? Teria, então, a região deixado de ser um objeto privilegiado da Geografia? São questões que estimulam a reflexão e que obrigam uma geógrafa a procurar entender sua disciplina e aprimorar seu conhecimento sobre a própria realidade em que vive. Afinal, o que é a Região Metropolitana de São Paulo, de Londres, de Nova York, ou do Recife ou de Belém ou do Rio de Janeiro? O que é a região do Cariri? A região do barroco mineiro? A região do café, da cana, da soja?

Para o desenvolvimento desta reflexão, serão tratados os seguintes aspectos:

- um rápido exame da evolução do conceito de região no Brasil, a partir da compreensão desenvolvida pela Geografia brasileira, através dos estudos regionais;
- as dimensões escalares da Geografia, resultantes das relações sociais no atual período técnico-científico;
- a explosão do território e da região e a valorização do lugar;
- região, categoria ideológica e sucedânea do cotidiano?

É evidente que esses aspectos carecerão de pesquisas e reflexões posteriores. Cumpre levantá-los para iniciar uma polêmica, que, esperamos, frutifique.

### *A Geografia Regional e a Regionalização Brasileira*

Estes dois significados não recobrem a multiplicidade de regionalizações e de geografias regionais estabelecidas e que serviram de base para o entendimento da realidade brasileira. Para tanto, anexamos a este trabalho o resumo de uma tentativa preliminar de reconstituição da Divisão Regional do Brasil. Em nosso país, torna-se difícil separar teoria e prática regional, pois as regionalizações, divisões regionais e a Geografia Regional produzidas emanaram ou foram solicitadas, em regra geral, pelo Estado. Eis, desde logo, uma questão intrigante e que, com certeza, não foge à regra das regionalizações de outros países.

As regionalizações e divisões regionais elaboradas para o Brasil, além de apresentarem uma variedade em torno do número de regiões, adotaram critérios variados, apesar da influência marcante daquela elaborada por Delgado de Carvalho em 1913, que, aliás, perdura até hoje como Divisão Regional oficial. Tais critérios foram: bacias hidrográficas, províncias geológicas, regiões naturais, regiões humanas, regiões geográficas, regiões homogêneas, regiões polarizadas, zonas agrícolas, zonas geo-econômicas, rede de transportes, zonas sócio-econômicas, regiões de planejamento e administrativas, etc.

De qualquer maneira, o caráter prático sempre requisitado pelos estudos, quando não é revelado pela necessidade didática – para o ensino da Geografia do Brasil – o é por razões estratégicas, de interesse do Estado – para o planejamento e para a definição e implantação de políticas públicas.

Desde 1940, o Brasil insutuiu as grandes regiões (posteriormente denominadas macro-regiões), subdivididas em regiões, sub-regiões e zonas – estas últimas denominadas fisiográficas – apesar de serem as únicas identificadas por considerações de caráter econômico-social, pois as demais correspondiam à diferenciação do quadro natural. Desta forma, eram identificados, nas respectivas escalas, a Amazônia, o Nordeste, o Planalto Central, o Sudeste, o Sul, o Leste, o Vale do Paraíba, etc.

No entanto, apesar dessa divisão regional perdurar até os anos 60, é somente a partir da década de 70 que inúmeras regionalizações são produzidas no Brasil e que irão substituindo aquela de 1940, ao nível nacional e dos Estados, com objetivos quase sempre vinculados à atividade do Estado e, muito especialmente, do planejamento.

Dois textos relevantes ilustram muito bem esse período: de Geiger (1968) e Davidovich (1969). É interessante fazer um paralelo da abordagem de ambos, naquela época, para termos uma visão geral das distintas visões. Como se pensava a região? Como os geógrafos do IBGE, organismo oficial responsável pelos estudos regionais e pelas regionalizações, entendiam e definiam a região? É importante considerar que naquele contexto nem a economia mundial, nem a brasileira atravessavam crises agudas. O Brasil preparava-se para o “milagre” que ocorreria na década de 70. Eram essas as circunstâncias históricas geradas por uma “Santa Aliança” internacional que presidiria o conhecimento e a instrumentalização do Brasil, muito especialmente através da região e do planejamento regional<sup>(2)</sup>. Uma questão que intriga: por que numa fase incremental de transnacionalização (portanto de importância da escala mundial), no Brasil, aceleram-se as regionalizações em diferentes níveis? Seria esta a dimensão geográfica privilegiada pelo grande capital internacional? Mas esse se reproduziu efetivamente no Brasil em escalas geográficas surpreendentes, urbanas e rurais? Uma das respostas está obviamente no primado do urbano e da economia, como base dessas regionalizações.

Mas, Geiger e Davidovich vão ilustrar muito bem esses tempos, através de suas reflexões, realizadas na época. Davidovich aceita “a região como espaço funcional, sobre o qual foi colocado um sistema econômico, podendo-se distinguir áreas de excesso e deficiência quanto a produção e consumo.” Geiger entende “a região como parte da superfície cujo elemento dinâmico de organização é a vida econômica, social e humana.” Trata-se, na verdade, de definições vinculadas a teorias que não trabalham o espaço, porém voltadas para o planejamento. A região seria “um sub-sistema de integração com núcleo e periferia que estabeleceu entre si determinado padrão de relações de autoridade e dependência, e apresentam certo padrão de relações com o sistema”. Fica explícita a vinculação dessas proposições e das próprias regionalizações produzidas, com a teoria da polarização, de inspiração francesa, tanto da Geografia, quanto da Economia. São evidentes as influências especialmente de Rognon (com seus estudos sobre rede e hierarquia urbanas) e de Perroux (com a teoria da polarização).

No entanto, no final da década de 70, o planejamento regional (e o trabalho dos geógrafos) esmorece, com novas críticas e questões sendo postas. É este o sentido do trabalho de Francisco de Oliveira, Alain Lipietz, Léa Gol-

densidade e Manoel Seabra, Doreen Massey, que começaram a discutir a questão regional. Oliveira (1975) vislumbra a “dissolução da região” enquanto os demais destacam questões relativas às desigualdades regionais e os processos da divisão social e internacional do trabalho e do desenvolvimento desigual.

Curiosamente, neste momento, após uma fase de discussão essencialmente geográfica (quicá regional!) poucos e raros são os trabalhos suscitados pelos geógrafos. É o objeto que desaparece? É a Geografia que atravessa nova crise? Ou se trata da busca de uma nova identidade, de um novo paradigma?

A população brasileira reverteu-se rapidamente neste século: de agrária passa a urbana em 50 anos. Não tem sido novidade, apesar do discurso neoliberal, o esforço e uma efetiva modernização do campo e da cidade. O argumento definiu para tanto é a ampliação da pobreza, do desemprego, a explosão das fronteiras (e das regiões) e a fantástica mobilidade da população provocada por esse processo de modernização.

#### *As dimensões escalares da Geografia, resultantes das relações sociais neste período técnico-científico*

Sem dúvida nenhuma, a discussão das escalas, ou da dimensão escalar, constitui-se num esforço importante e necessário para a discussão regional.

Aliás, Lacoste (1976) já nos alertava sobre a importância dessa reflexão. Independentemente do seu alerta sobre o escamoteamento das realidades pelos desajustes das escalas gráficas, há que se ampliar esta discussão. Inicialmente, importa distinguir: escala gráfica, escala cartográfica e escala geográfica.

A escala gráfica indica dimensões de um objeto qualquer (inclusive os objetos do espaço, as materialidades geográficas). A escala cartográfica (comumente denominada apenas como escala, ou escala gráfica) é aquela enunciada nos mapas e cartas e que, desde logo, revelam um enunciado geográfico que se distingue através da própria escala, ou seja: 1:2.000 refere-se a cadastro urbano, por exemplo: 1:50.000 ou 1:100.000 refere-se comumente à dimensão local (municipal) e regional e 1:1.000.000 refere-se às denominadas cartas nacionais.

No entanto, o sensoriamento remoto e as fotografias obtidas através dos satélites vão possibilitar um manejo diferenciado dessa dimensão escalar, por seus próprios recursos tecnológicos.

Já a escala geográfica é aquela que, objetivamente (através do mapa ou não), define um objeto (processo) geográfico sendo, portanto, passível de uma extrema variação. Esta escala geográfica (portanto dimensão geográfica) pode ser um recurso metodológico (instrumental técnico) importante para a elucidação da região como uma dimensão escalar dos processos geográficos. Tal elucidação constitui questão teórica que carece de um aprofundamento impossível de ser levado adiante neste documento.

No entanto, esta reflexão, a nosso ver, ajuda a entender a dimensão regional da Geografia, ou seja, dos objetos, das materialidades que *são* regionais em essência. Só, e apenas assim, a região constitui-se em objeto da Geografia, como categoria permanente desses objetos geográficos.

Santos (1985), ao propor a indivisibilidade do espaço, ao tratar das virtualidades dos sub-espacos, graças às interferências dos sub-processos de produção entre si, vem também contribuir para o aprofundamento desta questão.

### *A explosão do território, no período técnico-científico*

Serão os objetos, portanto, o espaço geográfico, divisíveis? Esta parte da reflexão é bastante instigada pela proposta de Milton Santos relativa à atual fase técnico-científica-informacional do imperialismo. E ela não diz respeito apenas ao entendimento da universalização dos “fixos” (capital fixo) e dos objetos, mas, sobretudo, da difusão da informação e sua simultaneidade. Esta é, sem dúvida, a implicação direta desta proposta para o sentido que damos aqui à “explosão” do território. São essas informações permanentemente geradas pelo processo da divisão internacional do trabalho que possibilitarão, neste período (ou fase) técnico-científica-informacional – especialmente nos países do Terceiro Mundo e, obviamente no Brasil – a desvinculação e a explosão da força de trabalho, independentemente das suas respectivas “regiões” de referência.

A unidade histórico-físico-econômica e funcional indicada pelas múltiplas definições regionais deixou de ter sentido. Nesta fase, características similares do capital e de seus processos de reprodução estão presentes, se não como capital fixo, como processos tecnológicos que os tornam quase “onipresentes”, em escala mundial. Sua consequência, nos países pobres, é desastrosa e sua revelação é o permanente processo de expulsão, não mais da região mas dos lugares. Caso contrário, como entender a explosão e a conflitualidade das fronteiras (que eram limites regionais) e dos territórios? Um argumento irrefutável e comprovador desta realidade são as discussões sobre processos migratórios. Estes, aliás, jamais foram tão amplos e com tal magnitude, em toda a história da humanidade. Curiosamente, a migração massiva que atualmente incomoda sobremaneira os ricos (países e pessoas) começa a gerar discursos de caráter extremamente conservador, por vezes, atrás das propostas neoliberais, que caracterizam estes tempos de “modernidade”. Os “estrangeiros” são, hoje, explicitamente, rechaçados – dos países, das regiões e dos lugares. Curiosa constatação de que as categorias científicas, historicamente definidas, não sustentam o estudo necessário ao entendimento do processo da pobreza.

Há quem proponha uma quarta onda, já diferente daquelas propostas por Toffler, não mais de caráter técnico-científico, mas de caráter demográfico, de qualidade puramente humana – a quarta onda da pobreza (Bahia, 1991). Esta onda seria a resposta ao desafio mal resolvido da melhor distribuição da renda mundial (excessivamente concentrada no período técnico-científico) e da defeituosa divisão internacional do trabalho: “É a dura realidade, como diz Bahia, dos milhões ou bilhões de seres humanos do Terceiro Mundo ainda não tocados pelos avanços tecno-industriais tão propalados com os discursos de modernização”. Brotam, assim, fluxos migratórios, em todas as direções, do Sul para o Norte, do Leste para o Oeste, rompendo fronteiras e territórios, ameaçando os poderosos e corrompendo e ameaçando sociedades, até ontem democráticas, com o renascimento de nacionalismos extremados e/ou regio-



nalismos tendenciosos. É o Primeiro Mundo a ditar a ordem para o Terceiro. E esta é uma página aberta da História, não virada, cujo espetáculo do Golfo Pérsico, ainda está em cena<sup>(3)</sup>. Na guerra, nas definições estratégicas dos poderosos, a região é um conceito imanente.

Como, num tempo destes e com realidades tão dinâmicas e conturbadas, nas suas múltiplas instâncias e dimensões, identificar categorias analíticas universais e úteis à Geografia? No passado, a região foi uma delas. Se hoje o capital define regiões para se defender, implantar-se e sobre elas desenvolver um processo mensurável e controlável; para o trabalho, mais do que nunca, a região não cumpre mais esse papel. A mobilidade dos pobres, aliás, é uma característica da história da humanidade. Daí sua Geografia não ter memória. Que Geografia resultaria de uma acumulação de tempos, quando a própria natureza uansforma-se nestes tempos?

Carlos Minc Baunleid (1984), em excelente artigo, mostra a fantástica mobilidade da população no Brasil. E ele quem fala em “desterritorialização, transitoriedade residencial acelerada e precarização das condições de trabalho e de vida”. Aliás, o sentido do tempo, na história da sociedade, tem uma distinção de classe no espaço. Há que se compreender melhor a diversidade da materialização no espaço, do tempo da sobrevivência e do tempo da reprodução (do capital e humana).

No Brasil, lamentavelmente os estudos sobre mobilidade espacial da força de trabalho, como quadro de referência regional, são escassos (Abreu, 1984). Este fato impossibilita, por enquanto, o aprofundamento da hipótese de trabalho, sobre a explosão do território, e do conceito de região, além, evidentemente, da escassez e da falta das informações estatísticas.

Dentro destas perspectivas de reflexão aqui esboçadas, o lugar passa a ser a categoria de extrema relevância. A sobrevivência e o lucro são pares dialéticos do processo do trabalho, além, evidentemente, da mais-valia. Para o primeiro (a sobrevivência) sua referência é São Paulo, o garimpo, a fazenda de Rio Maria, os subúrbios de Paris ou qualquer lugar do mundo; para outros, no Brasil, na África, em São Paulo ou no sul do Pará, a reprodução (para o capitalista), amplia os lugares e sua escala. O lugar é definitivo, na busca permanente do pobre. A região é busca permanente dos ricos face à dimensão da sua busca. Para estes, região e lugar confundem-se. Há que se comprovar esta reflexão com dados empíricos. Ainda mais, a reprodução pressupõe a circulação em escalas espacialmente cada vez maiores. No entanto, a natureza da reprodução da exploração dá-se em cada lugar.

### *Região, categoria ideológica e sucedânea do cotidiano?*

Esta é uma reflexão que nasce em função das regionalizações conhecidas no Brasil, múltiplas e mutáveis, que neste trabalho denominamos ideológicas. São as regionalizações instrumentais para as polítlcas públicas.

Em assim sendo, são aqui consideradas como sucedâneas do cotidiano, na perspectiva, seja de espaços racionalizados para a acessibilidade aos equipamentos e serviços de consumo coletivo, seja para a disseminação e vulgarização de discursos, objetos e informação. Senão, qual o sentido das descentrali-

zações administrativas levadas a cabo pelas regionalizações? No caso de São Paulo, qual o sentido da descentralização do poder, no espaço, através da regionalização das sub-prefeituras?

No Brasil, ao que tudo leva a crer, excetuando-se aquelas regiões de caráter eminentemente físico-natural, é impossível, face às características da nossa história e deste período, definir a região como objeto da Geografia brasileira. A dinâmica dos nossos processos sócio-econômicos, aliada às características essenciais deste período da história e a compreensão (teórica) e prática da região no Brasil, estimula nos a propor esta conclusão.

A difusão da informação, dos objetos, da exploração e a degradação do meio ambiente interfere nas identidades e dissemina as singularidades, indefinidamente, conectando lugares, por vezes, não contíguos.

O ponto (iugar) sobrepõe-se ao plano (região), por uma dimensão da relação espaço/tempo que gera novas geografias e novos objetos de investigação científica. E este é um dos grandes desafios da Geografia atual, ou seja, identificá-los.

## NOTAS

(1) Espaço geográfico é aqui entendido como o propõe Silva (1987) "O espaço geográfico consiste numa estrutura que tem como *input* a desigual combinação de fatores que interagem e se equilibram formando paisagens diferenciadas homogêneas ou heterogêneas, de caráter natural ou humano" (p. 110 e 111). E, indo mais além, como propõe Santos (1985) ao considerar "o espaço como uma instância da sociedade, ao mesmo título que a instância econômica e a instância cultural-ideológica." Isso significa que, como instância, ele contém e é contido pelas demais instâncias, assim como cada uma delas o contém e é por ele contida (p. 1).

(2) É nessa época que surgem, surpreendentemente, as nove regiões metropolitanas que são imediatamente institucionalizadas por lei, (Lei nº 14 de 1974), tornando-se áreas prioritárias de investimento, antes mesmo da elaboração da I PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (definida no II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento, em 1975).

(3) Mesmo na França, de longa tradição democrática, a questão da migração tem inquietado o povo e o governo. Há propostas políticas no sentido de estabelecer quotas de imigração, reforma dos procedimentos de asilo, limitação do reagrupamento familiar, controle por parte dos prefeitos de certificados de alojamentos, restabelecimento dos controles de identidade para combater com eficácia a imigração clandestina, sanções exemplares contra os empregadores de imigrantes ilegais, abertura do debate sobre a concessão de certos serviços sociais, reforma indispensável do código de nacionalidade. Proposta feita pela RPR (Reunião para a República), de Jacques Chirac, oposição ao Governo Mitterand. E, recentemente, a primeira-ministra francesa Edith Cresson anunciou que os clandestinos deveriam sair do país através de vôos especiais, revelando, portanto, uma preocupação com um tema delicado na França, hoje, o da imigração.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, M.A. Breves considerações sobre o estudo da mobilidade espacial da Força de Trabalho no Brasil. *Anais do 4º Congresso Brasileiro de Geógrafos*. S. Paulo, AGB, 1984 (pp. 131-145).
- BAHIA, L.A. A quarta onda da pobreza. *Folha de São Paulo*, 21.7.91, p.3.
- BAUMFELD, C.M. Mobilidade da população e formação do trabalho no Brasil. *Anais do 4º Congresso Brasileiro de Geógrafos*. S. Paulo, AGB, 1984 (pp. 146-166).
- DAVIDOVICH, F. A experiência dos estudos de fluxos no IBGE como subsídio à regionalização. *Revista Brasileira Geografia* nº 2, Rio de Janeiro, IBGE, 1969.
- GEIGER, P. Divisão Regional e Problema Regional. I Conferência Nacional de Geografia e Cartografia, Rio de Janeiro, 1968 (mimeo) e R.B.G. nº 2. Rio de Janeiro, IBGE, 1970.
- GEIGER, P. Regionalização. *Revista Brasileira Geografia* n- 1. Rio de Janeiro, IBGE, 1969.
- GOLDENSTEIN, L. e SEABRA, M. Divisão Territorial do Trabalho e Nova regionalização. *Revista Geografia* nº 1 – DG-USP. S. Paulo, 1982 (pp. 21-47).
- GUIMARÃES, F.M.S. Divisão Regional do Brasil. *Revista Brasileira Geografia* nº 2. Rio de Janeiro, IBGE, 1941.

- GUIMARÃES, F.M.S. Regiões naturais do Brasil. Revista Brasileira Geografia nº 11. Rio de Janeiro, IBGE, 1944.
- GUIMARÃES, F.M.S. Observações sobre o problema da divisão regional. R.G.B. n.º 3. Rio de Janeiro, IBGE, 1963.
- LACOSTE, Y. *La géographie, ça sert, d'abord à faire la guerre*. Maspero. Paris, 1976.
- LIPIETZ, A. Le capital et son espace. Maspero. Paris. 1977.
- MASSEY, D. Regionalismo: alguns problemas atuais, *Espaço & Debates*. Ano 1 – nº 4, dezembro 1981. Cortez/Neru. São Paulo.
- NASH, R. *A conquista do Brasil*. São Paulo, CIA. Editora Nacional, 1939.
- OLIVEIRA, F. *Elegia para uma re(li)gião. Sudene, Nordeste e conflito de classe*. Rio de Janeiro, Paz e Terra. 1975.
- PERROUX, F. *A economia do século XX*. Lisboa. Livraria Moraes Editora. 1967.
- PICENA, M.L. Conceito de região natural e sua aplicação na divisão regional do Brasil. Revista Brasileira Geografia nº 186. IBGE. Rio de Janeiro, 1965.
- ROCHEFORT, M. L'armature urbaine et le réseau urbain, notion et problèmes méthodologiques d'analyse. *Revista Geográfica*. Tomo XXXV, nº 63 (p. 33-50), Rio de Janeiro, 1965.
- ROCHEFORT, M. Méthodes d'étude des réseaux urbains – intérêt de l'analyse du secteur tertiaire de la population active. *Annales de Géographie*. Ano LXVI, nº 354. Março/abril. Paris 1957 (pp. 125-143).
- SANTOS, M. *Espaço & Método*. S. Paulo. Nobel, 1985.
- SILVA, A.C. Geografia e Regionalização (Uma perspectiva neopositivista). Notas. *Revista Geografia* nº 3. DG-USP. S. Paulo, 1984.
- SILVA, M.M.F. Geografia dos Transportes no Brasil. Revista Brasileira Geografia nº 2. IBGE. Rio de Janeiro, 1939.
- SOUZA, M.A.A. Regionalização – tema geográfico e político – caso de São Paulo. *Boletim Paulista de Geografia* nº 50. A.G.B. S. Paulo, 1976.
- TEIXEIRA GUERRA, A. e IGNEZ A.L. Subsídios para uma nova divisão política do Brasil. *Revista Brasileira de Geografia* nº 2, ano XXII. Rio de Janeiro. IBGE. 1960.

**A DIVISÃO REGIONAL DO BRASIL – Reconstituição metodológica preliminar**

<b>Data</b>	<b>Autor</b>	<b>Características</b>	<b>Nº Regiões</b>
1843	Carl Friedrich P. von Martius	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Propôs o estudo da História do Brasil não por províncias isoladas, mas por grupos regionais; um tratamento de conjunto às porções do país, que, pela sua natureza física, fossem análogas umas às outras. Ex. São Paulo (que compreendia o Paraná), Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso, constituíam-se em um grupo regional.</li> <li>– Considera precursor da idéia da divisão regional do Brasil para fins didáticos.</li> </ul>	
1889	André Rebouças	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Propõe 10 (dez) zonas agrícolas, portanto um excessivo parcelamento do território, de difícil compreensão. Examina, além dos aspectos físicos, especialmente aqueles de natureza econômica.</li> <li>– Limites das zonas coincidem com limites estaduais.</li> </ul>	10
1893	Elisée Reclus	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Embora preocupado em não confundir os limites das antigas províncias com as regiões naturais propõe:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>I – Amazônia (Amazonas e Pará)</li> <li>II – Vertente do Tocantins (Goiás)</li> <li>III – Costa Equatorial (Estados nordestinos desde Maranhão até Alagoas)</li> <li>IV – Bacias do São Francisco e Vertente Oriental dos Planaltos (Sergipe, Bahia, Espírito Santo e Minas Gerais)</li> <li>V – Bacia do Paraíba (Rio de Janeiro e Distrito Federal)</li> </ul> </li> </ul>	

**A DIVISÃO REGIONAL DO BRASIL – Reconstituição metodológica preliminar**

<b>Data</b>	<b>Autor</b>	<b>Características</b>	<b>Nº Regiões</b>
		VI – Vertente do Paraná e Contravertente Oceânica (São Paulo, Paraná e Santa Catarina)	08
		VII – Vertente do Uruguai e Litoral adjacente (Rio Grande do Sul)	
		VIII – Mato Grosso	
		– Limites das regiões coincidem com limites estaduais.	
1905	Said Ali	– Procura um número menor de agrupamentos e leva em consideração as afinidades econômicas entre os Estados, conciliadas com condições geográficas.	05
		I – Brasil Setentrional ou Amazônia (Acre, Amazonas e Pará)	
		II – Brasil Norte-Oriental (Estados litorâneos desde o Maranhão até Alagoas)	
		III – Brasil Oriental (Sergipe, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro e Distrito Federal, Minas Gerais e São Paulo)	
		IV – Brasil Meridional (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul)	
		V – Brasil Central ou Ocidental (Goiás e Mato Grosso)	
		– as regiões I e II são idênticas àquelas de Reclus.	
1912	Lionel Wiener	– Ponto de vista puramente ferroviário. Propõe:	08
		I – Amazônia	
		II – Ceará e estados vizinhos	
		III – Os pequenos Estados do Nordeste	
		IV – Bahia, até o Rio São Francisco	
		V – Rio e seu "hinterland" tributário (Espírito Santo e Minas Gerais)	
		VI – São Paulo e seu "hinterland" tributário (Mato Grosso e Goiás)	
		VII – Paraná (Paraná e Santa Catarina)	
		VIII – Rio Grande do Sul	
1913	Delgado de Carvalho	– Aceita em parte a divisão regional de Said Ali e de Reclus. Propõe:	05
		I – Brasil Setentrional ou Amazônico (Acre, Amazonas e Pará)	
		II – Brasil Norte-oriental (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas)	
		III – Brasil Oriental (Sergipe, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Distrito Federal, Minas Gerais)	
		IV – Brasil Meridional (São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul)	
		V – Brasil Central (Goiás e Mato Grosso)	
		– São regiões com finalidades didáticas. Os Estados também são sempre considerados por inteiro	

A DIVISÃO REGIONAL DO BRASIL – Reconstituição metodológica preliminar

Data	Autor	Características	Nº Regiões
?	Silvio Romero	<ul style="list-style-type: none"> <li>- É citada na "Geografia Elementar" de Delgado de Carvalho (7 ed. p. 290)</li> <li>- Este sociólogo estabelece 13 zonas sócio-econômicas baseadas em condições sócio-econômicas dominantes</li> </ul>	13
1916	Alberto Rangel	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tenta elaborar uma "síntese geográfica da fisionomia do Brasil", sem nenhuma preocupação com as regiões naturais.</li> <li>- Propõe:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>I - O tremedal do Norte: Amazônia (Pará, Amazonas e Acre)</li> <li>II - O setor do Nordeste: circundando o território sujeito a seca (estados nordestinos entre o Gurupi e o Real, do Maranhão a Sergipe)</li> <li>III - A Cordilheira Marítima: acompanhada dos planaltos do sul, compreendendo os Estados litorâneos, desde o Rio Grande do Sul até o Espírito Santo, além de parte da Bahia (vale do São Francisco e Chapada Diamantina)</li> </ul> </li> <li>- Esta divisão foi adotada por Duílio Ramos em suas "Preleções de Geografia do Brasil" (Pirassununga, 1916)</li> </ul>	03
1922	Honório Silvestre	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No capítulo "Aspecto físico" da obra <i>Geografia do Brasil</i>, publicada pela Sociedade de Geografia do Rio de Janeiro, propõe as seguintes regiões:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>I -- Oriental - compreendendo toda vertente oriental do planalto que envolve todas as bacias dos rios que desaguam no Atlântico desde o sul do baixo São Francisco, até o Rio Grande do Sul</li> <li>II - Intermediária - corresponde às bacias do Paraná e do São Francisco</li> <li>III - Vertente Amazônica - Bacia Amazônica e grande parte do Nordeste semi-árido (que não pertence à bacia do São Francisco)</li> <li>IV - Depressão Platina - Pantanal matogrossense ou Bacia do Paraguai</li> </ul> </li> </ul>	04
1926	Roy Nash	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Baseia-se unicamente no relevo e evita criteriosamente a expressão "regiões naturais". Propõe as províncias fisiográficas:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>I - Altiplanos Guianeses</li> <li>II - Planície Amazônica</li> <li>III - Planalto Central</li> <li>IV - Cordilheiras Marítimas</li> <li>V - Planícies do alto Paraguai</li> <li>VI - Planícies Litorâneas</li> </ul> </li> </ul>	06

**A DIVISÃO REGIONAL DO BRASIL – Reconstituição metodológica preliminar**

<b>Data</b>	<b>Autor</b>	<b>Características</b>	<b>Nº Regiões</b>
1926	Pe. Geraldo Pauwels	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adota as regiões naturais e se abstrai das divisões políticas.</li> <li>- Propõe:               <ul style="list-style-type: none"> <li>I – Amazônia (Acre, Amazonas, Pará, Oeste do Maranhão e as partes setentrionais de Goiás e Mato Grosso)</li> <li>II – Região das caatingas (Ceará e parte dos Estados do Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Minas Gerais, “talvez” parte de Goiás e Mato Grosso até o Tapajoz)</li> <li>III – Planalto Meridional (Mato Grosso, Goiás, Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul)</li> <li>IV – Litoral (terras situadas entre o planalto brasileiro e o Atlântico), desde o Cabo de São Roque no Rio Grande do Norte até o Rio Grande do Sul, onde a Serra Geral inflete para o Oeste</li> <li>V – Região uruguaio – brasileira (prolongamento dos pampas platinos)</li> <li>VI – Planície do alto Paraguai ou Grão Chaco Brasileiro (prolongamento do Grão Chaco Boreal da Bolívia)</li> </ul> </li> <li>- Importante pela clareza com que afirma o conceito de região natural</li> </ul>	06
1927	Pierre Denis	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Em “Amerique du Sud” utiliza divisão regional bastante semelhante àquela de Delgado de Carvalho</li> <li>- Não subdivide nenhum Estado, exceto a Bahia, face à sua preocupação em aproximar-se das regiões naturais.</li> <li>- Propõe:               <ul style="list-style-type: none"> <li>I – Amazônia</li> <li>II – Nordeste</li> <li>III – Planalto Meridional</li> <li>IV – Planalto Central</li> </ul> </li> </ul>	04
1937	Betim Paes Leme	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Também semelhante àquela de Delgado de Carvalho. Baseia-se em “zonas estruturais” e não em regiões naturais e cria as chamadas zonas intermediárias ou de transição.</li> <li>- Propõe:               <ul style="list-style-type: none"> <li>I – Zona de sedimentação: Acre, Amazonas e Pará</li> <li>II – Zona intermediária: Maranhão e Piauí</li> <li>III – Zona estabilizada, por peneplanização: Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas</li> <li>IV – Zona intermediária: Sergipe e Bahia</li> </ul> </li> </ul>	

A DIVISÃO REGIONAL DO BRASIL – Reconstituição metodológica preliminar

Data	Autor	Características	Nº Regiões
		<ul style="list-style-type: none"> <li>V. – Zona de reajustamento isostático atual (serras cristalinas): Minas, Espírito Santo, Rio de Janeiro e Distrito Federal</li> <li>VI – Zona estabilizada (grandes derrames de rochas eruptivas): São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul</li> <li>VII – Zona de erosão (Planalto Central): Goiás e Mato Grosso</li> </ul>	07
1938	Conselho Nacional de Estatística	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Base para a elaboração do Anuário Estatístico Brasileiro, adota a regionalização do Ministério da Agricultura: <ul style="list-style-type: none"> <li>I – Norte: Acre, Amazonas, Pará, Maranhão e Piauí</li> <li>II – Nordeste: Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas</li> <li>III – Este: Sergipe, Bahia e Espírito Santo</li> <li>IV – Sul: Rio de Janeiro, Distrito Federal, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul</li> <li>V – Centro: Mato Grosso, Goiás e Minas Gerais</li> </ul> </li> <li>– Respeito aos limites político-administrativos estaduais</li> </ul>	05
?	Divisão regional da Inspetoria Federal das Estradas	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Divisão feita antes de 1939</li> <li>– Propõe: <ul style="list-style-type: none"> <li>I – Norte: Acre, Amazonas, Pará, Maranhão, parte Piauí, parte Norte Goiás e Mato Grosso</li> <li>II – Nordeste: Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, quase toda Bahia e parte extremo norte de Minas Gerais</li> <li>III – Sudeste: Distrito Federal, Rio de Janeiro, Espírito Santo, São Paulo, quase todo Minas Gerais, parte do Sul da Bahia, Goiás e Mato Grosso</li> <li>IV – Sul: Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul</li> </ul> </li> </ul>	04
?	Ezequiel Candido de Souza Brito	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Propõe esta regionalização antes de 1939 em seu “Zonas naturais de produção brasileira em suas relações botânicas e dendrológicas”.</li> <li>– Propõe 6 (seis) zonas: <ul style="list-style-type: none"> <li>I – Zona da borracha e da castanha: Pará, Amazonas e Acre</li> <li>II – Zona do Açúcar, fumo, cacau, maniçoba e algodão: do Maranhão à Bahia</li> <li>III – Zona do café e laticínios: Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo</li> <li>IV – Zona do Mate, do pinho, da aveia: Paraná e Santa Catarina</li> </ul> </li> </ul>	

## A DIVISÃO REGIONAL DO BRASIL – Reconstituição metodológica preliminar

Data	Autor	Características	Nº Regiões
		V – Zona do trigo, da vinha e do gado: Rio Grande do Sul	06
		VI – Zona central: produtos diversos, gado, etc – Mato Grosso e Goiás	
1939	Moacir M.F. Silva	– A partir da divisão de Delgado de Carvalho, cria apenas as "zonas de transição" propondo 8(oito) regiões – respeita as divisões político-administrativa dos Estados	08
1939	Conselho Técnico de Economia e Finanças	– Propõe "zonas geo-econômicas": I – Norte: Acre, Amazonas, Pará, Maranhão e Piauí II – Nordeste: Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia III – Sudeste: Espírito Santo, Rio de Janeiro, Distrito Federal, IV – Sul: Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul V – Centro: Goiás e Mato Grosso – Respeita as divisões político-administrativas dos Estados	05
1940	IBGE	– Representa o primeiro esforço para uma sistematização de uma divisão regional do Brasil – O critério é o das regiões naturais. Define Grandes Regiões, Regiões, sub-regiões e zonas fisiográficas (unidades menores), estas definidas por características socio-econômicas. São definidas 5 grandes Regiões, 30 Regiões, 79 sub-regiões e 22 zonas fisiográficas – Respeita os limites político-administrativos dos Estados. É calcada também na divisão de Delgado de Carvalho. Torna-se regionalização oficial e vai durar até a década de 70 I – Norte II – Nordeste III – Centro-Oeste IV – Sudeste V – Sul	05
1941	Fábio Macedo Soares Guimarães	– Apóia-se na divisão regional de Delgado de Carvalho procurando reconstituir as "regiões naturais" e abstraindo-se dos limites estaduais – Define também 5 (cinco) grandes regiões	05
1968	IBGE	– Divisão do Brasil em micro-regiões homogêneas. 360 unidades homogêneas (micro-regiões homogêneas) 28 na Região Norte 30 na Região Centro-Oeste	



A DIVISÃO REGIONAL DO BRASIL – Reconstituição metodológica preliminar			
Data	Autor	Características	Nº Regiões
		127 na Região Nordeste 111 na Região Sudeste 64 na Região Sul	360*
1974	IBGE	– Regiões Funcionais Urbanas define áreas de influência das metrópoles e as hierarquias: Metrópole nacional, metrópole regional, metrópole regional incompleta e centros regionais	–
1988	IBGE – Regionalização atual	– I – Região Norte: Amazonas, Pará, Acre, Rondônia, Roraima e Amapá II – Região Nordeste: Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia III – Região Centro-Oeste: Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, Tocantins, Distrito Federal IV – Região Sudeste: Minas Gerais, São Paulo, Espírito Santo, Rio de Janeiro V – Região Sul: Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul	05

#### Observação Final

Esta reconstituição não esgota evidentemente as múltiplas regionalizações específicas propostas para o Brasil

\* Tratam-se de micro-regiões homogêneas.

### RESUMO

A partir do exame de diversas propostas de divisão regional do Brasil, o artigo levanta temas para reflexão acerca do espaço enquanto objeto de estudo da Geografia. Tais temas relacionam-se aos seguintes aspectos: evolução do conceito de região no Brasil; dimensões escalares da Geografia, nas condições técnico-científicas atuais; desintegração do território e da região e valorização do lugar; e região como categoria ideológica.

### ABSTRACT

Departing from the examination of the diverse proposals on the Brazilian regional division, the article brings out themes for a reflexion concerning space meanwhile object of Geography studies. Such themes are related to the following aspects: evolution of the Brazilian region concept; relative dimensions of Geography, in present technical-scientific conditions; territorial and regional desintegration and area increase of place; and region as an ideological category.

## Pasárgada<sup>1</sup> revisitada: o direito e os estudos urbanos

Eduardo G. Carvalho\*

### Introdução

Na tradição dos estudos urbanos, a dimensão jurídica é bastante negligenciada. O próprio termo legal, quando referenciado nos trabalhos, aplica-se indiferenciadamente a atos do Executivo, do Legislativo e do Judiciário. A pouca atenção dada ao tema contrasta com a profusão de investigações na área das políticas públicas e do executivo em geral. O Legislativo também recebeu alguma atenção no curso da Constituinte federal e dos processos legislativos que detonou. Pode-se, todavia, afirmar que o direito não constitui ainda um objeto, ou uma perspectiva de análise, no âmbito dos estudos urbanos.

A razão deste fenômeno não se atribui apenas à negligência dos estudiosos. Ela se ancora no autoritarismo brasileiro que descaracterizou a divisão formal de poderes – com o super dimensionamento do Executivo – como também dissolveu a noção de estado de direito, ou seja, a idéia de que existem regras que antecedem e inspiram a atuação dos poderes constituídos, e que os cidadãos, sentindo-se lesados, podem reivindicar.

Curiosamente, no processo de democratização, os movimentos organizados expressaram seu repúdio ao autoritarismo através da idéia de participação. Em suas propostas para a Consutuição federal, como para diversas constituições estaduais e leis orgânicas, evidenciou-se a idéia de que os governos devem ser controlados através da presença da população no *Executivo*. Essa participação – sob a forma de conselhos, na maioria da propostas – teria a função de referendar, ou não, as políticas propostas, e, neste sentido, não era um mero órgão consultivo.

Essa crítica ao autoritarismo, produziu um modelo político que se traduzia não na divisão dos poderes, mas sim na ênfase ao Executivo. Paralelamente, a proposta colocou em questão as formas de representação tal como as conhecemos, e, em especial, a função do Legislativo: se a população participa diretamente do governo, qual o papel dos representantes? Além do mais, o modelo ignorou a divisão social do trabalho e pressupôs a população em permanente disponibilidade para a participação política, numa espécie de plantão cívico.

---

\* O autor é professor do IPPUR/UFRRJ.

Dada a diversidade da população urbana, e de suas demandas, é mais real pensar que suas reivindicações fossem primordialmente endereçadas ao Judiciário. O curioso, entretanto, é que os movimentos de contestação não conseguiram elaborar uma visão sobre o Judiciário, e nem propostas que facilitassem o uso dos remédios legais pela população.

Tal fato ancorou-se numa explícita descrença no Judiciário por parte das assessorias jurídicas aos movimentos populares. Essa descrença funda-se numa pressuposição de que a justiça é uma forma de dominação incapaz de atender a amplos setores da sociedade, e de resolver os conflitos a contento. Estes assessores identificam-se com uma corrente que vem sendo conhecida como direito insurgente (Carvalho, 1991). Muito embora advoguem sob os princípios do *uso criativo dos instrumentos legais*, as assessorias têm, cada vez mais, resolvido os conflitos no âmbito do Executivo. Exemplo disto são as lutas de terras urbanas, que deixam os processos de reintegração congelados, enquanto o Executivo procede com desapropriações para assentamento das pessoas (Carvalho, 1991).

De qualquer forma, findo o período autoritário, a visibilidade da dimensão legal é inegável – seja no tratamento da questão urbanística estrito senso (planos diretores), seja nas questões urbanas mais difusas, tais como a violência e a proteção ambiental. Tal visibilidade, todavia, não se traduzia em pesquisas, e nem em investimentos no âmbito dos programas de planejamento urbano; mas, cabe lembrar, refere-se à produção do Legislativo, nos diversos campos, e à implementação de políticas públicas pelo Executivo. O Judiciário permanece na sombra. Seu esquecimento constitui, também, um problema político e não só analítico. A meu ver, qualquer projeto de democratização deve passar pelo Judiciário e pela propalação da sentença. Se os juizes forem poupados da obrigação de decidir os conflitos, o Judiciário permanecerá sempre alheio às questões ditas sociais. Ora, os juizes devem ser obrigados a se confrontar com o efeito social de seus atos.

Este alheamento institucional das questões jurídicas urbanas torna-se cada vez mais difícil de se sustentar, já que os cursos de Direito começam a se voltar para esses temas, seja através de programas de Direito Urbano, seja através de disciplinas específicas em seus cursos regulares da graduação. Em decorrência de tal valorização acadêmica, a invisibilidade, até hoje vigente, tende a desaparecer.

### *Estudos urbanos:*

A geografia urbana, a economia urbana, a sociologia urbana e o urbanismo têm uma tradição de *estudos urbanos* entre os pesquisadores brasileiros. Uma fotografia sobre estes estudos está no banco de dados URBANDATA (Valadares, 1991). Esta tradição privilegiou determinados assuntos, como, por exemplo, estrutura urbana e metropolitana, estrutura econômica, habitação, processo de urbanização, sistema urbano, migrações, pobreza urbana, movimentos sociais etc.

Alguns temas, embora nitidamente urbanos, têm recebido pouca atenção. Dentre eles, destacam-se o Direito e a Justiça. A dimensão legal, muitas vezes, insinua-se nos trabalhos, sem merecer até agora, uma sistematização, e sem

conformar uma preocupação consolidada de pesquisas. Observa-se assim, nas investigações em curso, alguns temas recorrentes, tais como a propriedade urbanística, a formulação e implementação de legislação sobre uso do solo, os tributos, que convidam a um investimento mais sério. De diversas formas, as análises traduzem um certo ceticismo com relação ao Direito. A lei é empecilho para a implementação de política e, quando ela traduz interesses legítimos, não é implementada. Nesse sentido, os investigadores se aproximam dos assessores do direito insurgente.

Como este ceticismo não resultou em estudos específicos, ousou sugerir que ele aponta para uma direção rica a ser explorada pela pesquisa. Acredito que a dimensão da aplicação da lei e de sua eficácia poderá consubstanciar uma nova perspectiva de estudos, e que não poderá prescindir do aporte da área específica das ciências jurídicas.

Alguns temas já debatidos – que podem ganhar a denominação de emergentes neste âmbito dos estudos urbanos – permitem que a análise seja ampliada para contemplar a dimensão legal. Dentre eles, a regulamentação do uso do solo, a ecologia e a violência são alguns exemplos que pedem a consideração dos analistas.

### *Os temas emergentes*

Recentemente, os especialistas urbanos debruçaram-se sobre temas legais, de diversas formas, a propósito do movimento pela *reforma urbana* e a Constituição. As análises ressaltaram o caráter central dessa luta contra o centralismo político. Elas registram, ao mesmo tempo, a construção de uma nova cidadania através da participação popular na vida política, que apoiou-se não apenas na afirmação formal da igualdade, mas, sobretudo, na formulação de novos direitos que traduziam as necessidades da população, segundo os assessores jurídicos, em termos legais.

Assim, pode-se observar a emergência de reivindicações das associações de moradores das grandes cidades brasileiras, em termos de *direitos*: acesso ao solo, educação, saúde, saneamento, transporte. Neste sentido ainda, as lutas propunham uma gestão democrática da cidade, articulando questões até então isoladas tais como cidadania e espaço urbano.

Permanece, portanto, a questão sobre o Estado poder responder a tais demandas. A consubstanciação da função social da propriedade, por exemplo, através dos planos diretores, constitui, desde já, um tema de reflexão, tanto quanto a regulamentação dos novos instrumentos constitucionais, inclusive os de direito tributário, como na aplicação das normas nas políticas públicas, e no cotidiano da população.

Várias preocupações ecológicas, por outro lado, encontram eco nas investigações urbanas. Questões tais como a proteção de mananciais, tratamento de lixo, impacto de grandes obras sobre o meio urbano, esgotamento sanitário têm interessado aos especialistas há algum tempo, muito embora não tenham necessariamente sido vistas enquanto problema ambiental, ou de proteção da natureza. A elaboração da legislação municipal de proteção, e sua implementação através de investimentos e da fiscalização, está ainda para ser registrada de forma mais sistemática.

Alguns estudos, ainda, voltam-se para a população e registram diversos tipos de violência: grupos de extermínio, violência da polícia, contravenção, crime organizado. Os estudiosos, se algum consenso há, têm indicado o abuso de poder por parte da polícia. Tais registros, todavia, demandam uma investigação sistemática nesta área, que poderá explorar aspectos tais como a aplicação da legislação penal, o papel da polícia, num espaço sabidamente diferenciado.

### *As pesquisas existentes*

Poucas são as investigações existentes. Elas privilegiaram os conflitos de terra e, neste sentido, introduziram, na reflexão sobre lutas urbanas, as formas institucionais de solução de conflitos. Esses trabalhos tilizaram-se à perspectiva do paralelismo jurídico de Santos (1977). Sua pesquisa sobre a favela do Jacarezinho – que o autor chamou de Passárgada, na etnografia – é bastante conhecida. Uma investigação desenvolvida pelo Departamento de Pesquisa e Documentação da Seccional Rio de Janeiro da OAB, em 1986, trabalhou com os pressupostos teórico-metodológicos do paralelismo jurídico de Santos, e que lida com a idéia de que o direito não é singular (monismo), mas plural<sup>2</sup>. Os trabalhos de Moura (1990) e Falcão (1984) sobre ocupações de terras no Recife, e o de Rodrigues (1987) também têm a mesma filiação teórico-metodológica.

Polemizando com este recorte, investigando lutas de terras no Rio de Janeiro, entendo que o pluralismo reduz a justiça a uma dualidade Direito dominador – Direito dominado, e proponho a idéia de uma produção múltipla de “legalidades” na sociedade, que chamo de sensibilidades legais (Carvalho, 1990). Essas sensibilidades articulam as formas como os homens compreendem sua relação com a terra (que nem sempre é um direito), e os modos de resolução dos conflitos fundiários.

Alguns teóricos também têm trabalhado com a violência e a polícia, calcados em investigações de campo. Dentre eles destaco Zaluar (1983) e Lima (1988), seguindo a tradição do trabalho de campo antropológico, e ainda Coelho (1987), no campo vizinho da micro-sociologia.

### *Conclusão*

Não pretendo desenvolver um programa de pesquisas sobre a cidade, à maneira de Park. Meu intuito é apenas o de chamar a atenção para uma área disciplinar muito importante e para temas até então ignorados entre os estudiosos do urbano.

Ao identificar essa possibilidade de investigação, pretendo apenas contribuir para estender a interdisciplinaridade que caracteriza os programas de planejamento urbano, e ampliar o leque de um diálogo que se mantém, até agora, limitado a algumas disciplinas. Tal diálogo deve incluir a reflexão sobre a produção das leis. Quero, todavia, enfatizar, principalmente, que o Judiciário deve ser incluído nas investigações, seja em função do processo de democratização, que não pode prescindir dele, seja pela importância – decisiva – que ele tem na solução de conflitos – e que não tem recebido a devida atenção.

## NOTAS

<sup>1</sup> Nome usado por Santos (1977) para identificar a favela do Jacarezinho, onde o autor desenvolveu seu trabalho de campo, que resultou na proposta teórica do paralelismo jurídico.

<sup>2</sup> Para a doutrina que sustenta nosso ordenamento jurídico, o Direito é único, ou seja, é aquele sancionado pelo Estado. Durante a unificação dos Estados europeus, entretanto, algumas questões jurídicas emergiram quando diferentes ordenamentos, soberanos até a unificação, passaram a coexistir numa mesma organização política. Tais fenômenos foram estudados partindo do pressuposto da existência de uma pluralidade de direitos. Essa perspectiva caracterizou os trabalhos no âmbito da sociologia do direito entre nós.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CARVALHO, E.G. *Direito e necessidade*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1990. Dissertação de Mestrado.
- CARVALHO, E.G. Cidadania em horário integral. *Ciência Hoje*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 71, p. 50-52, 19. 1.
- CARVALHO, E.G. *Direito Insurgente*. Salvador: ANPUR, 1991. Trabalho apresentado no IV- Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR).
- COELHO, E.C. *A oficina do diabo*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1987.
- LIMA, R.K. de. *Cultura jurídico-política e modelo de controle social: o processo penal em uma perspectiva comparada*. Campos do Jordão: ANPOCS, 1988. Trabalho mimeografado apresentado no XII<sup>o</sup> Encontro Anual da ANPOCS.
- MOURA, A.S. *Terra do Mangue*. Recife, Massangana, 1990.
- RODRIGUES, J.A.S. *Cultura da violência: um estudo de caso*. Campos do Jordão: ANPOCS, 1987. Trabalho mimeografado apresentado no XI<sup>o</sup> Encontro Anual da ANPOCS.
- SANTOS, B.S. The law of the oppressed: the construction and reproduction of legality in Pasargada. *Law and Society Review*, v. 12, 1977.
- VALADARES, L.P. et al. *1001 teses sobre o Brasil urbano*. Rio de Janeiro, URBANDATA, 1991.
- ZALUAR, A. *A máquina e a revolta*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

## RESUMO

O artigo fala do papel das questões jurídicas, no tratamento da problemática urbana. Visa preencher uma lacuna, pois que, durante o regime autoritário, as atenções voltaram-se, predominantemente, para os poderes Executivo e Legislativo. Propõe, ainda, uma discussão acerca do aspecto legal entre as disciplinas que tratam do urbano.

## ABSTRACT

The article talks about the juridical questions role in the urban problem. It aims at filling a gap, as far as, during the authoritarian regime, all the attention turned, predominantly, to the Executive and Legislative powers. It also suggests a discussion on the legal aspect, among the disciplines which deal with the urban.

## Homenagem a Eduardo Guimarães Carvalho

Perdemos um amigo, um colega. O IPPUR perde um profissional que muito contribuiu para a sua construção. Nem todos perceberam a lealdade, a competência e a lucidez com que atuou entre nós. Talvez porque seu jeito mineiro, discreto, pouco afeito às disputas, não tenha permitido que seu trabalho ganhasse a visibilidade que merecia. Em seu nome, gostaríamos de assinalar o legado que nos deixou.

### *Ligação do IPPUR com a Sociedade*

Advogado, arquiteto, entrou no ainda PUR como aluno, em 1985, trazendo a experiência de alguns anos de militância junto à Pastoral de Favelas. Quando esta se desfez, por volta de 1988, tentou trazer todo o grupo para o IPPUR, como forma de continuar o trabalho de assessoria aos movimentos sociais. Não sendo possível esta solução institucional, fundou com os amigos O Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Ribião – CDEBR com o qual fizemos um convênio de colaboração, e através dele trouxe para o IPPUR alguns projetos que abriram entre nós o trabalho de assessoria. Um antigo objetivo nosso, cujos primeiros passos foram dados através de Eduardo.

Os dois projetos que instauraram o trabalho de assessoria no IPPUR tiveram a iniciativa de Eduardo. O projeto “Chácara do Céu”, que deu subsídio aos moradores numa ação de usucapião, realizado em colaboração com o CDEBR, o segundo, um projeto de assessoria à população atingida pela construção de barragens projetadas no Vale do Paraíba, no Rio de Janeiro. Demanda formulada ao CDEBR e trazida ao IPPUR por Eduardo.

Por estes dois projetos, Eduardo tornou-se bolsista do IPPUR, pela UFRJ. O trabalho de assessoria pôde então se consolidar, surgindo outras iniciativas como a assessoria ao movimento de legalização dos loteamentos da Zona Oeste e à Federação das Associações dos Moradores de São João de Meriti na elaboração de uma proposta de Plano Diretor.

### *Trabalho Intelectual*

Sua tese, publicada sob o título *O Negócio da Terra*, lançada pela editora da UFRJ, terceira tese publicada pelo IPPUR, constitui-se numa fecunda contribuição para o nosso campo de conhecimento. Ela tem duas marcas maiores: o rigor e a originalidade, qualidades absolutamente fundamentais na produção intelectual e que certamente foram decisivas para que o Conselho Editorial da nova Editora da UFRJ decidisse lançá-la como sua primeira publicação.

Tendo conseguido descrever, por dentro, um conflito social e jurídico gerado pela invasão de terrenos pertencentes ao então IAPAS, descrição esta que revela a argúcia do antropólogo e a imaginação do sociólogo, e do qual participou como assessor de Pastoral, deixa-nos algumas questões, políticas e intelectuais, da maior pertinência.

Nos últimos tempos, observa-se, no Brasil, a emergência de uma nova dimensão do conflito social urbano, uma vez que as lutas sociais pelo direito à cidade não se expressam mais nos pares movimento *versus* poder Executivo e reivindicação *versus* cooptação. Nos anos 80, sobretudo com o processo constituinte, ocorreram a expansão e a consolidação da esfera jurídica, como novo campo de luta pela cidadania, gerando novas dualidades, a saber: movimento *versus* poder Judiciário e direito *versus* necessidade. Eduardo nos aponta, através de seu estudo, que está em gestação uma nova questão, ou seja, a questão judiciária, não apenas pela existência de uma nítida inadequação do sistema jurídico brasileiro às novas noções sociais de Direito, elaboradas e legitimadas nas lutas, mas também pela inexistência de qualquer controle social sobre este poder.

Por isso mesmo, e esta, a segunda questão que nos deixa, ganha relevo o outro papel – um ator chamado assessor do movimento, que aqui poderíamos também chamar de planejador crítico, de esquerda, etc. Em sua tese, embora na dupla condição de sujeito e objeto de conhecimento, Eduardo nos deixa uma inquietante reflexão sobre o sentido e efeito da intervenção deste ator, que com a multiplicação das chamadas ONG's tornou-se uma profissão. Despachantes dos movimentos ou educadores cívicos do povo? Em sua crítica, Eduardo recupera a importância deste trabalho na construção de uma ordem social mais justa, antes de mais nada, como técnicos competentes na tradução das reivindicações daqueles cujo acesso à cidadania está bloqueado, e na transformação democrática da prática judiciária.

Esse é o legado intelectual que Eduardo nos deixa e que devemos reconhecer e desdobrar: que é possível ser um intelectual rigoroso e crítico com a sua própria prática e, ao mesmo tempo, engajado na luta social do seu tempo; que é possível um processo coletivo de conhecimento e de ação, fundado na lealdade, na fraternidade e na paixão pela vida.

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Luciana Correa do Lago

Adauto L. Cardoso

Roberto Pechman

## DEBATES

### **Organizações não-governamentais: os novos agentes do desenvolvimento\***

Bishwapgal Sanyal\*\*

Tradução:

Dulce Portuho Maciel

Maria del Carmen Sacassa Gutierrez

#### *Introdução*

É comum a afirmação de que as políticas voltadas para as populações pobres requerem práticas de “desenvolvimento a partir de baixo”. Essas, por sua vez, exigem o concurso de organizações não-governamentais, cujas prioridades organizacionais e formas de atuação são diametralmente opostas às das instituições “de cúpula”. Segue-se a argumentação de que, diferentemente das instituições estatais e das empresas privadas que presumidamente são dirigidas seja pelas necessidades de controle social, seja pela obtenção de lucros, as ONGs estão supostamente interessadas, antes de tudo, no desenvolvimento da comunidade. E nesse esforço, as ONGs, ao contrário do Estado, não se apoiam em forças coercivas e também não adotam procedimentos visando lucros, como é o caso das empresas. Ao contrário, as ONGs contam exclusivamente com as uniões de solidariedade entre membros da sociedade civil, que foram alcançadas através de formas descentralizadas de administração, sustentadas pela participação voluntária local.

Um segundo pressuposto, consoante com o primeiro, era de que, para serem verdadeiramente efetivas, as ONGs deveriam funcionar de modo independente, tanto das instituições estatais como das empresas. A necessidade de sua autonomia foi discutida da seguinte forma: primeiro, se viessem a trabalhar articuladamente com o Estado, eventualmente poderiam ser controladas ou cooptadas por ele, perdendo assim sua legitimidade e efetividade; com empresas privadas, veriam-se influenciadas pelas motivações do lucro, o que ocasionaria uma degeneração nos vínculos solidários da comunidade, transformando-os em relações de troca, baseadas no mercado; finalmente, essa autonomia, tanto em relação às instituições estatais como às empresas, encorajaria sua auto-suficiência, auto-dependência e inovação social, aumentando as possibilidades de auto-reprodução dessas formas institucionais com base no povo (*grassroots-based*).

---

\* Trabalho apresentado pelo autor quando de sua visita ao IPPUR, em 1992. Refere-se basicamente às ONGs no contexto específico da Índia.

\*\* Professor do M.I.T. (E.U.A.).



### *Superioridade das ONGs sobre as Instituições Estatais*

Havia outras razões pelas quais as ONGs eram tidas como melhor equipadas que as instituições estatais para promover o “desenvolvimento a partir de baixo”. As razões, que vamos enumerar em seguida, não só enfatizavam as qualidades positivas das ONGs, como também insinuavam que as instituições estatais careciam de todas essas qualidades. De fato, a crítica sobre as instituições estatais, que se encontrava implícita na exaltação das ONGs, ia mais além: para cada qualidade positiva das ONGs, as instituições estatais eram reatadas como portadoras de uma qualidade negativa. Essa imagem “mocinho/bandido” (*good guy/bad guy*), das ONGs e do Estado, serviu bem aos interesses das primeiras: conferiu-lhes uma identidade completamente distinta daquela atribuída ao Estado – uma identidade que elas usaram, efetivamente, para a mobilização de recursos de comunidades doadoras nacionais e internacionais, que se achavam desiludidas com o desenvolvimento dirigido do alto, pelo Estado.

Destacam, pelo menos, cinco argumentos em favor das ONGs:

(i) Em razão do seu pequeno tamanho, as ONGs eram menos burocráticas em suas operações do que o Estado; e, sendo assim, elas podiam ser mais adequadas ao atendimento de necessidades especializadas, mais eficientes nas operações, e mais inovadoras em suas respostas aos problemas locais.

(ii) Devido à sua base local, as ONGs estavam mais próximas do “povo” e compreendiam melhor suas necessidades. Nesse argumento, estava implícita a suposição de que líderes e voluntários das ONGs pertenciam à localidade, mas não se vinculavam nem à elite local nem aos agentes governamentais locais conhecidos como corruptos e ansiosos pela apropriação dos benefícios advindos dos esforços pelo desenvolvimento. Conuárias a tais possibilidades, as ONGs envolviam o “povo” em seus processos de decisão e encorajavam a participação aberta dos pobres, tanto na concepção, como na execução de projetos de desenvolvimento de baixo para cima (*bottom-up*). Em contrapartida, isso fazia das ONGs representantes do “povo”, que geralmente carece de qualquer controle sobre seus governos.

(iii) Em razão do profundo conhecimento das ONGs acerca de recursos locais e tecnologia nativa, elas podiam identificar soluções inovadoras e baratas para enfrentar os problemas locais, sendo também melhores que o governo em aprender com seus próprios fracassos e erros. A reduzida área de sua atuação, a natureza descentralizada e de baixo para cima de seus processos internos de decisão, e o profundo envolvimento dos voluntários produziam a flexibilidade exigida para uma rápida aprendizagem organizacional. Todas essas qualidades contrastavam, nitidamente, com as da rígida e gigantesca burocracia, que impunha soluções de cima para baixo, e que nunca aprendeu com seus erros colossais.

(iv) Devido à sua dissociação do Estado e das empresas, as ONGs não eram coercivas, nem perseguiam lucros. Antes, elas estavam ge-

nuamente interessadas em elevar a consciência política e em melhorar as condições econômicas do "povo". Esse duplo objetivo exigia projetos abrangentes, concebidos para aliviar a pobreza econômica e a falta de poder político, resultantes de uma série de fatores interligados. As ONGs seriam particularmente qualificadas para a administração de projetos integrados, porque, diferentemente dos ministérios de governo, por natureza setorializados, as ONGs atuam a partir de uma concepção global, multi-setorial, de desenvolvimento.

(v) Embora funcionassem autonomamente, em relação ao Estado e aos partidos políticos, as ONGs podiam neutralizar o efeito regressivo das políticas governamentais, influenciando na implementação de tais políticas a nível local. O pressuposto subjacente a esse argumento era de que as políticas governamentais, geralmente mal elaboradas e igualmente mal implementadas, podiam ser repelidas a nível local, não pela oposição de partidos políticos, mas pelos grupos de solidariedade liderados pelas ONGs. Tal oposição a nível local, eventualmente poderia aumentar a sensibilidade dos planejadores do governo para as necessidades e limitações locais, e talvez eles também, a longo prazo, pudessem incorporar essa "aprendizagem por oposição" na formulação de melhores políticas.

### *Os Limites das ONGs*

Depois de cerca de quinze anos e de mais de mil projetos, o impacto econômico do método *de baixo para cima* tem sido marginal. Salvo poucas exceções <sup>(1)</sup>, esses projetos, nem proporcionaram oportunidades de emprego e obtenção de salários a um grande número de pessoas, nem foram capazes de aumentar significativamente a renda dos poucos afortunados que receberam empréstimos com facilidade. São muitos os obstáculos ao êxito desses projetos. O principal, todavia, tem sido a falta de demanda para bens e serviços produzidos por pequenos empreendimentos, que contou com a contribuição do baixo nível de crescimento da economia como um todo, na maioria dos países em desenvolvimento, durante a última década. Essa conexão entre o desempenho econômico global de um país e os projetos chamados de *baixo para cima*, entretanto, nunca foi considerada pela maioria dos proponentes do desenvolvimento a partir de baixo, em parte, porque supunham que a economia de "topo" (*at the top*) não estava vinculada à economia da "base inferior" (*at the bottom*).<sup>(2)</sup> E, os poucos que acreditavam existir tal relação, argumentavam que ela resultava na exploração dos pequenos produtores, localizados na parte inferior da economia e que, portanto, não deveria ser promovida.<sup>(3)</sup>

O impacto político desses projetos tem sido ainda menos notável que o seu impacto econômico. Embora os grupos de solidariedade tenham funcionado razoavelmente bem, em muitas circunstâncias, eles serviram principalmente como grupos de pressão social, para garantir a resutuição de empréstimos, por parte de seus membros.<sup>(4)</sup> Não houve nenhum caso de meu conhecimento, em que os grupos de solidariedade tenham funcionado como organismos políticos, unindo-se para pressionar qualquer elite ou governo local. Isso é verdadeiro

também para os poucos projetos economicamente bem sucedidos, como foi o caso do Grameen Bank.<sup>(5)</sup>

A falta de impacto político dos projetos *de baixo para cima* pode ser atribuída a pelo menos duas causas. Primeiro, para serem implantados com êxito, os projetos freqüentemente requeriam o apoio da elite local, cujo poder político não podia ser desafiado. Em vários casos, a elite local pode capturar alguns dos benefícios dos projetos, em troca de seu apoio. Segundo, esta não poderia ser enfrentada, porque as ONGs que implementavam tais projetos, usualmente não tinham vínculos institucionais com os partidos políticos ou com o governo, o que não foi um descuido da parte das ONGs. Como mencionei antes, tais vínculos foram evitados, uma vez que poderiam reduzir a autonomia das ONGs e, conseqüentemente, a efetividade de sua ação; vínculos com partidos políticos corruptos e oportunistas, poderiam comprometer tanto os fins como os meios do e para o desenvolvimento. Mas, a falta de vínculo com o partido político dominante – ou, de resto, com qualquer partido – deixa as ONGs sem nenhum suporte político e, conseqüentemente, torna-as mais vulneráveis a chefes políticos locais e a homens fortes (*strongmen*).

Outro fator que contribuiu para a vulnerabilidade política das ONGs foi sua inabilidade para cooperar umas com as outras. Isto é particularmente surpreendente, uma vez que as ONGs foram concebidas para representar modelos de cooperação. Na realidade, entretanto, as ONGs tornaram-se extremamente competitivas umas com as outras, e raramente formaram vínculos institucionais entre si. Isso decorreu, sobretudo, da dependência delas em relação a doações e concessões, o que levou cada ONG a proclamar a sua própria organização como a mais efetiva na ajuda aos pobres. Em apoio a tais declarações, cada uma tentava demonstrar, à comunidade doadora, como ela havia, sozinha, alcançado sucesso na concepção e implementação de projetos inovadores.

A ausência de cooperação entre as ONGs, e também a sua indisposição para estabelecer vínculos institucionais com o governo, limitaram enormemente o impacto de suas atividades. Quando muito, seus esforços produziram pequenos projetos isolados, que requeriam apoio institucional necessário para sua reprodução em grande escala. As ONGs foram particularmente eficientes no manejo de pequenos projetos, fora do alcance oficial; isso, muito embora elas próprias reconhecessem que somente se sua escala de operações fosse expandida, poderiam produzir um impacto significativo sobre o problema que desejavam resolver.

A maioria das ONGs tentou resolver esse dilema, não por meio da cooperação com outras, mas pela expansão de suas próprias operações. Nesse processo, elas perderam as vantagens comparativas de serem pequenas, e se concentraram em uma única atividade ou localidade geográfica. Tipicamente, elas se desmoronaram quando a escala e ordem dos problemas tornaram-se incontroláveis, ou quando os líderes originais foram desafiados por outros, que se separaram da organização familiar, levando consigo alguns dos seus melhores quadros. Isso, por sua vez, tornou a cooperação entre ONGs ainda mais difícil, minadas, desse modo, na sua habilidade para criar uma forma institucional unificada, de base ampla e independente do governo.

Houve outras pequenas surpresas para os proponentes das ONGs, os quais as haviam concebido como condutoras, a partir de baixo, de uma estratégia alternativa para o desenvolvimento. Estas surpresas, que relaciono a seguir, levantam questões acerca da validade das suposições em relação às ONGs – particularmente, suas forças *vis-à-vis* do governo. Gradualmente, tornou-se claro, inclusive para os que defendiam ferrenhamente as ONGs, que a imagem completamente contrastante mocinho/bandido, das ONGs e do Estado, era incorreta: na realidade, nem todas as ONGs são inteiramente boas, nem o governo é totalmente mau. Essa avaliação, mais complexa e sofisticada intelectualmente do que as amplias generalizações da década anterior, resultou das seguintes constatações:

(1) As prioridades que guiaram a ação das ONGs – isto é, presteza nas respostas, equanimidade nos interesses, eficiência e responsabilidade – não eram tão diferentes das do governo, pois, na realidade, os projetos administrados pelo governo tinham as mesmas prioridades. Havia uma diferença, entretanto, na ênfase que as ONGs e os governos davam a essas prioridades. As ONGs, geralmente, estavam mais preocupadas com a rapidez nas respostas e com a eficiência, enquanto que os projetos do governo consideravam a equidade e a responsabilidade mais seriamente.

O que explicaria essa composição dos parâmetros de ênfase? Primeiro, as ONGs estavam sendo pressionadas pelos doadores a mostrar resultados rapidamente, porque estes estavam relutantes em se concentrar na tarefa mais difícil, que seria a de prestar assistência aos mais pobres, entre os pobres. Em outras palavras, embora as ONGs estejam geralmente interessadas nos pobres, raramente criam projetos dirigidos àqueles de mais baixa renda. A responsabilidade por esses grupos é geralmente deixada a cargo do governo, enquanto as ONGs concentram-se em grupos colocados ligeiramente acima dos de baixíssima renda. Segundo, apesar de as ONGs darem a impressão de serem mais responsáveis para com o povo, na realidade adotam poucos procedimentos típicos do poder público, no sentido de assegurar, para si, maior grau de responsabilidade. A ausência de tais procedimentos não é necessariamente ruim; de fato, isso permite flexibilidade nas operações e também aumenta a eficiência dos projetos. Ultimamente, todavia, a comunidade doadora tem exigido maior grau de responsabilidade por parte das ONGs, em relação aos gastos dos projetos; e, não surpreendentemente, as ONGs têm resistido a essa exigência, com base na afirmação de que a atenção dedicada a detalhes menores toma-lhes tempo, em prejuízo de suas mais importantes atividades.

(ii) Uma segunda constatação surpreendente a respeito das ONGs – particularmente daquelas que, de algum modo, obtiveram êxito na assistência a grupos de baixa renda – é que elas foram dirigidas por indivíduos de alta posição na escala social, com fortes vínculos – embora informais – com a burocracia, partidos políticos e outras instituições “de cúpula”. Ademais, esses líderes não optaram por fazer oposição a qualquer política estatal, pelo contrário, foram muito hábeis em usar políticas e programas de governo existentes, para reforçar

suas próprias organizações. Na Índia, por exemplo, uma ONG chamada SEWA (Self Employed Women's Association) ajudava na distribuição de pequenos empréstimos de bancos governamentais; porém, todas as famílias beneficiadas através da assistência da SEWA, tinham que se tornar membros daquela organização.

O caso da SEWA, que é provavelmente uma das ONGs de maior êxito na Índia, leva-nos a uma outra conclusão interessante: que os esforços de base bem sucedidos não se fundamentam, necessariamente, em novas e inovadoras idéias, mas, em idéias relativamente velhas, que podem ter sido inventadas e utilizadas até mesmo pelo governo, infrutiferamente, em outro contexto. Ainda mais, na admissão de projetos de base, as ONGs bem sucedidas não adotaram um estilo de ação totalmente diferente do usado pelo governo. Em outras palavras, estas não seguem apenas uma sistemática descentralizada e participativa: seu êxito deveu-se à habilidade em mesclar centralização e descentralização de decisões, cooperação e competitividade, participação em certos aspectos e muito pouca participação em outros, nos seus projetos beneficentes.

(iii) Contrário à afirmação de que as ONGs estão corretas em adotar um enfoque integrado e multi-direcionado para aliviar a pobreza, aquelas de maior êxito, com uma ou duas exceções, concentraram seus esforços em uma única atividade. Proposição: ao invés de se envolverem em atividades múltiplas, tais como distribuição de créditos, treinamento, conscientização, e assim por diante, as ONGs que geralmente tiveram sucesso em atingir um elevado número de famílias pobres, realizaram uma única tarefa – sobretudo, a distribuição de créditos. E, mesmo em casos excepcionais – tal como no da BRAC, em Bangladesh – em que uma ONG adotou uma estratégia multi-direcionada, unidades individuais, dentro dessa, responsabilizaram-se por tarefas separadas e muito bem definidas. A coordenação dessas unidades distintas, freqüentemente exigia uma estrutura interna multi-escalonada, com alto grau de centralização na tomada de decisões no nível mais elevado.

Um tópico relacionado: as ONGs bem sucedidas raramente começaram por atividades múltiplas; e, aquelas que expandiram suas operações, geralmente o fizeram com a finalidade de absorver doadores de fundos, ou de obter vantagens de programas governamentais, que proporcionassem uma fonte de recursos relativamente previsíveis para si. Muito se tem escrito acerca do estilo competitivo dos doadores do Norte, no recolhimento de fundos para “projetos inovadores”, e a influência que exercem sobre a natureza das atividades das ONGs no Sul, sobre o que não vou insistir aqui. Quanto ao papel do Governo, influenciando as atividades das ONGs, uma pesquisa recente sobre o tema demonstrou que, contrário à retórica usada pelas ONGs – de autonomia, auto-confiança e auto-suficiência – muitas delas contam, pesadamente, com múltiplas concessões de variadas agências governamentais, e que a estrutura de seus programas qualifica-se segundo tais concessões. Isto é particularmente verdadeiro em relação à Ásia e à África; na América Latina, após

o colapso dos regimes autoritários, isso também vem se tornando uma tendência.

### *A Relação sinérgica entre as ONGs e o Estado*

Embora grande parte da literatura sobre o planejamento do desenvolvimento, produzida na década de 1980, retrate as ONGs e o governo como detentores de qualidades opostas e recomende a manutenção das ONGs à maior distância possível do governo, na realidade, a experiência do relativo sucesso das ONGs indica que elas estiveram trabalhando em relação bem estreita com entidades governamentais. Essa constatação, agora reconhecida, inclusive pelas próprias ONGs, acrescentou um novo elemento à retórica costumeira do “desenvolvimento de baixo para cima”. Anuncia-se que o desenvolvimento não flui do “topo”, para baixo, nem tão pouco se irradia a partir da “base”. O desenvolvimento requer uma sinergia entre o “topo” e a “base”: um esforço cooperativo entre o governo e as ONGs, cada qual com uma vantagem comparativa diferente no processo de desenvolvimento. E as empresas privadas – tanto as grandes como as pequenas, as de “topo” como as da “base inferior” da economia – também necessitam ser integradas com o governo e as ONGs, para que seja criada a sinergia exigida para o desenvolvimento de base ampla. As empresas proporcionam um terceiro elemento de força para o desenvolvimento de esforços: diferentemente do governo e das ONGs, elas dirigem a sensibilidade do esforço pelo desenvolvimento para as preferências de consumidores e produtores, e injetam um senso de “disciplina de mercado” na organização desses esforços.

Nos anos de 1980, a tríplice aliança entre governo, ONGs e empresas privadas foi rara. Nas situações em que ocorreu, teve alcance restrito na geração de uma dinâmica acumuladora positiva. Mesmo assim, para nossos propósitos, talvez seja importante revisar estes casos excepcionais. Embora não sejam amostras representativas dos esforços para o desenvolvimento da década de 1980, enquanto exceção, podem proporcionar alguma luz sobre a nossa ainda limitada compreensão quanto ao processo geral de desenvolvimento sócio-econômico. É por essa razão que vamos narrar, em seguida, de modo breve e esquemático, três exemplos dessa aliança tríplice entre governo, ONGs e empresas.

### *O Banco Grameen em Bangladesh*

Embora na literatura relativa ao desenvolvimento o êxito do Banco Grameen, em Bangladesh, seja atribuído somente ao esforço do Dr. Muhammad Yunus e sua organização de base ampla, esse banco é um excelente exemplo de aliança tripartite, entre governo, empresas privadas e uma ONG. A origem do banco Grameen remonta a 1976, quando o Dr. Yunus e seu colega, o Dr. H.I. Laiftee, retornando dos Estados Unidos, deram início a uma pequena organização, com a finalidade de conceder empréstimos a vinte e cinco agricultores pobres do Distrito Chittagong, em Bangladesh. Eles tinham como base institucional, naquela época, o Departamento de Economia da Universidade de Chittagong, claramente uma instituição de “cúpula”, que proporcionava

não apenas legitimidade, mas também uma fonte segura de recursos a esses dois organizadores. Além do mais, o Dr. Yunus foi capaz de convencer um banco local a conceder empréstimos de pequena monta aos vinte e cinco agricultores, não pelo fato de estar conduzindo um esforço de base ampla, mas porque sua família tinha uma longa e bem reputada relação com o banco, onde, naquele tempo, seu pai conservava, regularmente, volumosa soma de dinheiro em depósito.

Esse relacionamento próximo entre o Dr. Yunus e o banco, entretanto, não afetou a taxa de juros cobrada pelos empréstimos. O banco havia insistido, e o Dr. Yunus concordara, que os tomadores de empréstimo teriam que pagar as taxas de juros vigentes no mercado. Isto conferiu uma espécie de disciplina de mercado aos modos de utilização dos fundos, pelos agricultores. Com a supervisão rigorosa do Dr. Yunus sobre suas atividades, os agricultores foram capazes de aumentar sua produção e devolver os empréstimos a tempo. A escala de operações expandiu-se significativamente quando o governo de Bangladesh provisionou o banco com assistência técnica e com fundos para empréstimos a um grande número de pobres (famílias sem-terra). A taxa de juros foi mantida ao nível do mercado, e o Dr. Yunus deu continuidade a sua supervisão aos beneficiários do projeto, mediante a insistência em que eles comessem a economizar seus lucros, tendo em vista futuros investimentos. Quando a escala de operações se expandiu, o governo de Bangladesh criou um novo banco, denominado Grameen Bank, para proporcionar créditos que permitissem um determinado aumento no número de clientes pobres assistidos.

### *Proshika em Bangladesh*

Uma forma similar de cooperação entre o governo de Bangladesh e uma ONG, chamada Proshika, proporcionou êxito a um outro esforço para aliviar a pobreza. Nesse caso os pobres (agricultores sem-terra) foram reunidos pela Proshika e encorajados a adquirir bombas d'água, que seriam usadas na irrigação, sob pagamento, a fazendas de grande e médio portes. Esse projeto teve sucesso por duas razões. Primeiro, o governo de Bangladesh determinou aos bancos privados a concessão de um crédito-em-especie aos pobres (agricultores sem-terra), este também estabeleceu uma elevada tarifa para a aquisição privada de bombas d'água, a fim de dissuadir os médios e grandes fazendeiros de comprarem suas próprias bombas. Por outro lado, o tamanho das glebas desses fazendeiros não era suficientemente grande para permitir a aquisição dessas bombas para uso individual. Segundo, a Proshika não só organizou os agricultores sem-terra, como também realizou um estudo cuidadoso sobre as possibilidades do mercado para o uso daqueles equipamentos. O estudo indicou que a introdução da cultura altamente produtiva de certas variedades de grãos havia criado uma grande demanda por irrigação, que não podia ser atendida pelo sistema convencional de abastecimento de água. Quando a Proshika organizou os agricultores sem-terra em pequenos grupos, e os encorajou a pedir empréstimos bancários, esse estudo converteu-se em uma efetiva ferramenta de convencimento aos bancos, de que os empréstimos concedidos poderiam ter retorno. Esta compreensão astuta sobre o modo como operam as

instituições de crédito, somada a uma correta política governamental e ao esforço da ONG, produziu, para as famílias sem-terra, um aumento significativo do nível de renda.

### *(iii) Associação de Mulheres Auto-Empregadas na Índia*

A Associação de Mulheres Auto-Empregadas (SEWA) é uma das três ONGs de maior êxito na Índia. Seu sucesso é comumente atribuído à liderança excepcional da Sra. Ela Bhatt, uma gandhiana conhecida por ter criado a SEWA, contrariando o desejo de uma poderosa liga comercial de trabalho organizado fortemente vinculada ao Governo. Mas, quando examinada cuidadosamente, a história do nascimento, crescimento e sucesso da SEWA apresenta-se mais complicada, e também mais fascinante, que a atribuída a essa organização pelo saber convencional. O exame indica que a SEWA trabalhou em estreito vínculo com o Governo, por mais de uma vez, durante seus dezessete anos de existência, e, como resultado disso, teve uma significativa influência na política de Governo, em relação às mulheres pobres auto-empregadas. Há considerável evidência da cooperação SEWA-Governo: a SEWA trabalhou com bancos nacionalizados, distribuindo créditos subsidiados a mulheres pobres; por outro lado, o governo adquiria artesanatos feitos por membros da SEWA e os vendia em lojas administradas por ele e, ainda, hospitais e prisões governamentais regularmente compravam vegetais de vendedores da SEWA. Por sugestão da SEWA, o governo criou um sistema nacional de auxílio maternidade para mulheres pobres; similarmente, o governo apoiou um sistema de seguro de vida para mulheres auto-empregadas.

Nas narrativas popularizadas sobre o sucesso fenomenal da SEWA, o Governo da Índia jamais recebe qualquer crédito.<sup>(7)</sup> Pelo contrário, a impressão criada é de que o governo participava somente porque fora forçado a ceder, diante das persistentes reivindicações da SEWA. Porém, a evidência não oferece base a essa imagem simplista “mocinho/bandido” da SEWA e do governo indiano. Por exemplo, a disputa da SEWA pelas peças de roupa usada com maior valor para membros seus, que as vendiam a comerciantes privados, teve êxito, em parte, porque contou com o forte apoio de um ministério de Estado. De modo similar, o Governo respondeu positivamente às reivindicações da SEWA, tornando os planos nacionais de cinco anos mais adequados às necessidades especiais das mulheres pobres auto-empregadas. Além do mais, foi o governo central que criou uma comissão nacional para investigar os problemas das mulheres auto-empregadas e convidou a Sra. Ela Bhatt, dirigente da SEWA, para participar da comissão. Na comunidade dessa ONG, na Índia, a criação da comissão nacional é geralmente contada como uma conquista da Sra. Ela Bhatt, o papel do Governo, criando a comissão, é relegado como um mero jogo político por parte do então primeiro-ministro, para capturar a consideração das mulheres pobres.

### *A busca de autonomia cooperativa: a agenda de novas pesquisas*

A despeito das críticas crescentes ao governo e do concomitante aumento da popularidade das ONGs, durante as décadas de 1970 e 1980, tornou-se evidente, recentemente, que sem algum tipo de envolvimento estatal, os esfor-



ços desenvolvimentistas das ONGs, embora bem intencionados, não poderiam vicejar. Muito embora os defensores ferrenhos das ONGs advogassem sua autonomia absoluta e desvinculação do governo, eles começaram a insistir em que as ONGs *deveriam* trabalhar conjuntamente com o governo. Não houve, entretanto, qualquer reconhecimento, da parte deles, quanto à função de suporte desempenhada pelo governo para que algumas ONGs alcançassem êxito. A discussão relativa à cooperação com o governo ainda repousava numa retórica anti-governamental. Isso era exposto do seguinte modo: as ONGs não tiveram êxito na geração do desenvolvimento de base ampla e sustentável, por seus esforços positivos, a nível micro, que foram afetados adversamente, e por políticas governamentais errôneas, a nível macro. Para obter êxito, a argumentação prosseguia; as ONGs deveriam influenciar as políticas a nível macro, e isso exigiria que elas trabalhassem próximas aos patamares mais elevados de decisão política, limitando as suas atividades no que se refere aos pobres.

O que esperavam as ONGs, de um trabalho frutífero com o governo – o objetivo era receber suporte do governo, como nos três exemplos mencionados atrás, ou reformar as políticas governamentais?

Uma escola de pensamento no campo do planejamento para o desenvolvimento, subscrita principalmente por economistas, argumenta que o governo e as ONGs deveriam trabalhar de modo a que se pudesse aproveitar, ao máximo, as suas diferentes vantagens comparativas. Por exemplo, supõem-se que o governo seja melhor preparado para a formulação de políticas e que tenha máquina administrativa para a implementação de projetos e políticas em grande escala. Embora as ONGs careçam dessas condições, sua força reside na habilidade que possuem para capturar cidadãos que se encontram fora de alcance do governo. Elas são melhores que o governo, no cumprimento de compromissos assumidos com os cidadãos e na obtenção de sua participação no processo de desenvolvimento, mediante engajamento deles num processo de aprendizagem. As ONGs opõem-se às regras rígidas, estruturalmente hierarquizadas, que são as preferidas pelo governo. Os esforços para o desenvolvimento deveriam tomar como base o aproveitamento e combinação das vantagens comparativas de ambos os tipos de instituição, e, também, das pertencentes ao setor econômico privado, para assim se obter o máximo de retorno no uso de recursos públicos e privados.

O problema com o método das vantagens comparativas é o de ser normativo na sua orientação. Ele prescreve como *deveriam* atuar e interagir os três tipos de instituição, não explica como elas atuam de fato, e porque não atuam do modo como deveriam. Essa deficiência do método das vantagens comparativas tornou-se clara para mim, pela primeira vez, no transcorrer de uma pesquisa sobre o relacionamento Governo-ONG, em Bangladesh. Concluímos, como resultado de extensas entrevistas, tanto com funcionários do governo quanto com líderes de ONGs, que o relacionamento Governo-ONG em Bangladesh, naquele momento histórico particular, poderia ser qualificado como de cooperação antagônica, marcada, mais nitidamente, pelos diferentes interesses institucionais do momento, do que por suas vantagens comparativas. Pude observar, também, que os interesses de ambos os grupos mudavam ao

longo do tempo, em resposta a transformações ocorridas na estrutura econômica, no âmbito institucional de leis e regulamentos e, ainda mais importante, no processo político nos níveis local e nacional.

Uma segunda deficiência do método de vantagens comparativas é que ele leva em conta apenas um aspecto da dinâmica inter-institucional: principalmente, como cooperam as instituições de governo e as ONGs. Porém, um outro aspecto, igualmente importante da dinâmica inter-institucional, gera uma demanda virtualmente oposta: a necessidade das instituições de serem relativamente independentes umas das outras, o que pode exigir alguma forma de distanciamento entre elas. Assim, a questão importante é: que conjuntos de estratégias devem ser adotados para cada tipo de instituição, no sentido de se atingir o objetivo, duplo e contraditório, da cooperação com autonomia? Esta questão-chave não pode ser respondida, adequadamente, tomando-se como base as teorias de vantagens comparativas.

### *Uma pesquisa estratégica em duas partes*

Para se compreender a tensão dialética da cooperação com autonomia, entre o governo e as ONGs, deve-se examinar as estratégias adotadas por ambas as instituições, porque as estratégias escolhidas por uma delas (digamos, uma ONG), para alcançar equilíbrio entre a autonomia e a incorporação, deve influenciar e, ao mesmo tempo, ser influenciada pelas estratégias adotadas pela outra (o governo, no caso). O significado disso, para a pesquisa estratégica, é que para compreender as estratégias de cada ONG, devemos também analisar o modo como surgiram as políticas governamentais com as quais ela interage. Assim, é necessário haver sempre duas partes em qualquer projeto de pesquisa sobre esse tema: uma, enfocando os líderes da ONG e as estratégias que teriam adotado para estabelecer tanto o vínculo como o distanciamento institucionais, e, uma outra, enfocando os funcionários do governo – geralmente qualificados como “gananciosos por dinheiro”, ou como “instrumentos da classe capitalista” – e suas motivações e estratégias, para a cooperação com as ONGs e a autonomia delas.

É evidente que, para se adotar tais questões de pesquisa, uma exigência é que a análise incida somente sobre as ONGs que obtiveram algum êxito no estabelecimento do equilíbrio entre incorporação e autonomia e, também, na constituição de um elemento catalisador de esforços, para o desenvolvimento de base ampla. Por certo, não existem muitas ONGs que possam ser reunidas sob esse duplo critério. Mas isso não nos deve deter, porque a justaposição de uma perfeita compreensão quanto às razões pelas quais os “casos representativos” fracassaram, e às poucas e não representativas histórias bem sucedidas, pode atingir um resultado inteiramente útil.

Uma vez identificadas tais histórias bem sucedidas, que questões específicas devem ser levantadas para uma melhor compreensão da dialética da incorporação com autonomia? Inicialmente, poderemos ter a necessidade de investigar três fases do desenvolvimento institucional das ONGs bem sucedidas – a saber: sua origem, crescimento e expansão, e a fase pós-sucesso. Para cada fase, necessitaremos investigar a natureza dos vínculos/distanciamentos entre a ONG e o governo, e procurar saber como foram estabelecidos os vín-

culos e que impacto eles produziram no funcionamento interno das ONGs, em cada etapa. Ademais, que espécies de obstáculos elas enfrentaram, para alcançar o equilíbrio? Como o manteve? E assim por diante.

### *Existem burocratas bons?*

É bastante provável que um estudo sobre as ONGs bem sucedidas venha enriquecer nossa compreensão sobre as ONGs em geral, e também permita algumas descobertas interessantes e anti-intuitivas acerca de “burocratas bons”, que podem ter ajudado as ONGs em momentos críticos. Um estudo sistemático desses burocratas é essencial, se formos mais além da inclinação anti-Estado, descrita na primeira parte deste trabalho. Esses “bons burocratas”, realmente, não são raros: a maioria das ONGs que trabalharam com o governo, de uma ou outra forma, teria uns quantos relatos a lazer sobre burocratas bons e políticos com consciência social, que as ajudaram em momentos críticos. Quando inquerido acerca desses “bons burocratas”, o pessoal da ONG usualmente os caracteriza como exceções. Mas, quando questionados sobre o porquê desses burocratas excepcionais terem ajudado as ONGs em um dado momento, mas não em outros, raramente os representantes das ONGs são capazes de oferecer respostas convincentes. Eles poderiam dizer, simplesmente, que, em geral, esses burocratas são administradores de nível superior; e que, em alguns casos, são pessoalmente relacionados com as lideranças das ONGs e fazem parte de “boas famílias”, por acaso, raras.

Se esforços sinérgicos de desenvolvimento são preconizados mediante a combinação de forças das ONGs e do governo, então necessitamos superar essa noção simplista de comportamento burocrático. Uma maneira de começar seria levantando a seguinte indagação: a ação dos burocratas bons é motivada unicamente por seus interesses próprios, como pretendem os teóricos da escolha racional, ou pelos interesses da classe dominante, como os neo-marxistas têm longamente argumentado? Um estudo sobre os burocratas que, na Índia, prestaram assistência à Associação de Mulheres Auto-Empregadas (SEWA) – uma das três ONGs bem sucedidas descritas anteriormente – indica que suas ações e motivações não podem ser entendidas nesses termos simplificados. O estudo demonstra que esses burocratas estão inteiramente atentos aos trabalhos internos e aos conflitos dentro do governo e, também, aos modos como esses, quando influenciados por mudanças internas ou externas ao governo, podem afetar tanto as possibilidades como os limites das políticas pró-ONG. Em tais circunstâncias, as ações dos burocratas bons são guiadas, em certo grau, por seus próprios interesses; mas, somente o interesse próprio não determina todas as suas ações. Do mesmo modo, os interesses dos grupos sociais dominantes influenciam no conteúdo das políticas governamentais; porém não são o único fator causal. Os bons burocratas estão conscientes de tais sutilezas. Eles levam em conta todos esses fatores, ao oferecerem apoio às políticas pró-ONG, e suas motivações podem ser múltiplas e conjugadas: por exemplo, senso de interesse público, orgulho de realizar um trabalho bem feito, altruísmo simples, ou profundo respeito pelos líderes de base. Esses fatores, somados ao cuidado com os interesses próprios, aumentam um senti-

mento de significância nos bons burocratas, que podem, então, atuar em apoio às políticas pró-ONG.

### *Questões adicionais de pesquisa*

Embora a dialética da incorporação/autonomia entre governo e ONGs seja um elemento chave a ser compreendido, não é o único assunto a ser examinado, se pretedermos ser mais eletivos na introdução da mudança sócio-econômica nos países pobres. Muitos outros pontos, diferentes desses, mas associados ao relacionamento ONG-governo, necessitam ser investigados da mesma forma. Está fora do escopo deste trabalho enumerar *todos* esses assuntos; mas, pode ser apropriado concluí-lo dando destaque a três deles, os quais exigem atenção imediata:

#### *(i) Relações entre empresas e ONGs*

Como indiquei anteriormente, o desenvolvimento de base ampla requer não só uma relação entre ONGs e governo, mas também uma aliança tripartite com instituições do setor econômico privado. Até aqui, temos discutido principalmente o relacionamento entre ONGs e governo, e proposto que, em sua forma mais produtiva, esse relacionamento caracterize-se tanto pela cooperação como pela autonomia. Isso poderia ser também verdadeiro para as relações entre ONGs e empresas privadas? Se não, qual seria, então, a forma ideal de relacionamento entre elas?

A questão de um “relacionamento ideal” entre ONGs e empresas do setor privado é inuincada porque, no passado, a maioria das ONGs, instituições sem fins lucrativos, teve especial relutância em trabalhar com instituições que atuam visando lucros. Porém, as ONGs não puderam evitar a discussão sobre o assunto, durante muito tempo, porque ao buscarem alcançar um de seus objetivos centrais – isto é, a auto-suficiência – tiveram de explorar diferentes formas de geração de recursos; isso exigiu, em certos casos, que operassem em pelo menos algumas de suas atividades, com base na finalidade de lucros. Esse dilema – de como gerar lucros sem se converter numa empresa – é um dos que permanecem sem solução.

#### *(ii) Relacionamento entre ONGs e partidos políticos*

De acordo com o saber convencional, as ONGs deveriam evitar qualquer forma de aliança com partidos políticos, pois tais alianças provavelmente minariam sua própria autonomia para defender sua agenda. Muitos dentro da comunidade ONG acreditavam que uma posição apolítica, da parte dessas organizações serviria melhor a seus interesses, porque, num ambiente politicamente instável e imprevisível, como é o caso na maioria dos países em desenvolvimento, alinhar-se com algum partido político – mesmo com aquele instalado no poder – poderia vir a representar um grande peso, uma vez mudado o regime político.

Embora seja verdadeiro que uma clara ligação política com partidos pode prejudicar as ONGs, é igualmente certo que sem alguma forma de apoio e de respaldo de partidos políticos, elas não podem, por si mesmas, exercer influência sobre a natureza das políticas públicas, particularmente, com objetivos redistributivos. E mais, sem o suporte de partidos políticos, as ONGs tornam-se vulneráveis a pressões de elites locais e de homens de poder e, conseqüentemente, a meta redistributiva de seus projetos pode ficar prejudicada, quanto a uma rápida implementação de tais projetos.

Como, então, deveriam as ONGs agir para receber o apoio político estratégico, sem se comprometer com os partidos? De que modo elas poderiam manter o equilíbrio entre autonomia e incorporação? Que espécie de obstáculos deveriam superar, para atingir esse equilíbrio? Que tipos de expedientes deveriam adotar para superar tais obstáculos? Até agora essas questões críticas não têm recebido, virtualmente, nenhuma atenção das pesquisas em planejamento do desenvolvimento.

### *(iii) Relacionamento entre ONGs e trabalho organizado*

Uma terceira área de pesquisa, que tem recebido muito pouca atenção, é a do relacionamento entre organizações do setor formal de trabalho e as ONGs voltadas para a organização do setor informal de trabalho urbano e/ou rural. Segundo o saber convencional, os setores formal e informal de trabalho são formados por dois grupos distintos de trabalhadores com interesses antagônicos. A argumentação desenvolve-se do seguinte modo: os mercados de trabalho, nos países em desenvolvimento, caracterizam-se por uma marcante divisão dual, em que os trabalhadores formais são altamente qualificados, recebem salários elevados e estáveis e são protegidos por diversas leis trabalhistas; enquanto isso, os trabalhadores informais não são qualificados, ganham salários baixos e instáveis e não recebem qualquer um dos benefícios da legislação trabalhista. Essa dualidade é atribuída a um número infinito de fatores, incluindo o poder político da força de trabalho formalmente organizada, a que a literatura se refere como "aristocracia trabalhadora".

A aristocracia trabalhadora, de acordo com a literatura publicada, é ciosa de seus privilégios, e vê o número crescente de trabalhadores informais como uma ameaça em potencial a tais privilégios. Inversamente, os trabalhadores informais percebem que suas oportunidades de integração ao mercado de trabalho formal são restritas, em conseqüências dos altos salários que os trabalhadores formalmente organizados têm conseguido obter de seus empregadores. Conseqüentemente, os dois setores de trabalho são inerentemente antagônicos, e é virtualmente impossível estabelecerem-se vínculos institucionais entre eles. Houve quem levasse essa discussão ainda mais longe, sugerindo que se o nível de antagonismo entre os dois setores de trabalho fosse reduzido, as ONGs de trabalhadores informais não deveriam jamais participar de organizações de trabalhadores formais, porque os primeiros seriam "engolidos" pelos últimos, os quais usariam aqueles para alcançar suas pretensões próprias.

O aspecto intrigante e desconhecido desse assunto é que, a despeito de seus antagonismos, os dois grupos de trabalhadores raramente se defrontaram, em conflito aberto e direto. Há quem explique essa anormalidade, destacando que os interesses dos trabalhadores formais e informais não são sempre opostos e podem, atualmente, coincidir em grande parte. As evidências apontadas para fundamentar esse ponto de vista são as seguintes: (i) nem todos os trabalhadores informais estão interessados em ingressar no setor formal de trabalho inversamente, muitos dos trabalhadores do setor formal gostariam de passar ao setor informal, estabelecendo-se por conta própria; (ii) uma proporção crescente do trabalho pode pertencer a ambos os setores; (iii) dentro de uma mesma família, um membro – geralmente, do sexo masculino – pode trabalhar no setor formal, enquanto outro membro – geralmente, do sexo feminino – pode, de algum modo, trabalhar no setor informal ou desenvolver algum negócio dentro dele; (iv) trabalhadores de baixa renda, dos setores formal e informal de trabalho, freqüentemente residem na mesma vizinhança, sofrendo a experiência comum de lidar com problemas associados à falta de serviços básicos.

Se, de fato, os interesses de trabalhadores formais e informais coincidem em muitos aspectos, as ONGs dedicadas a estes últimos deveriam tentar estabelecer alianças com organizações de trabalhadores formais? O que seria necessário, por parte dessas ONGs, para estabelecer aliança com organizações de trabalhadores formais e, ao mesmo tempo, manter sua autonomia relativa? As ONGs estão organizadas de uma forma que contribui para o avanço de relações com grandes sindicatos? As ONGs de trabalhadores informais são frouxamente organizadas internamente, enquanto que, dos sindicatos, a lei exige uma hierarquia interna bem estabelecida. Esses dois modelos diferentes de organização interna podem ser conciliados? As ONGs são, geralmente, muito menos estáveis financeiramente que os sindicatos nacionais de trabalhadores formais. Como poderia esse desequilíbrio de poder econômico afetar as possibilidades de cooperação autônoma por parte das ONGs? Essas são algumas das questões para as quais devemos procurar respostas, se é que pretendemos ir mais além da simples retórica, tanto em relação ao desenvolvimento “de cima para baixo” (*top-down*) como ao “de baixo para cima” (*bottom-up*).

#### NOTAS

(1) O Grameen Bank, de Bangladesh; é freqüentemente mencionado como o caso melhor sucedido de desenvolvimento a partir de baixo. (Ver A. Rahman e A. Wahid, *Grameen Bank in Bangladesh*, Boulder, Colorado: West View Press, 1992). Mas, o Grameen Bank não é uma ONG; é agora um banco governamental, originário de uma ONG que havia recebido significativo suporte do governo. Mais adiante, neste trabalho, forneceremos maiores detalhes acerca desse relacionamento simbiótico entre o governo de Bangladesh e o Grameen Bank.

(2) A economia de “topo” costumava ser pensada como uma economia de enclave, voltada para a exportação e para o atendimento de necessidades e desejos de um segmento muito pequeno da elite doméstica. A economia “da base inferior” era pensada como sendo dedicada à produção de mercadorias de baixo custo, predominantemente pelo setor informal. Para uma revisão, ver M. Santos, *Economic Development and Urbanization in Underdeveloped Countries: The Two Circuits of the Urban Economy and Their Spatial Implications*, Paris: LITEC, 1975.

(3) Para exame desse ponto de vista, ver R. Burgess, *Petty Commodity Housing or Dweller Control? A Critique of John Turner's Views on Housing Policy*, *World Development*, 1978, vol. 6, no 9/10, pp. 1105-1133. O principal argumento da exploração baseava-se na noção de que o vínculo entre o “topo”

e a "base inferior" da economia leva à transferência de "valor" da última para o primeiro. Numa análise mais recente, sob esse enfoque, ver A. Portes et al. (Ed.) *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1989, pp: 11-40.

(4) O grupo de pressão social trabalha da seguinte maneira: primeiro, alguns membros do grupo (que geralmente inclui entre 5 e 10 indivíduos) recebem um empréstimo, e os outros membros devem garantir que o empréstimo será restituído. Então, no caso de haver falha da parte de algum membro do grupo, os outros exercem pressão social sobre ele/ela, para que faça o pagamento. Ver M. Otero, *The Solidarity Group Concept: Its Characteristics and Significance for Urban Informal Sector Activities*, Accion International Monograph Series n.º 5, 1986, PACT.

(5) Alguns podem discordar desse ponto de vista, argumentando que no caso do Grameen Bank, os membros dos grupos solidários discutem muitos assuntos, tais como os problemas com dotes de noiva, espancamento da esposa e outros, os quais servem para aumentar o nível de consciência social e política dos membros do grupo. Ver R.I. Rahman, *Impact of Grameen Bank on the Situation of Poor Rural Women's*. Working Paper 1, Grameen Bank Evaluation Project, Dhaka: Bangladesh Institute of Development Studies, 1986. Embora isso possa ser verdadeiro, os membros do Grameen Bank não tiveram qualquer influência sobre outras políticas, sejam locais ou nacionais. Para um exame detalhado sobre a experiência do Grameen Bank, ver H. Cohen, *How Far Can Credit Travel? A Comparative Study of the Grameen Bank in Bangladesh and the Women's Self-Employment Project in Chicago*, Unpublished Masters Thesis, Cambridge: MIT, DUSP, 1989.

(6) Fizemos essa ligação com o governo, não necessariamente atribuindo poder a uma ONG para estabelecer confronto com elites locais, particularmente, se essas elites possuem forte conexão com o governo. Mas, a natureza da conexão entre a elite e o governo varia muitíssimo; e, nos casos em que o governo tem relativa autonomia das elites, os burocratas e a base podem ser usados, efetivamente, para se enfrentar as elites. Sobre isso, ver B. Sanyal, *Sailing Against the Wind: A Treatise in Support of Poor Countries Bureaucrats*, forthcoming (1993).

(7) Nenhum livro ou outro trabalho escrito sobre a SEWA atribui qualquer crédito ao governo indiano pelo sucesso da SEWA. A volumosa obra de Sanyal, em preparação, referida na nota de número 6, tenta corrigir essa versão, descrevendo longamente as diferentes formas como os governos central e estadual ajudaram a SEWA no passado.

## RESUMO

O artigo narra a história de algumas organizações não-governamentais (ONGs) da Índia, servindo de base a reflexões acerca dos limites impostos pelo seu próprio modo de organização e funcionamento internos, e pelas orientações que seguem no relacionamento com outras instituições, em particular com o Estado, partidos políticos, empresas privadas, organizações de trabalhadores e outras ONGs. Propõe uma agenda de novas pesquisas a respeito das ONGs, na tentativa de alcançar uma maior objetividade nos esforços pelo desenvolvimento.

## ABSTRACT

The article tells the history of some non-governmental organizations (NGOs) in India, serving as a basis for reflexions on the limits imposed by their own way of internal organization and functioning, and by the directions which follow in its relationship with other institutions, particularly with the state political parties, private companies, workers organizations and other NGOs. It proposes an agenda of researches on NGOs, in an attempt to reach a greater objectiveness in the efforts for development.

## **RESUMOS DE TESES**

### **Contribuição ao estudo do planejamento urbano: promoção imobiliária e uso do solo planejado na cidade de Porto Alegre**

Autor: João Farias Rovatti

Banca Examinadora: Prof.<sup>o</sup> Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro (Orientador), Prof.<sup>a</sup> Ana Clara Torres Ribeiro e Prof.<sup>a</sup> Wrana Maria Panizzi

Defesa: 1990

Instituição/Grau: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional  
IPPUR/UFRJ, Mestrado

O estudo aborda a operação de um instrumento urbanístico (os índices de aproveitamento do solo) como aspecto dinâmico da estrutura estatal na cidade: a "fertilidade" da terra urbana. A questão é elaborada a partir de uma polêmica que envolve o Plano Diretor de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul: em 1987, atendendo a reclamos da indústria imobiliária, o Plano é modificado, especialmente no que diz respeito aos índices de aproveitamento. Tomando como suposto histórico-teórico a abordagem da função estrutural complementar do Estado frente aos interesses capitalistas, a pesquisa desenvolve-se buscando responder como e por que o Poder Público chegou a formular uma política que empiricamente contrariava interesses que deveria servir. Dessa perspectiva, o estudo exercita uma reflexão sobre o significado da intervenção do Estado na cidade.

### **A questão urbana na assembléia nacional constituinte**

Autor: Maria Julieta Nunes de Souza

Banca Examinadora: Prof. Carlos Bernardo Vainer (Orientador), Prof. Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, Prof. Martim Oscar Smolka e Prof. Maurício Nogueira Batista

Defesa: 1990

Instituição/Grau: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional  
IPPUR/UFRJ, Mestrado

A presente pesquisa retrata o debate travado na Assembléia Nacional Constituinte, de 1987, sobre a "questão urbana". Ineditamente, no Brasil, um Congresso Constituinte considera esse tema em sua pauta temática, incluindo uma Subcomissão destinada a abordá-lo. Essa oportunidade implicou o afloramento de amplo leque de propostas e reflexões sobre a problemática urbana brasileira da atualidade. A riqueza do material resultante desse debate foi favorecida pela presença da sociedade civil organizada no decorrer dos trabalhos constituintes, além do debate estritamente parlamentar.

A natureza do objeto da pesquisa conduziu à busca simultânea de dois objetivos: em primeiro lugar, procedeu-se a uma recuperação cronológica do debate ocorrido, enfatizando o conteúdo dos enfoques da "gestão urbana" manifestados na ocasião. As soluções propostas para seu enfrentamento implicam cortes que definem uma questão especificamente urbana no contexto da realidade social mais ampla. Em segundo lugar, o presente trabalho busca analisar as concepções da "questão urbana" encaminhadas por



parlamentares, e que resultaram no texto da Constituição de 1988, confrontando-as com visões mais gerais e abrangentes, presentes nos projetos políticos e tendências que emergem na etapa da transição democrática brasileira, na qual se inseriu a Assembléia Nacional Constituinte de 1987.

### **Políticas públicas no Brasil: Estado de bem-estar social ou de segurança Nacional? Uma discussão sobre a política de saneamento para áreas urbanas entre 1970/1984**

Autor: Alberto Lopes Najar

Banca Examinadora: Prof. Carlos Nelson Coutinho (Orientador), Prof. Rainer Randolph e Prof. Tamara Tania Cohen Egler

Defesa: 1990

Instituição/Grau: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional  
IPPUR/UFRJ, Mestrado

O objetivo desse estudo é fazer uma análise global dos investimentos realizados em saneamento básico nas áreas urbanas, em 1970/1984, no âmbito do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), tendo como pano de fundo: a) uma reflexão sobre as possibilidades e limites políticos dos direitos sociais no Brasil; e b) o debate sobre o papel do fundo público na articulação de um padrão de financiamento do tipo *Welfare State*.

O desenvolvimento da tese foi feito em duas partes: na primeira, procede-se a uma discussão qualitativa, delimitando o campo teórico que possibilita enquadrar a política de saneamento, no período em estudo, como uma política social; na segunda, são estudadas as inversões feitas no país, em termos de saneamento, colocando em perspectiva a análise do padrão espacial de investimentos desta política.

### **Planejamento: reflexão sobre um tema em baixa**

Autor: Lia Bergman

Banca Examinadora: Prof.<sup>3</sup> Ana Clara Torres Ribeiro (Orientador), Prof. Luís Antonio da Silva; Prof. Martim Oscar Smolka e Prof. Paulo José Ribeiro Magalhães

Defesa: 1990

Instituição/Grau: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional  
IPPUR/UFRJ, Mestrado

Examinamos, neste trabalho, como se deu o processo de mudança do planejamento centralizado para uma outra forma de planejamento, onde a participação popular começa a despontar de forma ambígua e contraditória, mas também com algumas características que transformam qualitativamente a ação do planejamento. Importa-nos identificar de que maneira esta ação, em condições determinadas, pode catalizar formas mais democráticas de gestão da sociedade.

A perspectiva utilizada é de uma análise política de determinada conjuntura particular: a da reivindicação de habitação pelos pobres urbanos, nas décadas de 70 e 80, a da sociedade brasileira, bem como a resposta do Estado a essa demanda. Adotamos, para atingir este objetivo, o estudo de programas de autoconstrução de habitações realizado pelo Estado.

## **Novas formas de produção imobiliária na periferia: o caso da zona oeste do Rio de Janeiro**

Autora: Ana Lucia Nogueira de Paiva Britto

Banca Examinadora: Prof. Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro (Orientador), Prof. Roberto Lobato Corrêa, Prof.<sup>2</sup> Fania Fridman e Prof. Lena Lavinias

Defesa: 1990

Instituição/Grau: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional  
IPPUR/UFRJ, Mestrado

Refletir sobre as formas de produção imobiliária que se realizam na periferia é a preocupação essencial deste trabalho. Considera-se que a produção do espaço urbano e a estruturação urbana daí decorrentes são fundamentalmente determinadas pelas práticas dos setores que acumulam com a produção do espaço construído, principalmente do setor de produção imobiliária, que se organiza sob diferentes formas de produção. Examina-se o caso da Zona Oeste do Rio de Janeiro, que abrange as regiões de Bangu, Campo Grande e Santa Cruz, área periférica mais recentemente incorporada à malha urbana da cidade. Nessa região, a produção imobiliária é encontrada sob diversas formas.

Identifica-se, por um lado, a autoconstrução realizada nos loteamentos e em áreas invadidas, e os conjuntos habitacionais de baixa renda, como formas de produção imobiliária que se organizam dentro de uma lógica não capitalista. Na Zona Oeste, na década de 80, estas formas de produção imobiliária, típicas de áreas periféricas, apresentam uma tendência à retração. Por outro lado, expandem-se nessa Zona, no período em questão, as formas de produção imobiliária orientadas por uma lógica de produção tipicamente capitalista: os loteamentos realizados por grandes empresas construtoras-loteadoras e a incorporação imobiliária típica, realizada por grandes e médias empresas incorporadoras-construtoras.

Este processo, que denominamos “desperiferização” caracteriza-se pela incorporação da Zona Oeste ao mercado imobiliário da cidade e traz como consequência uma “elitização” de partes significativas dessa região.

## **Condições de vida e intervenções governamentais na favela do Japão – Natal/RN**

Autora: Maria Ana Moura de Oliveira da Silva

Banca Examinadora: Prof.<sup>2</sup> Denise Barcellos Pinheiro Machado (Orientador), Prof.<sup>2</sup> Françoise Domonique Valéry e Prof. Hermes Magalhães Tavares

Defesa: 1990

Instituição/Grau: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional  
IPPUR/UFRJ, Mestrado

Este trabalho pretende analisar as condições de vida e saúde da população da favela do Japão em Natal-RN, em função de três intervenções governamentais ocorridas, na década de 80. Estas intervenções contemplaram basicamente os setores de habitação e saneamento, e se efetivaram através dos programas de: drenagem da bacia das Quintas, remoção da população da favela do Japão, para PROMORAR; e implantação de esgotamento sanitário – sistema condominial. Utilizando-se de vasta análise de documentos e relatórios técnicos relativos aos programas implantados na favela, e do resultado de duas

pesquisas de campo aplicadas à população alvo, em 1989, este estudo, de cunho exploratório, visa avaliar a evolução das condições de vida e saúde da população, no período compreendido entre os dois levantamentos, e, em que medida, as transformações observadas são conseqüências dos programas aí desenvolvidos. Esta é uma análise pioneira no que se refere ao estudo das condições de vida e saúde naquela favela. Espera-se que seus resultados possam contribuir para o avanço das reflexões sobre as condições de vida e saúde das populações de baixa renda no país.

### **A hora e a vez do sertão? O cooperativismo – instrumento de modernização agrícola e organização comunitária, em São João da Barra/RJ**

Autor: José Luis Vianna da Cruz

Banca Examinadora: Prof. Rainer Randolph (Orientador), Prof. Hermes Magalhães Tavares, Prof. Ana Clara Torres Ribeiro, Prof.<sup>a</sup> Delma Pessanha Neves e Prof. Lysia Maria Cavalcanti Bernardes

Defesa: 1990

Instituição/Grau: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional  
IPPUR/UFRJ, Mestrado

Este trabalho procura analisar a integração dos pequenos produtores do sertão de São João da Barra no processo de modernização da agricultura, a partir de um projeto da EMATER, de diversificação agrícola, apoiado no cultivo do maracujá. O principal instrumento utilizado para promover essa integração foi uma Cooperativa. A estratégia da EMATER, juntamente com outras instituições do Estado, foi de promover a organização de associações comunitárias nas diversas localidades do sertão para dar suporte à ação do Estado.

Esse projeto, ao mesmo tempo que, possibilitou a modernização dos pequenos produtores, esbarrou nos limites da ação do Estado para “bancar” a sua parte, o que, dentre outras coisas, levou ao esvaziamento da Cooperativa. A ausência do suporte do Estado, a emergência dos pequenos produtores enquanto atores políticos, o acirramento da competição no mercado de frutas, levaram ao esvaziamento do projeto associativista do Estado, e ao afastamento dos pequenos produtores da Cooperativa. Esta, atualmente, através da inserção na fabricação de sucos, busca reconstruir sua relação com os pequenos produtores.

