

CADERNOS IPPUR

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

Editor

Henri Acselrad

Conselho Editorial

Ana Clara Torres Ribeiro
Henri Acselrad
Pedro Abramo Campos
Rosélia Perissé Piquet

Conselho Científico

Aldo Paviani (UNB)
Berta Becker (UFRJ)
Celso Lamparelli (USP)
Inaiá Carvalho (UFBA)
Leonardo Guimarães (FIJN)
Lícia do Prado Valladares (IUPERJ)
Maria Brandão (UFBA)
Maurício de Almeida Abreu (UFRJ)
Milton Santos (USP)
Neide Patarra (UNICAMP)
Roberto Smith (UFCE)
Tânia Bacelar de Araújo (UFPE)
Wrana Maria Panizzi (UFRGS)

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

IPPUR / UFRJ

Prédio da Reitoria, Sala 543
Cidade Universitária / Ilha do Fundão
21941-590 Rio de Janeiro RJ
Tel.: (021) 590-1191 / (021) 260-5350
Fax: (021) 564-4046
E-mail: cadernos@ippur.ufrj.br
<http://www.ippur.ufrj.br>

CADERNOS IPPUR

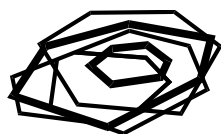
**Ano XIII, N° 1
Jan-Jul 1999**

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

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

Irregular.
Continuação de: Cadernos PUR/UFRJ
ISSN 0103-1988

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



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

Apoio



Fundação Universitária
José Bonifácio

EDITORIAL

Convencionamos chamar de fronteira a região onde há indistinção, ambigüidade e incerteza. Nela a contemporaneidade de tempos históricos configura uma unidade do diverso. A fronteira existe em relação a alguma outra coisa, definindo-se como enlace entre zonas estruturadas e não-estruturadas, entre a ordem e a desordem, o velho e o novo. A fronteira extrai sua virtualidade histórica do jogo recíproco entre o articulado e o não-articulado, entre a estrutura e a não-estrutura. Não se trata, porém, de espaços vazios, sem história, “não-lugares”, mas sim de *locus* efetivos de transformações socioterritoriais. Essas transformações são o objeto central do presente número do *CADERNOS IPPUR*. Na fronteira desmaterializada do valor, veremos como se desenvolvem as formas renovadas de reprodução/expansão do capital financeiro. A aceleração dos ritmos da acumulação não deixará de redefinir, no entanto, também a fronteira histórica e material da construção das formas urbanas nas periferias do capitalismo. Fronteiras conceituais e simbólicas, por fim, estarão sendo igualmente experimentadas nas formas de pensar e representar as cidades: metáforas econômicas poderosas estão sendo acionadas para redesenhar as condições do exercício dos processos decisórios em política urbana. A discussão de uma urbanização de fronteira nos conduz necessariamente às fronteiras do urbanismo.

O crescimento em espiral dos movimentos financeiros gera um “espaço dos fluxos” – “infovia” do valor com geografias singulares configuradas nos locais de emissão e recepção dos fluxos. Os lugares não deixam, porém, de abrigar regulações políticas e dinâmicas decisórias financeiras, de exprimir as contradições socioespaciais de uma geometria do poder, as diferenças geográficas da construção socioespacial das moedas que servem ao desenvolvimento desigual global.

Pois o dinheiro move o mundo do crédito globalizado através de um espaço heterogêneo, onde a pluralidade de lugares é significativa. Identificar as tensões da diferença histórico-geográfica na fronteira de expansão do capital financeirizado significa identificar o modo como agentes, instituições e estruturas concorrem para a produção dos territórios. Uma teoria dos sistemas evolutivos complexos é assim evocada para dar conta das redes de conexão de cidades diferenciadas em regiões de fronteira de povoamento. Nos núcleos urbanos modernizados, as teorias procurarão captar as articulações de dinâmicas inovadoras nos sistemas locais de produção, ante a crise dos mercados urbanos do emprego, da moradia, da provisão de serviços sociais. Veremos que a crise do fordismo lega-nos elos de análise ainda insuficientemente configurados em suas implicações para a democracia local e a gestão dos conflitos urbanos, mas, sobretudo, para a redefinição das bases de um planejamento comprometido com a construção democrática.

CADERNOS IPPUR

Ano XIII, Nº 1
Jan-Jul 1999

COLABORARAM NESTE NÚMERO

Alfredo Wagner Berno de Almeida
Ana Cristina Fernandes
Célio Bermann
Fania Fridman
Flávio Villaça
Frederico G. Bandeira de Araujo
Glauco Arbix
Lilian Fessler Vaz
Luciana C. do Lago
Lúcia Maria M. Bogus
Milton Campanário
Paulo Estevão M. dos Santos
Sueli Schiffer

ASSISTENTE DE COORDENAÇÃO

Dulce Portilho Maciel

SECRETÁRIA

Jussara Bernardes

REVISÃO DE PORTUGUÊS

Claudio Cesar Santoro

PROJETO GRÁFICO E EDITORAÇÃO

Claudio Cesar Santoro

PROJETO GRÁFICO DA CAPA

André Dorigo
Lícia Rubinstein

ILUSTRAÇÃO DA CAPA

Saneamento da Baixada Fluminense, IHGB, 1913. Pesquisa de Leonardo Jefferson Fernandes

SUMÁRIO

Resumos e Abstracts,	7
Atualidade Analítica,	15
<i>Erik Swingedouw,</i>	17
Produciendo Futuros: el sistema financiero como proyecto geográfico	
Artigos,	49
<i>Jan G. Lambooy,</i>	
<i>Frank Moulaert,</i>	51
La Organización Económica de las Ciudades: una perspectiva institucional	
<i>Rainer Randolph,</i>	83
O Planejamento Comunicativo entre as Perspectivas Comunitarista e Liberal: há uma "terceira via" de integração social?	
<i>Lia Osorio Machado,</i>	109
Urbanização e Mercado de Trabalho na Amazônia Brasileira	
Pesquisas,	139
<i>Fabricio Leal de Oliveira,</i>	141
A Metáfora Cidade-Empresa no Planejamento Estratégico de Cidades	
<i>Chélen Fischer de Lemos,</i>	163
Audiências Públicas, Luta Social e Participação Democrática	
<i>Wilhelm Meiners,</i>	185
Novo Ciclo de Investimentos da Indústria Automobilística no Brasil e seus Desdobramentos Regionais	
Resenhas,	215
<i>Rosélia Piquet,</i>	217
Cidade-Empresa	
<i>Presença na paisagem urbana brasileira</i> (por Leila Christina Dias)	
<i>Paul Krugman,</i>	221
<i>Desarrollo, Geografía y Teoría Económica</i> (por Neio Campos)	

Resumos

Abstracts

Erik Swingedouw

Produzindo Futuros: o sistema financeiro como projeto geográfico

O crescimento espetacular dos mercados financeiros internacionais está condicionando profundamente a economia e a geografia globais. Os movimentos financeiros realizados nos mercados de divisas e nas bolsas, nos mercados de obrigações e nos cada vez mais habituais novos mercados de *swaps*, de futuro, de opções e demais instrumentos derivados, circulam por todo o mundo na busca de paraísos fiscais seguros, de garantias subsidiárias e de lucros especulativos. Nesse processo, esses movimentos afetam as condições tanto globais como locais dos emissores e receptores dos fluxos. Ainda que as localidades atuem como depositários temporários do dinheiro e de outras formas de valor, são os fluxos de dinheiro, em sua geografia, que definem e circunscrevem o significado da moeda como valor. Neste artigo, tenta-se esclarecer o caráter do dinheiro como objeto (lugar) e processo (espaço) à luz das mudanças ocorridas na economia financeira global durante as últimas décadas. Para isso, analisa-se o intenso processo histórico-geográfico em que as diferenças, as tensões e as

Producing Futures: the financial system as a geographic project

The spectacular growth of the international financial markets is profoundly conditioning global economy and geography. The financial movements established at the exchange, obligations and stock markets, as well as at the growingly important swaps, future and option markets and other similar instruments circulate all over the world, searching for fiscal paradises, special insurances and speculative profits. In this process, these movements affect local and global financial flows producers and receptors. Yet localities act as temporary receptacles of money and other forms of value, the money flows themselves, in its geography, are those that define the meaning of money as value. This paper tries to clarify the character of money as object(place) and process(space), given the changes observed in the global financial economy during the last decades. To do so, we analyse the intense historical-geographical process where differences, tensions and socio-spatial contradictions are reciprocally determined through the profound restructuring of geographical

contradições socioespaciais se autodeterminam através de uma profunda reelaboração e reestruturação das paisagens geográficas, da destruição e desvalorização de grandes reservas de valor e, o que é mais grave, das condições de vida dos seres humanos.

Palavras-chave: sistemas financeiros, fluxos monetários, geografia financeira

landscapes, through the destruction and devaluation of huge value reserves as well as of people living conditions.

Keywords: financial systems, monetary flows, financial geography

Jan G. Lambooy, Frank Moulaert

A Organização Econômica das Cidades: uma perspectiva institucional

O artigo apresenta uma avaliação do poder explicativo das teorias neo-institucionalistas da organização e da desorganização econômica das cidades e propõe alternativas institucionalistas (evolutivas ou regulacionistas) a essas teorias. Tendo por referência as teorias econômicas neo-institucionalistas tal como as define Eggertsson, ou seja, o pensamento de tradição neoclássica, suavizado em suas hipóteses de ausência de restrições institucionais no comportamento econômico, de informação perfeita e de intercâmbio sem custos, examinam-se inicialmente as consequências dos custos de transação positivos. Na segunda parte, resumem-se as principais mudanças contemporâneas na organização econômica das cidades, com especial atenção aos seguintes aspectos: o crescimento dos serviços profissionais; a cidade informacional; a cidade transacional; a cidade como base de conhecimentos para as ativi-

The Economic Organization of the Cities: an institutional perspective

This paper assesses the explicative power of the neo-institutionalist theories of the economic organization and disorganization of cities, stating some institutionalist (evolutionist or regulationist) alternatives to these theories. The text makes reference to the neoinstitutionalist economic theories as defined by Eggertsson, that is, the neoclassical tradition modified by a more moderate reference to the hypothesis of absence of institutional restrictions to the economic behaviour, perfect information and absence of transactions costs. First, the text examines the consequences of positive transaction costs. Second, it resumes the main contemporary changes in the economic organization of cities, with special attention to the growing importance of professional services; the informational city; the transactional city; the city as base of knowledge serving the innovative activities of industry and services; the

des inovadoras industriais e de serviços; a cidade-rede e as redes urbanas. Na terceira parte, analisam-se a cidade transaccional e a cidade-rede a partir da economia neo-institucionalista, que explica alguns dos princípios gerais que subjazem às dinâmicas organizativas da economia urbana, tais como a internalização/externalização de atividades, a especialização de mercados, a descentralização de estruturas organizativas, as configurações de redes e seus modelos espaciais. A quarta parte apresenta algumas indicações acerca do modo como se pode melhorar a análise neo-institucionalista do sistema econômico urbano. Finalmente, sugere-se que com uma análise mais integrada da economia urbana, baseada em uma leitura mais ampla das dinâmicas institucionais dos processos econômicos, é possível captar nas cidades relações não-reducionistas com dinâmicas sociais e políticas.

Palavras-chave: economia urbana, teorias neo-institucionalistas, custos de transação

network-city and the urban network. Third, we analyse the transactional and network-city through the neoinstitutionalist economic explanations of the main principles of organizational dynamics of urban economies such as activities internalization and externalization, markets specialization, structures decentralization and networks production with its spatial models. Forth, we present some indications as to how to get a better neoinstitutionalist analysis of the urban economic system. Finally, we suggest that with a more integrated analysis of the urban economy, stressing the institutional dynamics of economic processes, it will be possible to identify, in the cities, non-reductionist relations to social and political dynamics.

Keywords: urban economics, neo-institutionalist theories, transaction costs

Rainer Randolph

O Planejamento Comunicativo entre as Perspectivas Comunitarista e Liberal: há uma "terceira via" de integração social?

Ao contrário dos modelos tradicionais de planejamento e em oposição a propostas recentes – como a do chamado planejamento estratégico –, o planejamento comunicativo busca uma complexa articulação com os poderes sociais, políticos

The Communicative Planning between the Communitarian and Liberal Perspectives: is there a "third way" to social integration?

Unlike the traditional models of planning and in opposition to recent proposals - as that of the so called strategic planning -, the communicative planning looks for a complex articulation with the social, political and administrative pow-

e administrativos, a partir da formação autônoma de um poder oriundo das mobilizações de comunidades comunicativas e dos consentimentos ali alcançados. O presente texto sustenta que o planejamento comunicativo procura ultrapassar tanto as limitações de formas comunitaristas de política e de planejamento participativo quanto as da perspectiva liberal do Estado com sua apropriação instrumentalista-estratégica do planejamento. Assinala também como desafio maior para esse projeto o de transformar o círculo *vicioso* entre falta de democracia e baixa mobilização política em um círculo *virtuoso* através da luta por melhores condições de sua realização.

Palavras-chave: planejamento comunicativo, participação, integração social

ers starting from the (autonomous) formation of a communicative power which originates from communities' mobilizations and consents. This kind of planning seeks to surpass the limitations of communitarian (republican) ways of politics and participative planning, as well as those of the liberal perspective of the State with its instrumentalistic, strategic appropriation of the planning process. This text suggests that the largest challenge for this project is to transform the vicious circle among the lack of democracy and the low levels of political (communicative) mobilization into a virtuous circle through the struggle for better conditions of its achievement.

Keywords: communicative planning, participation, social integration

Lia Osorio Machado

Urbanização e Mercado de Trabalho na Amazônia Brasileira

O artigo apresenta uma descrição do processo de urbanização na Amazônia brasileira em três momentos, caracterizados por dinâmicas distintas de povoamento. Alguns aspectos das relações entre urbanização e mercado de trabalho são abordados em cada período, com ênfase no período atual. Três noções básicas orientaram o trabalho: a) a evolução não-linear da urbanização e das cidades; b) o vínculo entre urbanização e sistema de povoamento; c) a subordinação da ordem construída do sistema de povoamento à ordem espontânea

Urbanization and Labor Market in Brazilian Amazon Region

This article attempts to describe the urbanization process in the Brazilian Amazon region in different moments, each one presenting a different settlement dynamics. Some of the conexions between urbanization and the labor market are explored, with emphasis on current tendencies. The description was built on three basic notions: a) the non linear evolution of cities and urbanization; b) the link between urbanization processes and settlement systems; c) the subordination of organized, deliberate order in the settlement system to a spon-

dos mercados (de terras, de trabalho, de dinheiro).

Palavras-chave: urbanização, mercado de trabalho, fronteira de povoamento

taneous market order (of land, labor and money).

Keywords: Amazon Region, settlement dynamics, frontier urbanization

Fabricio Leal de Oliveira

A Metáfora Cidade-Empresa no Planejamento Estratégico de Cidades

Este artigo aborda o planejamento estratégico de cidades a partir dos significados que emergem da afirmação contemporânea da metáfora cidade-empresa. São identificados, nas práticas e discursos contemporâneos, elementos que revelam uma submissão da política urbana à *performance* eficaz e, portanto, à técnica. Não só os mesmos diagnósticos e meios para a integração competitiva no mundo globalizado são enunciados e defendidos por autores de diversas origens, como os próprios vocabulários desses autores celebram palavras e expressões-chave que reafirmam, pela repetição exaustiva, o que constituiriam receitas para as cidades. No planejamento estratégico de cidades e na afirmação da metáfora cidade-empresa, o que está em jogo não é procurar compreender o que é a cidade, nem estabelecer o que seria uma cidade justa, mas determinar o que torna uma cidade mais eficaz na competição com seus concorrentes.

Palavras-chave: planejamento estratégico, metáfora, discurso econômico

The Company-City Metaphor in City Strategic Planning

This article approaches city strategic planning through the meanings which come up from contemporary assertion of company-city metaphor. There are identified, in contemporary practices and discourses, the elements which unveil urban politics submission to effective performance, therefore, to technique. Not only the same diagnosis and means to competitive integration into globalized world are enunciated and defended by authors from different origins, but the vocabulary itself used by these authors is made of words and expressions which restate, through exhaustive repetition, prescriptions to cities. In the city strategic planning and in the company-city metaphor what is important is not to try to understand what is a city, nor what could be called a fair city, but what makes a city more effective in economic competition.

Keywords: strategic planning, metaphor, economic discourse

Chélen Fischer de Lemos

Audiências Públicas, Luta Social e Participação Democrática

O texto analisa a participação da sociedade na discussão e tomada de decisão em processos de licenciamento ambiental de empreendimentos potencialmente causadores de degradação ambiental, através do estudo de um mecanismo institucional de participação: as audiências públicas. O trabalho discute alguns aspectos do processo de realização das audiências públicas, procurando esclarecer seus significados para os diversos agentes envolvidos nas lutas sociais associadas aos grandes empreendimentos, a partir dos casos de duas usinas hidrelétricas localizadas na região Sudeste do Brasil.

Palavras-Chave: audiências públicas, participação, luta social, licenciamento ambiental.

Public Hearings, Social Struggles and Democratic Participation

The text analyzes the participation of society in the discussion and decision making concerning the licencing process of environmental potentially damaging enterprises, through the study of an institutional mechanism of participation: the public hearings. The article discusses some aspects of the accomplishment process of the public hearings, trying to illuminate its meanings for the different agents involved in the social struggles associated to two hydroelectric plants projects in Southern Brazil.

Keywords: public hearings, participation, social struggles, environmental licencing

Wilhelm Meiners

Novo Ciclo de Investimentos da Indústria Automobilística no Brasil e seus Desdobramentos Regionais

O presente texto aborda o recente ciclo de investimentos automobilísticos na economia brasileira, com ênfase nos fatores que o conduziram, como a evolu-

The New Cycle of Automotive Industry Investments in Brazil and its Regional Implications

The text treats the recent cycle of automotive investments in the Brazilian economy focusing on its main factors: the Brazilian automotive market's evolution

ção do mercado brasileiro nos anos 90, a implantação do regime automotivo, a retomada do investimento externo no setor e a competição na disputa regional pelas novas plantas automotivas. O trabalho pretende discutir as forças que impulsionaram esse ciclo de investimentos no contexto da guerra fiscal estabelecida entre as regiões para a atração das montadoras.

Palavras-chave: indústria automobilística, desenvolvimento regional, competição inter-regional

in the 90's; the automotive system setting up; the foreign investment that has taken up again in this sector; and the inter-regional competition for the new automotive plants. This factors are discussed as significant forces acting in the context of the "fiscal war" established among regions in order to attract the automotive industries.

Keywords: automotive industry, regional development, inter-regional competition

Atualidade Analítica

Produciendo Futuros: el sistema financiero como proyecto geográfico

Erik Swyngedouw

Los movimientos especulativos en los mercados financieros internacionales son como el SIDA de nuestras economías.

Jacques Chirac, junio de 1995

Dinero, dinero, dinero

Los flujos financieros en la economía global

Hoy, como cualquier otro día, mas de un billón de dólares estadounidenses circularán alrededor del mundo de un lugar a otro. De todo ese dinero, tan sólo cerca del 10% se utilizará en transacciones comerciales internacionales. La mayor parte corresponde a movimientos financieros realizados en los merca-

dos de divisas y en las bolsas, en los mercados de obligaciones y en los, cada vez más habituales, nuevos mercados de swaps, futuros, opciones y otros instrumentos derivados más complejos. Estos flujos circulan por todo el mundo en busca de paraísos fiscales seguros, garantías subsidiarias y ganancias especulativas. Su monto implicado supera en muchas veces el valor total de los bienes y servicios producidos por la economía

mundial. Por ejemplo, sólo en los mercados de divisas, la cantidad neta diaria que circulaba en 1992 era de 900 mil millones \$USA, alrededor de 12 veces más que el PIB total de los países de la OCDE sobre una base anualizada. Las transacciones realizadas en el mercado internacional de capitales varían entre el 135% del PIB en EE.UU. y el 1000% en Gran Bretaña (BIS, 1994, pg. 174-175).

Desde una perspectiva geográfica, estos flujos son, por supuesto, eminentemente espaciales. Se mueven de un sitio a otro y, durante el proceso, afectan a las condiciones "locales" de los extremos emisor y receptor del flujo. Los momentos y casos de estos "espacios de flujos", a los que Castells (1989) concede gran importancia, generan geografías singulares y diferenciadas. Además, estos confieren una forma y una distribución geográfica a las redes de telecomunicaciones y a las autopistas de la información que vinculan a los mercados financieros en una red densa y compleja de sistemas de transacciones que operan las 24 horas del día (Thrift, 1986; Warf, 1989).

Por tanto, no es preciso indicar que la economía global se encuentra profundamente afectada por este crecimiento en espiral de los mercados financieros internacionales. Pero es evidente que estas condiciones del sistema financiero internacional no sólo afectan a las configuraciones geográficas globales y a las tensiones político-económicas, sino que también influyen e, incluso, determinan el entorno diario y las perspectivas de cada uno de nosotros. Por ejemplo, las

carteras de inversión, como los fondos de pensiones (véase Clark, 1993b), están estrechamente relacionadas con esta economía de "casino", como Strange (1986) de forma tan acertada la describió.

Las devaluaciones y apreciaciones de las monedas resultan, a menudo, de una intensa actividad especulativa, tal y como ocurrió en septiembre de 1992 cuando la libra esterlina se vio forzada a abandonar el mecanismo de tipos de cambio europeo, y también afectan a la vida diaria de forma importante, algunas veces acabando con cantidades considerables de riqueza y valor potencial a golpe de unas pocas teclas de ordenador. La espectacular quiebra virtual del condado de Orange (el condado con la renta media más elevada de EE.UU.) en diciembre de 1994, cuando no pudo refinanciar su fondo de inversión, fuertemente apalancado, con que sus gestores de cartera habían apostado equivocadamente en el mercado de futuros, costará a los contribuyentes unos 2 mil millones de \$USA, según las estimaciones, y reducciones y recortes en la provisión de servicios sociales, ambientales y educativos durante años (The Orange County Register, 7 de diciembre, 1994).

Por supuesto, los lugares no son meros receptores pasivos que se amoldan a los caprichos de los flujos monetarios. Por el contrario, las configuraciones locales específicas de autorización y desautorización social y su dinámica juegan un papel decisivo. Las políticas reguladoras nacionales, las características de los centros financieros locales, el funcionamiento de la economía nacional, etc.

participan de forma notable en la conformación de la geografía de las finanzas globales.

Sin embargo, aunque las localizaciones actúan como depositarios (temporales) del dinero y de otras formas de valor, son los flujos de dinero sobre la geografía los que definen y circunscriben el significado del dinero como valor. Mi objetivo es aclarar este carácter objeto (lugar)/proceso (espacio) del dinero a la luz de los cambios acaecidos en la economía financiera global durante las últimas décadas. En este artículo, analizaré la forma en que las tensiones y las contradicciones se extienden en y a través de la organización espacial y de la reestructuración geográfica de las finanzas globales. Se trata de un intenso proceso histórico-geográfico, en el que las diferencias, las tensiones y las contradicciones socio-espaciales se autodeterminan a través de una profunda reelaboración y reestructuración de los paisajes geográficos, de la destrucción y devaluación de grandes reservas de valor y, lo que es más grave, a menudo a expensas del sufrimiento humano.

El dinero mueve el mundo

El dinero es algo extraño. Algunos observadores tienen dudas acerca de si, después de todo, el dinero es realmente un objeto. Altvater (1993) afirma que el dinero sólo tiene sentido como parte de un proceso continuo de circulación y transformación. Es el flujo de transformaciones que tienen lugar a lo largo del camino lo que aporta significado y contenido a ese objeto llamado dinero.

El dinero parece contener o simbolizar muchas cosas y procesos. En realidad, algunas personas afirman que todos estos significados del dinero son fundamentales para su funcionamiento en una sociedad capitalista (Harvey, 1982). En primer lugar, el dinero es, claramente, un recipiente de algún tipo de valor. Con él, uno puede comprar palomitas, casas, sexo y otras cosas más o menos deseables. En segundo lugar, el dinero también es una forma universal de medida en el sentido de que la mayor parte de las cosas se pueden expresar e intercambiar a través de él. Estas características proporcionan al dinero una cierta cualidad relativa, puesto que el valor de las cosas no se mantiene a lo largo del tiempo y cambia a través del espacio. Sin embargo, en un momento y lugar dados, el dinero también podría representar un valor absoluto. En tercer lugar, también existe el objeto llamado dinero. En estos momentos, con 100 dólares podría comprar muchas cosas deseables en Nueva York pero con 100 rublos rusos no conseguiría nada en Times Square. Esta circunstancia nos alerta sobre una interesante paradoja. El dinero parece ser absoluto y relativo al mismo tiempo; su significado se obtiene del proceso de intercambio dinero/bienes aunque, sin duda, distintas formas de dinero también existen como objetos por sí mismos.

Con todo, el dinero no es tan sólo el aceite que lubrica la economía facilitando la compra y venta de bienes. Todos somos perfectamente conscientes del poder y el valor de esos objetos de papel o metal que están en nuestras

carteras. De hecho, el dinero nos permite almacenar valor y acumular riqueza. Uno comienza con dinero e intenta terminar con más valor acumulado. Este intrincado y casi místico proceso sólo puede llevarse a cabo convirtiendo el dinero en algo más, esto es, en otros bienes aunque, por supuesto, el objeto de estos intercambios puede ser otra clase de dinero (por ejemplo, oro por dólares o dólares por libras). Esta transformación muestra el vínculo entre la circulación del dinero y el movimiento del trabajo, los medios de producción como maquinaria, carreteras y similares, los recursos y la naturaleza (véase Cronon, 1991).

Por otro lado, el dinero es mucho más que ese instrumento de circulación, un depósito de valor y un mediador en el proceso de interacción entre sociedad y naturaleza. Aunque representa cierto tipo de valor, facilitando el intercambio y permitiendo la acumulación, el dinero es, en última instancia, un trozo de papel o de metal o, en los últimos años, una serie de bits y bytes que atraviesan a toda velocidad las autopistas de la información, lo que, en esencia, le proporciona un carácter ficticio y lo convierte en algo intrínsecamente especulativo (Harvey, 1982). Donde quiera que lo almacenemos o lo movamos, contamos con que mañana o al año siguiente todavía podremos intercambiarlo por cosas deseables y de que mantendrá, o preferiblemente aumentará, su valor cuando aparezca de nuevo al final de la línea de flujo. Esta es una apuesta que, a menudo, no está en absoluto garantizada como, por ejemplo, en el caso de la

quiebra del Barings, el banco de negocios británico más antiguo, expuso perfectamente (The Economist, 4 de marzo 1995; Tickell, 1995). Así, estos caprichos de los mercados monetarios sugieren que, quizás, el dinero no es un recipiente de valor tan fiable como a menudo suponemos.

El dinero también está estrechamente relacionado con el crédito. Los bancos conceden préstamos (a los estados, las empresas y los particulares), especulando sobre el éxito de alguna empresa futura. Esto es precisamente lo que el sector financiero ha hecho tradicionalmente. Los bancos reúnen grandes sumas de dinero y conceden créditos que los prestatarios deberán devolver con intereses. Por supuesto, esto depende de que el uso futuro tenga éxito, lo cual no puede garantizarse de forma alguna. La reciente utilización de la financiación Ponzi y la megalomanía de los bonos basura durante los ochenta asociaron las operaciones arriesgadas y fuertemente especulativas a las expectativas de rápidos beneficios. Sin embargo, cuando la deuda aumentó, el dinero se devaluó o los tipos de interés se dispararon, esta burbuja especulativa explotó y tuvo dramáticas consecuencias sociales y políticas.

De todo ello se podría extraer otra paradoja. No podemos imaginar la vida sin dinero; es impensable una economía integrada con mercados globales en la que el dinero no intervenga en las interminables transacciones que dan cierta clase de coherencia a la sociedad de mercado. En esencia, la producción, el

comercio, el intercambio y las inversiones confían en la existencia de algún tipo de dinero seguro. Por otro lado, el crecimiento futuro depende fundamentalmente del dinero en forma de crédito, a pesar de que la circulación del dinero sea, a menudo, incierta, volátil y muy impredecible. Lo que hoy nos permite comprar comida y nos proporciona las bases para el crecimiento futuro, mañana puede carecer de valor.

Aún no hemos terminado con las múltiples y, por lo que hemos visto hasta el momento, conflictivas características del dinero. También constituye una forma de relación entre la gente. Las relaciones sociales delimitan y, en última instancia, transforman los muchos (y, a menudo, controvertidos) significados del dinero, así como la determinación de su valor. El dinero es una expresión de las relaciones, constituidas por su paso de mano a mano. No hay duda de que el poder social está asociado a la cantidad de dinero disponible en la cuenta corriente. Por otro lado, el éxito de un préstamo depende de la realización de alguna forma futura de actividad y de trabajo. Así, el dinero yace en el centro de la "geometría del poder" de las relaciones socio-espaciales y de su compleja red de relaciones de dominación y subordinación (Harvey, 1989; pero ver también Massey, 1992, 1993).

Por último, el dinero siempre se almacena en algún sitio y se desplaza de un lugar a otro. De hecho, todas las características mencionadas se derivan del incesante flujo monetario: de producción a consumo, de inversión a circula-

ción, del capitalista al trabajador, de Londres a Katmandú, de hoy a mañana. Debido a esta configuración socio-espacial, el dinero es uno de los más poderosos signos de un mundo en un cambio casi continuo (Simmel, 1979; Harvey, 1985). Sin embargo, no se trata sólo de un signo o de una metáfora listo para un examen no constructivo. El dinero también incorpora ante todo un poder corporal directo (Shilling, 1993). El hambre en Sudán o en el refugio para los sin techo del South Bank en Londres, la situación de los desempleados o las cumbres políticas y económicas muestran el poder del dinero tanto a través de su vertiente más represiva, violenta y subordinada, como de su capacidad para proporcionar poder y libertad. Emerge así otra paradoja. El carácter social del dinero lo convierte en un instrumento de represión para algunos y en un gran poder y control para otros. De nuevo, esto gira sobre la espacialidad y la geografía social del proceso monetario.

El análisis de esta espacialidad inevitable del dinero nos podría llevar por un camino bastante largo intentando resolver la coreografía de la economía mundial y su dinámica. Sin embargo, terminaríamos hablando acerca del dinero en abstracto y de la economía global como una estructura de flujos con una cierta cualidad abstracta.

De hecho, todavía no hemos completado nuestro análisis sobre la(s) "naturaleza(s)" del dinero. En realidad, habría que hablar de dineros más que de dinero. Por el momento, no existe

un dinero universal en el sentido abstracto al que nos referíamos. Hasta hace poco, nos engaábamos con la posibilidad de un cierto "dinero mundial". En la actualidad, sabemos que incluso la creación de una moneda europea entraña demasiadas dificultades. El dinero todavía está irrevocablemente vinculado, de muy diversas formas, al estado (nacional) (véase Altvater, 1993; Martin, 1994). Esto le da un nuevo carácter y añade otra tensión. Por supuesto, no todos los dineros son iguales y parece evidente que no pueden serlo si nos tomamos en serio la idea socio-espacial de la construcción del dinero. El dinero nacional asume diferentes valores. Esto convierte al dinero mismo en un bien; algo que puede ser comprado y vendido sobre las bases de la diferencia de valor, real, esperada o imaginada, entre las diferentes monedas. De forma bastante simple, la compra y la venta de dinero se basa en las diferencias geográficas de la construcción socio-espacial de las distintas monedas. Y esto, a su vez, está vinculado a la geometría geográfica del comercio y el intercambio internacional y al proceso del desarrollo desigual global.

La formalización nacional del dinero (que, sin embargo, también opera a una escala geográfica mucho mayor) es una fuente de considerable confusión. La introducción del dinero requiere un espacio y un "distanciamiento socio-espacial" para conseguir que la economía de mercado funcione. En concreto, el crédito y la formación del mismo, que en la actualidad constituye fundamentalmente una actividad privada, está cada vez

más organizado a nivel global por el capital privado y opera independientemente de los intereses nacionales específicos (Lash y Urry, 1994). Por supuesto, a la larga, el funcionamiento del sistema está fuertemente basado en la provisión y la regulación local (nacional) de dinero. De hecho, no deberíamos confundir la base territorial nacional del dinero con su inevitable espacialidad. Esto es lo que O'Brien (1991) parece hacer en su libro *Global Financial Integration: The End of Geography*, en el que afirma que la globalización de los fondos monetarios conduce de manera irremisible hacia el final de la geografía como resultado de la desaparición (esto es muy cuestionable) del estado-nación como la única y más importante institución a la hora de regular el valor del dinero. Más adelante, en su libro, O'Brien tiene que reconocer que el dinero está siempre "en movimiento", tiene que ir a alguna parte, pero, desafortunadamente, no menciona que esta observación reafirma la inevitable espacialidad al definir lo que es el dinero. Obviamente, el papel del Estado es muy importante, aunque sólo sea para restringir la cantidad de dinero que circula. En efecto, el valor intrínseco del papel moneda es virtualmente cero. En una economía capitalista de mercado, basada en la producción de escasez entre la abundancia real o imaginada, resulta imperativo que se construya y mantenga la escasez de dinero. Por lo tanto, el papel del Estado es vital a la hora de limitar la cantidad de dinero en circulación a través de su monopolio sobre las máquinas emisoras de moneda. A medida que una creciente cantidad de dinero adopta la forma de dinero

en cuenta (en bases de datos electrónicas, por ejemplo), esta tarea se complica de manera notable puesto que el monopolio del estado sobre la circulación del dinero y la escasez necesaria no son nunca absolutos.

Todo esto es importante puesto que nos permite fijar el marco en el que se va a desarrollar el resto del artículo. En concreto, en un contexto en el que tenemos en cuenta el orden global, las tendencias globales y la reestructuración global, a menudo existe una cierta propensión a observar el mundo como un espacio meramente global. Este aspecto es especialmente importante cuando consideramos asuntos tales como la economía o las finanzas internacionales, la deuda, el comercio y otros procesos de igual magnitud. Sin embargo, es necesario reiterar que este (des)orden global

se sustenta, a la larga, de manera inevitable y a través de localizaciones concretas (Swyngedouw, 1992). Los flujos de dinero, en cualquiera de sus formas, que pasan por estos lugares, están, de hecho, basados y son posibles gracias a la variabilidad entre estos lugares y, por tanto, en último término, gracias a la geografía. El dinero hace que el mundo gire, precisamente porque el espacio es profundamente heterogéneo y abigarrado. Son estas diferencias (y las tensiones generadas por este proceso de diferenciación) entre lugares, entre monedas y entre dinero y otra serie de cosas las que proporcionan esa energía vital que puede mover el mundo. Y lo que intento poner de relieve en el resto del artículo es exactamente la ejemplificación anterior de las ingentes cantidades de dinero que circulan por el espacio y las tensiones socio-espaciales que surgen de ello.

El intento abortado de crear dinero mundial

La geopolítica contradictoria de la regulación financiera "global(?)" de la posguerra

En este apartado quiero centrarme en la forma en que los mercados financieros (capitalistas) globales se movieron desde una situación de relativa estabilidad a una situación en la que el dinero empezó a circular como lo que parecía ser casi enteramente un activo ficticio. De hecho, la geopolítica del dinero y el aprovechamiento concreto del sistema financiero mundial durante el tercer cuarto de este

siglo fue realmente notable. Aunque a partir de 1945, a medida que el proceso de descolonización se aceleraba, hubo un aumento en espiral del número de naciones-estado "independientes" (con su propia moneda), la integración económica mundial se intensificaba. El expansionismo estadounidense (que estaba bastante limitado geográficamente por la consolidación de un bloque socialista, entonces impresionante) marcó el inicio del proceso, que siguió con la recuperación de Europa y se completó con el "avance" del sudeste asiático bajo el liderazgo de Japón. La hegemonía occi-

dental de EE.UU., no sin cierta oposición, colocó al dólar en un lugar predominante en la economía mundial. De hecho, esto último ya había sido anticipado y reforzado a través de los acuerdos de Bretton Woods, concluidos en 1944 por los principales países occidentales aliados.

Este acuerdo intentaba reconciliar lo imposible homogeneizando el espacio financiero mundial en el marco de lo que pronto serían más de un centenar de territorios nacionales, cada uno de ellos con su propia moneda y marco regulador. El proyecto original de Bretton Woods, y el consiguiente marco institucional, debían convertirse en una pieza central de la ingeniería económica y social y del pensamiento estratégico geopolítico (Triffin, 1961; Gowa, 1983; Walter, 1993; Leyshon y Tickell, 1994).

Hasta la primera guerra mundial, la mayor parte del dinero del mundo operaba de acuerdo con algún tipo de estándar, habitualmente oro o plata. Con la internacionalización de la inversión y el comercio durante la segunda mitad del siglo XIX, el patrón libra-oro operó de facto como un proto-dinero mundial (Ingham, 1994). El patrón oro se refería a que los gobiernos emisores de papel moneda garantizaban su libre convertibilidad en oro. La creciente competencia y la rivalidad entre los estados durante las primeras décadas de este siglo producirían fuertes tensiones en el sistema financiero que, con el tiempo, forzaron a las monedas de referencia, fundamentalmente la libra esterlina y el dólar, a abandonar el sistema de conversión al

oro. La consiguiente volatilidad en los mercados de divisas, junto con el creciente proteccionismo para defender los territorios nacionales frente a las devaluaciones competitivas, quebraron la columna vertebral del comercio internacional y aceleraron la caída de la economía mundial hacia su peor y más largo período de recesión. El descontento y el sufrimiento humano resultante llevaron al sistema capitalista al borde del colapso total. De hecho, parecía que la era del capitalismo estaba cercana a su fin, en especial en un momento en el que la promesa del surgimiento de una utopía socialista cobraba una gran importancia.

En Bretton Woods, esta herencia cristalizó en un compromiso global que confirmaría y posteriormente impulsaría a los EE.UU. a una posición de liderazgo hegemónico en una economía mundial reducida geográficamente al área capitalista (Van der Pijl, 1984). Este liderazgo sólo se podía mantener sin oposición si el crecimiento se aceleraba y se expandía geográficamente. Y esto sólo se podía conseguir promoviendo el comercio, el intercambio internacional y la internacionalización de la inversión y la producción lo que, a su vez exigía un sistema financiero estable, el cese de las políticas de empobrecer al vecino y un rechazo del carácter anárquico y, a menudo, ficticio de la circulación del dinero de antes de la guerra. El punto de referencia del sistema sería el dólar estadounidense. Esto convertía a EE.UU. y su Reserva Federal en los árbitros de los asuntos financieros mundiales (Parboni, 1981). Aunque el control real sería dele-

gado y organizado por el recientemente creado Fondo Monetario Internacional (FMI) que, con el tiempo, se apoyaría en el Banco Internacional para el Desarrollo y la Reconstrucción (más conocido como Banco Mundial), los EE.UU. tenían de facto poder de veto en estas instituciones. La cuota estadounidense en el FMI superaba con mucho la de los otros contribuyentes. La convertibilidad al oro del dólar se restableció (a un valor fijo de 35 \$ por onza) y los restantes países se comprometieron a fijar el valor de sus monedas al dólar. No se podían realizar devaluaciones competitivas ni cambios protectores en los valores de las monedas a menos que fuesen aprobados por el FMI (Glyn et al., 1988; Strange, 1994). Las fluctuaciones de los tipos de cambio ya no estaban sujetas a los caprichos de los mercados o a los "toros" y los "osos" del juego de la especulación. Los desequilibrios temporales y los problemas en la balanza de pagos podían ser mitigados utilizando los derechos que los países tenían sobre los recursos monetarios del FMI. Además, se extendió la idea de que la expansión del comercio internacional sería más homogénea y que, por lo tanto, los desequilibrios estructurales serían, cuando menos, excepcionales. Por último, también se acordó que, de forma gradual, las distintas monedas mundiales se liberalizarían y se permitiría su libre convertibilidad.

Este sistema daría forma a una configuración geográfica global concreta tras la guerra, pero el desarrollo de este proceso también erosionó gradualmente las condiciones y premisas sobre las que

descansaba la regulación del mercado mundial, al multiplicar las tensiones y conflictos que afectaban al sistema desde su inicio. Estas tensiones socio-espaciales podrían resumirse de la forma siguiente:

1. Se estableció un valor fijo (en el tiempo y en el espacio) para el dólar, y por extensión para todas las demás monedas, en términos de oro. De esta forma, el dólar pasó a ser un extraordinario contenedor de valor absoluto. Antes hemos afirmado que esta estabilidad es, desde una perspectiva dinámica, una mera ilusión. El valor de las cosas tiene que variar (y lo hace) a lo largo del tiempo.
2. El acuerdo de Bretton Woods como instrumento de regulación era un compromiso internacional que reflejaba la geometría espacial del poder en ese momento (todas las formas de regulación son compromisos indicadores de las posiciones relativas de poder). Sin embargo, durante las siguientes décadas, la hegemonía de EE.UU. se fue erosionando poco a poco, con lo que la geometría global del poder cambió (Glyn et al., 1988). Además, el compromiso era parcial en el sentido de que los gobiernos nacionales y las regulaciones y acuerdos socioeconómicos nacionales se mantenían a nivel del estado-nación. Las diferentes escalas geográficas de la regulación socioeconómica pronto soportaron fuertes tensiones (véase Aglietta y Orléan, 1982; Aglietta, 1986). Distintas economías nacionales y, por tanto, sus monedas comenzaron a sentirse

incomodas en el sistema impuesto de tipos de cambio fijos, cuando las condiciones y las prácticas internas cambiaron la posición relativa de cada economía nacional frente a las otras. Por otro lado, conseguir la pretendida liberalización del comercio internacional presentaba bastantes dificultades. Aunque el acuerdo de Bretton Woods implicaba el establecimiento de una Organización Internacional del Comercio que operase al lado del FMI y del Banco Mundial, serían necesarias siete complicadas rondas de negociaciones del GATT para llegar a este acuerdo (Bhagwati, 1991).

3. El dólar mismo, con su valor fijo en oro, funcionaba de forma diferente según la escala geográfica en la que circulase. Además, estas escalas pasaron a ser cada vez más permeables. En efecto, el valor a lo largo del tiempo de una moneda, expresado en tipos de interés, era determinado, o al menos seriamente afectado, por las políticas socio-económicas, fiscales y monetarias del país. Por un lado, los gobiernos, incluido el de los EE.UU., intentaban mantener los tipos de interés bajos para fomentar las inversiones, la productividad y el crecimiento de la economía "real" y buscaban la satisfacción de los intereses nacionales. Por otro lado, el dólar se convirtió rápidamente en la moneda mundial. En este contexto global en el que los dólares pronto circularon en cantidades más cuantiosas, la Reserva Federal y las autoridades estadouni-
- denses no tenían, por supuesto, voz ni un control directo.
4. La Reserva Federal de EE.UU, se encontró en una posición única. En Bretton Woods habían encontrado, al fin, la piedra filosofal de los alquimistas gracias al trazo de una pluma. El papel se convertía en oro. Y la Reserva Federal adquirió el don de Midas. De hecho, cada 35\$ que salían de la máquina de impresión equivalían teóricamente a una onza de oro. En la medida en que la demanda de dólares se mantuviese alta, esto sería sostenible. Sin embargo, cuando la escasez se convirtió en exceso y las prensas continuaron funcionando a plena capacidad, la fuerza de la disciplina férrea (más que dorada) de los mercados sobrepasó los poderes divinos del emperador.
5. El supuesto de una expansión relativamente homogénea (en el espacio) de la economía mundial sobre el que descansaba la estabilidad desafió la capacidad de liderazgo que se le había asignado a los EE.UU. La geometría espacial del poder bajo la que se negoció el compromiso reforzaba, en realidad, el dominio de los EE.UU. sobre la economía mundial. Los desequilibrios geográficos estructurales (a pesar de que estuvieran orientados en torno a la "geografía inconstante" de un mapa mundial en continuo cambio, véase Storper y Walker, 1989) empezaron a grabarse a través de la geografía de un sistema mundial de comercio desigual.

Estas tensiones, eminentemente espaciales, que fueron captadas e integradas en los mecanismos y el funcionamiento del sistema financiero de la posguerra, pronto se cobraron su precio puesto que la coreografía resultante de la integración global multiplicó e intensificó las contradicciones generadas en 1944. A su vez, la geometría del poder cimentada en el sistema se reorientó en nuevas e importantes direcciones.

Las tensiones se multiplican: la coreografía de la integración global

La configuración geográfica y la regulación del dinero mundial y nacional fijaron el escenario para el proceso de integración global de la posguerra. Este proceso cambiaría el mosaico de desarrollo desigual y reordenaría las relaciones entre lugares, regiones y países. Inevitablemente, los cimientos de la regulación financiera, tanto a nivel nacional como internacional, sobre los que se apoyaba una cierta forma de globalización, pronto mostraron una serie de tensiones. En este apartado, se ofrece un resumen sucinto de estas múltiples tensiones que se extendieron paulatinamente a través de la red económica mundial.

Durante el período de posguerra, el dólar americano se convertiría simultáneamente en una moneda nacional, sujeta a todas las fuerzas, conflictos y dificultades que tuvieron lugar dentro de Estados Unidos, y en una moneda mundial, unida fundamentalmente a los diferentes sistemas políticos, culturales y sociales y al

proceso de homogeneización del comercio y el intercambio internacional. La globalización de la economía en la posguerra fue claramente liderada por los EE.UU. como potencia capitalista hegemónica en la economía mundial. Gracias al sistema de tipos de cambio fijos y a la rápida acumulación de capital, las fronteras para las inversiones de capital se ampliaron (Swyngedouw, 1989). La internacionalización del capital productivo, normalmente dentro de la estructura organizativa de las compañías, generó un flujo de capital desde EE.UU. hacia el exterior. Esta Inversión Extranjera Directa en el resto del mundo fue apoyada además por los dólares del Plan Marshall en un intento de reconstruir los espacios devastados por la guerra y de acelerar su integración en una expansión de la economía mundial liderada por EE.UU. (Lipietz, 1987). Claramente, durante los primeros años (hasta mediados de la década de los sesenta), la balanza de pagos de EE.UU. fue positiva. Sin embargo, a finales de los sesenta, este profundo proceso de internacionalización había comenzado a invertir la geografía del desarrollo desigual global. La reconstrucción, primero en Europa y después en Japón y otros países del este asiático, aumentó la competencia global mientras que la economía nacional americana comenzaba a perder gradualmente su ventaja competitiva. Esto lo demuestra el hecho de que, a partir de 1966, la balanza de pagos americana comenzó a mostrar importantes déficits, que crecieron enormemente en las décadas siguientes (Armstrong *et al.*, 1991; Corbridge, 1993).

La hegemonía política y económica de los EE.UU. fue objeto de fuertes controversias y, en algunas ocasiones, fue desafiada militarmente (Frank, 1994). En concreto, la Guerra Fría y la regionalización de este conflicto global exigió que se adoptasen compromisos significativos en materia política, militar y financiera por parte de todos los implicados (Cox, 1987). Aunque, en cierta forma, pudo ser el toque de difuntos para el comunismo existente; sin embargo, también supuso un importante drenaje de recursos para EE.UU. La financiación del control político y militar sobre el mundo occidental, la carrera armamentística y las negociaciones en aquellos lugares donde su hegemonía era seriamente replicada (Corea y Vietnam, por ejemplo, entre otros muchos conflictos "locales"), expandieron aún más el flujo de dólares fuera de EE.UU. La financiación de esta estrategia geopolítica, cuyo coste se disparó a finales de los sesenta, se mantuvo por medio de la impresión de más dólares/oro.

La recuperación de Europa y la eliminación gradual de los controles monetarios intensificaron la salida de dólares estadounidenses. En realidad, cada estado comenzó a acumular dólares como una forma de suplir las reservas de oro puesto que los dólares eran tan buenos o mejores que el oro (Swyngedouw, 1992).

Esta internacionalización de los dólares estadounidenses se vio aún más acentuada por la consolidación del dólar como moneda mundial de hecho. Tal y como los negociadores de Bretton

Woods habían anticipado, el valor fijo del dólar le convirtió en la moneda preferida para los intercambios comerciales mundiales. Esto no sólo alimentó la demanda de dólares, sino que también provocó, en contra de las expectativas del FMI, que en algunos países se mantuvieran saldos positivos o negativos en la balanza comercial, llegando a convertir este desequilibrio en algo estructural. Algunos países comenzaron a tener un superávit comercial considerable (por ejemplo, los exportadores de petróleo), lo que dio lugar a la acumulación de dólares fuera de los EE.UU. Esta eclosión de petrodólares, que surgió en los sesenta y se expandió tremendamente durante los años setenta, sentaría las bases para un mercado floreciente de eurodólares. Las demás razones para la expansión de un dólar "global" estaban relacionadas con los procesos de internacionalización anteriormente descritos. De hecho, incluso algunos tenedores de fondos americanos decidieron mantener su dinero fuera de los EE.UU. para evitar de este modo medidas monetarias y fiscales internas, mientras la Unión Soviética y otros estados socialistas mantuvieron sus cuentas en dólares fuera de EE.UU. por temor a una acción del gobierno estadounidense (véase Strange, 1971; Wood, 1986; Roddick, 1988; Pilbeam, 1992).

Estas tensiones y conflictos socio-espaciales se fueron intensificando poco a poco durante los años cincuenta y sesenta y alteraron la geometría del poder en el mundo económico. La agudización de las tensiones puede resumirse tal y como sigue. Primero, la doble

escala geográfica en la que se regulaba el dinero llegó a ser más contradictoria internamente. A medida que la posición competitiva de EE.UU. variaba en el panorama económico mundial, surgían presiones internas que solicitaban una mayor alineación de la política monetaria con las condiciones nacionales, lo que requería un aumento de la flexibilidad monetaria. Sin embargo, la aparición de déficit en la balanza de pagos exigía un retorno a EE.UU. de los fondos internacionales.

Además, la necesidad de un medio estable de intercambio y una moneda mundial cobraba incluso una mayor importancia a medida que se expandía el comercio internacional. Sin embargo, la negociación de un acuerdo de comercio global (GATT) – tal y como se convino en principio en Bretton Woods – entrañó tremendas dificultades cuando los estados individuales consideraron como inevitables algunas formas de proteccionismo para mantener su competitividad en un mundo integrado, en especial bajo condiciones en las que los realineamientos de monedas y las devaluaciones competitivas ya no iban a ser toleradas fácilmente.

Segundo, el crecimiento del mercado de eurodólares desembocó, de hecho, en dos mercados diferentes, aunque relacionados, para la misma moneda. Por un lado, había un mercado para el dólar en EE.UU., que se encontraba bajo el paraguas regulador de la Reserva Federal y, por tanto, del Estado; por otro lado, existía un mercado no estadounidense que tenía diferentes reglas de juego. Por

ejemplo, el mercado de la euromoneda creció desde los 11 mil millones de dólares de 1964 hasta un billón de dólares en 1984 y casi tres billones al comienzo de los noventa (Martin, 1994, pg. 257-258). Nos encontramos frente a una situación extraordinaria. Existían dos mercados geográficamente distintos en cuanto a las condiciones de regulación (aunque socioeconómicamente estaban íntimamente relacionados), en los cuales operaba el mismo dólar, que era libremente intercambiable entre estos “continentes” y por oro.

Tercero, la deteriorada posición competitiva americana y el crecimiento de la presión interna para hacer frente a este problema, junto con la necesidad de un mayor acceso a los dólares globales para financiar su déficit (al imprimir más dinero, la economía se sumergió en una espiral inflacionista, debido a que la escasez de dólares imperante a finales de los cincuenta se convirtió en una gran abundancia a finales de los sesenta), introdujeron importantes presiones sobre el sistema de tipos de cambio fijos y de convertibilidad garantizada. Además, las diferencias de rentabilidad entre los eurodólares y los dólares con base en EE.UU. forzaron, de hecho, al dólar a abandonar su carácter absoluto y dieron paso a una definición más relativa de su valor. La combinación de estas tendencias opuestas no pudo ser soportada por el sistema de Bretton Woods y sus instituciones. La primera crisis surgió en 1968 cuando la convertibilidad del dólar en oro se suspendió temporariamente, a lo que siguió el anuncio en septiembre de ese mismo año de que Alemania dejaba flotar libre-

mente el marco durante un mes. La puntilla llegó finalmente cuando Nixon unilateralmente anunció en 1971 que los Estados Unidos abandonaban la convertibilidad garantizada del dólar en oro. Otros estados decidieron desligar sus monedas del dólar para no ser atraídos por la espiral devaluadora en la que el dólar se vio envuelto durante los años 70. Entre 1971 y 1973, el acuerdo de Bretton Woods comenzó a resquebrajarse a medida que las divisas comenzaron a flotar unas frente a otras y frente al oro (u otros bienes) (Reszat, 1993).

En resumen, esta dinámica geográfica y sus relaciones de poder desencadenaron una serie de tensiones y procesos que, finalmente, socavaron la relativa coherencia de esta peculiar configuración geográfico-histórica de la economía del mundo capitalista. Las contradicciones geográficas internas que proporcionaron a la economía capitalista su dinamismo y creatividad, también minaron de forma continua los fundamentos sobre los que descansaba.

La fragmentación espacial y la integración financiera: el nuevo escenario "glocal" del dinero

La perspectiva de un orden capitalista global estable, prometida en la era de la posguerra, demostró no ser más que un espejismo. La consecuencia real de la desaparición de Bretton Woods fue que el dólar comenzó a flotar libremente frente al oro, con lo que se restableció como una medida relativa de valor,

dejando de lado la definición del dinero como contenedor estable de valor absoluto. La homogeneización impuesta del orden monetario mundial se desintegró. El orden global se hizo añicos, pero en los intersticios de este mosaico se fraguaban nuevos acuerdos globales-locales ("glocales") y aparecían nuevos flujos monetarios y nuevas configuraciones geográficas.

La debilitada posición competitiva estadounidense, sus problemas de balanza de pagos y su creciente déficit presupuestario (que alcanzó cotas dramáticas durante la carrera armamentística de Reagan) hizo que Estados Unidos se volviese mucho más introspectivo. Su política monetaria fue dirigiéndose cada vez más hacia objetivos internos. Por supuesto, la creación de "xeno-dólares" también afectó al orden mundial. En un intento de traspasar la crisis devaluatoria a los demás, Carter buscó cuadrar sus cuentas imprimiendo dólares, lo cual provocó una rápida devaluación del dólar frente al oro y desencadenó una espiral inflacionista que disparó la inflación hasta los dos dígitos. Cuando el dólar alcanzó su cotización más baja a finales de los setenta y la espiral inflacionista estaba fuera de control, el monetarismo reaganiano aplicó una política monetaria restrictiva y redujo la oferta de dinero. El valor del dólar y los tipos de interés reales crecieron vertiginosamente, difundiendo la crisis por toda la economía mundial y, perjudicando en concreto, a los Estados deudores (Corbridge, 1993).

Sin embargo, dado que el dólar todavía era una moneda mundial y un

medio de cambio global, los exportadores de bienes se enfrentaban al peligro de verse arrastrados dentro de la espiral devaluatoria. En un intento de salvaguardar los precios de los bienes frente a la caída del dólar se formaron varios carteles. Debido a una serie de razones político-económicas, la OPEP fue el de mayor éxito. Cada vez que el dólar bajaba, con un mínimo de todos los tiempos a finales de los setenta, el precio del crudo crecía espectacularmente. Además, la necesidad de un valor seguro provocó una lucha por el oro, haciendo subir su precio. Es evidente que estas sacudidas en los mercados de bienes afectaron tanto a las relaciones comerciales como a las estructuras de precios y contribuyeron a extender la crisis económica. La incertidumbre sobre el valor monetario afectó negativamente al comercio internacional y reforzó los desequilibrios espaciales estructurales. Por ejemplo, la escalada del precio del petróleo dio como resultado una afloración masiva de dólares procedentes fundamentalmente de las economías avanzadas y a la creación de una amplia reserva de petrodólares, que más adelante alimentarían los mercados de eurodólares. Las cosas fueron sustancialmente peor para aquellas economías del Tercer Mundo que vieron que los precios de exportación se hacían cada vez más inestables mientras que los precios de las importaciones (y, desde luego, del petróleo) continuaban subiendo. Así, mientras algunos países iban acumulando enormes superávits en sus balanzas comerciales, otros sufrían un intenso drenaje de fondos. Occidente y en particular EE.UU., aunque también Gran Bretaña

y otros países de Europa, tuvieron que hacer frente al deterioro de sus balanzas comerciales y a unos déficits presupuestarios astronómicos, como resultado del debilitamiento de sus posiciones competitivas junto con un aumento de la demanda favorecido por el estado para mantener cierta cohesión social. Algunos países intentaron inflar su deuda incessantemente imprimiendo más dinero (al final de la década eran habituales los niveles de inflación de casi el 20%). Esto, por supuesto, socavó aún más lo que quedaba de la estabilidad monetaria. A la inestabilidad de los tipos de cambio hubo que añadir el hecho de que los tipos de interés también comenzaron a fluctuar con rapidez y de forma errática.

Japón, cuyo proceso de renovación industrial ya había finalizado, logró crecer aún más y liderar algunos de los territorios que habían quedado fuera de la influencia de Europa y EE.UU.. En este contexto en el que las configuraciones geográficas estaban cambiando rápidamente, las llamadas al proteccionismo y de hecho las medidas proteccionistas para proteger el mercado interior de las devaluaciones importadas, favorecieron la aparición de varios bloques comerciales (Thurow, 1992). Esto no supuso de ningún modo el aislamiento hermético de la economía mundial – por el contrario, un objetivo del proteccionismo es reforzar las posiciones competitivas en el mercado mundial (véase Hilferding, 1981). Se formaron tres bloques, que se centraron respectivamente alrededor de Japón, los Estados Unidos y el eje germano-francés en Europa. Naturalmente el aumento de la coope-

ración intraregional no condujo a una intensificación del proteccionismo entre bloques, sino más bien hacia un redimensionamiento de los mecanismos competitivos. La mejora de la cooperación y el comercio regional facilitó la consecución de una posición competitiva ventajosa en el mercado mundial (Anderson y Blackhurst, 1993; Borrmann y Koopmann, 1994).

Por supuesto, no sólo el comercio se vio afectado, la coreografía espacial y temporal de la producción real de bienes también experimentó profundos cambios. Tal y como ha señalado Jeelof (1989), la volatilidad en los mercados monetarios hizo de la planificación de la producción una tarea extremadamente arriesgada e incierta. La internacionalización de la producción y la planificación a escala mundial de las cadenas de producción y los flujos de inputs/outputs, que caracterizaron en gran medida la división internacional del trabajo durante la posguerra, se convirtieron en una estrategia de alto riesgo. Los diferentes centros de producción y comercio estaban ubicados en distintas zonas monetarias y sujetos, con frecuencia, a fuertes fluctuaciones en sus tipos de cambio relativos. Esto hizo que la planificación estratégica a largo plazo de la localización de las corporaciones fuera una catástrofe. Las compañías globalizadas intentaron enfrentarse a los rápidos cambios relativos en las condiciones de localización poniendo en marcha una serie de

estrategias, que he definido anteriormente como estrategias de "glocalización" (Swyngedouw, 1992), y que abarcaban subcontrataciones, alianzas estratégicas, trabajo en red y acuerdos organizativos flexibles. Estas estrategias permiten ajustes rápidos, tanto temporal como espacialmente, en los acuerdos de marketing, distribución y producción (Cooke et al., 1992).

En resumen, los horizontes temporales y espaciales se redujeron considerablemente según se subvirtió el orden monetario. El éxito comenzó a depender cada vez más de períodos más cortos de tiempo, de breves distancias espacio-tiempo y de una aceleración del tiempo de rotación del capital (Harvey, 1989). Surgió un nuevo panorama para el desarrollo desigual, en el cual el sector financiero, ahora liberado de la restricción de los tipos de cambio fijos y de valores absolutos, podría convertirse en sí mismo en el escenario clave para la acumulación de capital y la expansión febril. Esta coreografía global del dinero y sus dimensiones histórico-geográficas son precisamente las que darán forma a muchas de las variaciones y transformaciones económicas globales contemporáneas. En el siguiente apartado, regresaremos al análisis de cómo el dinero por sí mismo (y no sólo como un medio de pago e intercambio) llega a formar parte de los procesos de profunda reestructuración espacial y de creación de estrategias geográficas.

Ganando dinero por el desplazamiento espacio-tiempo

El crédito y el mercado de divisas: creando espacio/comprando tiempo

La "liberalización" del sistema financiero global señaló el final de un espacio monetario mundial integrado y, en consecuencia, la reafirmación de un mosaico de monedas nacionales diferentes. La mayor parte de las mismas fluctuarían en valor relativo frente a cada una de las demás, dependiendo de la combinación y la confrontación de las políticas económicas y monetarias nacionales, por un lado, y de los flujos monetarios internacionales, por el otro. Los intentos de regular el dinero en esta nueva escala geográfica supranacional y subglobal, resultaron extremadamente difíciles debido a las tensiones geoestratégicas y a las rivalidades entre estados. Por ejemplo, la azarosa historia de la Unión Monetaria Europea ilustra la forma en que la confrontación de las demandas nacionales y la integración y las estrategias financieras globales puede generar tensiones perpetuas y fricciones continuas (Gros y Thygesen, 1992; Leyshon y Thrift, 1992).

De esta continua tensión y negociación entre los espacios monetarios locales (nacionales) y los flujos monetarios globales surgió un sistema monetario organizado geopolítica y geoeconómicamente de forma "glocal". El crecimiento del dinero "caliente" global corrió paralelo a una expansión igualmente impor-

tante de centros financieros en ultramar (Roberts, 1994). Johns (1994, pág. 32) afirma que "más de la mitad del stock mundial de dinero o bien reside o bien pasa por paraísos fiscales, lo que les convierte en catalizadores esenciales para el comercio mundial". Estos lugares destacados en el tablero global, donde el dinero apátrida aumenta rápidamente, se caracterizan por una regulación y un control sobre las monedas extranjeras bastante exiguos, e incluso inexistentes, combinado con una integración global que permite el comercio durante las 24 horas del día. Los mercados más regulados comenzaron a sentir cada vez con mayor fuerza el aguijón de estos nuevos competidores y, dada la ideología monetarista del libre mercado, decidieron liberalizar sus mercados nacionales de capital. La desregulación de los mercados monetarios en EE.UU. a principios de los 80 y el "Big Bang" de Londres en 1986 suprimieron muchos controles y permitieron una mayor apertura y expansión de los mercados financieros globales. A finales de 1993, el BIS (Banco de Pagos Internacionales) informó de que el total del pasivo bancario bruto internacional alcanzaba los 7,3 billones de dólares (BIS, 1994, p. 97).

Las fluctuaciones en el tipo de interés y en el tipo de cambio muestran la volatilidad del sistema financiero y resumen los efectos de la liberalización monetaria de las dos últimas décadas. Estas fluctuaciones proceden de la interacción entre

el comportamiento y políticas monetarias y socio-económicas nacionales y los movimientos internacionales de divisas. Por supuesto, las políticas monetarias y económicas nacionales afectan, aunque de una forma completamente diferente a como lo hacían los mecanismos imperantes durante la era de Bretton Woods. La muerte, frecuentemente anunciada, de los estados nacionales parece sin duda prematura, aunque la posición y función de los mismos en el panorama "glocal" haya cambiado. En particular, la política monetaria empezó a considerarse como un elemento importante para el crecimiento económico cuando las políticas nacionales keynesianas de expansión a través de la demanda comenzaron a ser remplazadas por estrategias dirigidas a expandir el comercio internacional y a alcanzar una posición competitiva mejor en el mercado global (Drache y Gertler, 1991).

Los mercados monetarios liberalizados y la volatilidad de los mercados monetarios internacionales crearon un nuevo entorno económico. Al contrario de lo que ocurrió en la era Bretton Woods, la compra y venta de divisas y la especulación sobre las fluctuaciones de los tipos de cambio permitieron el desarrollo y el rápido crecimiento de un mercado de divisas especulativo (mercado forex). Curiosamente, la idea de que hacer dinero a través de la venta y compra de divisas y de la especulación sobre su valor futuro (por muy cercano que pueda estar dicho futuro) pasó a ser un medio fundamental para la acumulación. El dinero como expresión de un valor en movimiento y el capital

como un derecho sobre el tiempo (de trabajo) futuro crearon un escenario para las actividades financieras frenéticas. La especulación sobre valores futuros y la compra de tiempo avanzaron a través de la creación de nuevos espacios y relaciones espaciales. El mercado forex (foreign exchange market) ha crecido de la modesta cifra de 15 mil millones de dólares USA en 1970, cuando la mayor parte de los contratos estaban directamente vinculados a operaciones comerciales establecidas, a más de un billón de dólares en la actualidad. La mayor parte de esta suma procede de operaciones compensatorias, especulativas y de arbitraje en los mercados financieros internacionales. Gran Bretaña, EE.UU. y Japón, que ostentan el liderazgo en las zonas europea, americana y asiática respectivamente, registran alrededor del 60% del comercio total. Los tres siguientes centros más importantes (Suiza, Singapur y Hong-Kong) acumulan un 20% del total de operaciones. En el mercado forex se sigue operando fundamentalmente con el dólar estadounidense. Interviene al menos en un lado, en el 90% de las transacciones, mientras que el yen y el marco alemán se ven implicados en una cuarta parte de las operaciones (BIS 1990a, pg. 209-210).

Casi todas las operaciones implican transferencias espaciales de dinero así como cambios en las posiciones relativas del valor de las monedas (lo cual, a su vez, afecta a los tipos de interés, el poder adquisitivo, las políticas monetarias y fiscales y así sucesivamente). Las fluctuaciones a corto plazo en las que se

basan estas transferencias también contribuyen a crear dicha volatilidad. Esta volatilidad permite ganancias especulativas, mientras que los flujos de dinero contribuyen además a reafirmar estas fluctuaciones. Supongamos, por ejemplo, que un agente cambia mil millones de libras por la cantidad equivalente de dólares el 8 de noviembre de 1994 a un tipo de cambio de 62 peniques por dólar. Cuatro días más tarde, con un tipo de 63 peniques, invirtiendo la operación obtendría un beneficio neto de más de 16 millones de libras.

Estos flujos geográficos especulativos y la acumulación de activos financieros provocaron una actividad frenética, no sólo en los mercados financieros sino también en la relación dinero/bien/inversión. La financiación a través de créditos, los esquemas financieros Ponzi y las emisiones de activos con riesgo como los bonos basura o la deuda del Tercer Mundo, combinados con préstamos a empresas demasiado expuestas y la espiral de crédito al consumo, proporcionaron atractivo e inestabilidad al sistema financiero global.

La volatilidad del sistema financiero exigía que los agentes implicados en las interacciones globales se protegiesen frente a las rápidas devaluaciones o revaluaciones de las monedas, las fluctuaciones en los precios de los bienes o los cambios en los tipos de interés. La demanda resultante de nuevos instrumentos financieros generó una dinámica interna que promovió un abanico cada vez mayor de productos y servicios financieros. Las redes de telecomunica-

ciones, la sofisticada infraestructura y el software utilizados en las operaciones, los servicios financieros de la City, la reestructuración de las condiciones socio-económicas internas de las capitales financieras y la desregulación de los mercados se fueron desarrollando a medida que aumentaba el capital ficticio (véase entre otros, Sassen, 1991; Budd y Whimster, 1992).

Sin embargo, con estos desarrollos, mover el dinero para aprovechar las diferencias interespatiales y las variaciones temporales esperadas se aceleró hasta tal punto que las transacciones tiempo-espacio a través de los sistemas de información y telecomunicaciones permitieron virtualmente un equilibrio del mercado en el momento. Concluir una transacción entre dos agentes no lleva más de diez segundos. De nuevo, el dominio del tiempo en estas transacciones (espaciales) es de una importancia vital.

Hasta finales de los setenta, casi todas las transacciones tenían lugar en el mercado "spot". El mercado "spot" consiste en la parte del mercado en la cual dos agentes económicos se ponen de acuerdo para intercambiar sumas de dinero en dos monedas diferentes en el espacio de dos días laborables. En 1989, el porcentaje correspondiente al mercado spot, al contrario de lo ocurrido en los "mercados de derivados" (ver más abajo), se había reducido a un 57% (BIS, 1990b). Entre 1989 y 1992, esta cifra descendió por debajo del 47% (BIS, 1993b, pág. 16). En términos de expansión de los mercados, el volumen de negocios diario en

los períodos 1986-89 y 1989-92 aumentó en un 104% y (sólo) un 18% respectivamente en el mercado de divisas spot, mientras que las cifras para esos mismos periodos correspondientes al mercado no-“spot” fueron del 134% y del 77% (BIS, 1990b, 1993b). En efecto, producir más volatilidad, nuevas incertidumbres y desequilibrios (en el futuro) pasaron a ser importantes estrategias para mantener el ritmo de acumulación del sector financiero. La creación de un futuro incierto y volátil a través de transacciones espaciales de dinero sería cada vez más importante. Por otro lado, además del mercado forex, otros valores monetarios sujetos a rápidos cambios, como los tipos de interés y los mercados bursátiles también ofrecían nichos de mercado cada vez más lucrativos.

Los nuevos instrumentos financieros y el mercado de derivados: comprando espacio/ creando tiempo

Desde principios de los ochenta, y en rápido crecimiento durante los años

siguientes, se han introducido un amplio número de nuevos instrumentos financieros. Habitualmente se denominan “derivados” y comprenden desde simples opciones y futuros hasta herramientas de multiproceso muy complejas. Constituyen el elemento central de los mercados financieros contemporáneos y reflejan la dinámica tiempo/espacio en el orden “glocal” de forma contundente.

Por supuesto, el mercado de derivados no es nuevo. Los futuros y las opciones se introdujeron hace más de un siglo en la bolsa de mercancías de Chicago. Los primeros informes datan de 1848 y el mercado de futuros de Chicago fue originalmente regulado de forma oficial a mediados de 1860 (Cronon, 1991, pg. 120-125). Las opciones y futuros sobre bienes nunca han desaparecido realmente. La novedad es el espectacular crecimiento de los derivados puramente financieros que operan bajo los mismos principios que los futuros y opciones sobre mercancías y la aparición de nuevos, aunque relacionados, instrumentos financieros (véase el recuadro 1).

Recuadro 1 - Los “nuevos” acuerdos financieros y el mercado de derivados

Derivados financieros

La palabra “derivados” es un término general que se emplea para designar una serie de activos financieros que se “derivan” de otros activos “subyacentes”, como las divisas, bonos, acciones o mercancías. Los derivados son contratos que conceden a una parte un derecho sobre el activo fundamental (o de su valor en dinero) en un cierto momento futuro y que obligan a la otra parte a satisfacer el compromiso correspondiente. Pueden vincular a ambas partes por igual o pueden ofrecer a una de las partes una opción a ejercitar o no. Por ejemplo, una opción sobre una divisa permite comprar o vender una moneda determinada en algún momento futuro. El valor de la opción (un activo financiero) se deriva del valor de la moneda (el activo financiero subyacente). Los derivados son útiles para protegerse, realizar operaciones especulativas y de arbitraje y llevar a cabo ajustes de bajo coste en las carteras de inversión. También se pueden combinar en operaciones muy complejas. Algunos derivados se comercian en operaciones abiertas, otros se pueden comprar y vender fuera de la bolsa. Su precio de mercado depende en parte del movimiento del precio del activo subyacente desde la realización del contrato.

Recuadro 1 - Continuación**Origen de los derivados**

Muchos de los instrumentos derivados no son especialmente nuevos. Por ejemplo, los futuros y opciones sobre mercancías se utilizan desde mediados de la década de 1860 (véase Cronon, 1991). El primer swap se negoció en 1962. Sin embargo, la creciente incertidumbre de los mercados financieros desde mediados de los 70 ha favorecido la proliferación de nuevos instrumentos como protección frente a los riesgos asociados a la volatilidad de los mercados de divisas, a la rápida fluctuación de los tipos de interés, etc. El mercado de derivados permite una mejor gestión del riesgo. No obstante, los derivados también se utilizan para actividades puramente especulativas. En este sentido, su proliferación refuerza aún más la volatilidad e incertidumbre del mercado. Su rápido crecimiento se ha acelerado por la globalización de los mercados de capital, los avances tecnológicos en el terreno informático y de las telecomunicaciones, la liberalización de los mercados y la creciente competencia entre las instituciones financieras para inventar y vender nuevos productos.

Definiciones de los derivados más importantes

Opción: Es el derecho a comprar o vender un número concreto de valores/títulos (monedas, acciones, mercancías, etc.) a un precio específico dentro de un período determinado de tiempo. Este derecho (la opción) también puede comprarse o venderse (en el mercado de opciones), pero si el derecho no se ejercita dentro del período especificado, entonces expira y el comprador de la opción pierde su dinero.

Futuro: Es un contrato para comprar o vender algo en el futuro a un precio acordado en el momento actual. Al contrario de lo que ocurre con una opción, un futuro debe ser ejercitado al final del contrato. Sin embargo, esto raramente sucede en la práctica puesto que las partes en general acuerdan liquidar sólo la diferencia entre el precio acordado y el precio efectivo en el momento en el que el contrato se ejercita. Existen futuros para todo tipo de activos, desde tripas de cerdo hasta índices del mercado bursátil.

Swap: Se trata de una transacción en la que las dos partes intercambian activos financieros. Existen muchos tipos de swaps, por ejemplo, swaps sobre monedas o sobre tipos de interés. En este último caso, por ejemplo, un prestatario que ha solicitado un préstamo en marcos alemanes intercambia el pago de los intereses sobre este préstamo por los de otro prestatario que haya solicitado un préstamo en libras esterlinas.

Derivados mixtos: En los últimos años, se han introducido algunos instrumentos nuevos que combinan una o más de las transacciones básicas anteriores (floors, caps, collars, swaptions...). El control de estos sofisticados instrumentos puede llegar a ser muy complejo y exige unos sistemas informáticos y un software muy avanzados.

Problemas

En la actualidad el mercado de derivados se encuentra sin regular. Los reguladores nacionales e internacionales están muy preocupados por las consecuencias potencialmente catastróficas que la proliferación y expansión de este mercado pueden provocar en la estabilidad del sistema financiero internacional. Los inversores corren a menudo grandes riesgos, operando, en general, con activos fuertemente apalancados en un mercado muy volátil. Se conocen muchos ejemplos de fondos de inversión que pierden millones de dólares (véase Cuadro 1). Como el mercado de derivados funciona con sólo una fracción del valor de los activos subyacentes, las cosas pueden fallar estrepitosamente (como en el caso de la quiebra del Banco Barings). Dadas las densas relaciones existentes en el sistema financiero internacional, una quiebra en un sitio podría extenderse a través del sistema en un efecto dominó (Grupo de los Treinta, 1993; Comité Basle, 1994).

Para más detalles, véase Becketti (1993), Grupo de los Treinta (1993), Hindle (1994), United States General Accounting Office (1994), The Economist, 18 mayo 1994.

Claramente, la gran volatilidad de los mercados de divisas y las incertidumbres imperantes en los mercados de capitales exigían que los productores de bienes y los banqueros que operaban a escala internacional tomaran precauciones para salvaguardarse (en la medida de lo posible) frente a los rápidos cambios de los valores de las divisas o de los tipos de interés. Junto a las nuevas estrategias organizativas y de localización, se introdujeron nuevos instrumentos financieros (en concreto, opciones y futuros, así como varios tipos de swaps), que permitían protegerse frente a las fluctuaciones de las monedas y de los tipos de interés. Estos permiten una defensa frente a fluctuaciones en las monedas y las tasas de interés. Sin embargo, los mismos instrumentos, al apostar sobre el valor futuro de los tipos de interés y los tipos de cambio introdujeron un nuevo conjunto de incertidumbres y volatilidad futura creando las condiciones ideales para transacciones tiempo/espacio y flujos de dinero especulativos. El mercado "spot" con su acceso instantáneo y unos flujos de información casi perfectos se ajusta directa y virtualmente a las condiciones de mercado casi perfectas. Por otro lado, los nuevos instrumentos financieros permiten adquirir moneda nacional, tipos de interés, acciones, bonos, etc. y contar con el desarrollo de su valor futuro. Por consiguiente, estos instrumentos crean, en parte, incertidumbre, volatilidad y desequilibrios en el mercado (Thrift y Leyshon, 1994). La generación continua de esta incertidumbre en el mercado resulta fundamental a la hora de mantener un mercado de derivados rentable. Mientras que el mercado forex

implica un desplazamiento espacial del dinero, el mercado de derivados genera un futuro en tiempo real a través de desplazamientos tiempo/espacio de los valores futuros de los activos financieros. Estos desplazamientos producen su propia inestabilidad y refuerzan aún más el dominio del sector financiero sobre la dinámica "glocal" del cambio socio-espacial contemporáneo. Los datos disponibles más fiables sugieren que el volumen total de derivados a finales de 1992 era, al menos, de 12,1 billones de dólares en términos de la cantidad notional, o principal, de los contratos sobre derivados pendientes, un aumento del 145% desde 1989 (United States General Accounting Office, 1994, pg. 34).

Durante los primeros años, el mercado de derivados se concentraba fundamentalmente en las capitales financieras tradicionales; sin embargo, en los últimos años la expansión de la industria de los derivados hacia Latinoamérica, Asia y Europa del Este ha sido espectacular, pasando de 15 mil millones de dólares en 1992 a 57 mil millones de dólares en 1993, un incremento del 275% (Westlake, 1993; Locke, 1994). La búsqueda constante de agentes e inversores para los nuevos mercados de alta rentabilidad ha creado un patrón más diverso y en continua expansión geográfica. Esta expansión espacial se basa en la extensión y densificación de los soportes tecnológicos y las redes de telecomunicaciones y en la mayor sofisticación de los sistemas informatizados de intercambio de información (Kredietbank, 1992, p.3; Risk Technology Supplement, 1994). Con

todo, seguramente, la difusión espacial de este escenario generaliza el riesgo y expande aún más una burbuja especulativa ya inestable. No es sorprendente que los guardianes financieros mundiales estén profundamente preocupados por las consecuencias potencialmente perjudiciales de una quiebra del sistema (McDonough, 1993; United States General Accounting Office, 1994; Grupo de los Treinta, 1993). La cantidad de dinero que se pierde por sobreexposición en inversiones arriesgadas, especulaciones equivocadas y cambios inesperados en el mercado está creciendo con rapidez. Como ya mencioné anteriormente, la quiebra del condado de Orange podría costar a los contribuyentes hasta 2 mil millones de dólares. Hace pocos años, los distritos londinenses de Hammersmith y Fulham perdieron 600 millones de dólares de forma similar en actividades especulativas. Alrededor de otras 130 autoridades locales británicas invirtieron en swaps sobre tipos de interés durante la década de los 80. Cuando en enero de 1991, la Cámara de los Lores decidió que la utilización de swaps por parte de las autoridades locales era *ultra vires* y que todas estas transacciones quedaban anuladas, las contrapartes de las autoridades locales quedaron expuestas a unas pérdidas potenciales de 600 millones de libras esterlinas (Moody's, 1991, pg. 4-5). El Cuadro 1 ofrece una lista de las pérdidas en derivados más importantes acaecidas hasta 1994. Hasta el momento, estos episodios individuales no han provocado ondas expansivas a través del sistema económico y financiero, aunque a menudo han tenido efectos locales dramáticos.

Sin embargo, no parece inconcebible que dichos fallos se extiendan a través del espacio y generen pánicos, trayendo consigo la desintegración financiera y la quiebra del sistema financiero internacional. Cuando el Banco Baring quebró el 26 de febrero de 1995 tras una operación comercial desastrosa en el mercado de opciones sobre el índice bursátil Nikkei, que expuso al banco a unas pérdidas estimadas de 900 millones de libras esterlinas, las autoridades reguladoras británicas y el Canciller de el Exchequer se movieron con rapidez para restablecer la confianza en la estabilidad de los mercados y en la reputación de los reguladores (Tickell, 1995). Como la extensión y el alcance de los daños resultaban difíciles de calibrar, la incertidumbre provocó un gran nerviosismo en los mercados y el Banco Central tuvo que intervenir para limitar los daños.

A medida que la geografía del mercado de derivados se extiende y pasan a estar implicados distintos sistemas reguladores nacionales, el peligro de un hundimiento espectacular del capital sobreacumulado en este sector cobra una gran importancia. Se dispone de poca información sobre el riesgo de exposición que presentan los derivados. En primer lugar, resulta difícil la evaluación de los riesgos crediticios debido a que la alta volatilidad de los instrumentos derivados altera de forma continuada las tasas de exposición (frente a, por ejemplo, la exposición de los préstamos). En segundo lugar, los reguladores recogen pocos datos sobre el mercado de derivados y sus tasas de riesgo. Por último, la

evaluación sistemática del riesgo permitida por los derivados genera nuevas formas de riesgo, aumenta la volatilidad tiempo/espacio y, por lo tanto, potencia la creación de nuevos tipos de riesgo sistemático (Thrift y Leyshon, 1994).

Cuadro 1 - Algunas pérdidas famosas en el mercado de derivados

Pérdidas	Compañía	Transacción
Durante los diez primeros años		
\$25 m	General Reinsurance	Caps
\$377 m	Merril Lynch	Títulos respaldados por hipotecas
\$125 m	Société des Bourse Francaises	Futuros financieros
\$600 m	London borough of Hammersmith and Fulham	Varios
\$380 m	Klockner	Cobertura de mercancías
\$275 m	Allied Lyons	Opciones sobre forex
\$70 m	ABN AMRO	Valoración MTM
\$1456 m	Kashima Oil	Derivados sobre divisas
\$130 m	Nippon Steel	Derivados forex
Septiembre 1993 a Febrero 1995		
\$ 50	Medani	Efectos estructurados
\$ 90	AIG	Revaluación de derivados
\$ 1340	Metallgesellschaft Corp.	Derivados sobre energía
\$ 200	Codelco Chile	Futuros sobre bienes
\$ 100	Cargill	Derivados sobre hipotecas
\$ 600	Askin Securities	Modelo MBS
\$ 157	P & G	Spread sostenido marco/dólar
\$ 121	Mead Corp.	Swaps sostenidos
\$ 100	Florida State & Florida League of Cities	Derivados sobre hipotecas
\$ 10	Kidder Peabody	Amortización swap
\$ 1450	Kashima Oil	Derivados sobre divisas
\$ 20	Gibson Greetings	Swaps sostenidos
\$ 10	CIBC	Futuros financieros
\$ 8	Caterpillar Financial	Caps y swaptions
\$ 22	ARCO (fondo de pensiones)	Efectos estructurados
\$ 35	Dell Computer	Swaps y opciones sostenidos
\$ 113	Air Products	Swaps en divisas y sostenidos
\$ 51	Harris Trust Savings Bank	Derivados sobre hipotecas
\$ 68	Pacific Horizon Funds	Efectos estructurados
\$ 20	Paramount Communications	Swaps sobre tipos de interés
\$ 10	Kidder Peabody	Opciones sobre bonos
\$ 40	CS First Boston Investment Management	Derivados ligados a divisas
\$ 90	Investors Equity Life Insurance Co.	Futuros sobre bonos
\$ 2000	Orange County (Diciembre 1994)	Futuros sobre tipos de interés
\$ 1400	Barings Bank	Opciones sobre el índice Nikkei

Fuente: Wilson (1994), p. 22, Moody's (1991), *The Economist* (4 March 1995)

Un problema más grave que este escenario funesto de hundimiento global es la posibilidad de que se devalúen y desaparezcan miles de millones de dólares o yenes o libras mientras continúa creciendo la polarización socio-económica, la pobreza y el sufrimiento humano y un número cada vez mayor de personas no consigue satisfacer muchas necesidades básicas. Por ejemplo, cuando la empresa alemana del metal y el petróleo Metallgesellschaft perdió más de 1.300 millones de dólares como resultado de operaciones efectuadas en el mercado de derivados que quedaron fuera de control, la

compañía necesitó reestructurar sus actividades para cubrir las pérdidas, lo que provocó la desaparición de alrededor de 10.000 puestos de trabajo (Verbraeken, 1994, p.34) Durante la primera mitad de octubre de 1994, el rublo cayó de 2.000 a 5.000 rublos por dólar. Gran parte de los 2.300 bancos comerciales que existían en Rusia hicieron poco más que especular con estos cambios. No es necesario detenerse en los efectos de esta volatilidad en los precios de los alimentos y la energía para los pobres de Rusia (Higgins, 1994).

El poder de la tríada y la circulación del capital

Los movimientos monetarios rigen el mundo de una forma hasta hace poco impensable. Y, aunque estos flujos en expansión aumentan la incertidumbre y la volatilidad, también refuerzan el nuevo orden político y espacial y la fragmentación socio-espacial. De hecho, estos flujos se basan en dicha fragmentación y en la diferenciación geográfica.

La gran mayoría de las transacciones financieras tienen lugar en dólares, yenes o marcos alemanes. Esta circunstancia refuerza la geometría de Tríada en cuanto al poder del dinero, en la cual ninguna de estas regiones puede imponer un proyecto hegemónico mundial. Sin embargo, las fluctuaciones y la volatilidad de las monedas de referencia de Asia, América y Europa, definen la dinámica del sistema financiero mundial. Tal y como se analizaba anteriormente, esto

tiene profundas implicaciones para los flujos de inversión y la geografía de la producción así como para las relaciones geopolíticas. En cada uno de estos "bloques" se han concertado medidas para favorecer la cooperación y estabilizar el comercio y los flujos monetarios dentro de la región. La Unión Europea y la NAFTA son claros ejemplos.

No es sorprendente, por tanto, que el comercio mundial y los flujos comerciales reflejen estas nuevas condiciones geopolíticas (Randzio-Plath, 1994). Los flujos comerciales han experimentado cambios importantes entre 1970 y 1990. El comercio intraregional en Asia y en Europa Occidental ha aumentado más que el comercio interregional. Ahora bien, a los países africanos y a los antiguos Estados socialistas de Europa les ha ido considerablemente peor. Mientras

que la geometría de la Tríada favorece la cooperación intrarregional (aunque operan fuerzas poderosas diferenciadoras que podrían desestabilizar estas nuevas formas de creación de alianzas territoriales), las áreas que quedan fuera de esta nueva geometría del poder han sido condenadas a la marginación, la exclusión y el empobrecimiento. Por ejemplo, todos los modelos econométricos creados para evaluar el impacto del nuevo acuerdo del GATT, aunque resultan bastante contradictorios en cuanto a la estimación de los efectos netos, coinciden en el orden relativo de los beneficiarios (o de los perdedores). Sin duda, los poderes de la tríada se beneficiarán de muy diversas maneras, mientras que los países en "vías de desarrollo" sólo resultarán favorecidos de forma marginal o se verán perjudicados (De Standaard, 1994). Los desastres de Ruanda, Zaire o Rusia ilustran esta geografía de marginación y exclusión de una forma que va más allá de la imaginación humana.

En resumen, la compleja reestructuración de los espacios comerciales y financieros y de los flujos espaciales mundiales ha reavivado la importancia relativa de una serie de escalas geográficas y ha producido una nueva articulación

de las escalas. Esta reorganización de la importancia relativa y las relaciones entre niveles geográficos no se ha realizado de forma neutral en lo que a su contenido social se refiere. Por el contrario, la nueva geometría del poder ha impulsado a algunos hacia nuevos puestos de mando y ha desautorizado a otros. Mientras que muchos miles de personas sin techo deambulan por las calles de Londres y Nueva York y se estima que 800 millones de personas en el mundo no tienen acceso a agua potable en las grandes ciudades, los agentes de la City mueven 1,3 billones de dólares cada día. Es difícil encontrar ejemplos mejores y más perturbadores del mundo "glocal" en el que vivimos. Urge llevar a cabo una reconsideración de la función de la escala geográfica, su construcción a través de relaciones de poder y lucha social y el espeluznante sufrimiento humano que engendra. Esto es aún más urgente sabiendo que la dinámica actual podría llevar a la economía mundial hacia otra situación de crisis mientras que bastaría con reajustar el tiempo y la escala de circulación del dinero y el capital para conseguir que la subordinación y el sufrimiento se convirtiesen en emancipación y capacidad de acción.

Referencias bibliográficas

- AGLIETTA M., ORLEAN, A. *La Violence de la Monnaie*. Paris: Presses Universitaires de France, 1982.
- AGLIETTA, M. (1986) *La Fin des Devises Clés*. Paris: La Découverte, 1986.
- ALTVATER, E. *The Future of the Market - An Essay on the Regulation of Money and Nature after the Collapse of 'Actually Existing Socialism'*. London: Verso, 1993.
- ANDERSON, K., BLACKHURST, R. (eds.) *Regional Integration and the Global Trading System*. New York, 1993.
- ARMSTRONG, P., GLYN, A., HARRISON, J. *Capitalism since 1945*. Oxford: Blackwell, 1991.
- BASLE COMMITTEE "The Capital Adequacy Treatment of the Credit Risk Associated with Certain Off-Balance-Sheet Items". Internal Document, released 15 July 1994, Basle, 1994.
- BECKETTI, S. "Are Derivatives too Risky for Banks?", *Economic Review*, Federal Reserve Bank of Kansas City, Third Quarter, p. 28-41, 1993.
- BHAGWATI, J. *The World Trading System at Risk*: London: Harvester Wheatsheaf, 1991.
- BIS. Bank for International Settlements, 57th Annual Report. Basle: BIS, 1987.
- _____. (1990a) Bank for International Settlements, 60th Annual Report, June 1990, Basle: BIS, 1990a.
- _____. Survey of Foreign Exchange Market Activity, Bank for International Settlements, February, Basle, 1990b.
- _____. Bank for International Settlements, 61st Annual Report, 13th June 1994, Basle: BIS, 1991.
- _____. Bank for International Settlements, 62nd Annual Report, 13th June 1994, Basle: BIS, 1992.
- _____. Bank for International Settlements, 63rd Annual Report, 13th June 1994, Basle: BIS, 1993a.
- _____. Central Bank Survey of Foreign Exchange Market Activity in April 1992, Bank for International Settlements, Basle, March 1993b.
- _____. Bank for International Settlements, 64th Annual Report, 13th June 1994, Basle: BIS, 1994.
- BORRMANN, A., KOOPMANN, G. "Regionalisation and Regionalism in World Trade", *Intereconomics*, 29, 163-71, July/August 1994.
- BUDD, L., WHIMSTER, S. (eds.) *Global Finance and Urban Living*. London/New York: Routledge, 1992.

- CASTELLS, M. *The Informational City*. Oxford: Blackwell, 1989.
- CLARK, G. L. *Pensions and Corporate Restructuring in American Industry: The crisis of regulation*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1993.
- COOKE et al. *Toward Global Localisation*. London: University College Press, 1992.
- Corbridge, S. *Debt and development*. Oxford: Blackwell, 1993.
- COX, R. *Production, Power and World Order*. London/New York: Columbia University Press, 1987.
- CRONON, W. *Nature's Metropolis – Chicago and the Great West*. New York: W W Norton & Co., 1991.
- DRACHE, D., GERTLER, M. "The World Economy and the Nation-State: The New International Order". In: DRACHE, D., GERTLER, M. (eds.) *The New Era of Global Competition – State Policy and Market Power*. Montreal/Kingston: McGill-Queen's University Press, 3-25, 1991.
- THE ECONOMIST. "The Collapse of Barings – A Fallen Star", *The Economist*, 19-21, 4 March 1995.
- FRANK, A. G. "Soviet and East European Socialism: A Review of the International Political Economy on What Went Wrong". *Review of International Political Economy*, 1(2): 317-43, 1994.
- GLYN, A. et al. *The Rise and Fall of the Golden Age*. Working Paper 43, World Institute for Development Economics Research, Helsinki, United Nations University, 1988.
- GOWA, J. *Closing the Gold Window*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1983.
- GROS, D., THYGESEN, N. *European Monetary Integration: From the European Monetary System towards Monetary Union*. London: Longman, 1992.
- GROSSMANN, H., KOOPMANN, G. MICHAELOWA, A. "The New World Trade Organization: Pacemaker for World Trade?". *Intereconomics*, 29, 107-15, May/June 1994.
- GROUP OF THIRTY *Derivatives: Practices and Principles*. Washington, DC, Global Derivatives Study Group, 1993.
- HARVEY, D. *The Limits of Capital*. Oxford: Blackwell, 1982.
- _____. *Consciousness and the Urban Experience*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1985.
- _____. *The Condition of Postmodernity*. Oxford: Blackwell, 1989.
- HIGGINS, A. "Speculators hasten collapse of Rouble". *The Independent*, 11, 12 October 1994.
- HILFERDING, R. *Finance Capital*. London: Routledge and Kegan Paul, 1981.

- HINDLE, T. *Pocket Finance*. London: The Economist Books, 1994.
- INGHAM, G. "States and Markets in the Production of World Money". In: CORBRIDGE, S., MARTIN, R., THRIFT, N. (eds.) *Money, Power and Space*. Oxford: Blackwell, 1994. p. 29-48.
- JEELOF, G. "Global Strategies of Philips". *European Management Journal*, 7(1): 84-91, 1989.
- JOHNS, A. "Not Tax Havens, Havens for Transnational Invisible Trade Enterprise". *Intereconomis*, 29, 26-32, January/February 1994.
- KREDIETBANK. "De Nieuwe Financiële Instrumenten - Weldaad of Kwaad?". *Weekberichten*, 47(36), 1-5, 1992.
- LASH, S., URRY, J. *Economies of Signs and Space*. London: Sage Publications, 1994.
- LEYSHON, A., THRIFT, N. "Liberalisation and Consolidation: The Single European Market and the Remaking of the European Financial Capital". *Environment and Planning A*, 24, 49-81, 1992.
- LEYSHON, A., TICKELL, A. "Money Order? The Discursive Construction of Bretton Woods and the Making and Breaking of Regulatory Space". *Environment and Planning A*, 26, 1861-1890, 1994.
- LIPJETZ, A. *Mirages and Miracles: The Crisis of Global Fordism*. London: Verso, 1987.
- LOCKE, J. "Home and Away", *Risk*, 7(9), September, 1994.
- MARTIN, R. "Stateless Monies, Global Financial Integration and National Economic Autonomy: The End of Geograpy". In: CORBRIDGE, S., MARTIN, R., THRIFT, N. (eds.) *Money, Power and Space*. Oxford: Blackwell, 253-78, 1994.
- MASSEY, D. "Politics and Space/Time". *New Left Review*, 196, 65-84, 1992.
- _____. "Power-geometry and a Progressive Sense of Place". In: BIRD, J. et al. (eds.) *Mapping the Futures - Local Cultures, Global Change*. London: Routledge, 59-69, 1993.
- MCDONOUGH, W. J. "The Global Derivatives Market". *Quarterly Review*, Federal Reserve Bank of New York, 1-5, Autumn 1993.
- MOODY'S. "Credit Implications for Firms that Use Derivatives". Moody's Special Comment, November 1991, 10 p.
- O'BRIEN, R. *Global Financial Integration: The End of Geography*. London: Pinter, 1992.
- PARBONI, R. *The Dollar and its Rivals: Recession, Inflation and International Finance*. London: Verso, 1981.
- PILBEAM, K. *International Finance*. London: Macmillan, 1992.

- RANDZIO-PLATH, C. "Exchange Rates and the Volume of Trade – The Case for Fixed Exchange Rates". *Intereconomics*, 29(4), 171-75, 1994.
- REMOLONA, E. M. "The Recent Growth of Financial Derivative Markets". *Federal Reserve Bank of New York Quarterly Review*, Winter 1992-93, 28-43, 1993.
- RESZAT, B. "Twenty Years of Flexible Exchange Rates: Experiences and Developments". *Intereconomics*, 28(3), 107-10, 1994.
- RISK TECHNOLOGY SUPPLEMENT. Vol. 7, August 1994.
- ROBERTS, S. "Fictitious Capital, Fictitious Spaces: The Geography of Offshore Financial Flows". In: CORBRIDGE, S., MARTIN, R., THRIFT, N. (eds.) *Money, Power and Space*. Oxford: Blackwell, 1994, p. 91-115.
- RODDICK, J. *The Dance of the Millions: Latin America and the Debt Crisis*. London: Latin American Bureau, 1988.
- SASSEN, S. *The Global City – London, New York, Tokyo*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1991.
- SHILLING, C. *The Body and Social Theory*. London: Sage Publications, 1993.
- SIMMEL, G. *The Philosophy of Money*. London: Routledge, 1979.
- DE STANDAARD. "Vrijhandelsakkoord kan Wereld 15.000 Miljard opbrengen". *De Standaard*, 12/13, 17 November 1994.
- STORPER, M., WALKER, R. *The Capitalist Imperative*. Oxford: Blackwell, 1991.
- STRANGE, S. *Sterling and British Policy*. Oxford: University Press, 1971.
- _____. *Casino Capitalism*. Oxford: Blackwell, 1986.
- _____. "From Bretton Woods to the Casino Economy". In: CORBRIDGE, S., MARTIN, R., THRIFT, N. (eds.) *Money, Power and Space*. Oxford: Blackwell, 1994. p. 49-62.
- SWYNGEDOUW, E. "The Heart of the Place: The Resurrection of Locality in an Age of Hyperspace". *Geographisker Annaler*, 71B(1), 31-42, 1989.
- _____. "The Mammon Quest. 'Globalization', Interspatial Competition and the Monetary Order: The Construction of New Scales". In: DUNFORD, M., KAFKALAS, G. (eds.) *Cities and Regions in the New Europe*. London: Belhaven Press, 1992. p. 39-67.
- THE GROUP OF LISBON. *Grenzen aan de Concurrentie*. Group of Lisbon/R Petrella, Brussels: University of Brussels Press, 1994.
- THE ORANGE COUNTY REGISTER. "O.C. seeks breathing room by filing bankruptcy", p. 1, 7 December 1994.

- THRIFT, N. "The geography of world economic disorder". In: JOHNSTON, R. J., TAYLOR, P. J. (eds.) *A World in Crisis? Geographical Perspectives*. Oxford: Blackwell, 12-76, 1986.
- THRIFT, N., LEYSHON, A. "A Phantom State? The De-Traditionalization of Money, the International Financial System and International Financial Centres". *Political Geography*, 13(4), 299-327, 1994.
- THUROW, L. *Head to Head: The Coming Economic Battle between Japan, Europe and America*. 1992.
- TICKELL, A. "Making a Melodrama out of a Crisis: Interpreting the Collapse of Barings Bank". Mimeographed Paper, School of Geography, University of Manchester, Manchester M13 9PL, 1995.
- TRIFFIN, R. *Gold and the Dollar Crisis*. New Haven, CT: Yale University Press, 1961.
- UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE. *Financial Derivatives – Actions Needed to Protect the Financial System*. Washington, DC: Report to Congressional Requesters, 1994.
- VAN DER PIJL, K. *The Making of an Atlantic Ruling Class*. London: Verso, 1984.
- VERBRAEKEN, P. "Spekuleren in Riskante Niches", *De Morgen*, p. 34, 16 April 1994, (1986).
- WALTER, A. *World Power and World Money*. London: Harvester Wheatsheaf, 1993.
- WARF, B. "Telecommunications and the globalization of financial services". *Professional Geographer*, 41(3), 257-71, 1989.
- WESTLAKE, M. "Latin Lovers", *Risk*, 6(9), 51-60, 1993.
- WILSON, N. "Scratching the Surface". *Futures and Options World*, p. 22-23, September 1994.
- WOOD, R. *From Marshall Plan to Debt Crisis*. Berkeley: University of California Press, 1986.

Versão deste texto foi publicada anteriormente em P. W. Daniels e W. F. Lever (eds.), *The Global Economy in Transition*. Longman, 1996. Cap. 8.

Erik Swyngedouw é professor da School of Geography da Universidade de Oxford

Artigos

La Organización Económica de las Ciudades: una perspectiva institucional

Jan G. Lambooy y Frank Moulaert

Introducción

En la literatura y la historia del mundo, las grandes ciudades y sus sistemas económicos han sido típicamente representados como colmenas, donde se combina una variedad rica y, muchas veces, caótica de distintas clases de actividades económicas en las esferas de la producción, la distribución y el consumo¹. Estas actividades están incorporadas en los flujos reales monetarios y de información, que vinculan los agentes urbanos y las zonas tanto dentro como fuera de las ciudades. Actualmente, un observador empírico no puede dejar de apreciar que el surgimiento de la ciudad moderna, primero, y de la ciudad posmoderna, después, el caos sigue siendo una constante.

Sin embargo, cuando se lee la literatura profesional y científica acerca del proceso de desarrollo de las grandes ciudades, a menudo se presentan análisis basados en interpretaciones bastante racionales, o cuando menos, del desarrollo urbano económico inspiradas en el orden. El análisis del surgimiento de la ciudad de servicios, de la ciudad mundial y global, de la ciudad transaccional etc., dan la impresión de que los sistemas económicos urbanos se organizan cada vez más según una lógica racional. Esta lógica racional se corresponde con el modelo de persona civilizada neoinstitucional que toma decisiones, y que en vez de someterse al capitalismo salvaje participa en acuerdos y transacciones

¹ Véase por ejemplo la evocación maravillosa de la vida en la Cartago antigua, en Haefs (1989).

racionales con otros agentes económicos. Dichos acuerdos se basan en la lógica económica de minimizar distintos tipos de *acción*, y especialmente los *costes de transacción*. Los acuerdos se desarrollan en unos marcos institucionales que reflejan el progreso de la sociedad civil, basados en el respeto de la propiedad, en la iniciativa económica y en la capacidad y cooperación profesionales. Incluso la regulación política de la sociedad urbana se interpreta cada vez más en dichos términos.

El propósito de este artículo es evaluar el poder explicativo de las teorías neo-institucionales de la organización y la desorganización económica de las ciudades, y de plantear alternativas institucionales (evolucionistas o regulacionistas) a estas teorías. El artículo hace referencia a las teorías neoinstitucionales en el sentido de la economía neoinstitucional, tal como la definió Eggertsson, es decir, en la tradición de la teoría económica neoclásica aunque suavizando las hipótesis de ausencia de restricciones institucionales en el comportamiento económico, de la información perfecta y del intercambio sin costes; por consiguiente, se examinan inicialmente las consecuencias de los costes de transacción positivos. (Eggertsson, 1990: 6-7).

El segundo apartado resume los principales cambios contemporáneos en la organización económica de las ciudades, prestando especial atención a los siguientes aspectos: el crecimiento de los servicios profesionales; la ciudad informacional; la ciudad transaccional; la ciudad como base de conocimientos para

las actividades innovadoras industriales y de servicios; la ciudad red y las redes urbanas. Estos cambios, que son de un gran interés para la literatura urbana, presentan un panorama impresionante de la ciudad económica racional, que ofrece amplias oportunidades de empleo e ingresos a todas las capas de la población urbana, en las nuevas y prósperas actividades estructuradas de acuerdo con la lógica transaccional. Este panorama ecléctico constituye, por supuesto, una notable exageración de la realidad.

La ciudad, como centro económico, sigue siendo un espacio con una panoplia de diferentes actividades, tradicionales y nuevas, de producción, circulación y coordinación. El desarrollo postindustrial ha ido acompañado del crecimiento vertiginoso de actividades que requieren un bajo nivel de intensidad de capital y de cualificación, algunas de ellas prósperas en el sector informal de la economía urbana, que sigue a los progresos posindustriales; y el fracaso de reestructuración del sector manufacturero tradicional y de los servicios (por ejemplo, el transporte público, los servicios sociales etc.), refuerza la tendencia hacia una economía dual, especialmente en las grandes ciudades. Es más, muchas de las denominadas nuevas actividades resultan ser bastante vulnerables a los ciclos económicos de expansión y recesión, generando así una tensión añadida en los mercados de trabajo urbanos.

Además, las dinámicas económicas en la esfera del consumo y de la reproducción siguen ocupando un lugar importante en la sociedad urbana. Las

nuevas denominaciones utilizadas para definir la ciudad económica racional no cubren muchas de estas funciones urbanas, y aunque éstas no constituyen el principal objeto del artículo, deben tenerse en cuenta en aquellos aspectos que se refieren a su relación con la organización del sistema urbano de producción, distribución y control económico.

En el tercer apartado se analiza la ciudad transaccional y de red, a partir de la economía neoinstitucional. Esta explica algunos de los principios generales que subyacen de las dinámicas organizativas de la economía urbana tales como la internalización/externalización de actividades, la especialización de mercados, la descentralización de estructuras organizativas, las configuraciones de redes y sus modelos espaciales. Sin embargo, no consigue señalar una serie de cambios económicos contemporáneos de las ciudades: las relaciones jerárquicas en los procesos de coordinación que llevan a la exclusión de los agentes con menos poder, los fallos del mercado inmobiliario, el desarrollo de los *sistemas* de producción, los procesos de socialización en la economía informal, el papel de los agentes no económicos en la transacción y producción económicas etc.

El cuarto apartado presenta algunas indicaciones acerca de cómo se puede mejorar el análisis neoinstitucional del sistema económico urbano. Las deficiencias de las teorías citadas se deben fundamentalmente a dos razones. La primera es que existe una lectura contractual de las dinámicas institucionales. El mundo de las instituciones se limita a

los contratos, acuerdos, organizaciones etc., como resultado del intercambio y de las negociaciones entre agentes económicos racionales similares. La segunda es que el mundo económico aparece totalmente desmaterializado en estas teorías. Esto queda patente en su falta de interés por los mundos de la producción (Salais y Storper, 1993), y de los mercados y producción inmobiliaria (Van der Krabben y Lambooy, 1994). El mundo económico urbano se explica en términos de flujos de información y transacciones, modos de comunicación y gobernación. En realidad, los procesos de transacción y coordinación son parte integrante de unos sistemas económicos más amplios, donde se incluyen los procesos de producción y trabajo, las relaciones laborales y de capital, los transportes y la logística etc.

Para superar estas deficiencias teóricas en el análisis económico urbano, la economía neoinstitucional necesita realizar dos modificaciones importantes. En primer lugar, es necesaria una interpretación más realista de las dinámicas institucionales y de la conducta individual en la organización económica. En segundo lugar, se deben combinar las dinámicas de los procesos de regulación y de producción, de manera que el análisis de los procesos económicos urbanos sea más realista. Esto puede llevarse a cabo empleando tanto la teoría de la economía evolucionista como la teoría regulacionista.

Finalmente, en el quinto apartado se plantea que con un análisis más integrado de la economía urbana, basado

en una lectura más amplia de las dinámicas institucionales y de los procesos económicos, es posible establecer unos

lazos en la ciudad, con dinámicas sociales y políticas no reduccionistas.

La ciudad económica racional

Durante, al menos, los últimos diez años, la geografía económica ha desempeñado un papel fundamental dentro del debate sobre la reestructuración del sistema productivo en el mundo capitalista. Entre los temas conocidos de este debate se encuentran: la transición del fordismo a los modos de organización de la producción posfordistas (Moulaert y Swynge-douw, 1989), la geografía de sistemas flexibles de producción con especial énfasis en las, generalmente reconocidas y frecuentemente criticadas, formas espaciales del Distrito Industrial y Distrito de Alta Tecnología (Benko y Lipietz, 1992; Goldstein, 1991; Massey, 1985). El análisis urbano ha seguido esta tendencia, y se ha ocupado bastante de las ciudades globales prósperas y de los mecanismos económicos que se esconden detrás de su éxito. Una lectura no demasiado crítica de esta literatura podría convencernos de que las ciudades están cerca de convertirse en entidades económicas y políticas racionales, siguiendo la lógica de comportamiento económico racional de la economía neoinstitucional, capaz de proporcionar una solución a todos los problemas metropolitanos tradicionales (desempleo, pobreza, utilización de terrenos, decadencia física, crisis de la democracia y del gobierno local etc.). Pero la realidad se encuentra muy lejos de esta

visión económica arrogante del nuevo arquetipo urbano.

El nuevo arquetipo urbano

Las ciudades contemporáneas económicamente "modernas" suelen representarse como entidades territoriales cuyas dinámicas socioeconómicas están gobernadas por unos nuevos principios de innovación y organización, coordinación económica y gestión. Estos nuevos principios corresponden a distintos conceptos de ciudades grandes y dinámicas. Cada concepto representa importantes dimensiones de la organización económica urbana actual.

LA CIUDAD INNOVADORA

Este concepto, el más genérico de todos, se refiere principalmente a la ciudad como agente dinámico en la innovación tecnológica, fundamentalmente a través de la creación de parques de innovación, de políticas de formación y educación etc. (cfr., por ejemplo, Goldstein, 1991). En los últimos años ha habido un cambio en la forma de entender la innovación, pasando del enfoque propiamente físico "hardware", hacia una perspectiva de la innovación basada en

los conocimientos. Uno de los principales partidarios de este acercamiento es Knight (1995).

LA CIUDAD PRODUCTORA Y DE SERVICIOS

Esta destaca el predominio de los servicios, y el crecimiento rápido de servicios empresariales y de tipo FIRE en las ciudades de primer y segundo rango de la jerarquía urbana (Daniels, 1994; Bonamy y May, 1994). En los últimos años, la atención se ha centrado particularmente en los servicios avanzados de producción y en el papel que éstos desempeñan en la estrategia y organización de la vida corporativa, así como en la reestructuración de las actividades económicas (como asesores en las áreas de tecnología, organización o recursos humanos; como desarrolladores de sistemas etc.; véase Moulaert y Tödtling, 1995). La imagen de la ciudad productora de servicios avanzados se asemeja bastante a la de *ciudad informacional*.

LA CIUDAD INFORMACIONAL

Este es el título de un conocido libro de Manuel Castells (1989), que describe la sociedad informacional a nivel urbano: el carácter penetrante del desarrollo informacional en el modo de desarrollo, la influencia de las tecnologías de la información sobre los sistemas y flujos de información, así como sobre la transformación de las relaciones entre capital y trabajo en la ciudad y sus suburbios. El criterio de Manuel Castells acerca de la "ciudad informacional" es bastante equilibrado; en cambio, la manera en

la que la literatura ha aplicado el término resulta más bien cibernético.

LA CIUDAD TRANSACCIONAL

En una terminología que se remonta a Gottmann (1961), este término no sólo designa la ciudad que está dotada de una importante red de servicios financieros y comerciales, de infraestructuras de transporte, información y comunicación – incluyendo por tanto los dos términos anteriores –, sino que hace también referencia a la "ciudad anfitriona", que facilita que se lleven a cabo transacciones debido a sus activos socioculturales, conexiones con redes políticas, científicas, culturales etc., con alcance internacional (Gottmann, 1983).

LA CIUDAD RED

La ciudad red es una ciudad multinodal, o una conurbación de ciudades colindantes activamente conectadas, que debido a su proximidad pueden beneficiarse de las sinergias dinámicas del crecimiento interactivo por medio de la reciprocidad, el intercambio de conocimientos y la creatividad inesperada. Estas consiguen también importantes economías de oportunidad, apoyadas por rápidos y fiables corredores de infraestructuras de transporte y comunicación (Batten, 1995).

LA CIUDAD GLOBAL

El calificativo "global" hace referencia tanto a la influencia geográfica y como funcional, especialmente al poder económico de una ciudad. Las ciudades glo-

bales en general son ciudades donde hay una fuerte presencia de sedes de Corporaciones Transnacionales que operan en muchos continentes. Algunas tienen una especialización funcional (financiera, estructura de control de ciertas industrias manufactureras etc.), aunque la mayoría manifiestan un alto grado de integridad, diversidad y complementariedad en sus funciones económicas, sociales, políticas y culturales. Su carácter geográfico y funcional las sitúa como núcleo de muchas redes internacionales (Lambooy, 1988; Sassen, 1994; Shachar, 1996). Obviamente, la ciudad global posee gran parte de las características de las figuras urbanas anteriores.

El problema de estos conceptos de grandes ciudades dinámicas diferentes, no es que no existen, sino que, en realidad, en la economía urbana ortodoxa suponen el modelo de economía urbana actual. Sin embargo, su importancia estadística es parcial. En todo el mundo,

sólo unas decenas de sociedades urbanas pueden denominarse globales. Las otras ciudades, sin embargo, aunque hacen referencia a las características quizás más innovadoras de las economías urbanas contemporáneas, dejan a un lado los resultados de etapas anteriores del desarrollo urbano. Por lo tanto, el modelo ortodoxo basado en la combinación de estas figuras entra fácilmente en conflicto con las intenciones de sus autores, acabando por utilizar *las partes de la realidad urbana socioeconómica por el todo*.

El cuadro 1 resume este tipo de "*partes por el todo*": señala cuáles son las dimensiones de las figuras urbanas citadas anteriormente que se mantienen en el "nuevo arquetipo urbano". Esta síntesis ahistórica y no institucional, refleja claramente en muchos sentidos la forma de pensar de la economía neoinstitucional y abandona el análisis llevado a cabo por los autores previamente citados.

Cuadro 1 - El nuevo arquetipo urbano: "la parte por el todo" en la vida económica urbana

El desarrollo de la ciudad multifuncional, grande y dinámica está impulsado por un fuerte comportamiento económico racional, gobernado por una serie de principios de intercambio y coordinación, ya sean éstos de naturaleza corporativa, de mercado o contractual. El comercio, la cooperación y la coordinación se realizan a través del intercambio de información y por medio de transacciones, tanto entre individuos como entre redes. Las redes se forman en y entre las ciudades. Sus principios directores son la conducta innovadora en la organización, y la tecnología. El comportamiento económico racional, es también uno de los fundamentos de la forma de gobierno urbana. Las instituciones innovadoras que fomentan un sistema económico justo, basado en contrataciones individuales y colectivas entre ciudadanos homogéneos, son las que forman el núcleo del nuevo sistema urbano de coordinación política.

Argumentos empíricos contra el nuevo arquetipo urbano

Cualquier observador de dinámicas urbanas sabe que el "nuevo arquetipo urbano" del cuadro 1, sólo muestra algunas dimensiones de la realidad urbana. Una justificación parcial de esta visión sesgada del comportamiento socioeconómico en las ciudades, es que los comportamientos y las actividades "nuevas" merecen probablemente más atención que las que han existido durante algún tiempo o incluso durante siglos. Hasta cierto punto, se podría justificar el sesgo empírico al que se acaba de hacer referencia. En cualquier caso, sea cual sea la importancia innovadora de lo "nuevo", siempre debe comprenderse bien su relación con lo "antiguo" (Jacobs, 1961). Varias perspectivas teóricas – véase el apartado cuatro – permiten establecer tales relaciones. La perspectiva histórica que articula las etapas y formas de desarrollo urbano, sigue un esquema distinto (Goedman, 1978; Lipietz, 1977; Jones, 1990) al que plantea el arquetipo urbano:

1. Los servicios, y sobre todo los servicios avanzados, que suponen los valores transaccionales de uso por excelencia, sólo cubren una pequeña parte del empleo. En los países de la OCDE, por ejemplo, en 1990 la proporción de la población civil empleada en servicios financieros, seguros, inmuebles y servicios comerciales, se situaba entre el 4% y el 12%. Si se incluyen también los trabajos de este mismo tipo de las

industrias manufactureras, y otros servicios, entonces esta cifra se dobla. En cuanto a los puestos de trabajo de los servicios empresariales, propiamente dichos, la mayoría están fuertemente concentrados en las capitales políticas y económicas de las regiones, y a menudo representan el 40% o 50% del empleo nacional en estas actividades (Moulaert y Tödtling, 1995). Esto significa que en las ciudades que se encuentran fuera de estas regiones, los servicios empresariales constituyen menos del 5-10% de la totalidad de empleo urbano, y por consiguiente difícilmente se pueden utilizar como únicos ejemplos representativos para el estudio de la organización económica en el territorio de estas ciudades;

2. Las ciudades globales sólo cubren una pequeña parte de la realidad económica. Muy pocos países contienen ciudades globales. La mayoría de las economías nacionales industrializadas, presentan algunas de las funciones económicas globales típicas de las ciudades globales. En cualquier caso, países como Países Bajos, Bélgica o incluso Alemania, comparten estas funciones entre varias ciudades grandes. En realidad, en casi todas las economías urbanas y regionales que sirven a mercados de su área geográfica, predominan funciones de alcance regional y nacional. Por lo tanto, extrapolar las características de las ciudades globales a otro tipo de ciudad supone un tema delicado;

3. Las dinámicas institucionales son más complejas que las transacciones, redes y la contratación colectiva sugeridas por el nuevo arquetipo urbano. Incluso cuando se limita al comportamiento relacionado con la organización económica, la obligada racionalidad económica adopta una amplia variedad de interpretaciones. Esto se debe al determinismo institucional, que depende fuertemente de la dinámica institucional en las ciudades y las regiones. Aunque es también una consecuencia de la osmosis entre los distintos tipos de racionalidad e irracionalidad que sirven de estímulo a la conducta humana;
4. Escuchando los discursos económicos contemporáneos sobre innovación urbana, se tiene la impresión de que existen algunas fórmulas estratégicas válidas para todos los lugares. Sin embargo, la especificidad territorial determina las estrategias de innovación, y hace necesario que se definan estrategias específicas para lugares específicos (Cox, 1995). Por lo tanto, no es exagerado decir que una conducta innovadora exitosa tiene ingredientes locales explícitos;
5. La idea de la ciudad transaccional, es la búsqueda iterativa, pero finalmente exitosa, de un equilibrio entre agentes, actividades y flujos de valores de uso de distintas clases. Sin embargo, en realidad la socialización urbana parece más una frágil articulación de desequilibrios: entre actividades económicas, en la distribución de ingresos, en el mercado del trabajo, en las funciones de utilización del suelo, y entre los ámbitos económicos, sociales y de política espacial.

La ciudad neoinstitucional

A pesar del escepticismo inicial frente al nuevo arquetipo urbano y sus bases teóricas, se necesita estudiar más de cerca la teoría económica neoinstitucional y su significado en el análisis de la organización económica de las ciudades. Existen, al menos, tres razones para ello. Primero, la teoría no es completamente igual al arquetipo: es propiamente instructiva. Segundo, hay muchas versiones de la economía neoinstitucional, desde el enfoque transaccional de Coase (1937) y Williamson (1975; 1985) hasta una interpretación más amplia de la diná-

mica institucional de North (Eggertsson, 1990; Hodgson, 1993). Finalmente, las consecuencias espaciales de la economía neoinstitucional para la economía urbana, no se han resumido de manera aceptable nunca.

Los fundamentos de la economía neoinstitucional

Las nociones centrales de la economía neoinstitucional son las transacciones y los costes de la transacción, los derechos

de propiedad y los contratos. Aunque los economistas neoinstitucionales no están realmente de acuerdo acerca de cómo se definen las instituciones y de cuál es, precisamente, la relación que tienen con las transacciones, la mayoría parece reconocer que "cuando es costoso llevar a cabo una transacción, las instituciones son importantes" (Coase, 1937). Los costes de transacción surgen por la complejidad y el dinamismo de los entornos y del precio de la información. Sin embargo, existen diferentes opiniones sobre cómo surgen las instituciones.

En esta presentación de la economía neoinstitucional, se sigue principalmente la interpretación de North (1990). Aunque menos conocido que Williamson, North es quizás el economista neoinstitucional que interpreta la dinámica institucional de forma más amplia. Por lo tanto, el diálogo entre su enfoque y la economía institucional/evolucionista debería resultar más sencillo y menos polarizado.

Eggertsson, en su estudio de la economía neoinstitucional, define los costes de la transacción como "los costes que surgen cuando los individuos intercambian los derechos de propiedad por activos económicos, obligando a respetar

sus derechos exclusivos" (Eggertsson, 1990: 14). Los conceptos de los costes de información y transacción son diferentes. Como defiende Eggertsson, "una persona solitaria en una isla desierta encontrará costes de información mientras se ocupa de su 'producción casera', pero un individuo aislado no se implicará en un intercambio y, por consiguiente, no tendrá costes de transacción... Cuando la información resulta costosa, diversas actividades relacionadas con el cambio de derechos de propiedad entre individuos ocasionan costes de transacción" (Eggertsson, 1990: 15). Los costes de transacción consisten en "los costes de medir los atributos valiosos de lo que se está cambiando y los costes de proteger los derechos, y respetar y controlar los acuerdos" (North, 1990: 27)².

La economía de los costes de la transacción se basa en dos suposiciones acerca de la conducta humana. Primero, los seres humanos actúan sujetos a un fuerte aspecto racional; los conocimientos de las personas que toman las decisiones están profundamente limitados³. Esto representa un problema en un entorno caracterizado por la incertidumbre y la complejidad. Segundo, los seres humanos a veces tienen comportamientos oportunistas. Estos dos aspectos

² En la interpretación de Williamson de los costes transaccionales: "Las transacciones pueden tener lugar a través de los mercados o dentro de las organizaciones. Que una transacción específica se asigne al mercado o a una organización, es una cuestión de minimización de costes" (Williamson, 1975; 1985; Douma y Shreuder, 1992: 102).

³ Williamson no emplea bien el concepto de Simon de la obligada racionalidad. El concepto de Simon de comportamiento satisfactorio no sólo se basa en la información limitada, sino también en la dificultad de llevar a cabo todos los cálculos necesarios para poder tomar decisiones racionales. Williamson pasa por alto éste último.

particulares de la conducta humana destacan la importancia de la incertidumbre a la hora de explicar las acciones humanas. "Estas incertidumbres surgen como consecuencia, tanto de la complejidad de los problemas que se tienen que resolver, como del software para resolverlos" (North, 1990: 25). Debe considerarse el papel de las instituciones en este contexto, ya que se supone que éstas reducirán la incertidumbre implícita en la interacción humana:

"Las instituciones proporcionan la estructura para el cambio, que (junto con la tecnología utilizada) determinará los costes de transacción y transformación. Depende de cómo resuelvan las instituciones los problemas de coordinación y producción, se determinan la motivación de los actores (su función de utilidad), la complejidad del entorno, y la capacidad de los actores para descifrar y ordenar el entorno (dimensión y aplicación)." (North, 1990: 34)

Estas observaciones constituyen la base de la explicación de North acerca del cambio institucional y de la existencia de diferencias considerables entre los sistemas económicos. Las instituciones necesarias para lograr cambios económicos, varían su grado de complejidad. North distingue entre restricciones informales, reglas formales e imposición por terceros. Las restricciones informales (como son los tabúes, las costumbres y las tradiciones) son parte de la cultura que subyace a la sociedad. Se componen de: (1) extensiones, elaboraciones y modificaciones de

las reglas formales; (2) normas de comportamiento socialmente sancionadas; y (3) pautas de conducta impuestas internamente. Destacan, especialmente, dos aspectos de las restricciones informales: el papel importante que desempeñan en la creciente evolución de las instituciones (la mayoría son crecientes cambios culturales); y que éstas se derivan de aspectos culturales: no cambian inmediatamente reaccionando a cambios en las reglas formales y ralentizando el proceso de cambio.

"Las reglas formales incluyen las reglas políticas (y judiciales), las reglas económicas y los contratos". Las reglas políticas "definen la estructura jerárquica de la forma de gobierno, su estructura básica de decisiones, y las características explícitas de control de agenda". Las reglas económicas "definen los derechos de propiedad, es decir el conjunto de derechos de uso y los ingresos derivados de la propiedad o enajenación de un bien o recurso" (ibid.: 47). La imposición de una tercera parte implicaría, en principio, "una parte neutral capaz de hacer cumplir los acuerdos, sin costes, de manera que la parte infractora tuviese que compensar siempre a la parte perjudicada de forma que le resulte costoso violar los contratos". Esto supone el desarrollo del estado como fuerza coercitiva capaz de controlar los derechos de propiedad y el cumplimiento eficaz de los contratos (ibid.: 58-9).

North pretende articular una teoría de cambio institucional. Desde el punto de vista de la estructura urbana, esto hace que su teoría sea más relevante que

la versión de Williamson sobre economía institucional, en la que defiende que las instituciones sólo se crean para reducir los costes transaccionales. North matiza este supuesto y ofrece una visión más amplia de la dinámica institucional – aunque aún limitada al sistema económico. Afirma que las instituciones se crean para reducir la incertidumbre típica del comportamiento humano. North reconoce que la historia influye en el cambio institucional, éste depende de la trayectoria que se haya seguido, y que incluso a largo plazo, no siempre contribuye a una mayor eficiencia, como sostenían los economistas neoinstitucionales “puros”. A su juicio, las reglas políticas predominan sobre las reglas económicas. Las instituciones cambian interactivamente; aunque North entiende el cambio institucional como un sistema mecánico: que se produce en sentido ascendente, generando resultados crecientes en los procesos institucionales de aprendizaje. Por consiguiente, simplifica la complejidad de las relaciones entre estructuras, instituciones y agentes.

La organización del espacio urbano neoinstitucional

La organización del espacio urbano neoinstitucional puede interpretarse en términos de combinación de dinámicas de internalización-externalización que propone Williamson (1985) y del proceso institucional de aprendizaje de North (1990). La mejor manera de combinar ambas lógicas en un marco espacial, es utilizando la noción de economías de aglomeración (Hoover, 1948; Weber,

1929; Isard, 1956; Phelps, 1992; Moulaert y Djellal, 1995). Sin embargo, el enfoque de North resulta especialmente útil para aclarar algunas de las dinámicas institucionales en el mercado inmobiliario urbano (Van der Krabben y Lambooy, 1994).

En los últimos años, la idea de economías de aglomeración ha experimentado una evolución importante. Gracias al debate acerca de los procesos de transacción e innovación, se le ha dado un contenido más amplio a este concepto (Phelps, 1992). En primer lugar, sus dimensiones cualitativas han recibido mucha más atención. El enfoque ha cambiado, pasando de efectos de escala a efectos de alcance (Goldstein y Gronberg, 1984) y de economías de localización a economías de urbanización (Lambooy, 1981; Moulaert y Djellal, 1995). En segundo lugar, sus implicaciones espaciales se han analizado mejor. De hecho, actualmente resulta mucho más sensato considerar “las aglomeraciones como redes de áreas muy extensas” (Moulaert y Gallouj, 1993).

Directa o indirectamente, la noción de aglomeraciones económicas urbanas se ha enriquecido gracias, en gran medida, a las teorías económicas neoinstitucionales. El análisis de los costes de la transacción de Williamson ayudó a evitar la lógica hooveriana de los costes de producción y distribución (Capellin, 1988). Fundamentalmente, a través de una explicación detallada de que la lógica organizacional de los agentes económicos está profundamente influenciada por el coste de adquisición de los activos más

adecuados para sus operaciones, como consecuencia de su intensa racionalidad y oportunismo. Con la formulación de una teoría de cooperación económica "entre mercado y jerarquía", que pone su mayor énfasis en los costes internos y externos, es decir, superando la incertidumbre acerca del futuro de las conexiones entre el sistema de producción y de distribución de una empresa, la aplicación de la teoría de Williamson restablece al menos una dimensión de las economías externas que generalmente se atribuyen a las aglomeraciones urbanas, y que por lo tanto se denominan economías de aglomeración. Un ejemplo, es el fácil acceso a la información, gracias a la presencia de una serie de agentes y activos en un sistema de información y comunicación relativamente bien organizado y espacialmente concentrado, en el que se combinan elementos de mecanismos de mercado y de cooperación en y entre empresas. Según esto, las aglomeraciones urbanas surgen y se desarrollan como los espacios adecuados para el intercambio comercial, constituyendo una organización flexible de empresas – abarcando las empresas red y las redes de empresas.

La economía neoinstitucional no sólo ha contribuido a la explicación de las relaciones transaccionales en las ciudades, también ha servido para reconsiderar las relaciones entre espacio y externalidades económicas tradicionalmente atribuidas, casi exclusivamente, a la concentración espacial, y especialmente a la concentración urbana. La organización de redes, refleja la preocupación por controlar los costes

transaccionales del espacio, y puede surgir en diferentes órdenes espaciales (Camagni, 1993). Actualmente, muchos de los efectos de la reducción de costes transaccionales que produce la concentración urbana, sólo se pueden explicar por las configuraciones interurbanas adoptadas por la división espacial de trabajo de los principales agentes urbanos (Moulaert y Djellal, 1995). Muchas ventajas localmente específicas, se generan combinando las capacidades locales con los recursos globalmente disponibles. Esta nueva percepción ha contribuido al resurgimiento del debate acerca de la "proximidad", tal y como se detalla a continuación: la proximidad y la cooperación económica ajustada a la proximidad, no serán conceptos inseparables, pero deberán considerarse en un contexto más amplio de redes que afectan a áreas más extensas, dentro de las cuales evolucionan las economías urbanas.

La economía neoinstitucional no sólo ha contribuido a una mejor comprensión de la organización de las relaciones de los agentes económicos en y entre las ciudades, sino que ha presentado la ciudad como el entorno adecuado para adquirir, producir y compartir conocimientos. La visión de North de la innovación y el aprendizaje institucional es compatible en cierto sentido con el papel de las ciudades y de los gobiernos urbanos en la innovación socioeconómica. La ciudad del conocimiento sólo tendrá éxito si se introducen instituciones innovadoras apropiadas. En la lectura contemporánea de la aglomeración económica, el papel de estas instituciones

aparece explícito (véase por ejemplo Knight, 1995).

La versión de North de la economía neoinstitucional resulta también relativamente instructiva, en lo referente al funcionamiento del mercado de suelo urbano e inmobiliario. La explicación de North sobre el crecimiento de las instituciones para controlar la incertidumbre y el comportamiento oportunista de los agentes, aclara por qué eran necesarias las regulaciones nacionales para gestionar la interacción entre la oferta y la demanda en los mercados de propiedad, la explotación de terrenos, las corporaciones inmobiliarias etc. Sin embargo, existen dos inconvenientes importantes que limitan el impacto de este enfoque. En primer lugar, North hace referencia sobre todo a sistemas institucionales nacionales, así que la aplicación de su teoría a nivel local se basa en una mera extrapolación. En segundo, su lectura acerca de la dinámica institucional sigue siendo demasiado instrumentalista y voluntarista (persigue la consecución de unos objetivos concretos), mientras que,

en realidad, muchas instituciones crecen, sencillamente, por el comportamiento espontáneo de los agentes de mercados inmobiliarios (Leontidou, 1990).

Resumiendo, la ciudad económica neoinstitucional es, sobre todo, una ciudad donde se tienen en cuenta mucho más el intercambio y la cooperación, el aprendizaje y la innovación, que la ingeniería, la producción, la consolidación y la supervivencia. En este sentido, ofrece un importante complemento a la ciudad industrial, basada en la coordinación de divisiones manufactureras y de complejos industriales (Scott, 1988). Sin embargo, su concepción de la dinámica institucional desde el punto de vista de mercados, jerarquías y autoridades (estatales) es demasiado sencilla, y cubre sólo una parte de la complejidad de la organización económica en la ciudad. Además, es *metafísica* en el sentido original del término: es especialmente instructiva en actividades y organizaciones económicas basadas en el conocimiento, pero no supera los supuestos de la conducta económica racional.

La ciudad institucional

La expresión "ciudad institucional" hace referencia a una ciudad cuya organización económica se explica en base a la teoría económica institucional. En este enfoque pueden presentarse dos ambigüedades. En primer lugar, el término economía institucional tiene varios significados. Algunos autores entienden como parte de ésta, la teoría transaccio-

nal neoinstitucional, o incluso la teoría de elección pública y del agente principal. Otros, como Commons y Veblen, limitan la economía institucional a cambios basados en el antiguo institucionalismo, sobre todo el de los EE.UU. (véanse Hodgson, 1988; 1993; Moulaert, 1987). Otros en cambio, identifican la economía institucional con la

evolucionista (Hodgson, 1988: 13)⁴. La única manera de superar este problema conceptual es definiendo cuidadosamente lo que queremos decir con teoría institucional (véase lo siguiente). En segundo lugar, no existe una literatura propiamente dicha sobre las consecuencias de la economía institucional en el análisis de la organización económica de las ciudades. Sin embargo, la literatura acerca del desarrollo económico local y los sistemas de gobierno (Colletis *et al.*, 1990), los sistemas de innovación regionales (Abdelmalki *et al.*, 1992) y sobre la reestructuración económica de las economías urbanas (Harloe, *et al.*, 1990) se apropia de forma significativa de la teoría institucional, y especialmente de la economía evolucionista y la teoría de regulación. Por lo tanto, se puede considerar que la teorización de la organización económica desde el punto de vista institucional constituirá el próximo paso lógico en el análisis urbano contemporáneo.

Características de un enfoque institucional

La economía institucional se desarrolla como respuesta a la incapacidad de la economía ortodoxa de ocuparse del carácter social de las relaciones económicas, la heterogeneidad de las actividades económicas y la complejidad de la regulación y coordinación económica

(Hodgson, 1988). Esto fue tan cierto en los años 30, frente al crecimiento de la economía neoclásica, como lo es hoy día en contra de las distintas corrientes de economía neoclásica y neoinstitucional. A pesar de este planteamiento "en negativo", la economía neoinstitucional no surge como un complemento a las debilidades de la ortodoxia, sino como una agrupación coherente de contribuciones teóricas diferentes que cubren distintos elementos de la dinámica reguladora socioeconómica (Moulaert, 1987).

En general, la economía institucional considera a los participantes de la economía como seres humanos, y a la socioeconomía como un sistema. A diferencia de la economía ortodoxa, y de la neoinstitucional, "las relaciones sociales, las decisiones y las acciones en la producción e intercambio", "la tecnología en relación con la producción etc." y "los gustos y preferencias individuales" se consideran partes endógenas de este sistema (Hodgson, 1988). Esto implica una serie de importantes consecuencias: los gustos y las preferencias dejan de estar determinadas por el sistema económico, sino que se forman en él, e influyen en su evolución; el desarrollo de la tecnología y la dinámica organizacional son parte del este proceso; la dinámica institucional llega a ser considerablemente más compleja y realista. La coordinación económica en términos de autoridad económica dentro

⁴ Algunos autores tienden a identificar el "viejo" institucionalismo, con la economía evolucionista. Esto no es del todo adecuado, para uno de los principales representantes del viejo institucionalismo, John Commons. A John Commons no se le puede considerar un evolucionista en el sentido posdarwinista.

de o fuera de la empresa, y el intercambio transaccional dentro de o fuera de la empresa, son reemplazados por una interpretación mucho más amplia en la que se combina la diversidad de los mundos de la producción con la diversidad de los sistemas de gobierno (Salais y Storper, 1993). En consecuencia la noción de instituciones se ve ampliada: los mercados, los contratos y las autoridades que facilitan o dificultan las transacciones se integran dentro de un enfoque histórico que se ocupa menos del "por qué deberían" desarrollarse las organizaciones económicas y más del "cómo y por qué" se desarrollan. El cambio de una interpretación normativa a una analítica, y de una estática a una histórica, de la dinámica organizacional tiene por lo tanto importantes consecuencias para la teoría y metodología institucional. En primer lugar, las hipótesis de comportamiento económico racional de los agentes que subyacen de la economía ortodoxa, son reemplazadas por hipótesis mixtas de racionalidad e irracionalidad. La conducta individual, intencionada o no, es inherente a los procesos sociales. Esto necesariamente, significa que el individualismo metodológico de las economías neoclásicas y neoinstitucionales debería dar paso al colectivismo metodológico. Ello supone que el comportamiento colectivo no es únicamente la suma de (los resultados de) los comportamientos de los individuos que siguen unos principios bien definidos de racionalidad, sino que es el comportamiento de los individuos, grupos y las instituciones que forman parte de un sistema social, con determinismos estructurales e institucionales así como con una diversidad de pautas de

conducta (Hodgson, 1988).

Sin embargo, existen diferentes aproximaciones en las corrientes de la teoría institucional. Haciendo referencia, al menos, a tres de las escuelas más significativas deben considerarse, sin embargo, elementos de todas ellas, especialmente de la teoría evolucionista y regulacionista.

Las obras institucionales más cercanas al viejo institucionalismo anglosajón, se inspiran profundamente en la visión contractual, típica de la escuela de Wisconsin (Commons, 1934; Moulaert, 1987: 316). Aunque hay una clara sensibilización por los procesos históricos de explotación y desigualdad, la fuerte creencia normativa de negociación y contratación conduce a un mundo económico en el que, tanto ahora como en el futuro, las anomalías se solucionarán a través del trato colectivo. Esta actitud está particularmente presente en la teoría de la contratación de trabajo (Salais, 1990).

La economía evolucionista enfatiza la complejidad de los sistemas de formación de preferencias y de los sistemas cognitivos. Su contribución principal ha sido el análisis de los procesos tecnológicos y organizativos a nivel de empresa y de sectores, desde un punto de vista neodarwinista (Dosi, 1988; Nelson y Winter, 1982). De alguna manera, recalcan mucho la relación entre los aspectos cognitivos y físicos del mundo de producción. Sin embargo, analiza la dinámica institucional en estrecha relación con los procesos de innovación, y

por lo tanto tiende a entenderse de forma instrumentalista (instituciones que promocionan la innovación, controlan la incertidumbre etc.). Uno de los precursores de la economía evolucionista es Veblen, que pertenece a la tradición del "antiguo" institucionalismo norteamericano. Sin embargo, el "antiguo" institucionalismo no puede identificarse con el evolucionismo.

Una tercera corriente de la economía institucional, es la que se conoce como la teoría de la regulación. Ha sido, principalmente, esta teoría la que ha conservado el vínculo con las bases de las economías radicales y poskeynesianas (Boyer, 1987). Por lo tanto, es más realista que las corrientes anteriores a la hora de tratar temas de relaciones de poder, desigualdad social y dinámica política.

Una crítica institucional de la ciudad neoinstitucional

Una crítica institucional de la ciudad neoinstitucional no sólo supone sustituir los típicos agentes y relaciones neoinstitucionales por agentes e instituciones completamente nuevos, también supone tener en cuenta las implicaciones geográficas.

El enfoque de los sistemas históricos asociados al institucionalismo cuenta con diversos agentes económicos. Esta diversidad se pone de manifiesto en la variedad de actividades económicas de fabricación y de servicios, en las diferentes funcionalidades de las instituciones

económicas reguladoras, y en los coexistentes y continuos conflictos entre lógicas que obedecen a distintas racionalidades. Las actividades económicas contemporáneas crecen sobre la base del desarrollo urbano anterior, y se adaptan a los prerrequisitos de los nuevos modos de producción (Moulaert, 1995; Moulaert y Leontidou, 1995). Las redes urbanas e interurbanas organizadas que responden a ejemplos de coordinación racional y que ocupan un espacio ajustado a sus necesidades, son sustituidas por agentes únicos o asociados que cubren un conjunto de áreas funcionales y no funcionales, y de lugares aislados frecuentemente deshabitados o abandonados. A diferencia de la ciudad neoinstitucional, la ciudad institucional está llena de contradicciones en cuanto a intereses y comportamientos; las instituciones van mucho más allá del exclusivo interés de coordinación económica basada en criterios de eficacia para favorecer la distribución en el mercado.

Esta diversidad de categorías cuestiona la idea de la economía urbana innovadora, científica, basada en conocimientos, informacional y transaccional. Si bien la innovación desempeña un papel útil en la mayoría de las actividades económicas, significa algo completamente diferente en cada caso. Compárense por ejemplo actividades como la reparación de calzado, restaurantes chinos o la asesoría de la gestión estratégica.

La información debe estar categorizada según su funcionalidad, que dependerá de la naturaleza de la actividad,

su organización e instituciones asociadas. Distintas clases de información no sólo requieren distintas formas técnicas de tratamiento y transmisión, sino también distintos marcos institucionales.

Esto último puede que suponga la cuestión institucional más importante de la versión williamsoniana de la economía neoinstitucional: la economía de costes transaccionales, es probablemente de especial interés para estudiar la asignación de determinados activos y el diseño de organizaciones eficientes en entornos no turbulentos y sencillos. Pero a pesar del análisis detallado de unas ventajas comerciales determinadas, las consecuencias transaccionales se definen exclusivamente en términos de la especificidad del objeto, al margen de la dinámica interna institucional de los "mundos de producción". Según Salais y Storper (1993: 353), para la economía neoinstitucional la diversidad de objetos es un determinante esencial de la vida económica, mientras que la acción económica de las personas tiene menor importancia. Cada clase de activo (como tiene una existencia objetiva) crea un conjunto concreto de problemas sobre los que actuar, una forma específica de fracaso comercial y de credibilidad, así como de comportamiento oportunista; *al mismo tiempo, ofrece un método para adaptar las instituciones de manera que contribuyan a la solución del dilema presentado por la "imperfección humana"*. Desde luego, este enfoque de la diversidad institucional es un caso extremo de determinismo objetivo, que olvida por completo el proceso de producción y su regulación.

En lo referente a los mercados inmobiliarios, ya se ha indicado que la economía neoinstitucional de North es útil para identificar la lógica institucional que hay detrás de las leyes, las regulaciones y los agentes públicos que interfieren en estos mercados. Pero ésta sigue siendo una teoría que persigue el equilibrio entre distintos tipos de oferta y demanda de usos funcionales, suelo y propiedad. No ayuda a explicar la dinámica de segmentación en base a criterios sociales y características de utilización del suelo.

Resumiendo, a través de una crítica de las instituciones se puede aislar la asimetría de la ciudad neoinstitucional presentada en el tercer apartado (Cuadro 2). La ciudad neoinstitucional es una ciudad sin procesos de producción. Sus ciudadanos son agentes cibernéticos y transaccionales, y las instituciones públicas/privadas sólo controlan la incertidumbre. El suelo y los inmuebles únicamente se comercializan y aseguran: no se usan, transforman o abandonan. Se dan por sentados los equilibrios de larga o media duración en los mercados inmobiliarios. Las relaciones están limitadas por las jerarquías corporativas, el intercambio comercial, las formas contractuales de cooperación y respeto a las leyes y reglas decididas por las instituciones autoritarias, creadas sobre una base contractual entre agentes individuales. Respecto a la organización espacial, la ciudad neoinstitucional es una red de agentes económicos que ocupan lugares, comercian, negocian y contratan entre sí, utilizando todo el espacio urbano. La diferenciación dentro de la ciudad se explica por la diferencia "objetiva"

entre los valores de uso tramitados y por las diferencias históricas entre las instituciones. Éstas, sin embargo, siguen siendo una caja negra, y los valores que en realidad se intercambian suelen pertenecer al ámbito de los productos contemporáneos de alta tecnología y servicios profesionales.

Cuadro 2 - Caracterización de las ciudades neoinstitucionales e institucionales

<p>La ciudad neoinstitucional</p> <p>El desarrollo de la economía urbana se rige por el comportamiento económico racional. Intercambio, cooperación y coordinación se llevan a cabo a través del intercambio de información y de las transacciones relacionadas con los individuos y con las redes. Las redes se constituyen en y entre ciudades.</p> <p>El comportamiento económico racional constreñido depende también de la forma de gobierno urbana. Las instituciones que forman el núcleo del nuevo sistema urbano de coordinación política, son las instituciones innovadoras que fomentan la decencia económica y que se basan en la contratación individual y colectiva entre sujetos iguales.</p> <p>La ciudad neoinstitucional es una ciudad sin procesos de producción. Sus ciudadanos son agentes transaccionales y cibernéticos, y las instituciones públicas/privadas controlan la incertidumbre. El suelo y los bienes raíces únicamente se comercian y aseguran: no se usan, transforman o abandonan. Se dan por sentados los equilibrios de larga o media duración en los mercados de los bienes raíces. Las relaciones están limitadas a las jerarquías corporativas, el intercambio comercial, las formas contractuales de cooperación y respeto a las leyes y reglas decididas por las instituciones autoritarias, creadas sobre una base contractual entre agentes individuales. Respecto a la organización espacial, la ciudad neoinstitucional es una red de agentes económicos que ocupan lugares, comercian, negocian y contratan entre sí, no dejando de utilizar ningún terreno urbano. La diferenciación dentro de la ciudad se explica por la diferencia "objetiva" entre los valores de uso tramitados y por las diferencias históricas entre las instituciones.</p>	
<p>La ciudad institucional</p> <p>En la ciudad institucional, se considera el sistema socioeconómico en su conjunto; esto significa que la realidad (física, biológica, social) y las dinámicas estructurales e institucionales interactúan entre sí. Los agentes humanos desempeñan un papel activo en la dinámica institucional, y también la determinan. Mundos "diferentes" interactúan entre sí. Para la organización económica, esto supone que la dinámica institucional interactúa con "los mundos de producción" y que el comportamiento innovador tiene relación con la creatividad institucional.</p> <p>La regulación política no puede seguir considerándose como instrumentalista, sino como interacción recíproca entre ámbitos de regulación e instituciones reguladoras, reglas y prácticas.</p> <p>Desde un punto de vista espacial, hay muchísima más variedad y desequilibrio de flujos y redes de comercio, transacción y comunicación que lo que predica la neoinstitucional. La continua relación estresante entre "mundos de la producción" y dinámica institucional, por un lado, y la fuerte interacción entre la vida económica, política y sociocultural, por el otro, conducen a una variedad de formas urbanas, de uso del suelo e inmuebles. La regla es el desequilibrio en el mercado de bienes inmuebles.</p> <p>Las diferentes corrientes de la tradición institucional, hacen énfasis a distintos aspectos:</p>	
<p>La ciudad evolucionista</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Organización innovadora y que aprende, diseñada con una estructura competente y con una política firme endógena a la organización corporativa</i> • <i>Ciudad como sistema social de innovación</i> 	<p>La ciudad regulacionista</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>La dinámica reguladora se extiende a través de diferentes subsistemas; socialización formal e informal de los agentes</i> • <i>Relaciones de poder en todos los subsistemas urbanos, con gran énfasis en el proceso e intercambio laboral</i>

La ciudad evolucionista

Uno de los rasgos más llamativos de la ciudad neoinstitucional es la ausencia de sistemas de producción. Tal y como explicaban Salais y Storper, en la economía neoinstitucional, el mundo de la búsqueda de activos específicos para controlar la incertidumbre no encuentra su paralelo en los mundos de los sistemas de producción. Es probable que este fuera el motivo principal por el que el acercamiento evolutivo a la "resolución de problemas" podía considerarse como complementario a la consideración de Williamson acerca de que las empresas funcionan como economizadoras sobre los costes transaccionales (Dosi y Marengo, 1994: 165).

El principal modelo de la economía evolucionista contemporánea es el del agente aprendiz (fundamentalmente la empresa aprendiz) involucrado en un proceso de innovación tecnológica y organizativa en un mundo de incertidumbre. Originalmente, el término "economía evolucionista" hace referencia a paralelismos con la teoría evolucionista darwiniana, cuyos principios fundamentales se pueden resumir en tres puntos. En primer lugar, la variación de los componentes de una población debe ser inherente al sistema. Sin variación, la selección natural no puede actuar. Segundo, debe existir y actuar un principio de herencia o de continuidad. En tercer lugar, la propia selección natural actúa "bien porque unos organismos mejor adaptados producen una prole cada vez más numerosa, o bien porque las variaciones o combinaciones de los genes que

se han conservado son los que aportan ventajas a la lucha por la supervivencia" (Hodgson, 1994: 21). Hasta dónde se puede llevar la analogía entre la teoría económica evolucionista y la biología evolucionista varía radicalmente según el autor, se pueden encontrar planteamientos que van desde la igualdad de enfoque entre la teoría evolucionista social y biológica, hasta la conservación de los principios fundamentales (selección, adaptación, aprendizaje, progreso) en una teoría esencialmente social (Dosi y Marengo, 1994).

El modelo de la empresa innovadora aprendiz es el aspecto de la economía evolucionista mejor desarrollado. Es el modelo del resolutor de problemas, que utiliza capacidades externas e internas para hacer frente a las oportunidades y restricciones que surgen en el desarrollo de la empresa. La cuestión no es optimizar el comportamiento de la empresa en el sentido neoclásico o neoinstitucional, sino actuar racionalmente usando las capacidades disponibles, en un entorno cuya incertidumbre sólo se puede controlar por medio de procesos de aprendizaje. Utilizando las nociones del paradigma tecnológico y su trayectoria, se puede hacer una distinción entre el progreso tecnológico normal y la forma de implementarlo en los sectores y las empresas (Dosi, 1988, Dosi y Orsenigo, 1988; Freeman y Peres, 1988). En contribuciones más recientes se ha analizado más detenidamente (Dosi y Marengo, 1994; Coriat y Dosi, 1995) el papel de la dinámica organizativa corporativa como caso particular del proceso de aprendizaje y resolución de proble-

mas. "En general los miembros de una organización tendrán diferentes ideas del entorno que tienen delante. Esta multiplicidad de representaciones requiere la implementación de unos mecanismos que reconcilien los conflictos vigentes o potenciales" (Dosi y Marengo, 1994: 167). Estos dos autores argumentan que estos mecanismos se pueden observar desde, al menos, dos perspectivas: una "cognitiva", que requiere una base común de conocimientos, una representación común del entorno incierto; y otra "política", que hace referencia a "los procedimientos que definen y rigen las relaciones jerárquicas en la organización". Pero, sin embargo, ambas perspectivas están íntimamente ligadas, "los aspectos cognitivos y políticos de los mecanismos de coordinación están íntimamente interconectados y no pueden distinguirse: las relaciones que configuran la base organizativa de los conocimientos son las mismas que las que definen la estructura jerárquica de la organización" (*ibid.*: 167).

Si se compara la respuesta institucional que ofrecen los evolucionistas a la incertidumbre, frente a la respuesta que ofrece North, a quien se ha considerado un neoinstitucionalista "avanzado", resulta claro que como consecuencia de vincular las estrategias organizativas como requisito previo para la resolución de problemas, recogiendo información en sus distintas formas, la idea creciente de crear instituciones queda totalmente anulada por el principio de aprendizaje institucional, lo que implica el intercambio flexible de información con el entor-

no y la creatividad en la adaptación institucional.

Debido a sus lazos intrínsecos con la teoría de la micrororganización, la aplicación de la teoría evolucionista a las ciudades y a los sistemas de ciudad no es natural. Sin embargo, las nociones del paradigma tecnológico, la trayectoria tecnológica y los sistemas nacionales de innovación (Freeman y Perez, 1988) se han aplicado al ámbito regional (Aydalot, 1986; Abdelmalki *et al.*, 1992; Moulart *et al.*, 1993). Estas aplicaciones han mostrado la posibilidad de analizar las instituciones que, positiva o negativamente, catalizan los procesos de innovación regionales. Al mismo tiempo, la influencia evolucionista ha mejorado el análisis de los aspectos funcionales y espaciales de la organización en red entre las empresas (Perrin, 1991). Aunque hasta el momento parece inexistente, las aplicaciones para estudiar la organización económica de las ciudades supondrían un auténtico paso adelante en este sentido. No sólo quedaría anulada la perspectiva neoinstitucionalista de las empresas con una conducta dirigida a la resolución de problemas y que se implican en distintos tipos y etapas del proceso de innovación, sino que también el aprendizaje organizativo, con su dimensión tanto cognitiva como política, haría que la "ciudad sim" de las instituciones económicas urbanas y supaurbanas cobrara más realidad. A diferencia de las extrapolaciones neoinstitucionales, la diferenciación de las formas urbanas no sólo se atribuiría a los criterios objetivos de los activos intercambiados y los estímulos de control, sino también

a las trayectorias específicas de la organización de los procesos de producción, innovación y aprendizaje de/entre los agentes económicos y no económicos.

La ciudad regulacionista

La anulación de la ciudad neoinstitucional no se detiene con los evolucionistas. La teoría evolucionista sigue sujeta, al menos, a dos factores. En primer lugar, todavía existe un paralelismo demasiado obvio con la teoría biológica de la evolución, que atribuye un significado distinto a la selección/adaptación y ruptura/ crisis, al que proporciona la mayoría de la teoría institucional contemporánea sociológica. El principio de selección/adaptación pone demasiado énfasis en los "ganadores", las empresas exitosas o relativamente exitosas. En este sentido, la sombra del comportamiento económico racional sigue predominando demasiado, y no se considera el comportamiento de otras empresas menos innovadoras, o conservadoras, ni a nivel individual ni en cuanto a su relación con la estructura socioeconómica. Por lo tanto, la teoría evolucionista no resulta aún demasiado preparada para analizar los agentes "no adaptados" o "excluidos en términos socioeconómicos" que, según los datos estadísticos sobre los beneficios, los fracasos comerciales, la distribución de los ingresos, los ciudadanos inmersos en la pobreza etc., componen buena parte del panorama económico urbano. Además, y en el mismo sentido, la ruptura, la automarginación, y los cambios contraevolutivos (¿revolucionarios?) se consideran parte de la evolución hacia el éxito, y

no un proceso de conducta o aprendizaje con un resultado distinto.

En segundo lugar, la economía evolucionista no trata el proceso de trabajo y relaciones laborales (ni retributivas). Esto supone, desde luego, un defecto importante para una teoría que debe instruir acerca de la dinámica institucional de una sociedad en la que estas relaciones tienen un papel importante, e incluso se consideran como fuerza motriz para la dinámica social y el progreso de las teorías radicales y sociológicas. Si se desea analizar debidamente la dinámica institucional socioeconómica en el ámbito urbano, las relaciones laborales y la reproducción de la mano de obra deben estar presentes en el marco teórico.

Estos dos argumentos son los que han conducido a la ciudad regulacionista o a la lectura de la regulación socioeconómica en la sociedad urbana, desde el punto de vista de la teoría francesa de la regulación. De todas las teorías económicas institucionales citadas, ésta es la más estructural, ya que reconoce los límites de la regulación económica instrumentalista, y la necesidad de definir un mundo mucho más amplio de la dinámica reguladora que interfiere con el espacio urbano local (Moulaert, 1955). Para identificar la dinámica reguladora a nivel local, se hace una distinción entre la regulación económica y no económica, entre la del estado y la que no lo es, y entre la socialización o regulación informal y formal. Esto es asumir que la regulación se define de manera no funcionalista y no economicista, como en los procesos de socialización y sus resultados que codifican la

conducta individual y colectiva en los subsistemas de la sociedad urbana. Desde este punto de vista, el modelo instrumentalista de regulación con uno o varios agentes (p.ej. agentes "del estado") que regulan (p.ej. grupos de ciudadanos, empresas, sindicatos) aplicando determinadas leyes y reglas políticas establecidas por la burocracia estatal, sólo es un caso especial de regulación. La lista de formas reguladoras que muestra el cuadro 3, no pretende ser una reproducción exhaus-

tiva de las mismas, sino que pretende demostrar la complejidad de la dinámica reguladora. Para conseguir elaborar este cuadro, se empezó utilizando elementos de Peck y Tickell (1992), que explican como la regulación económica que influye en el ámbito local, tiene lugar a distintos niveles espaciales. Aunque estos autores no los explotan, estos elementos ofrecen la oportunidad de extender el argumento a formas de regulación no económicas e informales.

Cuadro 3 - Ejemplos de regulación informal e informal que afecta la vida económica en los sistemas urbanos

<i>Subsistema / Institución</i>	<i>Tipo de Regulación</i>			
	<i>Económica: formal</i>	<i>Económica: informal</i>	<i>No económica: formal</i>	<i>No económica: informal</i>
Mercados producto/factor	Normalización de calidad Leyes de Competencia (estado) Horarios comerciales (gobierno local)	Relaciones recíprocas de subcontratación	Normas de protección de salud y seguridad	Intercambio cultural entre directivos actuando en los mercados
Organización de sectores (enfocada particularmente en el sector de la construcción)	Derechos de propiedad tecnológica Legislación anti-trust (estado)	Redes informales de tecnología, gestión Subcontratación informal entre empresas	Regulaciones de control del nivel de contaminación (gobierno regional o local)	Presión política a distintos niveles espaciales
Organización de procesos laborales/ bolsa de trabajo	Legislación laboral Instituciones del mercado de trabajo Jerarquías de trabajo	Mano de obra parcial en la economía negra Empleo sin contratación Trabajo doméstico no declarado	Regulación de las condiciones de trabajo (estado/región)	Asociaciones socioculturales informales de trabajadores

Cuadro 3 - Ejemplos de regulación informal e informal que afecta la vida económica en los sistemas urbanos (*Continuación*)

Subsistema / Institución	Tipo de Regulación			
	<i>Económica: formal</i>	<i>Económica: informal</i>	<i>No económica: formal</i>	<i>No económica: informal</i>
Economía doméstica	Leyes escolares Programas de educación oficiales Leyes sobre el matrimonio	Empleo doméstico de niños División sexual de trabajo	Protección legal de menores Protección de derechos de parejas	Costumbres religiosas y culturales Organización del tiempo de ocio
Vivienda	Mercado de la vivienda (estado) Mercado hipotecario Regulaciones acerca de división por zonas (locales)	Tenencia compartida Tenencia ilegal Actividades de construcción informales	Regulaciones y control de la sanidad y la seguridad	Legalización o renovación de arrendamientos
Sistema educativo	Leyes, programas Administración del sistema educativo	Asociaciones de padres para recaudación de fondos (los amigos de...)	Organización de reciclaje y promoción del profesorado	Actividades tipo clubes: organización de eventos socio-culturales etc.
Instituciones políticas	El conjunto de regulación económica estatal (todos los niveles espaciales)	Grupos de presión informales sobre asuntos económicos	Sistema de votación Organización de entidades municipales etc.	Grupos de presión informales sobre asuntos no económicos
Agencias de planificación	Agencias estatales o de mercado, o desarrollo económico local	Iniciativas de base para el desarrollo económico local	Creación de formas legales que fomentan la emancipación local	Mobilización sobre asuntos no económicos, o al menos no exclusivamente
Movimientos de protesta	Interferencia con diferentes formas de regulación. Ejemplos: negociación sobre condiciones de trabajo, regulaciones ecológicas, política local de inversión, relaciones de género etc.			

En la interpretación de regulación económica de Peck y Tickell se subestima el papel de la sociedad civil y de los hogares, no se tiene en cuenta como etapa de la dinámica reguladora. Es una lástima, porque muchas veces es a partir de esto, de donde puede arrancar un discurso sobre la informalidad y las actividades económicas informales y la regulación no económica: el hogar y la familia como entornos más adecuados para la reciprocidad y las relaciones asociativas; la sociedad civil como escenario principal donde pueden surgir movimientos reivindicativos espontáneos. Otro problema de este enfoque es que no refleja suficientemente la desigualdad de poder entre los agentes implicados en la dinámica reguladora. Las regulaciones son muchas veces el resultado de la dominación de un grupo sobre otro; la conducta reguladora (el establecimiento de leyes y normas, la penalización y los incentivos etc.) en diferentes subsistemas de la sociedad constituye frecuentemente el reflejo de la desigualdad de poder y recursos. Los movimientos compensatorios a menudo "se vuelven informales", ya que las estructuras de socialización formales están completamente congestionadas por las instituciones socioeconómicas y las políticas tradicionales dominantes. Por lo tanto, los movimientos populares, las iniciativas económicas informales y alternativas, y los nuevos partidos políticos constituyen muchas veces las fuerzas más creativas para la reestructuración socioeconómica en el ámbito local.

En el cuadro 3, se ha intentado incluir las relaciones informales y de poder

en la dinámica reguladora de la sociedad local. Sin embargo, el término "actividad informal" sigue resultando en cierto modo ambiguo: puede significar escaparse del control del estado o evitar la regulación del mercado, o incluso las dos cosas. También son posibles otras caracterizaciones de las actividades informales (Mingione, 1991: 8); éstas aparecen cuando se debaten los subsistemas concretos de la sociedad urbana; o cuando se detallan empíricamente determinadas zonas. Las relaciones de poder se articulan con subsistemas diferentes. Representan el dominio de una clase de agentes sobre otros; o corresponden a la insurrección de poderes compensatorios, movimientos de resistencia y de cambio. *A priori*, sin verificación empírica, no se puede pronosticar si la regulación informal o la regulación económica incorporarían más opresión que la regulación formal o no económica, respectivamente. Relaciones formales de subcontratación en el sector de la construcción, por ejemplo, es decir, confirmadas por un acuerdo formal entre el contratista y el contratado, pueden ser más explotadoras para el subcontratista que las relaciones de subcontratación acordadas de manera recíproca en la economía negra; y la discriminación cultural puede resultar más alienadora para las minorías étnicas que el hecho de que se les pague un salario de subsistencia. De la misma manera, los movimientos populares de la sociedad local basados en cuestiones de género, ecología o de orientación cultural, pueden llegar a ser más efectivos para controlar la relación entre salario y trabajo, que los sindicatos corporativos etc. (véase, por ejemplo, Fisher y Kling, 1993).

La organización económica urbana y la teoría institucional: una prospección

El cuadro 4 agrupa diferentes teorías (neo)institucionales, y su contribución efectiva o potencial al análisis de la organización económica de las ciudades y sus redes. Las áreas más oscuras señalan el trabajo teórico que en buena parte queda por hacer. En primer lugar, una combinación del antiguo institucionalismo y de la teoría de regulación puede contribuir a una teoría enriquecida de la dinámica institucional en la organización económica de las ciudades. Haciendo una breve referencia al giro que experimentó el análisis urbano en Francia y en algún que otro país europeo (Topalov, 1989), se puede plantear que lo que la teoría urbana necesita actualmente es una síntesis entre el análisis estructural de los 60 y 70, la planificación pragmática de la segunda mitad de los 70 y 80, y el resurgimiento institucional de finales de los 80 y 90. Dicha síntesis aprovecharía los enfoques históricos del pensamiento de ambas escuelas, la visión sistemática de la dinámica social así como el profundo respeto por la convalidación empírica. Al mismo tiempo, la síntesis se beneficiaría del particular enfoque de cada escuela: los sistemas en que se basa la aproximación hacia una conducta económica e innovadora, aspecto máspreciado de la economía evolucionista contemporánea; y de la dinámica reguladora a nivel local, que en los últimos años ha llegado a ser de gran importancia en la teoría de la regulación.

En lo que se refiere a la organización económica de las ciudades, el modelo red de toma racional de decisiones económicas, de cooperación y de coordinación, defendido por los neoinstitucionalistas, es reemplazado por un modelo que implica diferentes instituciones con lógicas en parte opuestas, poderes desiguales y unas relaciones mutuas fuertes. Cuando esto se aplica a la conducta innovadora, por ejemplo, significa que las políticas de innovación del gobierno local y de las agencias, y estrategias innovadoras impulsadas por empresas, no pueden considerarse de modo instrumentalista. La conducta innovadora va más allá de la lógica que fija los objetivos para la innovación, de su implementación por agentes innovadores y de su catálisis por las autoridades que controlan la incertidumbre, como defenderían los neoinstrumentalistas. En su lugar, los objetivos para las estrategias innovadoras los fijan unos agentes que son, a la vez, parte integrante de las instituciones y que se comportan según unas lógicas mixtas. Estas son, en parte, una consecuencia de la multidimensionalidad del comportamiento de las organizaciones y de las relaciones entre ellas. Las organizaciones implicadas en la coordinación económica urbana son múltiples: grandes empresas, entidades profesionales, Cámaras de Comercio, Sindicatos, administraciones locales, administraciones

estatales de rango superior, agencias públicas de planificación y política, movimientos populares etc. Pero la relación entre las organizaciones también comprende la socialización informal entre agentes, que no supone necesariamente las estrategias de innovación, y que puede influir de manera positiva o negativa. Además, los agentes, las instituciones y las estructuras tienen una historia: responden a trayectorias específicas de desarrollo, en la mayoría de los casos sólo están relacionados indirectamente con los programas de innovación nuevos, a menudo tecnocráticamente definidos. Es obvio que esta perspectiva institucional, en lo que a la dinámica de innovación se refiere, es mucho más realista que el arquetipo neoinstitucional de cooperación en red entre agentes (neo) racionales de innovación. Y, a diferencia de lo que a menudo se mantiene, la perspectiva institucional no conduce a la investigación metafísica, con objetos de investigación empíricamente no comprobables, sino que ayuda a que el comportamiento político, estratégico y administrativo se esfuerce por resolver la dinámica institucional urbana.

Se han seleccionado las estrategias innovadoras en el ámbito urbano a modo de ejemplo. Tal como se ha indicado en los apartados anteriores, se pueden extraer conclusiones acerca de lo que han escrito los institucionalistas sobre los sistemas regionales de innovación. En este mismo sentido, es posible aprender mucho de autores que no pertenecen explícitamente a las tradiciones institucionales de investigación, pero que

están considerados por su contribución a la investigación: los teóricos de la segmentación de trabajo (Gordon, Piore, Edwards), los analistas de bienes inmuebles y de mercados urbanos de la vivienda (Castells, Godard, Topalov), y de los investigadores de la participación y movilización locales (Preteceille, Harloe, Friedmann) que han examinado temas que en el análisis urbano de los dorados sesenta se pusieron de moda, más tarde se olvidaron, y ahora son de primordial importancia para analizar la organización económica de la ciudad. El análisis institucional del sistema urbano de producción, muestra que la necesidad de incluir la dinámica de la reproducción como elemento endógeno en el debate. El análisis institucional de los sistemas locales de producción se enfrenta cada vez más con la distancia que existe entre las normas de reproducción orientadas hacia el mercado y las trayectorias de una serie creciente de hogares individuales que son castigados por la crisis del fordismo (pérdida de empleo, educación y formación poco apropiadas, exclusión de la seguridad social o del sistema de bienestar, aislamiento sociocultural etc.). Los mercados urbanos del empleo y de la vivienda, la provisión de servicios sociales, la democracia local y la gestión de los barrios etc., aparecen como los eslabones perdidos del análisis. Volver a interpretar la teoría urbana de los años sesenta de este siglo, liberándola de sus prejuicios estructuralistas y proporcionándole una perspectiva empírica más prudente, seguramente contribuirá a formar un institucionalismo urbano científica y políticamente efectivo.

Referencias bibliográficas

- ABDELMALKI, L., KIRAT, T., REQUIER-DESJARDINS, D. "Essai de caractérisation d'un système d'innovation territoriale: technologie, institutions et politiques technologiques", Université de Grenoble, Conference on Localised Productive Systems, 1992.
- AYDALOT, Ph. *Milieus innovateurs en Europe*. Paris: GREMI, 1986.
- BATTEN, D. "Network cities: creative urban configurations for the XXIst century". *Urban Studies*, 1995, (forthcoming).
- BENKO, G., LIPIETZ, A. *Les régions qui gagnent - Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*. Paris: Presses Universitaires de France, 1992.
- BONAMY, J., MAY, N. *Services et mutations urbaines*. Paris: Anthropos, 1994.
- BOYER, R. *La théorie de la régulation: une analyse critique*. Paris: La Découverte, 1987.
- CAMAGNI, R. "Réseaux de coopération et réseaux de villes: Éléments pour une théorisation et une taxonomie". In: DATAR ed., *Métropoles en déséquilibre?* Paris: Economica, 1993.
- CAPPELLIN, R. (1988): "Transaction costs and urban agglomeration". *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n. 2, p. 261-278, 1988.
- CASTELLS, M. (ed.) *High technology, space and society*. Beverly Hills: Sage, 1985.
- _____. *The informational city*. Oxford: Basil Blackwell, 1989.
- COASE, R. "The nature of the firm". *Economica*, n. 4, p. 386-405, 1937.
- COLLETIS, G., COURLET, C. et al. *Les systèmes industriels localisés en Europe*. IREPD. Université de Grenoble, 1990.
- COOKE, Ph. "Flexible integration, scope economies, and strategic alliances: social and spatial mediations". *Society and Space*, n. 6, 1988.
- COOKE, Ph., MOULAERT, F. et al. *Towards global localization*. London: University College London Press, 1992.
- CORIAT, B. y DOSI, G. Evolutionnisme et régulation: différences et convergences. In: BOYER, R. *La Théorie de la Régulation: l'Etat des Savoirs*. Paris: PUF, 1995.
- COX, K. "Globalization, competition and the politics of local economic development". *Urban Studies*, v. 32, n. 2, Glasgow: University of Glasgow, p. 213-224, mar. 1995.

- DANIELS, P. *Service industries in the world economy*. Oxford: Blackwell, 1993.
- DOSI, G. "The nature of the Innovative process". In: DOSI et al. (eds.), 1988.
- DOSI, G. et al. (eds.) *Technical Change and Economic Theory*. London/New York: Pinters Publishers, 1988.
- DOSI, G., MARENGO, L. "Some elements of an evolutionary theory of organizational competences". In: ENGLAND (ed.), 1994.
- DOSI, G., ORSENGO, L. "Coordination and transformations: an overview of structures, behaviours and change in evolutionary environments". In: DOSI et al. (eds.), 1988.
- DOUMA, S., SCHREUDER, H. *Economic approaches to organizations*. Hampstead: Prentice Hall, 1992.
- EGGERTSSON, Th. *Economic behavior and institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- ENGLAND, R. (ed.) *Evolutionary concepts in contemporary economics*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1994.
- FISHER, R., KLING, J., (ed.) *Mobilizing the community. Local politics in the era of the global city*. Newbury Park: Sage, 1993.
- FLOCH, Th. "Williamson et les coûts de transaction. Une relecture dans le cadre du mode de recours aux services complexes". Mémoire de DEA, Université de Lille I, Faculté des Sciences Economiques et Sociales, 1990.
- FREEMAN, C., PEREZ, C. "Structural crisis of adjustment: business cycles and investment behaviour". In: DOSI et al. (eds.), 1988.
- GOEDMAN, J. *Naar een maatschappelijke planologie en planning*. Amsterdam: Ekologische Uitgeverij, 1978.
- GOLDSTEIN, H. "Growth centers vs. endogenous development strategies: the case of research parks". In: BERGMAN, E., MAIER, G., TODTLING, F. (eds.) *Regions Reconsidered*. London: Manasel, 1991.
- GOLDSTEIN, G., GRONBERG, T. "Economies of scope and economies of agglomeration". *Journal of Urban Economics*, 16.1: 91-110, 1984.
- GOTTMANN, J. *Megalopolis: the urbanized atlantic seaboard*. Cambridge: MIT Press, 1961.
- _____. *The coming of the transactional city*. University of Maryland Institute of Urban Studies, College Park Md., 1983.
- GRAEBHER, G. (ed.) *The embedded firm. On the socioeconomics of industrial networks*. London: Routledge, 1993.
- HAEFS, G. *Hannibal: der Roman Karthagos*. Zurich: Haffmans, 1989.

- HARLOE, M., PICKVANCE, C., URRY, J. *Place, Policy and Politics*. London: Unwin Hyman, 1990.
- HODGSON, G. *Economics and Institutions*. Cambridge: Polity Press, 1988.
- _____. *Institutional economics: surveying the old and the new*. 1993.
- _____. "Precursors of modern evolutionary economics: Marx, Marshall, Veblen, y Schumpeter". In: ENGLAND (ed.), 1994.
- HOOVER, E. *The location of economic activity*. New York: McGraw-Hill, 1948.
- ISARD, W. *Location and space economy*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1956.
- JACOBS, J. *The death and life of great American cities*. New York: Doubleday Anchor, 1961.
- JONES, E. *Metropolis*. Oxford: Oxford University Press, 1990.
- KNIGHT, R. "The changing nature of city development". *Urban Studies*, 1995 (forthcoming).
- LAMBOOY, J. G. *Stad en Economie*. Assen: Van Gorcum, 1981.
- _____. "Global cities and the World economic system". In: HEINEMEIJER, W., VANDER VAART, D. (ed.) *Capital Cities as achievements*. Amsterdam: Amsterdam Centre for Metropolitan Research, 1988.
- _____. "Urban economic development and the organisation of markets". Paper presented at the Lille conference on "Cities, Enterprises and Society at the Eve of the XXIst Century", p. 16-18, mar. 1994.
- LEONTIDOU, L. *The Mediterranean City in Transition*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- LIPIETZ, A. *Le capital et son espace*. Paris: Maspero, 1977.
- MINGIONE, E. *Fragmented Societies: a Sociology of Economic Life beyond the Market Paradigm*. Oxford: Basil Blackwell, 1991.
- MOULAERT, F. "An institutional revisit of the Storper-Walker theory of labour". *International Journal of Urban and Regional Research*, 11.3:309-330, 1987.
- _____. "Rediscovering spatial inequality in Europe. Building blocks for an appropriate 'regulationist', analytical framework". *Environment and Planning D: Society and Space*, v. 14, n. 2, London: Pion Limited, p. 155-179, abr. 1996.
- MOULAERT, F., DJELLAL, F. "Information technology consultancy firms: economies of agglomeration from a wide-area perspective". *Urban Studies*, v. 32, n. 1, Glasgow: University of Glasgow, p. 105-122, fev. 1995.
- MOULAERT, F. et al. "Les agents de l'Innovation dans les Systèmes d'informa-

- tion". Lille: IFRESI/CNRS, research report for CNRS-PIRTTEN, 1993.
- MOULAERT, F., GALLOUJ, C. The locational geography of advanced producer services firms: the limits of economies of agglomeration. *The Service Industries Journal*, 13.2: 91-106, 1993.
- MOULAERT, F., LEONIDOU, L. "Localités désintégrées et stratégies de lutte contre la pauvreté: une réflexion méthodologique postmoderne". *Espaces et Sociétés*, n. 78, Paris: L'Harmattan, p. 35-53, mar. 1994.
- MOULAERT, F., SWYNGEDOUW, E. "A regulationist approach to the geography of flexible production systems". *Society and Space*, 7: 327-345, 1989.
- _____. "Accumulation and organization in computing and communications industries: a regulationist approach". In: COOKE et al., 39-60, 1992.
- MOULAERT, F., TODTLING, F. (eds.) "The geography of advanced producer services firms in Europe". *Progress in Planning*, 1995.
- NORTH, D. C. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- PECK, J., TICKELL, A. "Local modes of social regulation? Regulation theory, Thatcherism and uneven development". University of Manchester, School of Geography, SPA Working Paper 14, 1992.
- PERRIN, J. C. "Réseaux d'Innovation - Milieux innovateurs - Développement territorial". *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 314: 343-374, 1991.
- PHELPS, N. "External economies, agglomeration and flexible accumulation". *Transactions Institute British Geographers* N.S. 17: 35-46, 1992.
- SALAS, R., STORPER, M. *Les mondes de production*. Paris: Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1993.
- SASSEN, S. *Cities in a world economy*. Thousand Oaks: Pine Forge Press, 1994.
- SCOTT, A. *Metropolis. From the division of labor to urban form*. Berkeley: University of California Press, 1988.
- SHACHAR, A. "Economic globalisation and urban dynamics". In: MOULAERT, F., SCOTT, A. (eds.) *Cities, Enterprises and Society at the Eve of XXIst Century*, 1995.
- STORPER, M., WALKER, R. *The capitalist imperative. Territory, technology, and industrial growth*. New York: Basil Blackwell, 1989.
- TOPALOV, C. "A history of urban research: the French experience since 1965". *International Journal of Urban and Regional Research*, 13 (4): 625-651, 1989.

- VAN DER KRABBen, E., LAMBOOY, J. *An institutional economic approach to land and property markets - urban dynamics and institutional change*. Tilburg: Katholieke Universiteit Brabant, Faculty of Economic Sciences, 1994.
- WEBER, A. *Theory of the location of industry*. Chicago: University of Chicago Press, 1929.
- WILLIAMSON, O. *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications*. New York: The Free Press, 1975.
- _____. *The economic institutions of capitalism*. New York: The Free Press, 1985.
-
- (Recebido para publicação em maio de 1999)
-
- Jan G. Lambooy** é professor da Universidade de Amsterdam
Frank Moulaert é professor da Universidade de Lille

O Planejamento Comunicativo entre as Perspectivas Comunitarista e Liberal: há uma “terceira via” de integração social?

Rainer Randolph

Apresentação: retomando a discussão sobre o planejamento comunicativo

Em momentos anteriores¹, refletimos sobre o surgimento de novas formas do planejamento (em particular ao nível municipal) em período recente. Nossa investigação procurava averiguar se essas formas que, no Brasil, experimentavam certa consolidação em fins da década de 80 e nos anos 90 deveriam ou não ser compreendidas como

expressão de uma mudança “estrutural” ou, como dizem alguns autores, de um novo “paradigma”², em relação a abordagens anteriores. Partíamos do chamado planejamento “participativo” da década de 70 como principal referencial histórico, uma vez que a década de 80 no Brasil – e em outras partes do mundo – aparece como uma “dé-

¹ Ver em particular os trabalhos apresentados nos últimos anos na ANPOCS: Randolph, R. *Acordos estratégicos ou alianças comunicativas: Formas alternativas de gestão e planejamento urbano?* Trabalho apresentado no XX Encontro Nacional da ANPOCS, Caxambu, 1996; Randolph, R. O planejamento comunicativo é possível? Indagações e reflexões sobre novas formas de articulação entre espaço, Estado e sociedade no Brasil. *Série Estudos e Debates*, n. 6, IPPUR/UFRJ: Rio de Janeiro, 1996, 22 p. (ANPOCS 1995); e Randolph, R. *Gestão comunicativa versus gestão participativa: Novas formas de responsabilidade política ou velhas irresponsabilidades?* Trabalho apresentado no XVIII Encontro Nacional da ANPOCS, Caxambu, nov. 1994.

² Como afirmaram, em relação ao projeto da reforma urbana no Brasil, os autores Ribeiro, L.C.Q., Santos Jr., O.A., Das desigualdades à exclusão social, da segregação à fragmentação: os novos desafios da reforma urbana. *Cadernos IPPUR*, ano VII, n. 1, jun. 1993, p. 53-61.

cada perdida" também para o planejamento.³

Incorporamos à nossa argumentação reflexões relativas a experiências recentes de ações planejadoras nos Estados Unidos, Inglaterra e mesmo no Brasil, que procuraram romper com as velhas amarras administrativo-burocráticas, e da instrumentalização de uma (pseudo) incorporação de uma população mais "atingida" que "envolvida". Com base nas idéias centrais de autores anglo-saxões⁴, abrimos a discussão sobre uma possível "via" (nova) do planejamento que poderia ser qualificada de "comunicativa"⁵. Sua viabilidade dependeria da existência de uma série de condições e

pressupostos de distintas "qualidades". Antes de mais nada, obrigaria a compreender o planejamento não apenas como profundamente "político"⁶ – enquanto reinterpretação de sua "localização" dentro da própria "sociedade política" –, mas como projeto de reformulação das próprias relações entre sociedade (civil) e Estado. Ou seja, o planejamento precisaria ser abordado em sua interface com a *democracia* ou os *procedimentos democráticos* (ou mesmo a democratização) nas sociedades contemporâneas; delegando, no atual contexto, sua "vocação intervencionista" e sua assim pretendida contribuição instrumental ao *desenvolvimento* (econômico) para o segundo plano.⁷

³ Existem, especialmente na literatura norte-americana, uma série de sínteses e análises a respeito dessa trajetória; ver, por exemplo, Hudson, B.M. Comparison of current planning theories: Counterparts and contradictions. *American Planning Association Journal*, oct. 1979, p. 387-398; Galloway, Th.D., Mahayni, R.G. Planning theory in retrospect: the process of paradigm change. *American Planning Association Journal*, jan. 1977, p. 62-77.

⁴ Consideramos pioneiros o americano John Forester e a inglesa Patsy Healey; ver particularmente a explicitação em Healey, P. Planning through debate: the communicative turn in planning theory. In: Fischer, F., Forester, J. (eds.) *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham and London: Duke University Press, 1993; uma análise dessa autora do sistema de planejamento na Inglaterra encontra-se em Healey, P. The reorganisation of State and market in planning. *Urban Studies*, v. 29, n. 3/4, 1992, p. 411-434; no último Encontro Nacional da ANPUR em maio de 1999 em Porto Alegre uma colega americana, Judith Innes, apresentou uma experiência de São Francisco apoiada explicitamente na mesma base dos outros autores e que aponta na mesma direção.

⁵ Apresentamos já em 1994 uma primeira sistematização em Randolph, R. *Gestão comunicativa versus gestão participativa*; op. cit.

⁶ Característica destacada na literatura mais recente sobre reforma urbana e planos diretores e considerada como traço de um novo "paradigma" de planejamento urbano – pelo menos em relação ao modelo tecnocrático dos anos 70 no Brasil – por Gondim, L. O plano diretor como instrumento de um pacto social urbano: quem põe o guizo no gato. In: Farret, R.L. (org.) *Modernidade, exclusão e a espacialidade do futuro*. (Anais do VI Encontro Nacional da ANPUR), Brasília: ANPUR, 1996, p. 223-235.

⁷ Sem serem contraditórias ou exclusivas, as duas abordagens estão tendencialmente em permanente conflito por causa do dilema, em contextos históricos concretos, do planejamento capitalista entre "desenvolvimento" e "democracia" ou acumulação e legitimação; ver nossos breves apontamentos a esse respeito em Randolph, R. *Acordos estratégicos ou alianças comunicativas*, op. cit.

Num segundo momento, com o objetivo de tornar mais nítidas as características deste projeto, buscamos confrontá-lo com a concepção contemporânea de um planejamento chamado “estratégico”⁸, que, já pela sua própria designação, anuncia ser pólo oposto⁹ ao anterior. A realização de um “contraponto” entre os dois projetos não significaria apenas um exercício analítico, mas poderia ser referenciada por determinadas experiências brasileiras. Como exemplo, teríamos, por um lado, um modo de planejamento como o de Porto Alegre, que estaria próximo ao projeto comunicativo; e, por outro, a elaboração do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (PECRJ), que representaria uma abordagem baseada em critérios sistêmicos de eficácia, agilidade e gerenciamento eficiente, contrá-

rios aos princípios do outro modo de planejar¹⁰.

O presente ensaio pretende tornar mais “radicais” as investigações acerca da mesma temática; queremos levar a discussão a um novo patamar de reflexão política, na medida em que procuramos compreender a proposta do planejamento comunicativo articulada com concepções políticas que expressem três diferentes modelos normativos de democracia¹¹.

A fim de realizar esse objetivo, serão incorporados novos interlocutores ao nosso debate; exploraremos mais a fundo argumentos e autores-chave já apresentados anteriormente e tentaremos ampliar mais as referências aos condicionantes histórico-concretos da

⁸ Ver *ibidem*.

⁹ Pelo menos quando se adota como referencial conceitual para a compreensão das sociedades contemporâneas (e, apesar de todas as suas particularidades, também da brasileira) a visão habermasiana de uma profunda contradição lógica entre atos comunicativos e atos estratégicos (superada apenas dialética e concretamente nas práticas sociais cotidianas); ver Habermas, J. Ações, atos de fala, interações mediadas pela linguagem e mundo da vida. In: *idem, Pensamento pós-metafísico. Estudos filosóficos*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990, p. 65-103.

¹⁰ Ver a nossa discussão em torno do caráter estratégico do Programa Favela Bairro da Prefeitura do Rio de Janeiro, que contém uma caracterização desse plano: Randolph, R. *Plano Estratégico e urbanização de favelas no Rio de Janeiro: Análise de aspectos estratégicos do Programa Favela-Bairro*. Trabalho apresentado no VII Colóquio sobre Poder Local, UFBA/NPGA, Salvador, abr. 1997; e também Vainer, C.B. Cidades, cidadelas e a utopia do reencontro - uma reflexão sobre tolerância e urbanismo. *Cadernos IPPUR*, ano XII, n. 1, jan./jul. 1998, p. 33-46.

¹¹ Para essa primeira aproximação pautamos nosso estudo no breve artigo de Habermas, J. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova, Revista de Cultura e Política*, 1995, n. 36, p. 39-48 (com um adendo editorial nas p. 48-53); esse texto, que teve sua origem numa conferência proferida por Habermas na Espanha em 1991, foi incorporado ao seu livro Habermas, J. *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 1992; portanto, seria através desse livro – recentemente traduzido para o português – que poderíamos aprofundar nosso debate com esse autor; uma empreitada suficientemente complexa que ultrapassaria os limites do atual ensaio; ver Habermas, J. *Direito e democracia. Entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2 tomos, 1997/98.

experiência brasileira de planejamento e das relações Estado–sociedade. Primeiramente, portanto, recuperaremos brevemente a “trajetória recente do planejamento (urbano) no Brasil”¹² dentro do contexto maior dos modelos de planejamento; em seguida, caracterizaremos rapidamente a “proposta comunicativa”, para confrontá-la com os outros dois modelos normativos de de-

mocracia. Uma avaliação crítica da concepção republicana, à qual a modalidade comunicativa do planejamento está fortemente vinculada, permitirá, no último item, apontar algumas possíveis reformulações do planejamento comunicativo no sentido de desenvolver seu potencial de contribuição à democratização da sociedade.

Uma breve trajetória do planejamento

Contexto geral: modelos e formas do planejamento

De início e a título de explicitação da nossa perspectiva geral a respeito do tema, cabe observar que compreendemos a trajetória do planejamento, no contexto da consolidação do Estado moderno do século XX nos países industrializados, como uma estratégia de incrementar a *racionalidade* da sua atuação, que esteve intimamente relaciona-

da tanto às crises econômicas como às sociopolíticas decorrentes¹³.

A “intervenção” deliberada (“racional”) do Estado moderno é obviamente um fenômeno muito mais antigo; uma *intervenção regulatória* talvez seja a característica principal desse Estado a partir da sua concepção inicial por Hobbes, Locke e Rousseau¹⁴. O que se debate desde os jusnaturalistas, os pensadores liberais e até os críticos-marxistas

¹² Seguindo basicamente a interpretação de Azevedo, Sergio de. Planejamento, cidade e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90. In: Diniz, E., Lopes, J.S.L., Prandi, R. (orgs.) *O Brasil no rastro da crise: partidos, sindicatos, movimentos sociais, Estado e cidadania no curso dos anos 90*. São Paulo: ANPOCS, HUTCITEC, 1994, p. 244-270.

¹³ Refutamos, com isso, visões a-históricas ou psicológico-reducionistas que vêem no “planejamento” ou na sua “racionalidade” um traço característico universal da atuação humana ou de sua ação orientada por objetivos. Não podemos concordar, portanto, com Hudson, quando identifica as ordens do rei Hammurabi da Babilônia de encavar as leis em pedra como planejamento; ver Hudson, B.M. Comparison of current planning theories: Counterparts and contradictions. *American Planning Association Journal*, oct. 1979, p. 387-398, p. 387.

¹⁴ É Boaventura Santos que atribui a esses três autores os três princípios da construção da regulação que representa um dos pilares do projeto da modernidade: o princípio do Estado (Hobbes), o princípio do mercado (Locke) e o princípio da comunidade (Rousseau); ver Santos, B. *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1996, 2. ed., p. 236.

é a natureza desse Estado e sua relação/intervenção com/em a “sociedade”.

Antecede, ainda, ao surgimento do planejamento propriamente dito o avanço de uma “gestão racional” dos negócios do Estado capitalista, que pode ser identificado nos países capitalistas, quando tomam corpo a profissionalização dos encarregados – transformados em “administradores” – e a burocratização (condicionamento legal) dos processos administrativos.

Portanto, mais do que uma simples “racionalização”, o planejamento pode ser entendido – em primeira aproximação – como “racionalização da racionalização”¹⁵. Em termos mais concretos, diante das ameaças internas ao próprio sistema de mercado na crise de 1929/30, o projeto liberal dominante sofre uma adaptação (Keynes) que procura instalar mecanismos complementares de solução dos problemas socioeconômicos. A lógica (racional) da distribuição e alocação de recursos através dos mercados não parece ter uma capacidade de condução suficiente em sociedades e economias cada

vez mais complexas; exige-se, portanto, uma atuação complementar e corretiva do próprio Estado (governo).

Surgem assim, a partir dos anos 30, as primeiras práticas sistemáticas de intervenção “planejada”¹⁶, que foram objeto da nossa discussão em trabalho anterior.¹⁷

No atual contexto, não é necessário aprofundar o estudo dos diferentes modelos de planejamento que foram desenvolvidos a partir daí. A propagação, a aceitação e o (muitas vezes parcial) abandono desses modelos pelos planejadores gerou uma certa seqüência em que os períodos da hegemonia – discursiva ou mesmo prática – de um modelo não excluía integralmente os anteriores.

Assim, existem várias classificações a respeito das diferentes “fases” do planejamento que foram experimentadas em países capitalistas no século XX, com certas diferenças históricas, que, no entanto, conviviam mais ou menos pacificamente durante certos períodos¹⁸.

¹⁵ Habermas chamou planejamento uma vez de “racionalização da racionalização”; ver Habermas, J. Técnica e ciência enquanto “ideologia”. In: *Os Pensadores - Benjamin, Habermas, Horkheimer, Adorno*. São Paulo: Abril Cultural, 2. ed., 1983, p. 313-343; aqui p. 313: “A planificação pode... ser concebida como um agir racional-com-respeito-a-fins, de segundo grau: ela se dirige para a instalação, para o aperfeiçoamento ou para a ampliação do próprio sistema do agir racional-com-respeito-a-fins.”

¹⁶ No sentido de uma “racionalidade instrumental” propriamente capitalista; há quem qualifique as intervenções urbanísticas do século passado e do início do atual como “resquício” feudal em plena consolidação capitalista.

¹⁷ Ver Randolph, R. *O planejamento comunicativo é possível?*, op. cit.

¹⁸ É óbvio que há enormes diferenças entre as experiências dos países industrializados e outros que, na época, apenas iniciaram esse processo; sem falar daquelas diferenças oriundas dos sistemas políticos e regimes governamentais.

Negligenciando variações mais secundárias, é possível distinguir as seguintes quatro tradições principais¹⁹: (i) *racional-compreensiva* ou *sinótica*²⁰; (ii) incremental ou de estratégia de “*muddling through*”²¹; (iii) *advocacia*²²; e (iv) *participativa* ou *transativa* (nome cunhado por Friedmann)²³.

Na década de 80, enfim, com a crise do próprio Estado Social – no Brasil, com o avanço da democratização em moldes representativos –, tem início um esvaziamento tanto do planejamento e, especialmente, do planejamento participativo quanto das mobilizações populares em torno de reivindicações dirigidas ao Estado.

Não deixa de ser curioso que é nesse contexto que, fora do Brasil, alguns

planejadores ou cientistas da área do planejamento começam a propor uma “virada argumentativa e comunicativa” na análise da política e no planejamento.²⁴ Aparentemente contrariando todos os ensinamentos das experiências que acabamos de mencionar, um grupo de autores e planejadores tenta desenvolver uma concepção do “*planejamento através de debate*”; entre eles, John Forester merece destaque especial, pois procura, desde o início da década de 80, incorporar à sua reflexão sobre o planejamento elementos da teoria da ação comunicativa de Habermas²⁵.

Retornaremos às idéias norteadoras dessa nova alternativa mais tarde, após a apresentação das especificidades e, em particular, das modalidades participati-

¹⁹ Ver para o aprofundamento das explicações das tradições citadas, as contribuições de Davidoff, Reiner, Lindblom e outros na já clássica coletânea de Faludi, A. (org.) *A reader in planning theory*. Oxford e.o.: Pergamon Press, 1973.

²⁰ Ver Hudson, B.M. *Comparison of current planning theories*, op. cit., p. 388.

²¹ Há um nome principal relacionado a essa nova proposta, que é o de Charles Lindblom; ver também Hudson, B.M. *Comparison of current planning theories*, op. cit., p. 389.

²² Ver idem, p. 390.

²³ Hudson acrescenta ainda uma outra categoria: o planejamento radical que aparece mais como proposta do que discurso/prática hegemônico; ver Hudson, B.M. *Comparison of current planning theories*, op. cit., e nossa discussão em Randolph, R. *O planejamento comunicativo é possível?*, op. cit.

²⁴ Ver Fischer, F., Forester, J. (eds.) *The argumentative turn in policy analysis and planning*, op. cit., e Brown, R.H. *Social planning as symbolic practice*, op. cit.

²⁵ Ver – antes mesmo da publicação da Teoria da Ação Comunicativa – em Forester, J. *Critical theory and planning practice*. *American Planning Association Journal*, July 1980, p. 275-286, em que já apresenta tanto seu recurso à pragmática de Habermas como dois esquemas sobre experiências de distorções na comunicação e as respectivas respostas para corrigi-las como elementos-chaves para sua teoria do planejamento; ver mais tarde em Forester, J. *Planning in the face of power*. Berkeley e.o.: University of California Press, 1989; ver também a apreciação da abordagem “foresteriana” por Gondim, L.M. Um encontro com Habermas nas encruzilhadas da pós-modernidade: a contribuição de John Forester para uma teoria da prática do planejamento. *Cadernos IPPUR*, ano IX, n. 1/4, jan./dez. 1995, p. 65-81.

vas do planejamento no Brasil conforme interpretado por Azevedo²⁶.

Trajatória do planejamento urbano em suas diferentes formas no Brasil

Na sua origem, o planejamento brasileiro foi marcadamente influenciado, em todos os três níveis de governo, pela abordagem “cepalina” dos anos 60, que idealizava, através de reformas implantadas pelo Estado nacional, a superação das imensas desigualdades sociais e econômicas nos países latino-americanos. Essa intervenção pressupunha a existência e o funcionamento de um sistema de planejamento compreensivo e integrado capaz de preparar e implementar os programas governamentais. Entretanto, já nas décadas de 60 e 70 verificou-se que no Brasil e em outros países da América Latina a CEPAL superestimara a capacidade de atuação do Estado, ao mesmo tempo que subestimara o papel das forças do mercado.

Relembrando uma história que talvez hoje esteja quase esquecida, apresentamos algumas fases de planejamento, tendo em vista a experiência brasileira sobre as intervenções no meio urbano.

Primeiro, *a partir de 1964*, o governo federal procurou imprimir à máquina burocrática uma racionalidade econômico-administrativa de cunho empresarial que levou à cristalização de um enfoque setorialista nas diversas agências públicas de vocação urbana. Depois, *a*

partir de meados da década de 70, é instalada a CNPU (Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana), no Ministério de Planejamento, que apesar de seu grande prestígio e respaldo não possuía poder institucional e político para influenciar as políticas dos poderosos órgãos setoriais. Sua posterior transformação em CNDU (Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano), vinculado ao Ministério do Interior (MINTER), não superou os constrangimentos estruturais de coordenação da política de desenvolvimento; sem muito sucesso, tentou direcionar o ordenamento da rede urbana no país (ver o exemplar Programa de Cidades de Porte Médio, que contava com recursos do Banco Mundial). Nos últimos anos de sua existência, no início da década de 80, funcionou como fórum de debate dos grandes temas urbanos, privilegiando a preparação de ações estratégicas tais como a gestão do Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano, que até hoje não foi aprovado pela Câmara.

Por conseguinte, *ao final da década de 70*, o governo federal, como a maioria dos governos estaduais, começou a abandonar tentativas compreensivas, globalizantes e integradas de planejamento. Uma série de condicionantes econômicos e políticos promoveu a reorientação das propostas; no entanto, o *advento da Nova República (1985)* e a *extinção do BNH (1986)* levaram ao abandono formal de qualquer veleidade de planejamento compreensivo ao nível federal (saneamento e produção

²⁶ Ver Azevedo, Sergio de. Planejamento, cidade e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nas anos 90, *op. cit.*

da habitação distribuídos entre diferentes ministérios; política habitacional atomizada em inúmeras instituições etc.).

Assim, apesar de uma retórica de participação, observa-se um retorno à situação *anterior a 1964* (pós-Plano de Metas), quando prevaleceu um tênue planejamento incremental visando resolver problemas pontuais e localizados. Porém, parece-nos que é também nessa época da preparação da Constituinte e do debate durante todo o período da elaboração da Carta Magna que surgem novas formas de envolvimento (“participação”) político por parte da sociedade²⁷.

De uma maneira geral, os dispositivos da própria Constituição provocarão novos esforços em torno do planejamento das cidades e resultarão em novos “pactos” (territoriais)²⁸; ao nível municipal, as experiências recentes de *governos municipais sob controle do Partido dos Trabalhadores*, que pretendem ampliar a participação direta da comunidade através da incorporação de “conselhos populares” e entidades congêneres no processo decisório da administração pública, apresentam, na opinião do autor, uma certa falta de clareza sobre a melhor forma de proceder. Em geral ocorreu uma defasagem entre o discurso inicial

desses governos e sua prática diante das enormes demandas imediatas, da falta de consenso e de complexidades de implementação de mecanismos de participação direta²⁹.

Sem querer entrar em maiores detalhes e apreciações mais aprofundadas, dirigimos particular atenção às experiências participativas em diferentes períodos. Conforme Azevedo³⁰, no Brasil precisariam ser distinguidos duas diferentes modalidades:

- (i) a primeira, denominada “*participação restrita e instrumental*”, avaliada a partir dos *objetivos do governo*, surge para responder à crise do planejamento compreensivo na medida em que divide responsabilidades, amplia recursos disponíveis (mão-de-obra gratuita ou sub-remunerada), aumenta a eficácia na alocação de recursos e eleva o nível de legitimação (governo, burocracias). As *organizações associativas* que aceitam a “parceria” com o governo o fazem por interesses bastante pragmáticos, a fim de conseguir recursos adicionais aos eventualmente obtidos através dos programas tradicionais; é esta a modalidade que prevalece historicamente no país;

²⁷ Ver, por exemplo, as reflexões de Ribeiro, A.C.T. *Reforma urbana: limites da participação política na esfera local e exclusão social*. Trabalho apresentado na 41ª Reunião Anual da SBPC, Fortaleza, 1989.

²⁸ Ver Ribeiro, L.C.Q., Cardoso, A.L. Plano Diretor e gestão democrática da cidade. *Revista de Administração Municipal*, v. 27, n. 196, jul./set. 1990, p. 8-20; e as contribuições em Grazia, G. da (org.) *Plano Diretor: instrumento de reforma urbana*. Rio de Janeiro: FASE, 1990.

²⁹ Ver Azevedo, Sergio de. *Planejamento, cidade e democracia*, op. cit.

³⁰ Ver idem.

(ii) a segunda, que teve maior tradição nos países da Europa Ocidental, chamada de "*participação ampliada ou neocorporativa*", ocorre normalmente através da inclusão de organizações associativas em órgãos colegiados do tipo "conselhos" ou "comitês". O neocorporativismo pode ser visto como possibilidade de substituição do corporativismo informal (que beneficia grupos com maior poder econômico e político) por uma *arena institucional* com regras claras e transparentes em que todos os setores interessados numa determinada política pública possam discutir os seus rumos.

No Brasil essa experiência é relativamente incipiente por dois motivos: por um lado, devido a resistências por parte do poder público (estatal); por outro, pelo pouco interesse que desperta em grande parte das associações, o que não surpreende porque a forma neocorporativista costuma atrair organizações reivindicativas de âmbito maior (federações, associações regionais, estaduais e nacionais) e os movimentos sociais *stricto sensu* (ambientalistas, movimento negro etc.), que têm certo "cacife" de barganha nas diferentes arenas políticas.

No seu balanço da experiência participativa, o autor se declara favorável à participação ampliada: "sem nenhuma dúvida, ... [ela] ... pode vir a ser um mecanismo importante de democratização do Estado e de incorporação paulatina de setores populares melhor organizados na gestão da política urbana nos diferentes níveis de governo."³¹

A diferenciação entre as duas modalidades, conforme introduzida por Azevedo, permitirá aperfeiçoar os argumentos já trabalhados nos citados trabalhos anteriores em que o planejamento comunicativo foi analisado no contexto dos mencionados modelos gerais, particularmente em confronto com o participativo.

Mostrará, o que julgamos ainda mais importante, a necessidade de aprofundar a reflexão com respeito aos *projetos políticos* aos quais essas modalidades estão ligadas. Pois, apesar das aparentes semelhanças entre planejamento comunicativo e a modalidade neocorporativista do participativo, a diferença entre eles deriva-se de duas concepções políticas divergentes nas quais se baseiam, como demonstraremos a seguir.

A concepção do planejamento comunicativo

O anunciado confronto entre as diferentes concepções políticas de democracia, implícitas nas formas de planejamento, pressupõe, obviamente, a prévia e relativamente breve explicitação das princi-

pais características do planejamento comunicativo tal como idealizado mais detalhadamente por Patsy Healey; já mencionamos que a abordagem dessa autora tem seus principais pilares no

³¹ Idem, p. 256.

pensamento de John Forester, cujas idéias evidenciam sua intensa interlocução com Jürgen Habermas³².

De uma forma sintética, tentamos resumir no Quadro 1³³ os principais itens que a autora considera básicos para que o planejamento mereça a chancela de "comunicativo".

A base conceitual para *nossa* compreensão dos elementos que Healey articula na sua proposta será a Teoria da Ação Comunicativa de Habermas enquanto concepção da sociedade moderna³⁴.

Pressupõe-se a existência de duas distintas esferas³⁵ no *processo* de planejamento: (i) a primeira, que integra um *sistema administrativo governamental* como *locus* do planejamento; (ii) a segunda, que funciona como *mundo da vida* com suas expressões multidimensionais. O planejamento comunicativo baseia-se numa certa caracterização da distinção entre as duas esferas; como projeto de *planejamento* qualifica-se como *comunicativo* por conceber uma determinada relação entre as esferas durante o processo de sua execução; seguiremos estes dois passos analíticos para explicitar a proposta.

Distinção entre sistema e mundo da vida

Essa distinção parece representar uma das principais contribuições da teoria social crítica de Habermas, elaborada na década de 80, para a compreensão das sociedades contemporâneas. Os sistemas econômico e administrativo – com suas lógicas estratégica e instrumental – tornam-se dominantes ao longo da história da consolidação e expansão do capitalismo, em relação às manifestações da vida social que estão mais próximas à (re)produção de tradições, de socializações, e à própria formação da personalidade dentro de uma lógica orientada para o entendimento (que, por causa dessa sua lógica comunicativa, é capaz de cumprir essas "tarefas" de (re)produção da sociedade).

Na sua caracterização das duas esferas, Healey dá maior destaque ao mundo da vida que aparece em certa oposição ao sistema. É aqui, no mundo da vida, que o planejamento comunicativo deve contar com indivíduos engajados na interação com outros indivíduos, formando certas "comunidades de discurso" que – apesar de fluidas e superpostas – procuram, respeitando seus próprios elementos e respeitando-se entre si, uma compreensão mútua dos problemas que as afligem.

³² Ver, por exemplo, os capítulos (que têm sua origem em artigos da década de 80) do seu livro Forester, J. *Critical theory, public policy and planning practice*. Albany: State University of New York Press, 1993.

³³ Ver sua elaboração em Randolph, R. *Gestão comunicativa versus gestão participativa*, op. cit.

³⁴ Ver Habermas, J. *Teoría de la acción comunicativa* (2 v.). Madri: Taurus, 1989 (original em alemão em 1981).

³⁵ Como expressa logo o primeiro item da proposta de Healey, P. *Planning through debate: the communicative turn in planning theory*, op. cit., aqui se mostra a clara referência ao pensamento de Habermas; ver também as observações na nota de rodapé n° 24.

Quadro 1 - Principais características da proposta comunicativa de P. Healey

1. Planejamento é um processo interativo e interpretativo que está situado dentro de um sistema especializado de alocação e autoridade, mas que se dirige à multidimensionalidade de mundos da vida (*lifeworlds, Lebenswelten*); o processo deve permitir que os envolvidos debatam seus dilemas morais e contribuam com suas experiências estéticas;
2. estas formas de interação pressupõem a existência de indivíduos engajados com outros em diversas, fluidas e superpostas “comunidades de discurso”; a ação comunicativa dos participantes está dirigida à busca de patamares alcançáveis de entendimento mútuo (que nunca será perfeito);
3. discussões no processo do planejamento intercomunicativo são baseadas no mútuo respeito dentro e entre as comunidades discursivas envolvidas³⁶;
4. o planejamento precisa ser reflexivo a respeito de seu próprio processo; ou seja, faz parte do planejamento a própria construção de arenas onde programas podem ser formulados e conflitos identificados e mediatizados;
5. é necessário lançar mão, durante o processo de planejamento comunicativo, de todas as modalidades de conhecimento, compreensão, apreciação, experimentação, julgamento etc.; nada é inadmissível – apenas restrições à agenda do debate;
6. a capacidade reflexiva crítica deve ser mantida viva durante todo o processo de argumentação; entretanto esta capacidade crítica deve ser exercida conforme os critérios de Habermas de assegurar a possibilidade de compreensão, da integridade, legitimidade e verdade;
7. esta crítica embutida no processo – expressando uma moralidade para a interação – serve ao projeto de um pluralismo democrático na medida em que concede “voz”, “ouvido” e “respeito” a todos que têm algum interesse no assunto em pauta;
8. interação, portanto, não é uma simples barganha ou negociação; envolve uma reconstrução mútua que constitui os interesses dos vários participantes, um processo de aprendizado mútuo através da disposição de todos para chegar a uma compreensão (não necessariamente consenso);
9. assim, o planejamento comunicativo não é apenas inovativo; ele tem potencialidades de mudança, de transformar condições materiais e relações de poder estabelecidas através do empenho contínuo tanto de criticar e desmistificar como de contribuir à crescente compreensão e denúncia de forças opressivas e dominadoras; ambigüidades e dilemas presentes nos processos comunicativos devem ser apropriados como potenciais criativos que enriquecem o esforço intercomunicativo; não se almeja a construção de uma linguagem unidimensional;
10. finalmente, esta proposta pretende indicar aos planejadores como iniciar e proceder à *construção de um processo de planejamento* em que não se sabe de antemão qual será seu resultado, mas se conhece muito bem qual será o passo seguinte.

Healey, P. Planning through debate: the communicative turn in planning theory. In: Fischer, F., Forester, J. (eds.) *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham and London: Duke University Press, 1993. [Síntese e tradução nossas]

³⁶ Conforme Healey, P. Planning through debate, *op. cit.*, o respeito manifesta-se através do reconhecimento mútuo, da valorização, da atenção que se concede ao outro e ao processo e da busca de possibilidade de tradução.

É aqui, também, que dilemas morais e experiências estéticas têm sua origem; em que se desenvolvem modalidades diferentes de conhecimento, compreensão, apreciação, experimentação, julgamento etc. Diferenças de interesses entre indivíduos e grupos precisam ser expressas e aceitas no mútuo respeito entre as comunidades envolvidas, apresentando uma moralidade para a interação. O debate entre os participantes a respeito de seus interesses deve ser realizado como um processo de aprendizado mútuo através da disposição de todos para chegar a uma compreensão que não necessariamente levará a um consenso.

Em relação ao sistema (administrativo) temos muito menos indicações explícitas; porém, a caracterização do sistema como especializado em *alocação* (de recursos) e em (exercício de) *autoridade e poder* (forças opressivas e dominadoras) destaca novamente a influência de Habermas.³⁷ É nele, também, que há barganha e negociação; isto é, formas instrumentais e estratégicas de lidar com interesses divergentes. Até onde essa esfera defende interesses próprios não está muito claro, mas não se pode descartar essa hipótese.

Articulação entre sistema e mundo da vida no processo do planejamento comunicativo

Já o afirmamos, o planejamento esteve, tradicionalmente, ligado aos sistemas

e foi, inclusive, um dos principais “instrumentos” de “colonização” do mundo da vida, termo de Marx usado por Habermas quando se refere à relação entre os dois “lados”.

O ponto crucial do planejamento comunicativo consiste, portanto, em transformar essa relação numa relação de “verdadeira” interação entre as duas esferas, em que o sistema deve estar aberto a um processo de aprendizado mútuo com as comunidades e deve aceitar os mecanismos de comunicação “orientada para o entendimento” (e não para um fim), uma vez que os *objetivos* (resultados antecipados) do planejamento não são conhecidos de antemão; em que segue uma lógica essencialmente processual, adversa à condução instrumental; em que, sempre aberto à autocrítica (capacidade crítica) e ao redirecionamento, estabelece no seu decurso *arenas* em que programas podem ser formulados e conflitos, identificados e mediatizados.

Entendemos que Healey e outros autores (Forester, Brown) propõem o fortalecimento, dentro do processo de planejamento, de uma lógica antagônica à instrumental, o que subentenderia certos níveis de autonomia da razão comunicativa e buscaria “afetar” e mudar estruturas já cristalizadas³⁸. Portanto, apesar de poder parecer omissa em relação a determinações “estruturais”, a

³⁷ Nas palavras da própria autora, ver *idem*, p. 241/42. Ela não se pautou apenas nesse autor, mas utilizou-se também do debate pós-moderno e anti-racional de Foucault e Bourdieu e, ainda, de uma quantidade grande de estudos etnográficos de práticas do planejamento.

³⁸ É em Habermas, J. *Direito e democracia*, *op. cit.*, que encontraríamos mais argumentos a respeito das condições para uma empreitada que parece ter, à primeira vista, pouca chance de sucesso.

proposta do planejamento comunicativo não pode ser enquadrada num dualismo estrutura/organização/sistema *versus* superestrutura/agente/agência: ela expressa uma profunda crítica a esse dualismo, à dominação do sistema e aos códigos culturais dominantes.

O planejamento comunicativo procura seu principal sustento na esfera da convivência cultural, social e intersubjetiva das pessoas. Esse posicionamento, fortemente presente em Forester, deve-se compreender como oposição às habituais visões tanto positivistas das teorias quanto instrumentalistas das práticas do planejamento.

Mesmo tendo o *locus* no Estado, o que importa para o planejamento comunicativo são as articulações ("mobilizações") em torno de carências coletivas que vão assumir forças capazes de questionar o poder estabelecido:

"Todas estas formas de ação coletiva desafiam a lógica dominante num terreno simbólico. Elas questionam a definição de códigos, *nominações* da realidade. Elas não perguntam, oferecem. Elas oferecem, através de sua própria existência, caminhos diferentes para definir significados de ações individuais e coletivas. Não separam mudança individual da ação coletiva; traduzem um apelo geral no aqui e agora da experiência individual. Elas agem como nova mídia: esclarecem o que o sistema não diz de si mesmo, fazem apare-

cer o silêncio, a violência e irracionalidade que são sempre escondidas pelos códigos dominantes." ³⁹

O planejamento comunicativo é compreendido como uma abordagem que pretende resolver esse choque entre formas coletivas de ação e de atuação instrumental e estratégica do sistema através da possibilidade de "compreensão mútua" entre as duas esferas. Portanto, essa forma do planejamento não se prende nem a uma dinâmica comunitária de contatos face a face ou subjetivo-voluntarista de sujeitos sociais autônomos, nem apropria-se, isoladamente, de aspectos estruturais e sistêmicos que a tornaria positivista ou instrumentalista.

Em suas "determinações estruturais-sistêmicas" o planejamento comunicativo poderia ser compreendido como "estratégia" de resistência e subversão; é nesse sentido que ele não é apenas "inovativo", mas é capaz de mudar as relações de poder, transformar condições materiais através do empenho contínuo de criticar, desmistificar e denunciar as forças opressivas e dominadoras.

Resumindo, a proposta pretende, em essência, fornecer um novo modelo para "*inventar a democracia*", baseado na apropriação de um potencial construtivo e crítico presente em novas formas comunicativas baseadas em diálogos. Não é uma questão trivial na medida em que situa o planejamento na fronteira da principal oposição antagô-

³⁹ Melucci, A. The symbolic challenge of contemporary movements. *Social Research*, v. 52, n. 4, winter 1985, p. 788-816; aqui p. 812.

nica da sociedade capitalista que é a fronteira entre sistema e mundo da vida (quadro institucional). Portanto, não surpreende que essa proposta não ofereça “soluções” pré-fabricadas; mas aposta em uma “força do cotidiano” nem sempre muito organizada, para a qual poderíamos encontrar adeptos e defensores em outros lugares (ver, por exemplo, Maffesoli e Certeau).

Ou como sintetiza a autora: “ou nós temos sucesso em manter viva a dialética crítica dentro da ação comunicativa ou nós continuamos presos à dialética de sistemas totalitários”⁴⁰, refutando, inclusive, suspeitas a respeito de sua proposta ser ingênua (“this concept of planning may seem idealistic and innocent”)⁴¹.

Uma compreensão mais aprofundada da atual proposta deve então desvendar, mais implícita do que expli-

citamente, a concepção política na qual se baseia cada um dos modelos de planejamento. Ao situar o planejamento comunicativo dentro do quadro dos diferentes modelos normativos de democracia – conforme apresentados por Habermas⁴² –, ganharemos ainda argumentos para avaliar seus pressupostos e propor sugestões para seu aperfeiçoamento⁴³.

No próximo item apresentaremos duas concepções de política que podem ser vistas como as vertentes principais do debate norte-americano a respeito da democracia. Veremos em que medida os planejamentos neocorporativista e comunicativo estão comprometidos com essas concepções. A partir daí, será possível na parte final do nosso ensaio, à guisa de síntese e perspectiva, elaborar uma primeira reformulação da proposta de Healey.

Avaliação das concepções de política implícitas nos planejamentos participativo e comunicativo

Para realizar a anunciada interpretação *política* das duas formas de planejamento faz-se necessário apresentar mi-

nimamente os modelos normativos de democracia que nos servirão como referencial.

⁴⁰ Idem, p. 249. [Tradução nossa].

⁴¹ Ver também Gondim, L.M. *Um encontro com Habermas nas encruzilhadas da pós-modernidade*, op. cit., que, sem fazer referência à proposta comunicativa, identifica essa tendência em certas abordagens voluntaristas.

⁴² Já foi mencionado antes que apenas poderíamos trabalhar com essa referência específica; ver Habermas, J. *Três modelos normativos de democracia*, op. cit.

⁴³ Novamente convém destacar que uma apropriação mais aprofundada do acima citado livro (Habermas, J. *Direito e democracia*, op. cit.) poderá melhor sustentar a argumentação aqui desenvolvida; particularmente a partir do debate que Habermas trava em torno do conceito do “poder comunicativo” de Hannah Arendt e da sua “oposição” aos poderes político e administrativo.

Liberalismo e republicanism

Já nos reportamos várias vezes, na nossa análise, a um anunciado artigo de Habermas⁴⁴ em que ele compara diferentes concepções de política – tendo como interlocutor direto o Prof. Frank Michelman da Universidade de Harvard, que representa a vertente da renovação do “republicanismo” nos EUA.

As duas vertentes mais consagradas nos Estados Unidos, já o mencionamos antes, são o liberalismo e a concepção republicana. A crítica à última vai permitir a Habermas, mais tarde, desenvolver sua própria concepção, que chama de “procedimental de política deliberativa”.

Reunimos sinteticamente no Quadro 2 os principais elementos apontados por Habermas que devem caracterizar (e confrontar) os dois modelos; essa forma resumida permite perceber imediatamente uma série de argumentos úteis à nossa comparação. A organização e a possibilidade de interpretação do Quadro vão ficar claras na medida em que utilizarmos explicitamente as características para a análise das modalidades do planejamento.

Apreciação dos projetos políticos

(i) Na verdade, não aprofundamos o suficiente o estudo das modalidades

do *planejamento participativo* para poder realizar uma apreciação definitiva.

A respeito da modalidade de *participação restrita* ou *instrumental*, não haverá dúvida sobre as razões *corporativas* da atuação política de organizações associativas, que a aproximam, portanto, do universo da política liberal. No entanto, observamos ao mesmo tempo características que pouco se coadunam com uma visão liberal, pois atribuem ao governo a responsabilidade de estimular iniciativas para a agregação de interesses privados.

Igualmente, o caso da *participação ampliada* ou *neocorporativista*⁴⁵ pode parecer bastante próximo à conceitualização liberal de política, mas apresenta por sua vez elementos que o tornam também ambíguo.

O divisor de águas parece-nos a forma política da participação e/ou sua ampliação. Se a inclusão de representações de diferentes setores sociais em determinadas arenas institucionais se deve à agregação de interesses privados através de ações estratégicas de barganha, de troca etc. (em condições de concorrência, isto é, sob uma lógica igual à do mercado) que procura formar uma vontade política capaz de exercer uma efetiva influência, estamos (Quadro 2) diante de uma *forma liberal de articulação corporativista*. Essas articulações têm

⁴⁴ Ver Habermas, J. *Três modelos normativos de democracia*, op. cit.

⁴⁵ Seria importante, inclusive, devido à especificidade da história do Estado no Brasil, aprofundar a investigação sobre diferentes corporativismos; ver Boschi, R.R. (org.) *Corporativismo e desigualdade. A construção do espaço público no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ, Rio Fundo, 1991; ou Diniz, E. *Crise, reforma do Estado e governabilidade*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

tradição em países onde se formou historicamente o Estado do Bem-Estar Social, através de uma prévia organização dos principais interesses econômicos e sociais (tradicionalmente dos empresários e dos trabalhadores, representados pelos respectivos sindicatos), que permitiu a efetiva

inclusão desses interesses nas negociações ao nível do Estado e da sociedade política (com presença de representantes do governo, eventualmente de partidos) realizadas por ocasião do planejamento de determinadas medidas⁴⁶.

Quadro 2 - Síntese das principais características das concepções liberal e republicana

Conceitos	Concepção Liberal	Concepção Republicana
Estado	Aparato de administração pública	Instância de regulação hierárquica representada pela jurisdição (1ª fonte de integração social). Justificação de sua existência: garantia de um processo inclusivo de formação da opinião e da vontade políticas em que cidadãos livres e iguais se entendem acerca de que fins e normas correspondem ao interesse de todos. <i>Reacoplamento</i> entre poder administrativo e o poder comunicativo que emana da formação da opinião e da vontade política.
Sociedade (Econômica)	Sistema estruturado em termos de uma economia de mercado, de relações entre pessoas privadas e de seu trabalho social	Instância de regulação descentralizada representada pelo mercado (2ª fonte de integração social). <i>Desacoplamento</i> entre comunicação política e sociedade econômica.
Solidariedade (Sociedade Civil)	-----	Solidariedade e orientação pelo bem comum como 3ª fonte de integração social – mas que deve gozar de primazia. Base de sociedade civil autônoma, independente tanto da administração pública como do intercâmbio privado (para não ser absorvida pelo aparato estatal, nem assimilada à estrutura do mercado) – pressuposto da autodeterminação cidadã. Formação horizontal de vontade política, orientada para o entendimento ou para o consenso alcançado argumentativamente. Infra-estrutura do espaço público e político (que tem por função garantir a força integradora e a autonomia da prática de entendimento entre os cidadãos).
Política – formação da vontade do cidadão	Função de agregar e impor os interesses sociais privados perante um aparato estatal especializado no emprego administrativo do poder político para fins coletivos	Elemento constitutivo do processo de formação da sociedade como um todo: - forma de reflexão de um complexo de vida ético; - meio em que os membros de comunidades solidárias, de caráter mais ou menos natural, se dão conta de sua dependência recíproca, e, com vontade e consciência, levam adiante essas relações de reconhecimento recíproco em que encontram, transformando-as em uma associação de portadores de direitos livres e iguais.

⁴⁶ O funcionamento das “câmaras setoriais” no governo federal foi um exemplo no Brasil; ver Diniz, E. *Crise, reforma do Estado e governabilidade*, op. cit.

Quadro 2 - Continuação

Conceitos	Concepção Liberal	Concepção Republicana
Cidadão	<p><i>Status</i>: define-se pelos direitos subjetivos que os cidadãos têm diante do Estado e dos demais cidadãos.</p> <p>Goze proteção do Estado na medida em que observam as leis.</p> <p>Direitos subjetivos são negativos – garantem um âmbito de escolha.</p> <p>Direitos políticos têm a mesma estrutura: fazer valer seus interesses privados através da agregação com outros interesses privados até que se forme uma vontade política capaz de exercer uma efetiva influência sobre a administração</p>	<p>Uma série de critérios onde esta concepção <i>diverge</i> da liberal (não os apresentamos aqui).</p> <p>Elemento positivo: direitos de cidadania são direitos de participação e comunicação políticas; estabelece liberdades positivas.</p> <p>Poder administrativo (que não representa poder originário) provém do poder comunicativo gerado na prática da autodeterminação dos cidadãos e se legitima na medida em que protege essa prática por meio da institucionalização da liberdade política.</p> <p>Espera-se dos cidadãos republicanos muito mais do que meramente orientarem-se por seus interesses privados.</p>
Direito	<p>O sentido de uma ordem jurídica está em que essa ordem permite decidir em cada caso particular que direitos cabem ao indivíduo.</p> <p>Direitos subjetivos (porém existe algum conteúdo intersubjetivo de reconhecimento).</p> <p>Direitos sempre fundados numa "lei superior" de uma razão ou revelação transpolítica</p>	<p>Direitos subjetivos devem-se a uma ordem jurídica objetiva que possibilita e garante a integridade de uma vivência com igualdade de direitos e autonomia fundada no respeito mútuo.</p> <p>Vincula legitimidade da lei ao procedimento democrático de gênese da lei.</p> <p>Há uma conexão interna entre a prática de autodeterminação do povo e o império impessoal da lei.</p> <p>É a comunidade que estabelece as leis (conjunto de direitos).</p> <p>Direito de votar interpretado como liberdade positiva converte-se em paradigma dos direitos em geral.</p>
Processo Político	<p>Luta por posições que assegurem a capacidade de dispor de poder administrativo.</p> <p>Concorrência entre atores coletivos que agem estrategicamente com o objetivo de conservar ou adquirir posições de poder.</p> <p>Êxito mede-se através do número de votos obtidos em eleições (decisões de voto têm a mesma estrutura que as escolhas orientadas para o êxito dos participantes de um mercado.</p> <p>O <i>input</i> de votos e o <i>output</i> de poder respondem ao mesmo modelo da ação estratégica.</p>	<p>Paradigma é o diálogo, isto é, uma concepção dialógica da política.</p> <p>Política: como atividade normativa, contestação sobre questões de valores e não meramente questões de preferência, lançando mão da argumentação racional e persuasão.</p> <p>Há uma diferença estrutural entre o <i>poder comunicativo</i> que surge da comunicação política na forma de opiniões majoritárias, discursivamente formadas, e o poder administrativo, próprio do aparato estatal (embate de opiniões sustentado no terreno político tem uma força legitimadora).</p> <p>O poder administrativo somente pode ser empregado com base nas políticas e nos limites das leis que surgem do processo democrático.</p> <p>Formação da opinião e da vontade políticas no espaço público e no parlamento não obedece às estruturas dos processos do mercado, mas tem suas estruturas específicas; são de uma comunicação pública orientada para o entendimento.</p>

Habermas, J. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova*, 1995, n. 36, p. 39-53.
[Síntese nossa]

Se, por outro lado, a ampliação se deve à presença de representações que têm sua base na elaboração da solidariedade de comunidades, em que a formação da vontade política foi orientada pelo entendimento, teríamos uma forma republicana de articulação comunitarista⁴⁷.

Em síntese, a participação *ampliada* apresenta esse quadro ambíguo e provavelmente híbrido; o que quer dizer que, em relação à concretização histórica, podemos encontrar no mesmo contexto tanto formas liberais como republicanas de organização de interesses.

(ii) A *proposta comunicativa*, ao contrário, não aparenta ter ambigüidade nenhuma: a comparação da caracterização da concepção republicana com os dez itens do projeto comunicativo de P. Healey (Quadro 1) mostra uma (quase) total e, nessa sua extensão, surpreendente concordância. Na formulação dessa autora, a proposta comunicativa compartilha com a concepção republicana de democracia todas as suas características centrais:

- *ESTADO*: *locus* do planejamento, mas não seu lugar privilegiado; sua presença não tem legitimidade em si, porém se justifica na medida em que garante a formação da vontade política; é o endereço do *poder comunica-*

tivo e da vontade política os quais deve transformar em atos e medidas administrativas;

- *SOCIEDADE*: elaboração de propostas independentemente da administração pública e do jogo do mercado; é movida por solidariedade, entendimento e respeito mútuo; a formação do poder comunicativo (processo do planejamento) é horizontal; emerge de um amplo debate no espaço público e político; o pressuposto da autodeterminação cidadã é a base constituinte da sociedade;
- *PROCESSO (POLÍTICO) DE PLANEJAMENTO*: o paradigma é o diálogo; durante o processo político é possível questionar e redefinir valores, normas etc.; os cidadãos exercem os direitos de participação e comunicação política; espera-se dos cidadãos um envolvimento que vá além da simples defesa de seus interesses particulares.

O planejamento comunicativo pretende resgatar, exatamente no espírito da concepção comunitarista de política, o “sentido democrata radical de uma auto-organização da sociedade por cidadãos unidos comunicativamente” em que os “fins coletivos não são derivados somente de um arranjo entre interesses privados conflitantes”⁴⁸.

⁴⁷ Este debate lembra a discussão a respeito de duas possíveis interpretações dos novos movimentos sociais da década de 80 que analisamos em outro momento; ver Randolph, R., Silveira, C., Menegat, E. Solidariedade e gestão territorial: Indagações sobre a atuação das organizações não governamentais no Brasil. In: *Novas e velhas legitimidades na reestruturação do território*. Anais do IV Encontro Nacional da ANPUR (Salvador, maio 1991), org. por M.A. Filgueiras Gomes. Salvador: UFBA, Faculdade de Arquitetura, 1993, p. 77-88.

⁴⁸ Habermas, J. *Três modelos normativos de democracia*, op. cit., p. 44.

No entanto, já nos nossos trabalhos anteriores chamamos a atenção para as dificuldades que uma concretização da forma comunicativa-comunitária enfrentará ou, dito de outra maneira, alertamos que sua realização dependerá de uma série de condicionantes cuja existência, no atual contexto brasileiro, não está assegurada em todos os lugares do país. E atentamos, ainda, para o perigo de essa proposta vir a ser “desvirtuada” (num mero discurso ideológico) por alguém que se aproveitasse da inevitável tensão entre lógica comunicativa (das

articulações das vontades políticas) e lógica instrumental das instituições para escamotear suas verdadeiras intenções atrás de uma postura *latentemente estratégica* que apenas fingiria sua solidariedade⁴⁹.

Com a identificação da íntima ligação entre republicanismo e planejamento comunicativo será mais fácil e frutífero realizar uma leitura crítica desse projeto a partir da qual poderão ser desenvolvidos elementos para seu aperfeiçoamento.

Uma leitura crítica da proposta comunicativa: indicações para o direcionamento de seu aperfeiçoamento

Argumentamos anteriormente que a realização *plena* de processos (ações) comunicativos – plenos em sua oposição quando a processos estratégicos – se torna difícil devido às limitações *internas* (“micro-social”) da formação e afirmação de solidariedades comunitárias e da consolidação da integração social. Habermas mostra, agora, uma outra dimensão, *externa* (“macro-social”), do problema de se alcançar o consenso em *situações de pluralismo cultural e social*:

“Certamente os discursos de auto-compreensão, aqueles em que seus participantes tentam esclarecer-se acerca de como devem entender a si mesmos como membros de uma determinada nação, como membros

de um município ou de um Estado ou como habitantes de uma determinada região, acerca de que tradições devem ter continuidade, acerca de como devem tratar-se mutuamente, de como tratar as minorias e os grupos marginais, acerca do tipo de sociedade em que querem viver, *também* constituem uma parte importante da política. Mas, em situações de pluralismo cultural e social, por trás das metas politicamente relevantes muitas vezes escondem-se interesses e orientações valorativas que de modo algum podem-se considerar constitutivos da identidade da comunidade em seu conjunto, isto é, de uma inteira forma de vida compartilhada inter-

⁴⁹ Dedicamos boa parte dos dois últimos artigos a essas questões.

subjetivamente. Esses interesses e orientações valorativas, que entram em conflito sem perspectiva de consenso, necessitam de um equilíbrio ou de um compromisso que não é possível alcançar-se mediante discursos éticos, ainda que os resultados se sujeitassem à condição de não transgredir os valores básicos consensuais de uma cultura.”⁵⁰

É nessa situação que os compromissos entre interesses divergentes não podem ser mais obtidos através de um discurso racional que neutralize o poder e exclua a ação estratégica; um equilíbrio se efetua, aqui, em forma de compromissos entre partidos estribados em potenciais de poder e em potenciais de sanção. Mesmo assim, as negociações desse tipo pressupõem uma certa disponibilidade das partes para a cooperação ou disposição de, respeitando as regras do jogo, chegar a resultados que possam ser aceitos por todos, ainda que por razões diferentes.

A própria equidade dos compromissos

“é medida por condições e procedimentos que, por sua vez, necessitam de uma justificação racional (normativa) com respeito a se são justos ou não. Diferentemente das questões éticas, as questões de justiça não estão por si mesmas referidas a uma determinada coletividade. Pois, para ser legítimo, o direito politicamente

estabelecido tem pelo menos de guardar conformidade com princípios morais que pretendem ter validade geral para além de uma comunidade jurídica concreta.”⁵¹

Além da formação de uma vontade comum pela via de uma autocompreensão ética (que seria o caminho do planejamento comunicativo), Habermas chama a atenção para a possibilidade de essa “vontade comum” poder-se formar, também, mediante um equilíbrio de interesses e compromissos, mediante a escolha racional de meios com respeito a um fim, mediante justificações morais e exames jurídicos de coerência.

“Assim, esses dois tipos de política que Michelman contrapõe em termos típico-ideais podem *entrelaçar-se* de forma racional. A política dialógica e a política instrumental podem entrelaçar-se no campo das deliberações, quando as correspondentes formas de comunicação estão suficientemente institucionalizadas. Portanto, tudo gira em torno das condições de comunicação e dos procedimentos que outorgam à formação institucionalizada da opinião e da vontade políticas sua força legitimadora.”⁵²

Habermas lança-se, assim, ao desafio de construir uma *terceira via*, um terceiro modelo de democracia que se apóia nas condições de comunicação sob as quais o processo político possa ter a seu favor a presunção de gerar

⁵⁰ Idem, *ibidem*.

⁵¹ Idem, p. 44-45.

⁵² Idem, p. 45.

resultados racionais. Vincula essa presunção ao fato de que nesse processo o modo e o estilo da política deliberativa realizam-se em toda a sua amplitude.

Um modelo procedimental de política deliberativa, como núcleo normativo de uma teoria da democracia, estaria baseado em concepções diferentes acerca do Estado, de sua relação com a sociedade e do processo de formação democrática da opinião. Reavaliando os dois outros modelos o autor conclui que

(i) para a concepção republicana, a democracia é sinônimo de auto-organização da sociedade – e disso resulta uma compreensão da política que se volta polemicamente contra o aparato estatal (ver a argumentação da Hannah Arendt contra a cidadania privatista de uma população despolarizada) –, e que

(ii) para a concepção liberal, dentro de uma visão da separação insuperável entre aparato estatal e sociedade, a formação democrática é apenas um elemento dentro de uma constituição que deve disciplinar o poder do Estado mediante dispositivos normativos como os direitos fundamentais, a separação de poderes e a vinculação da administração à lei, e a política está centrada no Estado (e pode dispensar, assim, a suposição de que os cidadãos são capazes de ação coletiva).

Assim, a “teoria do discurso que associa ao processo democrático conotações normativas mais fortes do que o

modelo liberal, porém mais fracas do que o modelo republicano, toma elementos de ambos e os articula de uma forma distinta.”⁵³

O processo político de formação da opinião e da vontade comum continua um elemento central para sua concepção de democracia; porém, a estruturação em termos de Estado de Direito não se percebe como algo secundário. Entende os direitos fundamentais e os princípios do Estado de Direito como uma resposta conseqüente à questão de *como institucionalizar os exigentes pressupostos comunicativos do processo democrático*. Ou, em outras palavras, a realização de uma política deliberativa não depende de uma cidadania coletivamente capaz de ação, mas da *institucionalização dos correspondentes procedimentos e pressupostos comunicativos*.

A teoria do discurso

“... não opera com o conceito de um todo social centrado no Estado, que pudéssemos representar como um sujeito em grande escala com ação voltada para metas. Ela tampouco localiza esse todo em um sistema de normas constitucionais que regulem o equilíbrio de poder e o compromisso de interesses de modo inconsciente e mais ou menos automático, conforme o modelo da troca mercantil. Ela dispensa inteiramente as figuras de pensamento da filosofia da consciência, inclinadas a atribuir a prática da autodeterminação dos

⁵³ Idem, p. 47.

cidadãos a um sujeito global ou então a referir o império impessoal das leis a sujeitos particulares competidores entre si. ...

A teoria do discurso, diferentemente, conta com a *intersubjetividade de ordem superior* de processos de entendimento que se realizam na forma constitucional das deliberações, nas instituições parlamentares ou na rede de comunicação dos espaços públicos políticos. Essas comunicações desprovidas de sujeito, ou que não cabe atribuir a nenhum sujeito global, constituem âmbitos nos quais pode dar-se uma formação mais ou menos racional da opinião e da vontade acerca de temas relevantes para a sociedade como um todo e acerca das matérias que precisam de regulação.”⁵⁴

Imagina caminhos nos quais o poder gerado comunicativamente se transforma em poder passível de ser empregado em termos administrativos⁵⁵. Conclui, finalmente, que precisa haver um deslocamento do centro de gravidade da relação entre os recursos dos quais as sociedades modernas se valem para satisfazer sua necessidade de integração e regulação: a despeito dos recursos representados pelo dinheiro e poder, é preciso que se desenvolva a força da integração social inerente à solida-

riedade social, embora não possa mais ser extraída apenas das fontes de ação comunicativa. Vê como principal condição para esse desenvolvimento a existência de espaços públicos autônomos amplamente diversificados e de procedimentos de formação democrática de opinião e de vontade políticas, institucionalizados em termos de Estado de Direito: “e em base do Direito (solidariedade ou poder comunicativo) deve ser capaz de afirmar-se também contra os outros dois poderes – o dinheiro e o poder administrativo.”⁵⁶ (parêntese nosso)

As apreciações críticas e as sugestões construtivas de Habermas não se dirigem, é óbvio, ao planejamento comunicativo. No entanto, na medida em que levantamos a hipótese de que postura comunicativa e concepção republicana (comunitária) são aproximadamente idênticas, podemos aplicar as críticas ao comunitarismo à proposta comunicativa. Porém, na medida em que Habermas mostra a possibilidade (e discute suas condições) de uma complexa articulação desse poder (comunicativo) com os poderes sociais, políticos e administrativos e com o direito, podemos imaginar uma ampliação do projeto do planejamento comunicativo que lhe conferiria uma posição “estratégica” (que ironia...) no fortalecimento da democracia nas nossas sociedades.

⁵⁴ Idem, p. 47-48.

⁵⁵ Em Habermas, J. *Direito e democracia*, op. cit., o autor aprofunda essas questões e apresenta suas posições em relação às condições necessárias para isso acontecer: destaca a condição de uma sociedade civil forte e de uma esfera política pública dinâmica.

⁵⁶ Habermas, J. *Três modelos normativos de democracia*, op. cit., p. 48.

Nesse sentido, parece-nos que a maior contribuição que a concepção de política de Habermas traz para nossa discussão é sua problematização das próprias condições de comunicação, que permite enxergar caminhos nos quais o poder gerado comunicativamente se transforma em poder passível de ser empregado em termos administrativos⁵⁷. Reconhecemos, por um lado, que as restrições limitam as possibilidades de trabalhar exclusivamente com formas comunitárias de solidariedade; mas, por outro, paradoxalmente com sua abertura para o liberalismo, Habermas busca potencialidades de comunicação através da institucionalização de pressupostos comunicativos do processo democrático.

Aí o planejamento comunicativo torna-se reflexivo: ao se confrontar consigo mesmo percebe suas limitações e procura contribuir para o desenvolvimento de suas potencialidades. Se a

comunicação foi e continua sendo o “motor” do planejamento, então agora é necessário “planejar” o modo como ampliar a potência(lidade) desse motor. Mais ainda, para a reflexividade do planejamento comunicativo não se tornar um círculo vicioso, em que a falta de comunicação só tende a se reforçar, precisamos lutar na direção para a qual Habermas aponta: a favor do fortalecimento da sociedade civil (como ele entende), da esfera pública política e da sua proteção por mecanismos inerentes ao Estado de Direito. E combater aqueles caminhos “fáceis” e enganosos que em nada contribuem para o fortalecimento do poder comunicativo em uma sociedade, como o faz a proposta estratégica.

Tarefa digna de um exército de Hércules – mas cuja execução já foi iniciada, mesmo aqui, no nosso país.

⁵⁷ Talvez o caso de Porto Alegre seja emblemático para esse caminho.

Referências bibliográficas

- AZEVEDO Sergio de. Planejamento, cidade e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90. In: DINIZ, E., LOPES, J. S. L., PRANDI, R. (orgs.) *O Brasil no rastro da crise: partidos, sindicatos, movimentos sociais, Estado e cidadania no curso dos anos 90*. São Paulo: ANPOCS, HUTCITEC, 1994. p. 244-270.
- BOSCHI, R. R. (org.) *Corporativismo e desigualdade. A construção do espaço público no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ, Rio Fundo, 1991.
- BROWN, R. H. Social planning as symbolic practice: toward a liberating discourse for societal self-direction. *International Journal of Sociology and Social Policy*, v. 2, n. 1, p. 13-37, 1987.
- DINIZ, E. *Crise, reforma do Estado e governabilidade*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.
- FALUDI, A. (org.) *A reader in planning theory*. Oxford e.o.: Pergamon Press, 1973.
- FORESTER, J. Critical theory and planning practice. *American Planning Association Journal*, p. 275-286, July 1980.
- _____. *Critical theory, public policy and planning practice*. Albany: State University of New York Press, 1993.
- _____. *Planning in the face of power*. Berkeley e.o.: University of California Press, 1989.
- GALLOWAY, Th. D., MAHAYNI, R. G. Planning theory in retrospect: the process of paradigm change. *American Planning Association Journal*, p. 62-77, Jan. 1977.
- GONDIM, L. O plano diretor como instrumento de um pacto social urbano: quem põe o guizo no gato. In: FARRET, R. L. (org.) *Modernidade, exclusão e a espacialidade do futuro*. Anais do VI Encontro Nacional da ANPUR, Brasília: ANPUR, 1996, p. 223-235.
- _____. Um encontro com Habermas nas encruzilhadas da pós-modernidade: a contribuição de John Forester para uma teoria da prática do planejamento. *Cadernos IPPUR*, ano IX, n. 1/4, p. 65-81, Jan./dez. 1995.
- GRAZIA, G. da (org.) *Plano Diretor: instrumento de reforma urbana*. Rio de Janeiro: FASE, 1990.
- HABERMAS, J. Ações, atos de fala, interações mediadas pela linguagem e mundo da vida. In: HABERMAS, J. *Pensamento pós-metafísico. Estudos filosóficos*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990. p. 65-103.

- _____. *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 1992 (publicado em português sob o título *Direito e democracia. Entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2 tomos, 1997/98.).
- _____. Técnica e ciência enquanto "ideologia". In: *Os Pensadores - Benjamin, Habermas, Horkheimer, Adorno*. São Paulo: Abril Cultural, 2. ed., 1983. p. 313-343.
- _____. *Teoría de la acción comunicativa* (2 v.). Madri: Taurus, 1989 (original em alemão em 1981).
- _____. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova, Revista de Cultura e Política*, n. 36, p. 39-48, 1995 (com um adendo editorial nas p. 48-53).
- HEALEY, P. Planning through debate: the communicative turn in planning theory. In: FISCHER, F., FORESTER, J. (eds.) *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham and London: Duke University Press, 1993.
- _____. The reorganisation of State and market in planning. *Urban Studies*, v. 29, n. 3/4, p. 411-434, 1992.
- HUDSON, B. M. Comparison of current planning theories: Counterparts and contradictions. *American Planning Association Journal*, p. 387-398, oct. 1979.
- MELUCCI, A. The symbolic challenge of contemporary movements. *Social Research*, v. 52, n. 4, p. 788-816, winter 1985.
- RANDOLPH, R. *Gestão comunicativa versus gestão participativa: Novas formas de responsabilidade política ou velhas irresponsabilidades?* Trabalho apresentado no XVIII Encontro Nacional da ANPOCS. Caxambu, nov. 1994.
- _____. *Acordos estratégicos ou alianças comunicativas: Formas alternativas de gestão e planejamento urbano?* Trabalho apresentado no XX Encontro Nacional da ANPOCS. Caxambu, 1996.
- _____. O planejamento comunicativo é possível? Indagações e reflexões sobre novas formas de articulação entre espaço, Estado e sociedade no Brasil. *Série Estudos e Debates*, n. 6, 22 p. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1996.
- _____. *Plano Estratégico e urbanização de favelas no Rio de Janeiro: Análise de aspectos estratégicos do Programa Favela-Bairro*. Trabalho apresentado no VII Colóquio sobre Poder Local. Salvador: UFBA/NPGA, abr. 1997.
- RANDOLPH, R., SILVEIRA, C. MENEGAT, E. Solidariedade e gestão territorial: Indagações sobre a atuação das

- organizações não governamentais no Brasil. In: FILGUEIRA GOMES, M. A. (org.) *Novas e velhas legitimidades na reestruturação do território*. Anais do IV Encontro Nacional da ANPUR (Salvador, mai. 1991). Salvador: UFBA, Fac. Arquitetura, 1993, p. 77-88.
- RIBEIRO, A. C. T. *Reforma urbana: limites da participação política na esfera local e exclusão social*. Trabalho apresentado na 41ª Reunião Anual da SBPC. Fortaleza, 1989.
- RIBEIRO, L. C. Q., CARDOSO, A. L. Plano Diretor e gestão democrática da cidade. *Revista de Administração Municipal*, v. 27, n. 196, p. 8-20, jul./set. 1990.
- RIBEIRO, L. C. Q., SANTOS JR., O. A. Das desigualdades à exclusão social, da segregação à fragmentação: os novos desafios da reforma urbana. *Cadernos IPPUR*, ano VII, n. 1, p. 53-61, jun. 1993.
- SANTOS, B. *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1996, 2. ed.
- VAINER, C. B. Cidades, cidadelas e a utopia do reencontro - uma reflexão sobre tolerância e urbanismo. *Cadernos IPPUR*, ano XII, n. 1, p. 33-46, jan./jul. 1998.
-
- (Recebido para publicação em maio de 1999)
-
- Rainer Randolph** é professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro - IPPUR/UFRJ

Urbanização e Mercado de Trabalho na Amazônia Brasileira

*Lia Osorio Machado **

A urbanização do território, o mercado de trabalho e as relações entre ambos apresentam certas especificidades nas fronteiras de povoamento. Duas delas são bastante conhecidas: a forte mobilidade da população e do trabalho no interior do território, até certo ponto associada ao fluxo e refluxo de migrantes, é responsável pelo aparecimento de novas cidades e frentes de trabalho em curto espaço de tempo; a facilidade de implantação de novas formas de organização das atividades produtivas pela ausência de formas espaciais pretéritas e o caráter freqüentemente experimental dessas atividades provocam alterações bruscas na distribuição da população e do trabalho, sem paralelo nas áreas de povoamento consolidado.

Em linhas gerais, a fronteira de povoamento na Amazônia brasileira segue o padrão esboçado acima, porém apresenta um aspecto que, do ponto de vista da ocupação, a diferencia de outras grandes fronteiras de povoamento. Esse aspecto é o papel dominante da urbanização no sistema de povoamento regional, ou seja, a urbanização define o que é, para todos os efeitos, o “modo de produção” do espaço regional. Não se trata, portanto, de um elemento com o mesmo peso de outro qualquer na configuração do espaço regional, preenchendo a simples função de apoio ao povoamento. É o elemento organizador do sistema de povoamento, aquele que define sua estrutura, seu conteúdo e sua evolução atual. É também o modo de

* Colaboraram para as ilustrações Murilo Cardoso (geoprocessamento), os mestrandos Tarcio Cordeiro Ramos e Leticia Parente Ribeiro e os bolsistas de iniciação científica Rosane Tetéu, Lucimar Araruna e Gilberto Polastrelli, aos quais a autora agradece.

vida concreto e referencial da maioria da população: entre 1960 e 1996, a proporção da população que vivia em vilas e cidades passou de 28% para 61% do total da população residente, e não é absurdo afirmar que a população rural está incluída no referencial de vida urbana através da mobilidade do trabalho e da expansão no ambiente rural dos meios de telecomunicação.

A urbanização do território não só enquadra a Amazônia firmemente neste final de século e a diferencia das outras fronteiras de povoamento do século XX, como também aponta para a necessi-

dade de distinguir a categoria do “urbano” no passado e no presente de sua história territorial. Tem sido uma fonte constante de confusão e erro o emprego do termo “urbanização” para designar o conjunto de aglomerações surgidas na região na época colonial, ou considerar tais aglomerações como “cidades” (a mais recente tentativa, Araújo, 1998), ou ainda pensar a urbanização e as cidades como resultantes de uma evolução linear e cumulativa (da aldeia indígena à metrópole). Não só um modelo desse tipo está distante da realidade, de modo geral, como é mais estranho ainda às realidades históricas amazônicas.

A fronteira da borracha

Durante séculos, mesmo na época pré-colombiana, a disposição geográfica do povoamento na região amazônica obedeceu ao traçado da rede fluvial, por onde se fazia a circulação. No início do século XVII, quando os ibéricos instalaram-se no vale com o objetivo de controlar o território formado pela grande bacia hidrográfica, escolheram os sítios com maior densidade de população indígena, quase todos localizados na extensa planície de inundação (*várzea*) que caracteriza grande parte do vale do rio Amazonas e de seus principais afluentes.

Se as missões religiosas e as pequenas fortificações e vilas, concebidas pelos portugueses e construídas com a mão-de-obra indígena, revelaram-se a longo

prazo funcionais ao domínio do território, quase nada tiveram a ver com a gênese do urbano na região. De fato, desde a época colonial, sucessivos relatórios de governo indicavam que a auto-suficiência das propriedades agrícolas, a dificuldade de comunicação, a baixa disponibilidade de mão-de-obra e a inexistência de complementaridade produtiva entre os subespaços amazônicos eram poderosos obstáculos ao crescimento das cidades (Machado, 1989).

É à economia da borracha que se deve atribuir o impulso inicial ao desenvolvimento da urbanização na região, a partir da segunda metade do século XIX.

A proto-urbanização dos vales amazônicos

Para explorar o “ouro branco”, epíteto popular com que se designava o lucrativo leite extraído da árvore da borracha (*hevea brasiliensis*), fluxos migratórios procedentes do Nordeste e Sudeste do país e mesmo do exterior dirigiram-se para a Amazônia, dispersando-se em meio à floresta equatorial e criando uma rede de povoados, vilas e pequenas cidades conectadas pelas vias fluviais.

Na maior parte das aglomerações, o equipamento urbano e portuário era precário, e o título de *cidade*, um eufemismo: a área urbanizada se limitava a duas ou três ruas paralelas ao rio, margeada por modestas casas, raramente de alvenaria, localizadas nas partes mais elevadas da planície sazonalmente inundada pela enchente dos rios. A falta de equipamento, mesmo nas maiores aglomerações, não estimulava o desenvolvimento do modo de vida urbano, enquanto o ritmo de vida nas aglomerações menores era lento e intermitente, acompanhando a sazonalidade da coleta da borracha e o movimento de entrada e saída de embarcações no porto.

Essas características, somadas à dificuldade de comunicação e à quase-ausência de diferenciação funcional entre as aglomerações, são indicativos de que não existiam as condições para o desenvolvimento da rede urbana. Contudo, o povoamento associado à exploração da borracha nos vales amazônicos impulsionou o que se pode denominar de

proto-urbanização da região. Cabe aqui a breve descrição desse processo.

O aparecimento de novas aglomerações e o desenvolvimento, mesmo que precário, da forma urbana se devem à espacialmente extensiva cadeia comercial de exportação da borracha *in natura* e à importação de bens de consumo. A estrutura comercial se refletia na estrutura da rede, em que a posição hierárquica de cada aglomeração era função de sua posição na cadeia de comercialização.

As interações entre vilarejos, vilas e cidades eram inteiramente dependentes da cadeia de exportação/importação, que mobilizava os excedentes de valor produzidos pela economia da borracha. Essa cadeia funcionava com base na compra e venda a crédito das mercadorias (*aviamento*), sistema usado tanto pelo pequeno como pelo alto comércio, que, na prática, substituía a circulação de dinheiro pelo fluxo de mercadorias, e era esse fluxo de crédito-em-mercadorias que articulava entre si as aglomerações. Se, de um lado, esse sistema facilitava a expansão da atividade comercial, pois bastava ter crédito para o comerciante se estabelecer, por outro, dificultava a captação do excedente em cada lugar, o que, por sua vez, inibia a diversificação das atividades produtivas e o processo de diferenciação funcional das aglomerações.

Por se tratar de atividade coletora, a extração do látex não envolvia a divisão de trabalho nem o emprego de técnicas especializadas. Os coletores eram trabalhadores autônomos, isto é, não

estavam subordinados a contrato formal empregatício, e o valor do trabalho era medido pela quantidade de látex extraído. A remuneração deveria ser monetária, mas, na prática, os trabalhadores não viam nem a cor do dinheiro. Entretanto, a simples possibilidade de remuneração em dinheiro constituía uma novidade na época quando o trabalho escravo ou semi-servil ainda dominava em grande parte do Brasil, o que é consistente com a conexão entre a economia da borracha e a expansão da grande indústria nos países centrais.

Por força da sazonalidade da extração da borracha, os coletores permaneciam seis meses inativos, portanto, sem remuneração. Essa restrição os tornava dependentes do crédito disponibilizado pelo comerciante local, em geral o próprio proprietário da unidade produtora (*seringa*), para a compra de alimentos e de bens de consumo básico, o que, por certo, tinha a vantagem de reduzir o capital-dinheiro necessário para a implantação e sustento da atividade seringalista. A outra vantagem, é claro, era a espiral de endividamento, que mantinha os coletores presos à unidade produtora, evitando até certo ponto a mobilidade do trabalho no território e, em consequência, a competição entre os seringais por força de trabalho. A relação mercantil simples, não monetarizada, de troca de trabalho por mercadoria, assim como a progressão da dívida dos trabalhadores tornaram-se o suporte da geoeconomia da borracha. Por outro lado, a

natureza dessa organização não era favorável à multiplicação das redes de comunicações, tampouco à ampliação das trocas, tanto no interior da aglomeração como entre elas. Portanto, é a própria *razão* da rede, ou seja, sua constituição em função da exploração da borracha, que restringe o pleno desenvolvimento do urbano e da urbanização do território.

A forma da rede proto-urbana estava relacionada à área de ocorrência da borracha. Embora houvesse espécies produtoras de látex em *terra firme* (áreas não inundadas), as mais produtivas eram as árvores da *hevea*, localizadas nas florestas de *várzea* (planície de inundação). É a associação entre essa restrição ecológica e o domínio da circulação fluvial que explica a forma dendrítica¹ da rede proto-urbana. A rede englobava aglomerações situadas em pontos de transbordo dos carregamentos, ou nos portos que serviam às grandes unidades produtoras, ou na confluência de rios que drenavam a produção das sub-bacias.

A estrutura urbana primaz

A forma de distribuição da população entre as cidades apresentava uma forte diferença entre a maior cidade e o conjunto de cidades menores. Grosso modo, a estrutura urbana de cidade-primaz acompanha o modelo clássico dos sistemas de intercâmbio de tipo redistributivo (Morris, 1978).

¹ O termo dendrítico designa a forma ramificada de uma rede, semelhante a uma árvore. No texto, o termo é usado para descrever a forma tomada pela rede proto-urbana ao acompanhar a forma dendrítica da rede fluvial.

A cidade de Belém, no baixo rio Amazonas, foi a maior beneficiária da estrutura comercial implantada para a exportação da borracha para os centros industriais da Europa e dos Estados Unidos. Como porto de entrada do vale do Amazonas, Belém concentrava a maior parte dos negócios de exportação, ao mesmo tempo que centralizava a distribuição dos bens de consumo importados do exterior e destinados às áreas monoprodutoras de borracha da bacia amazônica. Bancos, firmas de navegação fluvial, ateliês, escritórios e pequenas fábricas criaram, pela primeira vez, um mercado de trabalho urbano. A cidade, antiga capital do Estado do Pará, foi o principal pólo atrator urbano dos fluxos imigratórios, nacionais e estrangeiros.

Entre 1856 e 1907, a população da cidade cresceu de 20.000 para 192.000 habitantes, o que representava 25% da população do Estado do Pará e mais de dez vezes o tamanho populacional de Cametá, a segunda cidade na hierarquia. Sua posição de cidade-primaz pode também ser avaliada pelo grau de centralização dos recursos financeiros disponíveis para investimento urbano. Em 1891, o montante de recursos em Belém era 21 vezes maior que a soma de recursos das três cidades seguintes na hierarquia urbana (Cametá, Santarém e Óbidos); em 1907, era 33 vezes maior que o de Cametá e 65 vezes maior que o de Santarém (Le Cointe, 1922).

Localizada a mais de 2.000 km da costa atlântica, no alto vale do rio Amazonas, Manaus transformou-se na se-

gunda maior cidade da região e em capital do Estado do Amazonas. O crescimento de Manaus deve ser atribuído à interiorização das frentes exploradoras de borracha que ali se bifurcavam em direção norte (vale do rio Negro) e sudoeste (afluentes da margem direita do alto rio Amazonas, onde mais tarde surgiu o território federal do Acre).

Como cidade, Manaus exercia funções comerciais semelhantes às de Belém, sem contudo chegar a ameaçar-lhe a primazia, uma vez que as principais firmas comerciais, nacionais e estrangeiras sediadas em Belém instalaram filiais em Manaus. Descrita como uma pequena aldeia de 8.500 habitantes em 1852, sessenta anos depois sua população havia crescido para 50.000 habitantes (1914). No entanto, o "urbanismo" de Manaus estava restrito aos setores de comércio e de residência dos moradores mais abonados.

O fosso social que separava os habitantes de pequenas e grandes aglomerações se refletia na paisagem urbana. Cada aglomeração se dividia entre o "centro", que abrigava as casas comerciais, o porto e as melhores residências, e o resto, onde vivia em casas de madeira e palha a maior parte da população.

Em pleno apogeu das exportações de borracha (1891-1912), a área central de Belém era servida por uma rede de bondes elétricos, tinha água canalizada, iluminação elétrica nas ruas arborizadas e margeadas por residências luxuosas, enquanto nos bairros periféricos a população vivia em condições

miseráveis, em casas precárias erguidas em áreas pantanosas, sujeita a diversas endemias (Le Cointe, 1922).

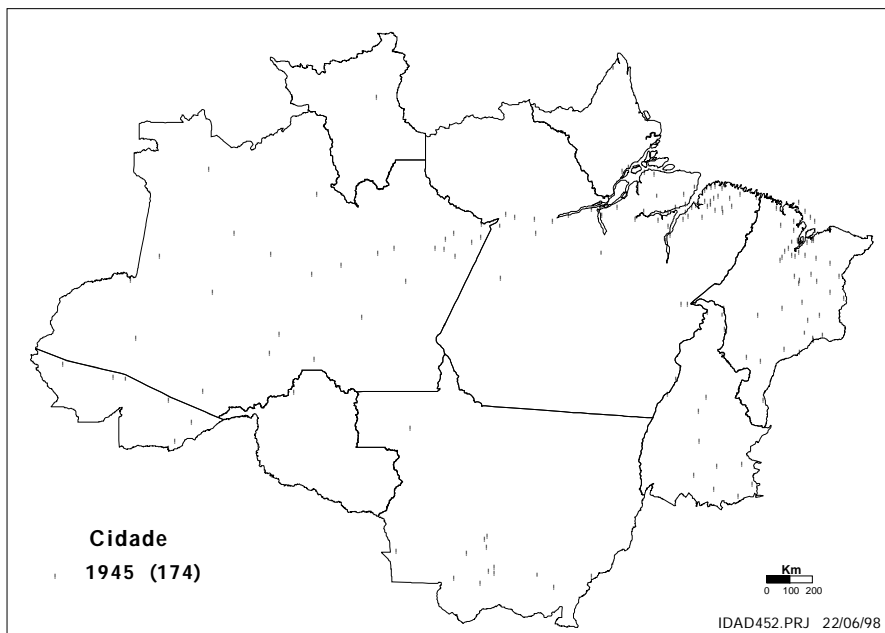
Se de fato a economia da borracha disponibilizou os recursos para investimento em infra-estrutura urbana, permitindo, mesmo que de forma pontual, o aparecimento da *forma-cidade*, a estrutura sócio-político-institucional que emergiu com ela excluiu a maior parte da população de seus benefícios, tanto diretos (melhor remuneração e diversificação da oferta de emprego) como indiretos (equipamentos de uso coletivo). Tal tipo de projeto social é responsável pela geração de uma *urbanização incompleta*, visão de Milton Santos, de que aqui nos apropriamos, sobre o processo de urbanização em países periféricos (Santos, 1973; 1979; 1993).

Em face do “espaço dividido” e pouco diversificado, não é surpreendente que a queda brusca das exportações de borracha, depois de 1912, tenha provocado a desordem na incipiente rede urbana e em todo o processo de povoamento regional. No entanto, o desmonte da estrutura comercial de exportação atingiu a rede de forma diferenciada. O refluxo migratório tanto deixou em seu rastro cidades-fantasmas e cidades estagnadas, como foi responsável pelo surgimento de novas aglomerações, em consequência do êxodo rural ocorrido nas áreas onde estavam localizadas as maiores unidades produtoras de borracha (sudoeste amazônico).

A partir da crise econômica regional, a dinâmica da rede urbana move-se em sentido inverso. Enquanto a monoprodução da borracha determinou que cada aglomeração, pequena ou grande, dependesse de recursos e de bens produzidos em outras regiões do país e do mundo, a estagnação econômica dos vales amazônicos estimulou a exploração dos recursos locais e a redução no ritmo de trocas entre as aglomerações. Esse processo de auto-organização, adaptado à situação de estagnação da economia regional, pode explicar a relativa estabilidade da estrutura de povoamento nas décadas seguintes.

Ao mesmo tempo que a economia das áreas de floresta equatorial entrava em declínio, no domínio das savanas, ao sul da grande floresta ombrófila, surgiam frentes de povoamento de curta duração que deixavam em seu rastro outras pequenas aglomerações proto-urbanas. No sul do Estado do Mato Grosso (bacia do alto rio Paraguai), a frente vinculada à criação de gado bovino e à fabricação de couros para o mercado externo e interno foi responsável pelo aparecimento de pequenas vilas, sem contudo ter conseguido impulsionar o crescimento da Cidade de Cuiabá, antigo centro minerador do século XVIII e que havia se tornado capital do estado. Outro agrupamento de pequenas vilas surgiu no atual Estado do Tocantins, ligado à exploração mineral. A leste da floresta, no Maranhão, ainda outra frente vinculada à cultura do arroz deu origem a pequenas aglomerações proto-urbanas (Figura 1).

Figura 1 - Aglomerações urbanas na Amazônia Brasileira (1945)



A fronteira urbana

Ao visitar a Amazônia Ocidental no final da década de 1950, o geógrafo Michel Rochefort ficou impressionado com a estagnação da economia local e a posição de primazia de Manaus. A cidade abrigava 88.600 habitantes, correspondentes a 54% da população urbana total dos atuais estados do Amazonas, Acre, Roraima e Rondônia. Nessa vasta área predominavam as aglomerações com menos de 10.000 habitantes, a maioria delas centros elementares, cuja zona de influência não excedia os limites dos municípios respectivos (Rochefort, 1959).

Embora permanecesse o comando exercido pela rede fluvial sobre a interconexão das aglomerações, o transporte por esse meio de circulação havia sido complementado pelo transporte aéreo. De fato, muito antes das estradas, foram os aviões os primeiros a efetuar a integração da Amazônia ao Centro-Sul do país, além de desempenharem importante papel no controle militar do território depois da Segunda Grande Guerra.

Na hierarquia urbana, abaixo de Manaus encontravam-se as capitais das

unidades federativas do Acre (1903), Guaporé (atual Rondônia) e Rio Branco (atual Roraima); os dois últimos territórios foram criados em 1943, no contexto da política de colonização do oeste brasileiro elaborada pelo governo de Getúlio Vargas. Rochefort assinalou o caráter artificial dessas capitais, que não resultavam de uma organização urbana espontânea, funcionais à necessidade de relações intra-regionais, e sim de uma organização voluntária do Governo Federal destinada a remediar a estagnação da economia regional através da implantação de uma estrutura urbana que precedesse ao desenvolvimento econômico.

Depois de 1966, essa estratégia, de secundária, passou a dominante no que se refere à ação governamental.

Um esforço malvisto: a colonização nos trópicos

A intervenção estatal no povoamento com a conseqüente valorização das terras amazônicas foi decisiva no período 1966/85. Dois elementos dessa intervenção merecem ser destacados. O primeiro foi a subordinação dos projetos de colonização regional ao projeto mais amplo de modernização institucional e econômica (Silva, 1967; Cardoso, Mueller, 1977). O segundo foi o uso de redes técnicas modernas, com o objetivo de estimular e viabilizar a mobilização de capitais e de migrantes para as novas frentes de povoamento (Machado, 1987).

Com freqüência, a literatura sobre esse período atribui as ações do Gover-

no Federal ao regime militar autoritário instituído em 1964. Contudo, suas premissas de modernização são devedoras das teorias e modelos de desenvolvimento econômico elaborados pela CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina/ONU), que já haviam sido adotados pelo governo de Juscelino Kubitschek no *Plano de Desenvolvimento Nacional* (1955-1960). O plano foi responsável pela construção de Brasília e de um feixe de estradas pioneiras que conectasse por via terrestre a nova capital com todas as regiões do país. Uma dessas estradas, a mais conhecida, é a rodovia Belém-Brasília (1960). Cortando extensas áreas de floresta e de savana, a estrada de 2.000 km rompeu o secular isolamento da Amazônia em relação à Região Sudeste-Sul, centro econômico-político do país. Quando foi lançada a *Operação Amazônia* (1966), seguida pelo *Plano de Integração Nacional - PIN* (1970), as frentes migratórias e os grandes fazendeiros já vinham ocupando em ritmo frenético as terras ao longo da estrada pioneira havia mais de dez anos (Becker, 1982).

A implantação de redes técnicas modernas, conforme citado, constituiu o segundo elemento essencial da intervenção governamental. As obras realizadas pelo PIN foram bem mais ambiciosas do que o plano do governo Kubitschek, com custos evidentemente superiores. Investimentos públicos foram dirigidos à construção de 12.000 km de estradas pioneiras, em cinco anos, e à de 5.110 km de redes de comunicação por microondas, em três. Em áreas selecionadas foram implantadas redes de distribuição

de energia elétrica associadas à construção de usinas hidrelétricas de grande e médio porte. Finalmente, a rede de aerofotogrametria para levantamento dos recursos naturais (Projeto RADAM-1971) realizou a cobertura de cerca de 5 milhões de quilômetros quadrados da Amazônia (Kohlhepp, 1987).

As obras foram, sem dúvida, impressionantes e sem paralelo na história da ocupação de terras na faixa intertropical, representando investimentos da ordem de 10 bilhões de dólares (1970), a maior parte financiada pelo governo federal com recursos próprios (de que 30% provinham dos fundos de incentivo fiscal) e com empréstimos de bancos internacionais (Mahar, 1989).

Igualmente impressionante foi a quantidade de críticas lançadas a todos esses planos de desenvolvimento regional, desde sua implementação até hoje. A série de erros cometidos, os custos ecológicos e sociais elevados, o desperdício de energia humana são algumas das críticas justas à intervenção do governo brasileiro. Este, por conseguinte, assumiu um comportamento defensivo, principalmente nos debates de âmbito internacional.

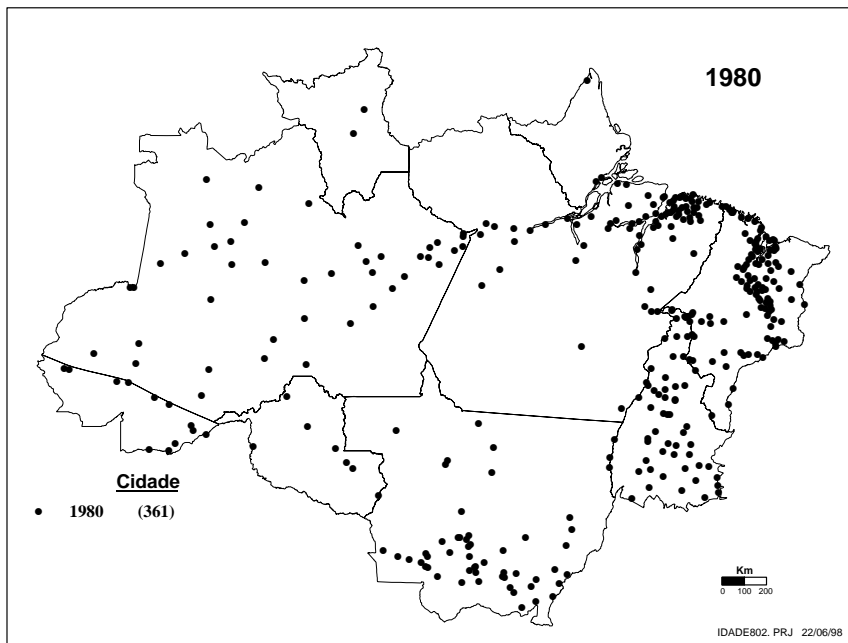
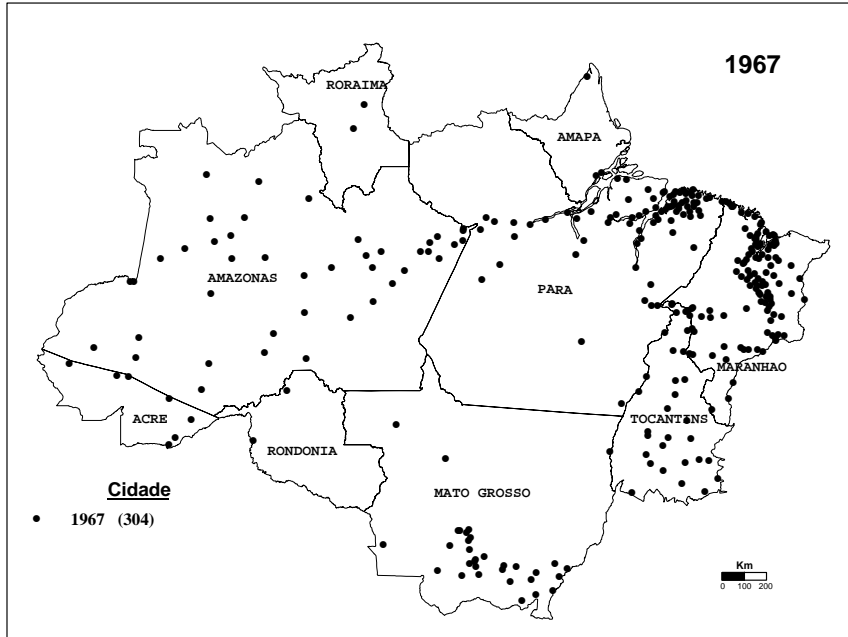
Apesar da propriedade da maioria das críticas aos planos e seus efeitos, o tratamento dispensado a eles pela extensa bibliografia "amazônica", nacional e estrangeira, merece alguns reparos. O

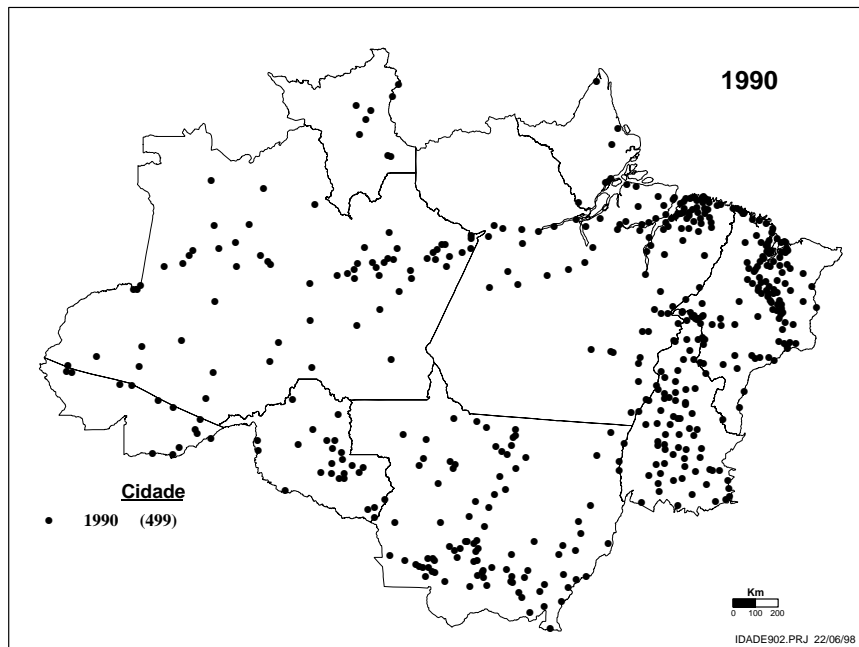
primeiro se refere à tendência de considerar a ocupação da Amazônia ilegítima porque inspirada por argumentos do tipo "destino manifesto" e por devaneios sobre o "Brasil-grande potência", freqüentes no pensamento geopolítico militar. O desejo de garantir a soberania sobre quase 2/3 do território do país não só é compreensível, como a decisão do modo como fazê-lo, seja correta ou errada, é prerrogativa de qualquer Estado nacional. O outro reparo diz respeito ao fato de o povoamento efetivo da região desacreditar as teorias elaboradas no século XIX, e recentemente revividas, que atribuem a pobreza dos países subdesenvolvidos às condições climáticas, particularmente quando se trata de regiões equatoriais-tropicais (Landes, 1998). Somente quem não sofre os efeitos políticos dessas teorias pode considerá-las inócuas.

Os investimentos federais foram responsáveis pela alteração da disposição espacial do povoamento nas décadas seguintes (Figura 2). O *atrator*² primordial deixou de ser a rede fluvial e passou a ser as estradas pioneiras, tanto para os fluxos migratórios dirigidos como para as correntes migratórias espontâneas. À medida que os grandes eixos de estradas pioneiras eram construídos na *terra firme*, ou seja, nas áreas não inundadas, as frentes de povoamento invadiam a selva e novas aglomerações apareciam, muitas delas já sob a forma de cidade.

² Podemos definir o atrator como a estrutura para a qual convergem as trajetórias dos componentes de um sistema espacial.

Mapa 1 - Urbanização da Amazônia Brasileira (1967-1990)





IBGE. Org.: Lia Machado

A maior parte das antigas aglomerações, situadas nas margens das vias fluviais, foi marginalizada pelas ondas migratórias, com exceção das cortadas pelos novos eixos de circulação terrestre. Por outro lado, as cidades de maior nível hierárquico na antiga rede, ou seja, as capitais estaduais, foram revigoradas pelo influxo migratório.

O “sistema de povoamento”

Desde o início do atual processo de povoamento, a aglomeração urbana serviu de base logística de operações para a ocupação do território, evento comum no processo pioneiro de ocupação. Tam-

pouco a intervenção direta do Estado na criação de cidades pode ser considerada como novidade na história das frentes pioneiras modernas. O que a experiência amazônica talvez tenha de singular é a gênese quase instantânea, em um grande território, de um *sistema urbano que é, simultaneamente, a condição e o produto do sistema de povoamento da região.*

Urbanização e povoamento estão associados no conceito de “sistema de povoamento”, que compreende um conjunto de nódulos (vilarejos, vilas e cidades), as redes de comunicação que os interligam e o equipamento e a informação que possibilitam essa conexão em um dado território (Pumain, 1995). Ao rela-

cionar esse conceito ao de “grandes sistemas técnicos”, usado para designar tentativas deliberadas de controlar o processo de criação de elos de comunicação, Denise Pumain toca num dos aspectos fundamentais das ordenações territoriais que é o da *intencionalidade* de determinadas ações. Embora a autora não esteja se referindo a áreas de povoamento “pioneiro”, achamos que a ocupação recente da região amazônica se aproxima bastante de sua concepção de sistemas de povoamento como grande sistema técnico-territorial. As redes engendradas pelos sistemas técnico-territoriais permitem a multiplicação das interações entre os habitantes dos vários nódulos, sejam elas de tipo monetário (comércio), humano (migração) ou informacional.

No entanto, a ordenação do sistema de povoamento (de base urbana), qual quer que seja o padrão técnico subjacente, não é produto somente da intencionalidade. F. von Hayek, por exemplo, distingue dois tipos de ordem: a ordem construída com *intencionalidade* e a ordem “*espontânea*”, que resulta das ações humanas mas não do desenho humano e que pode ser exemplificada pelas ações coordenadas do mercado.

Fazemos uso dessa distinção neste trabalho, porém de uma outra perspectiva. A ordem intencional (determinação) e a ordem espontânea (indeterminação) seriam *propriedades* objetivas de uma família de sistemas conhecidos como sistemas complexos evolutivos.

O “espontâneo” na evolução dos sistemas urbanos se refere à ordem espacial

que resulta de comportamentos humanos adaptativos, inovadores ou conservadores do sistema, sem que esses comportamentos possam ser atribuídos a propósitos deliberados (Allen, 1984; Allen, Sanglier, 1981). Por conseguinte, a ordem “espontânea” é a propriedade primordial do sistema urbano, ao integrar também as organizações que operam com intencionalidade (instituições públicas, corporações, firmas etc.).

Nessa linha de pensamento, portanto, o “sistema” urbano é o produto de dois tipos de ordem: a organização *intencional*, impulsionada pela ação governamental, das empresas e das instituições, e a ordem *espontânea* (auto-organizativa), produzida pelo mercado (de terras, de trabalho, de bens, de serviços etc.), pela ação das estruturas sociais coletivas e pelos indivíduos.

Diversos autores têm tentado explicar o processo de urbanização na Amazônia a partir das teorias urbanas clássicas (Corrêa, 1987) ou da teoria de circulação do excedente social (Becker, 1982; 1990); nenhuma delas, porém, consegue conciliar os aspectos aparentemente contraditórios da urbanização regional. Parece-nos que abordar o sistema de povoamento como sistema complexo evolutivo permite que uma só teoria dê conta desses aspectos.

A ordem intencional ...

De acordo com as diretrizes do governo federal, a implantação de redes infra-estruturais tinha o duplo propósito de

direcionar, seletivamente, o fluxo migratório, e de integrar a região ao resto do país. O uso dos recursos locais através da política de *pólos de desenvolvimento* (agrícola, minerador, madeireiro) também foi concebido com o duplo propósito de fixação do povoamento/diferenciação do espaço regional e de estímulo à produção de mercadorias para o mercado nacional e internacional. Por seu turno, a política de incentivo à urbanização, diretamente induzida pelo Estado ou sob sua tutela, partia da concepção da cidade como elo de comunicação e elemento da infra-estrutura (SUDAM, 1976a;1976b).

Os projetos de colonização governamental, como os implantados no eixo da Transamazônica (Pará) e da BR-364 (Rondônia), e uma série de projetos de colonização privada, com subsídio estatais, principalmente no norte do Estado de Mato Grosso, associaram a criação de nódulos urbanos à distribuição e/ou venda de terras (Coy, 1989;1992). Muitas das novas cidades foram construídas de forma planejada, com financiamento e apoio técnico governamentais (Valença, 1991; Oliveira, 1992).

Cidades antigas cortadas pela Transamazônica, como Marabá e Altamira, receberam recursos para equipamento e para expansão do tecido urbano. A mesma política beneficiou as capitais estaduais. Dentre as capitais, Manaus foi beneficiada, já em 1967, pelo estatuto de território especial para livre comércio (Zona Franca), no intuito deliberado de transformá-la na metrópole do médio vale amazônico. A população urbana

cresceu de 311.622 para 633.392 habitantes no período 1970/80.

O efeito imediato dessas políticas foi a ampliação extensiva da rede urbana e o reforço à sua diferenciação hierárquica, com a permanência, contudo, da primazia das capitais, permanência que mostra o papel fundamental das instituições governamentais de reguladoras na distribuição tanto de recursos para o investimento urbano quanto de infra-estrutura. Com isso, os limites políticos dos estados que formam a Amazônia "oficial" interferem na estrutura urbana e na delimitação dos subsistemas urbanos: em cada estado, a rede urbana apresenta a tendência de se organizar em função da capital.

Em síntese, a política governamental ampliou o espaço de circulação de informação, de mercadorias e de trabalho, estimulando a gênese do sistema urbano. Entretanto, a direção e a intensidade desses fluxos, embora sensíveis à ação governamental, apresentam uma dinâmica própria.

... e a ordem "espontânea"

Se é certo que o comportamento do mercado (de terras, de trabalho, de serviços) pode explicar a ordem "espontânea" do sistema de povoamento, a evolução desse mercado não pode se realizar independentemente das estruturas sociais que governam o país, em particular das normas que regulam a propriedade e o trabalho (Santos, 1996). A concentração da propriedade da terra, por exemplo, é

uma característica da estrutura fundiária brasileira. Que essa característica se reproduza em áreas com "abundância de terras", como é o caso da Amazônia, indica o domínio de formas monopolistas na apropriação de terras livres em todo o território nacional. Com efeito, a forma peculiar assumida pelo desenvolvimento capitalista no Brasil transformou a propriedade em título financeiro e, nessa condição, é utilizada pelo capital em geral e não só pelo capital aplicado na agricultura (Silva, 1984).

A concentração da propriedade da terra e a trajetória incerta dos investimentos agrários explicam, em grande medida, a relação que se estabeleceu entre urbanização, mercado de terras e mercado de trabalho a partir da década de 1960. Alguns aspectos dessa relação podem ser destacados.

Primeiro, a alocação de massas de trabalhadores em espaços progressivamente privatizados só pode ser realizada em espaços "abertos" à socialização, ou seja, nos espaços urbanos. Não é surpreendente, portanto, que povoados, vilas e cidades amazônicas tenham surgido ou crescido em função de imigrantes "sem-terra", que passaram a engrossar, querendo ou não, o contingente de mão-de-obra em disponibilidade.

Segundo, muitos grandes proprietários, seja para legitimar sua apropriação, seja para aproveitar a disponibilidade de empréstimos baratos para "tocar" as fazendas ou valorizá-las para a revenda, realizaram grandes desmatamentos com

o emprego de mão-de-obra assalariada. Esse tipo de organização do trabalho contribui para a urbanização, na medida em que os trabalhadores (e suas famílias) vivem nas aglomerações e não nas fazendas. A figura do empreiteiro de mão-de-obra, o "gato", era usual no cotidiano das pequenas cidades e vilas localizadas nas áreas com maior concentração de grandes fazendas, caso, por exemplo, do sudeste do Pará.

Terceiro, a relação de dependência das aglomerações em relação ao rural nem sempre era de natureza a estimular o desenvolvimento de uma "economia" urbana e a criação de empregos alternativos. É difícil a formação de um mercado mínimo estável que justifique a oferta de bens e serviços urbanos quando a densidade da população rural é baixa ou flutuante. Mudanças na densidade da população rural estavam vinculadas a alterações na estrutura fundiária, ao ritmo de desmatamento, à ocupação de novas e antigas áreas por posseiros e a transformações na atividade produtiva.

Nas áreas de colonização ou naquelas onde existia uma certa concentração de pequenos produtores rurais, por exemplo no extremo norte do Estado do Tocantins, a necessidade de complementar a renda familiar ou de acumular recursos para a exploração agrícola estimulou a entrada, eventual ou sistemática, dos produtores no mercado de trabalho rural, levando muitos deles a residir em vilas e povoados onde o acesso aos circuitos de comércio de mão-de-obra é evidentemente maior.

Em resumo, a ampliação do espaço de circulação de mão-de-obra contribuiu para a ordenação espontânea do sistema de povoamento, porém as restrições impostas ao desenvolvimento do mercado de terras pela estrutura fundiária e as características do mercado de trabalho acentuaram a flutuação populacional dos núcleos urbanos e das aglomerações rurais, impedindo em muitos casos a consolidação do urbano.

As implicações desse processo nas políticas de investimento em infra-estru-

tura urbana e nas políticas sociais são importantes. Na medida em que os pequenos aglomerados não são contemplados com recursos porque não estão institucionalizados como cidade, um contingente da população local/regional permanece em situação de precariedade quanto ao acesso a serviços mínimos. Por outro lado, a instabilidade da massa populacional de cada povoado, mesmo que transformado em sede municipal, não favorece o investimento em infraestrutura urbana.

Tendências atuais da urbanização e do mercado de trabalho

A retração dos investimentos do governo federal na Amazônia, acentuada após 1984³, ocasionou, como seria de esperar, mudanças significativas no sistema de povoamento regional. Grande parte dos projetos de expansão de infra-estrutura, principalmente a construção de novas estradas, foi desativada, e a estrutura de apoio financeiro aos projetos de colonização, público e privado, foi sendo aos poucos desarticulada. Contudo, seria errôneo atribuir as mudanças que estão ocorrendo no sistema de povoamento somente à retração do governo federal.

Nesse sentido, a Figura 3a e a Figura 3b são reveladoras. A Figura 3a compara

as curvas de crescimento da população total, da população urbana e do número de municípios criados, no período 1960-1996. Enquanto a da população total se mantém ascendente até 1991 e se estabiliza em seguida, a da população urbana não só cresce a uma taxa muito maior até aquele ano como continua a subir, embora mais lentamente, mesmo depois que a população total se estabiliza em função da redução dos fluxos migratórios para a região amazônica. As crises econômicas sucessivas pelas quais passou o país desde meados da década de 1970 não tiveram, portanto, efeito imediato na migração, que só diminuiu a partir do início da década de 1990.

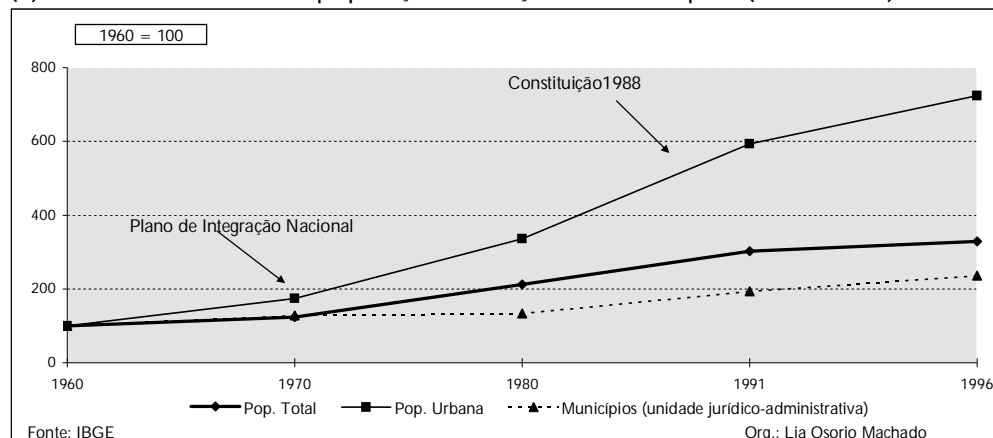
³ A retração foi gradual porque resultou da acumulação de sucessivas mudanças e crises: a crise fiscal do Estado (1973/1979); a crise da dívida externa e a drástica redução dos empréstimos internacionais (1983); o fim do regime de governo militar (1984); a nova Constituição federal (1988); o fim dos incentivos fiscais ao capital privado aplicado na Amazônia (1991). Ver M. Baer, 1993.

Em princípio, o crescimento da população urbana poderia ser atribuído à criação de *municípios*, ou seja, ao aparecimento de novas cidades, pois a legislação brasileira define a sede de município como cidade. Contudo, a trajetória da curva de *municipalização* acompanha a evolução da população total e não a da urbanização. A hipótese seria, então, que

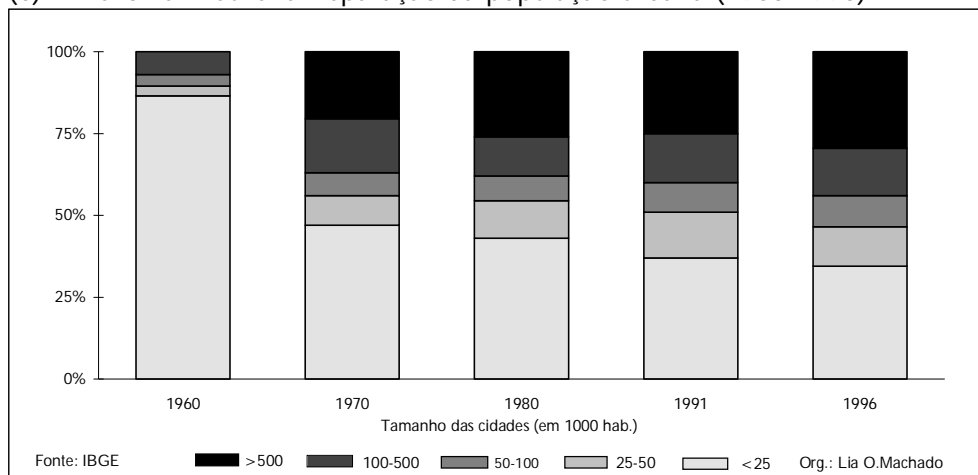
desde meados da década de 1980, a despeito da constituição de novos municípios, a extensão da rede urbana com o aparecimento de novas cidades é menos significativa que o crescimento do tamanho populacional das cidades existentes. Essa hipótese é consistente com as mudanças observadas na estrutura da rede urbana (Figura 3b).

Figura 3

(a) Amazônia Brasileira: população e criação de municípios (1960-1996)



(b) Amazônia Brasileira: repartição da população urbana (1960-1996)



Processos distintos no alto e na base da hierarquia urbana

A evolução da distribuição da população urbana por classe de tamanho das cidades mostra que, de modo geral, a heterogeneidade da estrutura hierárquica aumentou. Por outro lado, o aparecimento de novas classes de tamanho no alto da hierarquia indica a tendência geral de concentração da população urbana nas maiores aglomerações (Figura 3b).

De fato, embora tenha ocorrido uma modificação radical na hierarquia das cidades amazônicas na década de 1960, o evento mais significativo foi o crescimento das principais metrópoles regionais, Belém e Manaus, correspondente ao aparecimento da classe de tamanho de cidades superior a 500.000 habitantes. Nas décadas seguintes, essa tendência foi reforçada pelo crescimento de duas outras capitais, Cuiabá e São Luís.

A modificação que ocorreu na base da hierarquia é, no entanto, a mais sugestiva do ponto de vista do sistema de povoamento. Em 1960, quase 80% da população urbana amazônica vivia em pequenas aglomerações (de menos de 25.000 habitantes). Daí em diante, a proporção continuou a decrescer, até chegar a 37%, em 1996. Nesse mesmo período, grande parte das aglomerações rurais foi transformada em "cidade", graças aos movimentos de autonomia municipal. Nesses trinta e seis anos, o número total de aglomerações urbanas aumentou de 177 para 650; porém, das

650 cidades existentes em 1996, 87% tinham menos de 25.000 habitantes e 71%, menos de 10.000 habitantes. Em outras palavras, embora a proporção da população urbana total vivendo em pequenas cidades tenha decrescido, a maior parte das aglomerações, tanto as antigas como as que surgiram após 1960, permanecem na base da hierarquia.

A análise da distribuição da população por classe de tamanho das cidades permite avançar algumas conclusões:

- a) o sistema de povoamento não está consolidado, por isso a expressão *fronteira urbana*, se aceitarmos o critério proposto pelas Nações Unidas de que o limiar de 50.000 habitantes define as cidades com maior probabilidade de permanência;
- b) mais importante, o fenômeno urbano não resulta de um processo contínuo de agregação do povoamento, pois são diferentes os processos que atuam sobre as formações urbanas situadas no alto e na base da hierarquia;
- c) no período 1960/96, a estrutura do sistema urbano foi gradativamente alterada, com o aparecimento de níveis intermédios na hierarquia, indicando a modificação do lugar relativo de diversas cidades no sistema; essa alteração, contudo, não foi suficiente para alterar o caráter de primazia das maiores cidades, em geral as capitais estaduais que comandam os subsistemas.

“Regiões urbanas” em gestação

A evolução recente da urbanização demonstra a gênese de adensamentos ou “condensações” urbanas (Figura 4). Trata-se do adensamento do número de cidades em determinadas regiões do sistema de povoamento. Para o estudo dos processos de urbanização a presença desses adensamentos é tão importante quanto o aumento do tamanho e número de cidades ou as mudanças na estrutura hierárquica. Indicam o aparecimento de economias externas locais, ou seja, a possibilidade de geração de vantagens advindas da concentração de produtores. Tal concentração, por seu turno, reforça o adensamento, por exemplo atraindo mais fluxos de investimento e/ou imigratórios (*principio de retornos crescentes ou de equilíbrio múltiplo*) (Arthur, 1990).

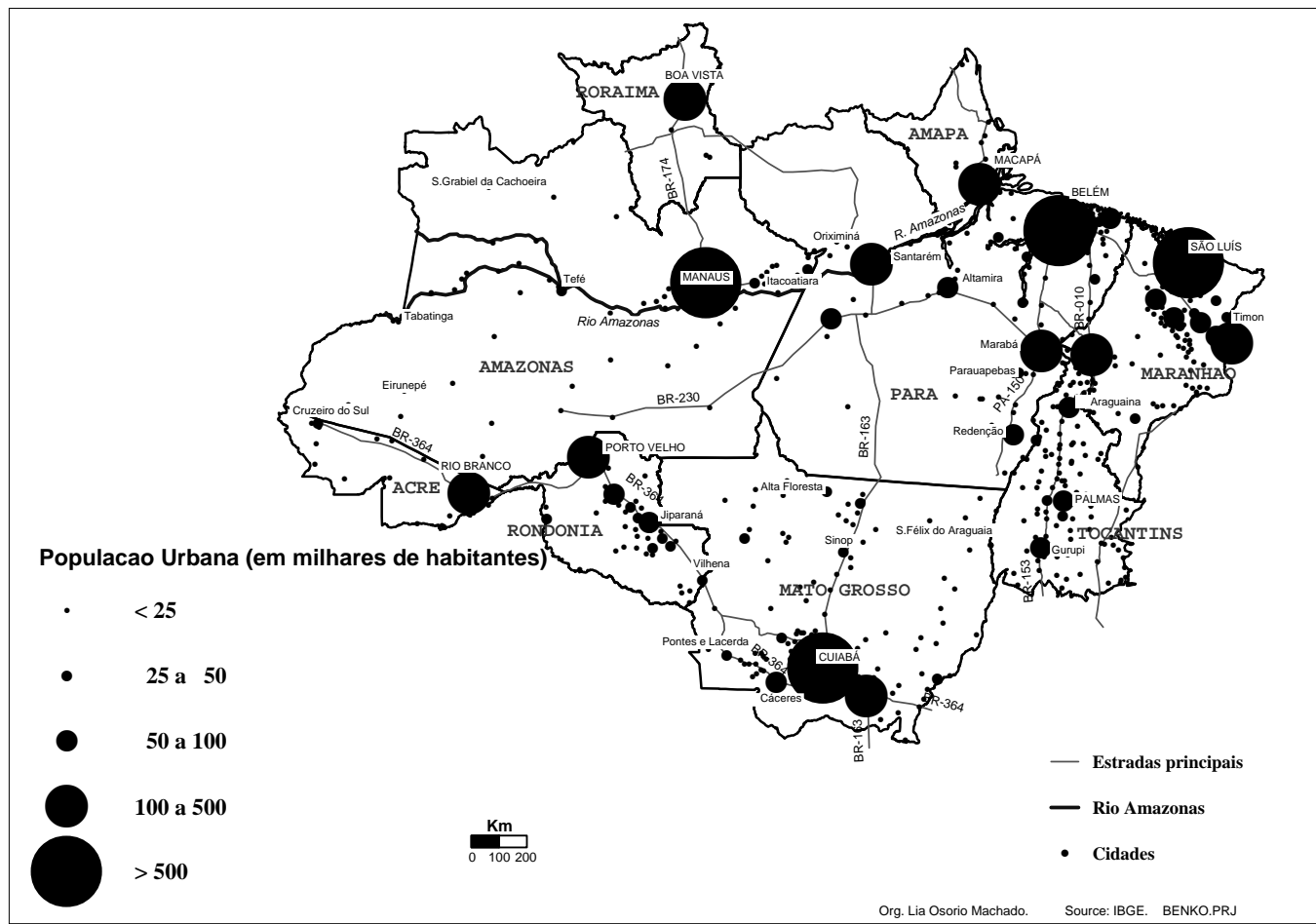
A emergência dessas “regiões” na Amazônia (centro-sul de Rondônia, sul e centro-norte de Mato Grosso, região do *Bico do Papagaio*, centro-sul do Tocantins, centro-norte do Maranhão, cercanias de Belém e de Manaus) depende evidentemente da presença de conexão viária, porém a situação geográfica que lhe deu origem pode ser diferenciada. Uma delas é o adensamento da população rural em áreas de estrutura fundiária diversificada, onde as atividades agropecuárias (milho, arroz, café, carne bovina, leite) e/ou as atividades extrativas (madeira, ouro, ferro, castanha-do-pará, borracha) geraram processo, mesmo

que modesto, de substituição de importações (frigorífico, usina de laticínios, fábrica de móveis, compensados etc.). Outra situação é a das áreas agrícolas especializadas em produtos de exportação, entre as quais sobressai a da agroindústria da soja (Coy, 1991; Bernardes, 1996). Outra ainda é a do entorno das áreas metropolitanas (Belém, São Luís, Manaus).

As redes sociais que emergem da concentração de grupos de imigrantes com a mesma identidade cultural é outro fator a ser considerado na constituição de “regiões urbanas”. As duas principais correntes migratórias para a Amazônia, no período pós-1960, se originaram nos estados do Nordeste e do Sul do Brasil. Os hábitos, a alimentação, a composição étnica, a filiação religiosa, as conexões políticas, o grau de escolaridade e de expectativas de qualidade de vida, a familiaridade com o modo de vida urbano formam um conjunto de fatores que distinguem ambas as correntes. Além das diferenças culturais, o conhecimento dos mecanismos de acesso ao crédito e ao apoio técnico (maior entre os imigrantes do Centro-Sul do país) resulta em *assimetrias de informação* (Powell, 1991), com forte impacto sobre o desenvolvimento das regiões urbanas.

No interior dessas regiões, a hierarquia urbana reproduz, à maneira dos fractais, a estrutura do sistema de povoamento amazônico, com diferenças marcantes entre a maior cidade e as outras aglomerações.

Figura 4 - Amazônia Brasileira: urbanização (1996)



A importância do emprego público no mercado formal de trabalho

O programa RAIS do Ministério do Trabalho contabiliza anualmente para cada município brasileiro o número de empregados com carteira assinada segundo o setor/função da economia local. Como a maior parte dos setores identificados é

claramente de tipo urbano (construção civil, comércio, instituições financeiras, hotelaria, administração pública), os dados oferecem um panorama do grau de diversidade funcional das cidades além do número de pessoas empregadas por setor. Para a região amazônica, o peso relativo do setor público como principal empregador no mercado formal de trabalho é significativo nos dois extremos da hierarquia urbana (Tabela 1).

Tabela 1 - Mercado formal de trabalho: o peso do emprego público por tamanho urbano - 1996

Tamanho urbano (em 1.000 hab.)	Acre		Amapá		Amazonas		Mato Grosso		Pará		Rondônia		Roraima	
	*	**	*	**	*	**	*	**	*	**	*	**	*	**
< 25	19	15	13	7	55	46	84	23	106	53	30	25	7	3
25 – 50	1	1	0	0	5	4	7	0	12	3	7	0	0	0
50 – 100	0	0	1	0	0	0	1	1	6	2	2	0	0	0
100 – 500	1	1	1	1	0	0	3	1	3	0	1	1	1	1
> 500	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0

* Número de cidades

** Número de cidades onde o setor público é o maior empregador

Fonte: Ministério do Trabalho, RAIS (1996)

Essa condição é encontrada em 55% dos municípios com cidades de menos de 25.000 habitantes. As diferenças entre os estados não são significativas, exceto no caso do Estado de Mato Grosso, em que o menor número de municípios nessa situação pode ser tomado como um indicador do dinamismo da economia regional. Os municípios com cidades de mais de 100.000 habitantes incluem evidentemente as capitais dos estados. Apesar da importância relativa da função industrial e comercial nas capitais, o setor público permanece como o maior empregador. Em Belém, esse setor emprega

duas vezes mais do que a soma dos empregados formais no comércio e na indústria. Até o início da década de 1990, Manaus se afastava desse padrão, em que o setor industrial empregava mais do que o setor público. A instabilidade provocada pela sucessão de reformas econômicas e pelas mudanças técnicas voltadas para a redução da mão-de-obra empregada na indústria reverteu o quadro. A recente desvalorização da moeda talvez incentive um novo ciclo de instalação de unidades industriais na zona franca e, com ele, o aumento do emprego industrial.

O predomínio do trabalho informal nas menores cidades

Ao contrário das suposições correntes que postulam uma maior proporção de empregados no mercado de trabalho informal nas maiores cidades, os dados da Tabela 2 apontam para a proporção relativamente menor do emprego informal nas maiores cidades e para a maior probabilidade de a população economicamente ativa estar empregada no mercado informal quanto menor for a cidade. De fato, uma das principais características do "capitalismo fundo de quintal", tanto em áreas urbanas como rurais, é a fuga de obrigações trabalhis-

tas. Fatores como o maior controle sobre a aplicação da legislação de trabalho, a mais intensa competição por mão-de-obra qualificada e o peso do emprego público nas maiores cidades podem explicar o fato.

Por outro lado, pequenas cidades como Oriximiná e Parauapebas (Pará) se diferenciam do padrão dominante, apresentando uma proporção relativamente maior de empregados no setor formal. Como em ambas as localidades estão situadas grandes empresas mineadoras, é razoável supor que a necessidade de reter mão-de-obra qualificada tenha um papel importante na explicação dessa discrepância.

Tabela 2 - População ocupada, mercado de trabalho e tamanho urbano em cidades selecionadas da Amazônia - 1996

Município / Cidade	População total	Pop. ocupada ¹ / Pop. total (*100)	Pop. urbana total	Pop. urbana empregada		
				Total	Mercado formal ² (%)	Mercado informal ³ (%)
Manaus	1.157.357	29	1.150.193	338.956	65	35
Belém	1.144.312	37	851.705	298.739	87	13
Cuiabá	433.355	37	426.903	156.312	75	25
Porto Velho	294.334	36	238.421	87.573	89	11
Boa Vista	165.518	34	150.442	42.369	49	51
Marabá	150.095	26	123.378	32.782	18	82
Araguaina	105.019	36	98.546	31.958	20	80
Ji-Paraná	95.356	37	80.783	28.805	32	68
Cáceres	73.596	35	59.505	18.622	25	75
Altamira	78.782	32	54.235	17.188	14	86
Sinop	54.306	32	46.489	15.285	49	51
Parauapebas	74.702	23	45.649	8.452	79	21
Itacoatiara	64.937	25	43.346	10.901	39	61
Pontes e Lacerda	40.768	33	26.869	8.951	11	89
Oriximiná	41.999	31	23.540	5.639	51	49
Eirunepe	25.776	15	15.420	2.312	26	74
S. Félix do Araguaia	10.862	44	6.057	2.048	17	83

(1) Estimativa da população ativa ocupada sobre dados de 1991, IBGE.

(2) Fonte: Ministério do Trabalho, RAIS, 1996.

(3) Estimativa do mercado de trabalho informal sobre dados de 1991, IBGE.

Novos municípios e a contra-tendência da "ruralização"

Na primeira metade da década de 1980, ainda no governo militar, e especificamente na região amazônica, novos municípios foram criados para atender à demanda reprimida da década anterior, quando o sistema de povoamento havia produzido numerosas aglomerações urbanas que não eram consideradas cidades por não serem sedes municipais. Depois que a Constituição Federal de 1988 retirou do governo federal e devolveu aos estados locais a prerrogativa de conceder autonomia municipal, o aumento do número de municípios foi explosivo: 138 no período 1980/1991 e 151 entre 1991 e 1996. Ainda assim, se for observada a dimensão continental da Amazônia Legal, onde existem municípios do tamanho de muitos estados nacionais (Itaituba no Pará tem 165.578 km² e densidade demográfica menor do que 1 habitante/km²), o aumento do número de municípios permanece irrisório.

Uma parcela considerável dos novos municípios está situada nas incipientes "regiões urbanas", ou seja, nas áreas que apresentam a maior densidade de povoamento. Contudo, a comparação entre os dados relativos aos municípios criados no período 1980/91 e no período 1991/1996 mostra que o aumento do número de municípios na década de 1990 está associado a um processo mais de "ruralização" do que de urbanização da população, no sentido mais restrito de aumento da população residente urbana. Enquanto no primeiro período

(1980/91) os novos municípios somavam uma população urbana maior do que a rural, ou seja, a maior parte da população municipal estava concentrada na cidade-sede, nos municípios criados mais recentemente a população rural é quase o dobro da população urbana. A comparação entre os municípios criados na década de 1980 e os criados na primeira metade da década de 1990 mostra o decréscimo da proporção de novos municípios com predomínio da população urbana: no Pará, a proporção caiu de 33% para 17%; no Estado de Tocantins, de 67% para 35%; e no Estado de Mato Grosso, de 46% para 23%.

Embora não caiba aqui a análise da estrutura agrária amazônica, podemos avançar a hipótese de que essa tendência recente de "ruralização" pode estar relacionada a fatores diversos. Um deles é a possibilidade de que esteja ocorrendo em determinadas regiões um novo "ciclo" de expansão do regime de parceria (em que as famílias dos parceiros residem na propriedade rural durante o período contratado, que pode variar de 1 a 3 anos na mesma propriedade). Outro fator, que pode estar ou não associado ao anterior, é a formação de novas propriedades rurais (por compra ou assentamento) ou a reconversão produtiva de fazendas já implantadas.

A tendência recente de "ruralização" não representa, a nosso ver, uma negação da tese da dominância da urbanização no sistema de povoamento. Como nexos e referencial do sistema de povoamento, a urbanização permanece domi-

nante, a despeito da mudança na *localização* da população. Quer dizer, a urbanização apresenta um desenvolvimento *intensivo* nas cidades e *extensivo* no território. A população localizada na área rural não está dissociada do sistema de povoamento de base urbana, seja do ponto de vista político (articulação institucional), econômico (articulação com mercado e serviços de apoio técnico) e cultural (expectativas referenciadas ao modo de vida urbano).

Formas de organização em rede: circuitos legais e ilegais

São os pressupostos de troca, de comunicação e de interdependência entre as aglomerações que fundamentam os conceitos de sistema de povoamento e de rede urbana. Na região amazônica esses pressupostos merecem alguma qualificação.

Se considerarmos o conjunto regional, desde os centros elementares até as cidades-primazes, a conectividade viária entre as aglomerações urbanas é muito baixa, exceto nas "regiões urbanas" identificadas. A rede de estradas é ainda incipiente e muitas das que existem não operam na estação de pluviosidade mais forte (verão). Mesmo no caso das redes de telecomunicações, a conexão

e os fluxos são mais intensos entre as grandes cidades e entre elas e o sul do país do que entre cada cidade e seu entorno (ver Machado, 1995). Dados sobre o tráfego telefônico mostram que a maior parte das chamadas interurbanas é para fora da região, seguida pelas chamadas locais; as ligações internacionais são inexpressivas (Embratel, 1996)⁴.

A rede urbana, no entanto, é um caso particular da *forma de organização em rede*. Desde firmas, entidades religiosas, movimentos dos "sem-terra", organizações não-governamentais, imigrantes, até contrabandistas e traficantes de droga, cada vez mais grupos adotam a forma de organização em rede na região amazônica, por mais distintas que sejam as motivações.

Um dos principais efeitos da forma de organização em rede é restringir a expansão de processos espaciais centrípetos, ou seja, os processos que favorecem a centralidade de determinados núcleos e a disposição hierárquica do conjunto de núcleos. Estruturas *heterárquicas* emergem quando interações entre aglomerações independentes, cada uma com finalidade distinta, geram uma forma de organização em que uma cidade não está subordinada a outra acima dela. A rede de telecomunicação tem sido um dos principais agentes de de-

⁴ Pode-se prever que no futuro próximo a adoção de novas tecnologias de comunicação alterará o quadro no sentido "um indivíduo=um nóculo de rede". Por exemplo, o número de telefones celulares por habitante em alguns dos estados menos conectados ao resto da região por rodovia, como o Amapá e Roraima, é de 2,05 (maior que no Rio de Janeiro) e 1,64 (maior que em Santa Catarina), respectivamente (Embratel, 1996).

envolvimento de estruturas urbanas híbridas, hierárquicas e heterárquicas, ao permitir que vilas e cidades pertencentes aos níveis inferiores da hierarquia urbana possam conectar-se com qualquer outro lugar, desde que este participe da rede.

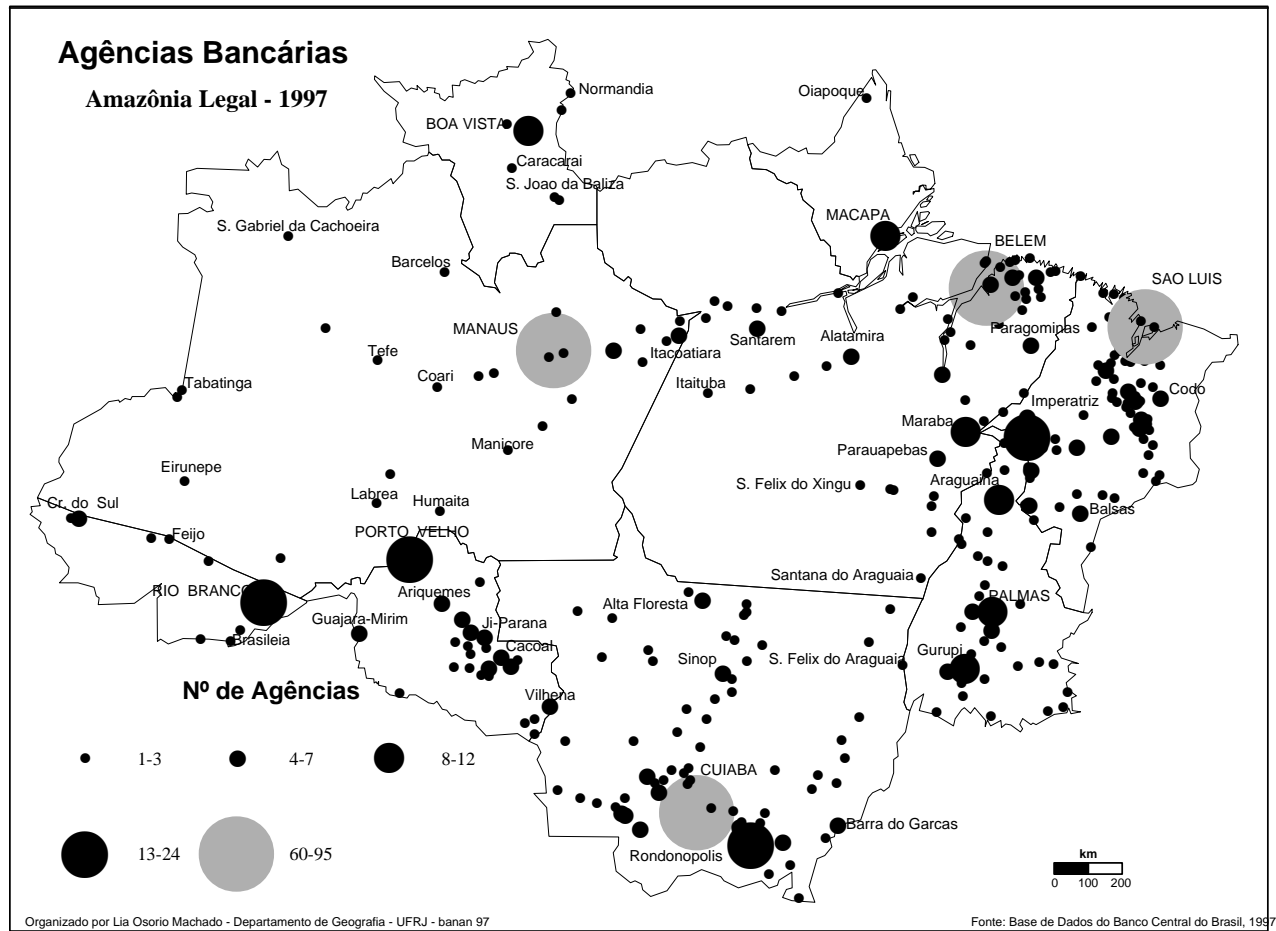
No Brasil, o setor bancário talvez seja o melhor exemplo da associação entre a forma de organização em rede adotado por firmas e empresas e o sistema de telecomunicações (Dias, 1995). Na Amazônia, o crescimento do número de agências bancárias foi significativo: de 98 para 1281 agências, entre 1961 e 1996. Inicialmente induzida pela ação do Estado (federal e local), responsável pela implantação de agências pioneiras, a ampliação da rede bancária mostra uma crescente participação dos bancos privados: de 33% para 58% entre 1961 e 1996, a maioria com sede em São Paulo (Souto, 1998).

Em princípio, a expansão do número de agências não é surpreendente, uma vez que ocorreram a urbanização

e a monetarização da economia regional (Figura 5a). No entanto, o período de maior crescimento foi a primeira metade da década de 1980 (de 634 em 1981 para 1277 agências em 1985) – em pleno apogeu da crise financeira brasileira e da retração das ações diretas do governo federal na região –, provavelmente porque a rede bancária foi usada pelas redes de lavagem de dinheiro ligadas à evasão fiscal, ao contrabando e ao tráfico internacional de drogas (Machado, 1998).

A Figura 5b mostra a disposição da rede de serviço de comunicação por satélite utilizada pela rede bancária, seus maiores clientes, para a transferência eletrônica de dinheiro entre as cidades amazônicas e o sul do país, nesse caso a metrópole de São Paulo. Embora aproveitando-se da rede instalada de cidades, a conexão entre organizações que operam via rede tende a ser independente da vida social local, com estratégias próprias, sem compromisso maior com a estrutura hierárquica urbana.

Figura 5a



Conclusões

1. O termo “Amazônia” é uma herança do século XIX, quando a valorização da borracha pelo mercado internacional levou à representação da área de ocorrência da floresta pluvial como *região natural*, unitária e homogênea. Embora já se soubesse naquela época da grande heterogeneidade da floresta, essa noção prevaleceu graças ao direcionamento exclusivo do olhar dos especuladores para a extração da borracha. Hoje essa representação não corresponde mais às condições concretas de ocupação.
2. A urbanização mostra o grau de complexidade dos processos que atuam sobre a evolução do sistema de povoamento regional. Não há uma única rede urbana, mas múltiplas redes urbanas locais, provavelmente induzidas pela segmentação do mercado de trabalho regional em *bacias* de mão-de-obra, que acompanham a polarização das atividades produtivas em certos subespaços regionais.
3. A teoria dos sistemas evolutivos complexos permite explicar a diversidade de padrões evolutivos de urbanização identificados na Amazônia brasileira, na medida em que interpreta essa diversidade como o produto de adaptações particulares ao “ambiente”. Embora existam determinações econômico-políticas gerais atuando sobre a urbanização, a evolução dos subsistemas urbanos regionais é igualmente dependente do destino particular de cada cidade.
4. Sem os planos diretivos, os subsídios e as ações diretas do governo federal, não haveria a “fronteira amazônica” como é conhecida hoje. Por outro lado, não se pode atribuir à ação do Estado-governo o processo *efetivo* de povoamento. Este é o produto de uma ordem espontânea, resultante das conexões entre as atividades⁵ do sistema de povoamento e a ação das instituições governamentais.
5. Se de um lado as interações internas ao sistema de povoamento tendem a reforçar a estrutura hierárquica urbana, inclusive com a permanência de uma estrutura urbana primaz, de outro, são limitadas pela dificuldade de comunicação ainda prevaletes na região. Contudo, a comunicação com o restante do país e com o exterior é relativamente mais fácil devido em grande parte ao poder das grandes empresas, públicas e privadas, que comandam as redes conectivas desde fora da região. A seleção dos lugares que integram essas redes é guiada muito mais pelas estratégias dessas organizações do que pela racionalidade da rede urbana implantada.

⁵ O termo “atividades” é definido aqui como movimentos de contração ou de expansão dos mercados, de comunicação/interação entre elementos do sistema, que levam à sua degradação ou ao aparecimento de processos de auto-organização.

Referências bibliográficas

- ALLEN, P. "Self-organization and evolution in urban systems". In: Crosby, R.(ed.) *Cities and regions as non-linear decision systems*, AAAS Selected Symposia, n. 77, p. 29-62, 1984.
- _____. "Evolutionary complex systems: Models of technology change". In: LEUDESORFF, L., VAN DER BESSELAAR, P. *Evolutionary economics and chaos theory*. N. York, 1994. p. 1-17.
- ALLEN, P., SANGLIER, M. "Urban evolution, self-organization and decision-making". *Environment and Planning A*, 13:167-83, 1981.
- ARAÚJO, R. M. de. *As cidades da Amazônia no Século XVIII*. Lisboa: FAUP Publicações, 1998.
- ARTHUR, W. B. "Positive Feedbacks in the Economy". *Scientific American*, v. 262(2), p. 92-99, 1990.
- BAER, M. *O rumo perdido. A crise fiscal e financeira do Estado brasileiro*. Rio de Janeiro, 1993.
- BECKER, B. *Geopolítica da Amazônia*. Rio de Janeiro, 1982.
- BECKER, B., MIRANDA, M., MACHADO, L. *Fronteira Amazônica. Questões sobre a gestão do Território*. Brasília, 1990.
- BERNARDES, J. "As estratégias do capital no complexo da soja". In: CASTRO, I., GOMES, P. C., CORRÊA, R. *Brasil. Questões atuais da reorganização do território*. Rio de Janeiro, 1996.
- CORREA, R. L. "A periodização da rede urbana da Amazônia". *Revista Brasileira de Geografia*, 49(3), 1987.
- COY, M. "Relações entre campo e cidade em áreas de colonização governamental e particular. Os exemplos de Rondônia e do Norte Matogrossense". *Actas Latinoamericanas de Varsovia*, n. 7, Warschau, p. 43-67, 1989.
- _____. "The frontier of North Mato Grosso between soybean production, timber extraction and gold mining. Incorporation and differentiation of new social spaces by private colonization and spontaneous processes". In: KLEINPENNING, J. (ed.) *The incorporative drive*, Saarbrücken, Fort Lauderdale, 1991.
- _____. "Pioneer front and urban development. Social and economic differentiation of pioneer towns in northern Mato Grosso (Brazil)". *Applied Geography and Development*, v. 39, p. 7-29, 1992.
- DIAS, L. C. *Réseaux d'information et réseaux urbains au Brésil*. Paris, 1995.

- HAYEK, F. von. "Spontaneous ('grown') order and organized ('made') order". In: THOMPSON, G. et al. (eds.) *Markets, Hierarchies & Networks*. London, 1991. p. 293-301.
- KOHLHEPP, G., SCHRADER, A. (eds.). *Homem e Natureza na Amazônia*. Tubingen, 1987.
- LANDES, D. S. *The wealth and poverty of nations. Why some are so rich and some so poor*. New York, 1998.
- LE COINTE, P. *L'Amazonie Brésilienne*, 2 v., Paris, 1922.
- MACHADO, L. "A Amazônia brasileira como exemplo de uma combinação geoestratégica e cronoestratégica". *Tübinger Geographische Studien*, 95:189-204, 1987.
- _____. "Mitos e Realidades da Amazônia brasileira no contexto geopolítico internacional (1550-1912)". Barcelona, 1989. Tese (Doutoramento) – Universidade de Barcelona.
- _____. "Sistemas 'longe do equilíbrio' e reestruturação espacial na Amazônia". *Cadernos IPPUR/UFRJ*, 14:83-106, 1995.
- _____. "Les mouvements d'argent et le trafic de drogue en Amazonie brésilienne". *Autrepart. Cahiers des Sciences Humaines*, NS n. 8: p. 141-158, 1998.
- MAHAR, D. *Government policies and deforestation in Brazil's Amazon region*. Washington, 1989.
- MORRIS, A. "Sociedad, economía y estructura geográfica en Iberoamérica". *Geocrítica* 16, Barcelona, 1978.
- OLIVEIRA, I. E. *Desejo e desenho na Amazônia urbana*. Rio de Janeiro, 1992. Dissertação (Mestrado) – PPGG/UFRJ.
- POWELL, W. "Neither market nor hierarchy: network forms of organization". In: THOMPSON, G. et al (eds.) *Markets, hierarchies & Networks*. London, p. 265-276, 1991.
- PUMAIN, D. "An implicit large territorial-technical system: settlement systems". *Flux*, 21:11-20, 1995.
- ROCHEFORT, M. "A organização urbana da Amazônia brasileira". *Boletim Carioca de Geografia*, 12:15-29, 1959.
- SANTOS, M. *Geografía y economías urbanas en los países subdesarrollados*. Barcelona, 1973.
- _____. *O espaço dividido*. Rio de Janeiro, 1979.
- _____. *A urbanização brasileira*. São Paulo, 1993.
- _____. *A natureza do espaço. Técnica e tempo. Razão e emoção*. São Paulo, 1996.
- SILVA, S. S. *Valor e renda da terra. O movimento do capital no campo*. São Paulo, 1981.

SOUTO, E. "A rede bancária na Amazônia 1961-1995". Rio de Janeiro, 1998. Estudo Monográfico – Departamento de Geografia/UFRJ.

SUDAM. *A colonização na Amazônia*. Belém, 1976a.

_____. *Plano de Desenvolvimento Urbano da Amazônia*, Belém. 1976b.

TAVARES, M. G. *O município no Pará*. Rio de Janeiro, 1992. Dissertação (Mestrado) – PPGG/UFRJ.

VALENÇA, W. *A dimensão urbana dos impactos da hidrelétrica de Tucuruí*. Rio de Janeiro, 1991. Dissertação (Mestrado) – COPPE/UFRJ.

(Recebido para publicação em junho de 1999)

Lia Osorio Machado é professora do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro e pesquisadora do CNPq

Pesquisas

A Metáfora Cidade-Empresa no Planejamento Estratégico de Cidades

Fabricio Leal de Oliveira

A discussão em torno da inserção competitiva das cidades em um mundo globalizado vem acompanhada por um alteração significativa no vocabulário relacionado ao planejamento urbano. Nesse contexto, as metáforas e analogias próprias do discurso do planejamento estratégico de cidades se destacam pela grande potência que têm mostrado no sentido de imprimir novas direções ao pensamento e às experiências na gestão urbana.

Discutiremos aqui as questões que emergem desse novo repertório, assim como a sua relevância, a partir da exploração de significados que surgem da afirmação contemporânea da metáfora cidade-empresa.

Reconhecendo tanto a fertilidade da utilização da metáfora na produção do conhecimento quanto o seu potencial

pedagógico, desenvolvemos um exercício de tradução em que nos apropriamos de discussões realizadas em outros campos do conhecimento e as transferimos para a discussão específica do planejamento e gestão das cidades. Assim, a utilização da metáfora no discurso econômico discutida por Klamer, McCloskey, Cohen e outros e os critérios de legitimação do saber presentes na contemporaneidade analisados por Lyotard (1989) serão as principais referências que permitirão analisar algumas implicações da transferência do modelo de gestão empresarial para a gestão urbana.

Neste percurso, identificaremos inicialmente o que entendemos por metáfora e por planejamento estratégico, buscando a seguir discutir o caráter (constitutivo, heurístico, pedagógico, retórico) da metáfora em questão, explorando tanto a literatura específica quanto aspec-

tos observados nas gestões das cidades do Rio de Janeiro e de Barcelona.

Embora a *expressão* cidade-empresa não possa ser relacionada como típica do repertório do planejamento estraté-

gico de cidades, a *metáfora* cidade-empresa informa e torna possível o desenvolvimento de modelos e as práticas que, partindo da gestão empresarial, tanto têm transformado a gestão urbana contemporânea.

Metáfora¹

Para Arjo Klamer e Thomas Leonard (1994), uma discussão sobre metáfora partiria geralmente de Aristóteles, para quem produzir uma metáfora é, basicamente, dar a uma coisa um nome que a ela não pertence (apud Klamer & Leonard, 1994). A definição utilizada pelos autores (seguindo I. A. Richard e Max Black) na discussão sobre o uso da metáfora no discurso econômico, entretanto, é mais apropriada para o nosso caso: metáfora é um processo da linguagem em que os atributos de um objeto (questão subsidiária) são transferidos para outro (questão principal) e em que essas duas questões interagem para criar um novo significado. Na metáfora, caracteristicamente, a questão subsidiária procederia de um outro domínio que não tem em princípio nada a ver com o domínio da questão principal.

Horenstein (1998), ao discutir as metáforas nas ciências sociais, também

recupera da análise de Black seis características desse enfoque interativo da metáfora: "a) o enunciado metafórico engloba uma questão principal e outra subsidiária; b) estas questões devem abordar-se como sistema de coisas, mais do que como coisas; c) na metáfora se dá uma aplicação à questão principal de 'implicações acompanhantes' próprias da questão subsidiária; d) as citadas aplicações podem ser tópicos ou divergentes; e) a metáfora seleciona, suprime, estrutura aspectos próprios da questão principal; f) se produz um deslocamento de significado"².

Ao mesmo tempo, o ponto da metáfora seria precisamente que ela não é entendida literalmente. Quase sempre existiria uma distinção entre os atributos da questão subsidiária e os da questão principal que, embora relacionáveis no enunciado em questão, tornaria evidente a intenção de se propor uma metá-

¹ No Dicionário da Língua Portuguesa de Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, metáfora é definida como um "Tropo [emprego de palavra ou expressão em sentido figurado] que consiste na transferência de uma palavra para um âmbito semântico que não é o do objeto que ela designa, e que se fundamenta numa relação de semelhança entre o sentido próprio e o figurado".

² Horenstein, Norma S. "Metaforas en ciencias sociales: un analisis desde la perspectiva estructuralista". In: *Episteme*, v. 3, n. 6, Porto Alegre: ILEA/UFGRS, p. 191, 1998.

fora. Assim o seria tanto para Black, para quem “na metáfora há uma suspensão voluntária de descrença ontológica e que propõe um ‘modo peculiar de penetração intelectual’”, quanto para Turbayne, para quem o emprego da metáfora implicaria na consciência da dualidade de sentido³.

Klamer & Leonard, entretanto, relacionam à visão tradicional de metáfora, que a entenderia como um desvio do significado da linguagem literal, a observação de que toda a linguagem é metafórica e que, portanto, toda a nossa fala sobre o mundo assim o é.

Essa é uma das questões tratadas por Castoriadis quando se interroga sobre o sentido próprio das palavras e a possibilidade de uma linguagem literal:

“O que é uma ‘figura do discurso’, um tropo, e o que é o sentido próprio? O que se denominou desde a antiguidade tropos são somente os tropos particulares ou tropos em segundo grau. Toda expressão é essencialmente trópica. Uma palavra, mesmo quando utilizada em seu pretenso ‘sentido próprio’, ou com sua ‘signifi-

cação cardinal’, ainda é utilizada em sentido trópico. Não existe o ‘sentido próprio’; existe somente – mas sempre e ineliminavelmente, e nas metáforas ou alegorias mais sutis ou mais desordenadas – referência identitária, ponto de uma rede de referências identitárias, ele próprio preso no magma de significações e referido ao magma daquilo que é. Existe alguma atribuição que não seja metonímica?”⁴

É fundamental para a nossa questão uma abordagem que opõe, de um lado, a utilização da metáfora como limitada à sua aplicação prática – sem maiores conseqüências além das restritas ao objetivo que motivou a sua enunciação – e, de outro, a indiscernibilidade entre literalidade e metáfora. É a partir desse encontro entre um caráter meramente instrumental (quase banal) da metáfora e o seu potencial cognitivo que a discussão de Klamer e Leonard estimula uma investigação do planejamento estratégico de cidades tendo como foco o potencial de interferência que a transferência dos atributos da empresa para a cidade pode assumir na criação de representações sociais e nas relações de poder na cidade.

Metáforas

Prosseguindo, trazemos para a discussão a classificação dos tipos de metáfora utilizada por Klamer e Leonard (acrescen-

tando também algumas definições de Cohen, 1993, e de McCloskey, 1994), segundo o seu desempenho de funções

³ Em Horenstein, *op. cit.*, p. 190-191.

⁴ Castoriadis, C. *A instituição imaginária da sociedade*. Paz e Terra: Rio de Janeiro, 1982. p. 393.

e papéis específicos, tal como aparecem no discurso econômico. Essa “transferência” de campos disciplinares específicos para o nosso tema é recorrente numa área transdisciplinar como a do planejamento urbano e confirma, evidentemente-

te, a afirmação de que não podemos pensar sem as metáforas e de que a própria cognição é metafórica⁵: é exatamente por reconhecer o potencial e a importância dessa forma de pensamento que propomos o seu estudo específico.

Definições e tipos de metáfora segundo Klamer & Leonard e outros	
Metáfora constitutiva	É o esquema conceitual que utilizamos na caracterização de um mundo que é desconhecido ou desconhecível (a metáfora constitutiva gerará ou inspirará metáforas heurísticas).
Metáfora heurística	Funciona motivando uma investigação na questão principal a partir da justaposição dos atributos ou das relações da questão subsidiária. A metáfora heurística usualmente se desenvolverá em uma analogia ou modelo, como as metáforas “capital humano” ou “mercado de trabalho”
Metáfora científica	A metáfora descreveria melhor o processo pelo qual vimos a saber do mundo externo, tendo uma função cognitiva essencial para a ciência.
Metáfora pedagógica	Não se presta à elaboração sistemática como a metáfora heurística. Empregada apenas para clarificar aspectos mais difíceis de uma explanação.
Metáfora poética	Alteração deliberada da linguagem com o objetivo de provocar um efeito estético a partir do novo significado que emerge da utilização da metáfora. Não é projetada para elaboração analógica subsequente e tipicamente explora a instabilidade das conexões significantes entre as questões principal e subsidiária.
Metáfora retórica	Para Cohen, é uma analogia puramente metafórica. Trata-se da utilização de semelhanças entre fenômenos para adicionar uma nota pitoresca em uma análise de outra forma enfadonha.
Metáfora comum	Cohen ⁶ : literalmente impossível. Dispositivo retórico para atrair a atenção do leitor ou ouvinte como meio de legitimação. McCloskey ⁷ : na linguagem econômica, diz respeito à substitutibilidade.
Metonímia	Uma figura na qual o nome de um atributo é substituído pela coisa: “o Palácio de Buckingham negou as acusações”.
Sinédoce	Uma figura de linguagem que ocorre quando substituímos uma parte pelo todo ou vice-versa: “Todas as mãos ao deck” (uma classe de fala metonímica).
Símile	Uma metáfora que é trivialmente verdadeira: “Tempo é como dinheiro”.

⁵ Embora Klamer e Leonard recorram sempre a F. Nietzsche para tratar do caráter metafórico da cognição, discutir as questões apresentadas por Nietzsche exigiria um aprofundamento muito além do escopo deste texto.

⁶ Cohen, B. “Analogy, Homology and Metaphor”. In: *History of Political Economy. Annual Supplement*, v. 5, 1993.

⁷ McCloskey, D. N. *Knowledge and persuasion in economics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

A relevância dessa classificação para o estudo do planejamento estratégico de cidades está exatamente no seu potencial heurístico, motivando as seguintes indagações:

- a) O que é observável no planejamento estratégico de cidades que, ao ser relacionado à classificação considerada, revela outros sentidos?
- b) Se admitirmos que as metáforas utilizadas no discurso do planejamento estratégico não são neutras em relação à representação social da cidade e da vida urbana, quais representações estariam sendo afirmadas, fortalecidas, negadas, enfraquecidas?
- c) Quais seriam as metáforas constitutivas que tornam possível a represen-

tação do planejamento estratégico de cidades como uma necessidade no mundo contemporâneo?

- d) Como entender as influências das metáforas utilizadas na literatura, na prática e no *marketing* do planejamento estratégico, no seu papel retórico, heurístico ou poético?
- e) Enfim, o que significa justapor na cidade os atributos da empresa e o que é possível auferir como resultado desta justaposição?

Com o objetivo de ensaiar respostas para algumas das questões acima, examinaremos a seguir o que diz a literatura que trata do planejamento estratégico de cidades.

O planejamento estratégico de cidades

Como resume William Siembieda (1994), o planejamento estratégico praticado no setor público é uma "variante do gerenciamento estratégico (*strategic management*), um processo conceitual iniciado na Harvard Business School nos anos 20"⁸. Esse processo, que formaria a base do pensamento e da ação estratégica de hoje em dia, estaria baseado na identificação das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças⁹ de uma empresa em relação ao seu ambiente de ação, assim como no processo de esta-

belecimento de uma estratégia diante dessas questões, segundo metas e objetivos definidos.

De maneira geral, na literatura do planejamento estratégico de cidades, esse "ambiente de ação" tem sua percepção marcada pela consciência de crise do modelo de produção e pela incerteza em relação ao futuro, bem como por um grupo forte de certezas, como a globalização da economia, a inevitabilidade da competição entre cidades e a

⁸ Siembieda, William J. *Adaptation and Application of Strategic Planning in the Public Sector*. Seminario de Gestión Urbana Estratégica II, Puerto Montt, Chile, p. 4, Novembro de 1994. Mimeo.

⁹ Modelo SWOT: Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats.

necessidade do estabelecimento de novas relações entre os setores público e privado. É desse ambiente que emerge como necessária a representação da adoção do planejamento estratégico de empresas no setor público.

De acordo com David Harvey (1996), o amplo consenso entre os governos locais de diferentes orientações políticas de que as cidades devem ter uma gestão empresarial teria se firmado definitivamente no início da década de 80. Essa mudança na administração pública seria relacionada à recessão de 1973 e à desindustrialização, desemprego e crise fiscal, aos quais Harvey acrescenta uma forte onda de neoconservadorismo, em que os investimentos tomariam “cada vez mais a forma de uma negociação entre o capital financeiro internacional e os poderes locais, os quais fazem o melhor possível para maximizar a atratividade local para o desenvolvimento capitalista”¹⁰.

Como a crise fiscal obrigaria as cidades a adotar uma gestão em que o Estado é mais um promotor do que um administrador, caberia à gestão urbana local articular os capitalistas individuais em torno de projetos e programas que visassem ao desenvolvimento urbano (geralmente econômico). As cidades seriam forçadas a uma postura mais agressiva na competição por recursos e empregos, e as formas tradicionais de planejamento, como o planejamento compreensivo e o planejamento norma-

tivo, não seriam capazes de contribuir para o enfrentamento da crise fiscal e da nova mobilidade do capital.

Essa tendência de renovação da gestão local, chamada de empreendedorismo competitivo, empresariamento urbano, urbanismo de resultados ou outro rótulo que identifique uma gestão em que uma variante de algum modelo de planejamento estratégico de empresas é traduzido e adaptado para a administração pública, costuma enfatizar um “novo papel” das cidades (“protagonistas” da nossa época, segundo Jordi Borja e Manuel de Forn, 1996) e a competição interurbana, qualificada não exatamente como necessária, antes como inevitável para a sobrevivência das grandes cidades.

Essa representação da cidade contemporânea trouxe a literatura de administração de empresas para o centro da discussão da questão urbana, provocando uma revisão de conceitos e uma alteração nas práticas dos planejadores operacionais. Se, por um lado, a emergência de “gerentes urbanos” especialistas na aplicação de metodologias de planejamento estratégico empresarial traduzidas para as cidades possa ter tido a oposição de alguns planejadores que recusavam os novos métodos, por outro, o planejamento estratégico parece ter reavivado o planejamento urbano. Criticado seja pela imposição autoritária de modelos abrangentes seja em nome da liberdade de manifestação

¹⁰ Harvey, David. “Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio”. In: *Espaço e Debates*, ano XVI, n. 39, p. 50, 1996.

da eficiência do mercado, o planejamento urbano é recuperado com uma nova roupagem e torna-se pragmático e “realista”.

De fato, Harvey já argumentava em 1985¹¹ que é no curso da crise que ocorrem mudanças importantes no conhecimento do planejador urbano e quando se apresentam oportunidades de legitimação do seu papel, que se justificaria pela habilidade de identificar riscos e de intervir para restaurar um “equilíbrio” capaz de perpetuar a ordem e manter as condições e requisitos para a acumulação de capital.

Formalização e orientação para a ação

Para Henry Mintzberg (1994), cuja posição é ao mesmo tempo crítica e cética em relação ao planejamento estratégico em empresas, haveria um problema lógico na própria expressão “planejamento estratégico”: a formalização seria a essência do planejamento, e a geração da estratégia não poderia ser formalizada, pois constituiria um processo essencialmente criativo e intuitivo.

Em uma outra posição, radicalmente oposta, Mariann Jelinek definiu planejamento estratégico empresarial como a programação (“institucionalização”) do processo de formação da estratégia pelo uso de sistemas formais. Consistiria em uma série de passos articulados – em que cada um se realizaria tal como fora

especificado –, que produziriam as estratégias integradas¹².

Já a ênfase de John Bryson (1988) na “orientação para a ação” como característica essencial do planejamento estratégico se tornará recorrente no discurso do planejamento urbano contemporâneo. Para Bryson, o planejamento estratégico é um esforço disciplinado para produzir decisões e ações que modelam, guiam e qualificam o que uma organização (ou entidade) será, o que ela fará e por que o fará. É um sistema de planejamento abrangente, racional e formalizado que funde planejamento e tomada de decisões, sendo muito mais orientado para a ação do que o planejamento de longo alcance. Assim, somente uma organização que tenha uma missão, objetivos e metas claros, autoridade centralizada, indicadores transparentes de *performance* e informação sobre a *performance* real disponível a custo razoável, poderá implantar com sucesso um sistema de planejamento estratégico.

Muito embora a tradução do planejamento estratégico de empresas para as administrações municipais implique em mudanças importantes na metodologia e no conteúdo do plano, quase todos os autores que discutem o planejamento estratégico de cidades trabalham com significados de estratégia e de planejamento em que a compatibilidade entre os dois termos é possível. A formalização dá pouca margem à intuição, e a norma de legitimação do plano

¹¹ Harvey, D. *The Urbanization of capital*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1985.

¹² Mintzberg, Henry. *The rise and fall of strategic planning*. Toronto: The Free Press, 1994.

costuma ser muito mais a existência de um consenso em torno de objetivos e ações do que a coerência lógica ou a criatividade do plano estratégico.

O próprio Mintzberg, em parceria com Jørgensen¹³, discutiu a possibilidade de uma administração pública "planejar" a incorporação de estratégias emergentes¹⁴ em um processo contínuo de aprendizado. Segundo os autores, aliás, as organizações frequentemente perseguem estratégias tipo guarda-chuva, em que apenas as linhas gerais são deliberadas.

Um maior compromisso com a execução do plano também é considerado por Kaufman & Jacobs (1996) como uma especificidade do planejamento estratégico. Para eles, o planejamento estratégico empresarial no setor público seria uma técnica para desenvolver um programa de ação baseado na cooperação público-privada. Mais orientado para ações, resultados e implementação do que o planejamento público tradicional (o planejamento compreensivo de longo prazo ou *master planning*), o planejamento estratégico empresarial adotado no setor público traria como contribuição fundamental a ênfase na avaliação das forças e fraquezas internas (da organização/administração pública) em um contexto de oportunidades e ameaças, encorajando a organização/administração pública a explorar o meio

ambiente e a olhar além de si mesma no espaço e no tempo.

Essa abordagem do planejamento estratégico como uma técnica é também a de Suzana Moura (1997), para quem o planejamento estratégico de cidades é uma técnica específica de análise e projeção conjugada com processos políticos de consulta e negociação. Utilizando práticas da gestão empresarial, o plano estratégico de cidades seria baseado na promoção da cidade, na cooperação público-privada e na formação de consensos. De fato, a "formação de consensos" (ou a utilização do termo *consenso*) para justificar ações e investimentos no espaço urbano típicos da pauta da integração competitiva vem substituir a busca de um "equilíbrio harmonioso possível", expressão presente no discurso do planejamento urbano operacional da década de 1970 (Harvey, 1985).

Já para o chileno Carlos Matus (1989), o planejamento estratégico é um planejamento para situações de conflito e poder dividido, em que o plano de um é "um produto criativo de um juízo estratégico e o plano do outro é um processo criativo e imaginativo que não segue leis". O planejamento (definido como cálculo que precede e preside a ação, ou como mediação entre conhecimento e ação) considera os outros atores envolvidos e a imprevisibilidade das suas ações, assim como considera dife-

¹³ Mintzberg, H. & Jørgensen, J. "Una estrategia emergente para la política pública". In: *Gestión y Política Pública*, v. IV, n. 1, México, 1995.

¹⁴ Para Mintzberg (1994; 1995), estratégia é um plano (estratégia pretendida) mas é também um padrão, uma consistência no comportamento durante o tempo (estratégia emergente).

rentes horizontes de tempo, correspondentes aos objetivos e temporalidades diferentes de cada plano.

O planejamento estratégico "situacional"¹⁵ de Matus distingue a relação sistêmica causa-efeito (que seria própria dos sistemas naturais) da relação iniciativa-resposta (mais pertinente à relação interativa entre atores sociais). Muito embora essa distinção feita entre a especificidade das relações dos sistemas naturais e a especificidade das relações sociais já seja em si discutível, o que interessa é a ênfase na relação iniciativa-resposta que revela a imprevisibilidade inevitável inerente ao seu conceito de planejamento estratégico. O binômio formalização e orientação para a ação encontra aqui uma formulação clara: o planejamento estratégico de Matus é estruturado em problemas e oportunidades e em uma matriz de problemas e módulos recursivos, a serviço das necessidades de articulação do plano (um jogo cujo objetivo é derrotar ou conquistar o oponente) com o orçamento por programas.

Os catalães

No Brasil, as definições de plano, planejamento estratégico e projeto de cidade

mais propagadas são as difundidas através dos textos e ações de consultores internacionais catalães como Jordi Borja e Manuel de Forn i Foxà, que participaram da elaboração dos planos estratégicos de Barcelona e do Rio de Janeiro (PECRJ), e que atuam como consultores de uma série de municipalidades no Brasil e na América Latina.

Tal como em Bryson (1988) e outros, o compromisso com os resultados do plano é aqui um dos principais fundamentos da metodologia catalã, a qual dependeria da participação "...ativa dos agentes tanto na elaboração e definição de estratégias, quanto no compromisso, financiamento e execução das ações"¹⁶. Para Jordi Borja (1996), "Plano Estratégico é a definição de um projeto de cidade que unifique diagnósticos, concretize atuações públicas e privadas e estabeleça um quadro coerente de mobilização e de cooperação dos atores sociais urbanos"¹⁷.

Os conflitos entre os diversos atores e entre as classes sociais ou são minimizados ou tidos como contornáveis, pelo menos no que diz respeito aos objetivos "comuns" em relação ao ambiente externo (as outras cidades em competição e as exigências da economia globalizada).

¹⁵ Por situacional entende-se que para cada ator social a realidade em que vive é uma situação diferente e que existem vários planos sendo executados ao mesmo tempo com objetivos e temporalidades diferentes.

¹⁶ Forn i Foxà, M. *Barcelona: Estratégias de Transformación Económica*. Seminário Estratégias Urbanas Rio Barcelona, Rio de Janeiro, mai. 1993, p. 7. Mimeo.

¹⁷ Borja, J. "As Cidades e o Planejamento Estratégico: uma reflexão europeia e latino-americana". In: Fischer, Tânia. (org.) *Gestão contemporânea. Cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1996. p. 98.

A necessidade de vencer a competição com as outras cidades exigiria do Estado (sempre o poder local) uma posição "realista": dadas a crise fiscal e a nova mobilidade dos capitais, não haveria como atrair os capitais e os empregos necessários para o desenvolvimento desejado, senão contemplando os interesses dos capitais comprometidos com a cidade.

Embora Borja e Forn ressaltem em seus textos e palestras que o consenso dos cidadãos em torno do projeto de cidade não é possível em qualquer situação¹⁸, a obtenção do consenso é considerada atingível em função de fatores como "capacidade de liderança" ou "carisma" dos administradores da cidade (em geral os prefeitos) ou ainda em função da aplicação da metodologia adequada. A "mobilização interna" em torno do Plano não é orientada por uma lógica de processo, em que os objetivos são redefinidos a partir da interação entre os atores sociais: a discussão e a definição dos meios e objetivos obedecem às regras exigidas por uma "realidade" ex-

terna dada, na qual a reestruturação produtiva e a globalização da economia obrigam a que todos os meios sejam utilizados para garantir a inserção eficaz da cidade na economia global. O paradigma da *integração* exigiria o abandono das estratégias de *transformação/emancipação* e a substituição da noção de "vetor de mudança" pela noção de "resultado prático". Assim, a subordinação do debate à *performance* eficaz da administração pública em termos de efetiva integração competitiva esvazia a dimensão política do Estado, subsumindo as demandas sociais na esfera técnica.

Essas primeiras e preliminares observações a respeito da adoção da gestão empresarial no setor público podem ser mais bem analisadas quando, em vez de nos fixarmos na prática da gestão empresarial, procurarmos compreender algumas possibilidades de significado que surgem da interação entre os significados de empresa e de cidade. Para isso, examinaremos a utilização direta e indireta da metáfora cidade-empresa no discurso do planejamento estratégico de cidades.

¹⁸ "Sólo la implicación de todos los actores supone una cierta garantía de cumplimiento de un plan que se define obligatoriamente como proactivo. La implicación de sólo una parte de los actores, probablemente los más avanzados, puede desarrollar un efecto perverso: Impulsar las acciones que ya se desarrollaban normalmente, bendiciéndolas y dándoles la legitimidad que supone el sombrero del Plan y, por el contrario, el mismo sombrero, en la medida que prescriben las necesidades, puede actuar de disminuidor de presión sobre aquellos aspectos urbanos e sociales más conflictivos. Como resultado, si el Plan no tiene una implicación completa y un seguimiento integral, puede ayudar a desequilibrar, impulsando unas acciones y ayudando a olvidar otras, en vez de la teórica función opuesta que pretende un desarrollo equilibrado de todos los sectores y especialmente de la convivencia ciudadana ligada a la vida cotidiana de los habitantes." (Forn, M., *op. cit.*, p. 10.)

A metáfora cidade-empresa

"Performatividade"¹⁹ no mundo globalizado: pragmatismo e "realismo" na gestão das cidades

A presença da metáfora cidade-empresa no discurso do planejamento urbano em lugar das metáforas do início do século ("cidade-corpo/organismo" e "cidade-máquina") remete a um questionamento acerca da metáfora constitutiva que tornou possível a sua geração e aceitação social.

Propomos que partamos de Lyotard (1989) e da sua interpretação sobre uma versão da sociedade em que o critério de legitimação do saber não releva nem a emancipação do homem, nem a especulação sobre o saber em si mesmo, sobre a própria condição humana. Quando se adota o "princípio da otimização das *performances*" como critério de legitimação, a pertinência não é "com o verdadeiro, nem o justo,..., mas o eficiente". Essa "versão tecnocrática" da sociedade, que entende que a verdadeira finalidade do sistema é a otimização da "performatividade", teria um paralelo com o liberalismo avançado, que é descrito por Lyotard como um "esforço ascético que é pedido às socie-

dades mais desenvolvidas para se tornarem competitivas... no contexto da retomada da guerra econômica a partir dos anos 60"²⁰.

Assim, a adoção do critério técnico e da eficácia imporia uma "legitimação pelo poder" que se realizaria através do "controle do contexto" (o ambiente externo): o "melhoramento das *performances* realizadas contra os parceiros" que constituem o contexto ("quer seja a 'natureza', quer os homens"). A narrativa de legitimação idealista ou humanista é abandonada pelo "estado **e/ou** a empresa" [grifo nosso]: "... no discurso dos capitalistas de hoje, a única situação merecedora de crédito é o aumento do poderio"²¹.

A transposição para a gestão empresarial das cidades das questões apresentadas por Lyotard encontra ressonância tanto na relação da cidade com o ambiente externo (as cidades e regiões rivais) quanto nas relações que conformam a cidade e nela se realizam. Se, por um lado, das cidades é exigido o mesmo esforço para se tornarem competitivas que das "sociedades mais desenvolvidas" citadas por Lyotard, por outro, a necessidade de maior controle

¹⁹ Segundo Lyotard (1989), "performatividade" de um sistema diz respeito à "eficiência mensurável numa relação *input/output*" (p. 28). Assim, "performatividade" é a relação global dos *inputs* (energia gasta) com os *outputs* (informações ou modificações obtidas): um "acto técnico é 'bom' quando realiza melhor e/ou quando gasta menos que outro" (p. 33-91).

²⁰ Lyotard, J. F. *A Condição Pós-moderna*. Lisboa: Editora Gradiva, 1989. p. 91.

²¹ *Ibid.*, p. 92.

do ambiente externo exigiria antes um controle interno que garantisse no mínimo uma coerência na *performance*.

Assim, o desenvolvimento da metáfora heurística cidade-empresa (que motiva uma investigação na cidade/ questão principal justapondo atributos e relações da empresa/ questão subsidiária) se relaciona diretamente com a adoção progressiva do modelo de planejamento estratégico das corporações nas cidades, onde a competitividade e a interação estratégica com o ambiente externo são características constitutivas. O pragmatismo e o "realismo" típicos das formas de gestão empresarial trazem uma nova ênfase para a gestão das cidades: o compromisso com a ação e com a execução do Plano (o melhor plano é aquele que pode ser executado) supera o compromisso com a transformação (o planejamento como um vetor de mudanças não garantidas pelo Plano).

Uma autoridade técnica se impõe através do argumento da eficácia: o responsável pela elaboração e implantação do Plano deveria idealmente ser um misto de técnico e de político, capaz de orquestrar consensos em torno de medidas específicas obrigatórias para as cidades que desejam inserir-se competitivamente no mundo globalizado.

Entretanto, comparar a cidade com a empresa para fins práticos (nos referimos aqui à possibilidade de desenvolvimento de analogias específicas e de produção de modelos de gestão supostamente apropriados para o ambiente competitivo) tem implicações no que se

refere à promoção de transformações nas relações de poder entre os atores sociais urbanos e à produção de novas representações da cidade não previstas.

Muito embora alguns autores apontem as adaptações necessárias para a sua tradução para o setor público, determinadas características da gestão empresarial podem ser identificadas sem alteração substancial em algumas práticas e/ou discursos sobre a cidade. Entre elas destacamos inicialmente 1) o aumento da flexibilidade e agilidade de decisão aumentando o poder e arbítrio do executivo municipal, 2) a participação na gestão e o direito à cidade proporcionais à capacidade de investimento dos cidadãos e 3) muito maior investimento na criação de condições para a produção e circulação do que na melhoria de condições de vida da população local.

A questão fundamental é que se a *pólis* é o lugar da democracia, o mesmo não se pode dizer da empresa, o lugar por excelência do despotismo do chefe ou, pelo menos, dos principais acionistas. O pretexto de dar mais poder ao chefe/ prefeito/líder carismático geralmente é justificado pela necessidade de flexibilidade na gestão, a fim de poder reagir com rapidez à competição e à evolução do ambiente externo. Essa agilidade e poder de decisão, entretanto, impõem metodologia e tempos rígidos definidos *a priori* segundo as "necessidades" da competição e da inserção no mundo globalizado.

Assim, liberdade de decisão e cronogramas rígidos podem significar, res-

pectivamente, diminuição do controle social sobre os atos da administração e inviabilização dos canais de participação, caracterizando uma submissão da política à *performance* eficaz e, portanto, à técnica.

Se na cidade democrática o governo local presta conta dos seus atos à população, na empresa o CEO presta contas aos acionistas segundo sua participação em cotas da empresa. Na cidade gerida como uma empresa, o direito à cidade é proporcional à capacidade de investimento do cidadão. A legislação urbanística e o programa de investimentos públicos podem ser alterados segundo as necessidades de aumento da atratividade da cidade para novos investimentos ou mesmo para viabilização de empreendimentos caso a caso, de acordo com os interesses dos investidores e com as devidas justificativas *ad hoc*.

Isso é bem claro na experiência da gestão 1993-1996²² no Rio de Janeiro e deveria ter a sua relevância investigada no caso de Barcelona. Muito embora os catalães envolvidos na gerência do Plano Estratégico de Barcelona divulguem o seu projeto de cidade como consensual entre os habitantes da cidade, segundo Moura (1997) a escolha inicial

dos atores locais privilegiava as associações empresariais e as instituições econômicas, públicas e privadas, incluindo apenas posteriormente as centrais sindicais. De fato, ao condicionar o Plano à viabilidade de execução (eficácia) e ao amarrar as ações a compromissos quanto ao seu financiamento e execução, a definição dos objetivos e das ações na vertente catalã (e carioca) passa a depender diretamente dos interesses dos agentes com capacidade de realização (leia-se investimento).

Esse pragmatismo legitimou, por exemplo, não só a incorporação *ad hoc* de projetos privados no Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, como a própria condução da elaboração do Plano, nascido de um compromisso entre a Associação Comercial, a Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN) e a Prefeitura, praticamente sem nenhuma participação da população²³. Essa parceria da Prefeitura com um segmento do empresariado local, além de incluir a legitimação de projetos da Prefeitura existentes e em andamento e de incorporar demandas fragmentadas ou organizadas em torno de projetos específicos (como os relacionados à candidatura do Rio às Olimpíadas em 2004), inaugurou uma convivência com

²² Gestão 1993-1996 na Cidade do Rio de Janeiro: Prefeito César Maia (PFL) e Secretário Municipal de Urbanismo Luis Paulo Conde (PFL).

²³ Em seu texto em parceria com Manuel Castells, posterior à conclusão do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (Castells & Borja, 1996), Borja cita a experiência carioca, mas omite o autoritarismo na elaboração do Plano. Enquanto Philip Kotler (Kotler, Haider & Rein, 1994), ao menos problematiza a viabilidade do planejamento estratégico em cidades sem consenso mínimo em torno de metas e objetivos, Borja deixa que seja entendida como bem-sucedida uma experiência que, se contou com a participação de uma parcela importante do empresariado local, não foi sequer acompanhada pela população.

o empresariado local que Vainer (1995) iria definir como “democracia direta da burguesia”²⁴.

O viés tecnocrata é mais visível nos diagnósticos e nas propostas, que se repetem cidade após cidade, todos, em tese, elaborados “respeitando as características locais”. Assim, por exemplo, a receita para as grandes cidades se tornarem atraentes e competitivas inclui a renovação das áreas centrais, a criação de novas centralidades e de espaços “qualificados”, a construção de infraestrutura para facilitar a passagem do modelo industrial para o terciário qualificado, a promoção da realização de conferências, feiras e grandes eventos, a modernização da infraestrutura de comunicações e das áreas empresariais, o investimento na construção da imagem da cidade, a realização de uma reforma política e administrativa radical a fim de superar a “dicotomia legislativo-executivo” e a separação “rígida entre os setores público e privado”, a criação de bancos, a promoção e a criação de empresas mistas e a recuperação das áreas portuárias (Borja & Castells, 1996; Ascher, 1994).

Por fim, se o contexto importa para o sentido metafórico, deve haver também uma disputa pelo seu sentido: é preciso afirmar a metáfora mundo globalizado para afirmar a metáfora cidade-empresa. O próprio significado de

globalização está em questão e é relevante para o desenvolvimento da metáfora em analogias específicas entre cidade e empresa que resultariam na geração de metodologias de elaboração de planos estratégicos.

Metáfora e literalidade

Uma questão fundamental em relação à metáfora, para Cohen, seria precisamente o fato de ela não ser entendida no seu significado literal, pois a metáfora seria freqüentemente uma ficção, uma atribuição de alguma propriedade a um objeto ou conceito ao qual ela não se aplica propriamente: todos sabem que a cidade não é uma empresa.

Já para Klamer e Leonard (novamente recorrendo a Nietzsche), a metáfora descreveria melhor o processo pelo qual nós vimos a saber do mundo externo: é a ferramenta cognitiva possível e essencial quando abordamos o desconhecido. Assim, toda a linguagem seria metafórica, e literal e figurativo não seriam esferas distintas, mas os limites de um *continuum* metafórico em que a “linguagem começa como metáfora e, apenas ‘depois de longo uso’, <endurece ou congela> como literalidade”²⁵.

Assim, o emprego da metáfora cidade-empresa poderia conduzir, com o tempo, à transformação da metáfora na representação social dominante de ci-

²⁴ Vainer, Carlos B. *Os Liberais Também Fazem Planejamento Urbano? Glosas ao “Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”*. II Semana IPPUR, Rio de Janeiro, 1995. Mimeo.

²⁵ “Language begins as metaphor and, only ‘after long usage’ <hardens or freezes> into literality” (Klamer e Leonard, *op. cit.*, p. 27).

dade: não mais *como se fosse* uma empresa, a cidade passaria a ser um *tipo* singular de empresa, com a transferência de determinados atributos e relações próprias da empresa, tais como a agilidade e o arbítrio na gestão e a participação nas decisões segundo a capacidade de investimento. Possivelmente um “tipo” de empresa, em que nem todos os seus habitantes/trabalhadores/acionistas seriam reconhecidos como aptos a colaborar na produção da cidade capaz de sobreviver e vencer os seus concorrentes. Esses cidadãos poderiam então ser considerados menos importantes e “inferiores” do que os outros que colaboram mais efetivamente para a “produtividade” da cidade e, portanto, menos merecedores de participar da gestão da cidade.

Entretanto, essa cidade que é pensada *como se fosse* uma empresa é pensada assim até que ponto? A cidade inteira é pensada como empresa ou essa relação é reservada apenas para os seus atributos, partes e relações onde faz sentido e onde há correspondência e ressonância da justaposição dos atributos da questão subsidiária? Se assim fosse, o que estaria de fora, o que não seria (ou não poderia ser) empresa? O que não seria empresa não seria a cidade, ou não seria a cidade administrável por meio do planejamento estratégico? Qual a percepção social desta metáfora? Ela é restrita ao meio operacional e acadêmico do planejamento urbano?

Essas perguntas estabelecem uma tensão entre cidade-empresa e a cidade-não empresa, que só poderia ser mais bem explicitada a partir da análise detalhada dos planos estratégicos de cidades elaborados com o perfil empresarial que examinamos aqui, o que está muito além do escopo deste texto. Contudo, a explicitação de possíveis cursos de investigação sobre o planejamento urbano e a gestão contemporânea das cidades é um dos nossos principais objetivos.

O desenvolvimento de analogias

Segundo Klamer e Leonard, uma metáfora se torna heurística quando estimula a construção de um sistema analógico, de um modelo que traça paralelos específicos entre os domínios dos objetos relacionados. Um modelo seria uma metáfora desenvolvida e sistematicamente elaborada.

Para Cohen, a analogia serviria “para fazer avançar o nosso entendimento referindo um fenômeno não inteiramente compreendido a um fenômeno análogo em alguma outra ciência onde ele é melhor compreendido”²⁶.

Se a cidade pode ser entendida como uma empresa, então é possível que os componentes do que se chama cidade possam ser comparados com os componentes do que se chama empresa

²⁶ Cohen, B. “Analogy, Homology and Metaphor”. In: *History of Political Economy. Annual Supplement*, v. 5, 1993.

(substitutibilidade). As relações que se passam na cidade ou que constituem a cidade, as redes materiais e imateriais, podem então ser equiparadas às redes e relações da empresa tanto internamente quanto na relação da empresa com outras empresas.

Um modelo analógico produzido a partir da relação entre os atributos de cidade e de empresa, entretanto, tem a sua capacidade de persuasão dependente da correspondência entre os atributos e relações das questões principal e subsidiária, que são eles próprios (atributos e relações) socialmente construídos. Entretanto, a complexidade das relações sociais que definem o que é uma cidade e a complexidade de relações nessa cidade socialmente construída não permitem que se estabeleça com facilidade um campo em que se possa auferir a correspondência de atributos entre as questões principal e subsidiária.

Uma das formas de tentar evitar a interferência da complexidade no estabelecimento das correspondências entre cidade e empresa consiste na proposição de ações específicas e suas realizações como critério de eficácia do plano estratégico, como nos casos do Rio de Janeiro e de Barcelona. Assim, se a realização da ação programada é um indicador de sucesso do plano, a tarefa do gerente é promover e articular o "consenso" necessário em torno das ações/indicadores de eficácia.

A produção de um critério de legitimação fechado em torno de ações/

indicadores que, uma vez realizados, comprovam a validade do Plano, evita a legitimação através do alcance de objetivos não mensuráveis ou abstratos que podem não ser alcançados e que estão fora do controle dos gestores (ou gerentes) dos planos. A construção desses indicadores é uma forma de controle que se realiza não pela tentativa tradicional de simplificação da realidade (sempre frustrada), como é o caso de alguns planejamentos com ênfase normativa, mas pela simplificação pelo recorte da realidade, pela abstração da realidade em nome da concentração em ações factíveis.

Barcelona: a alegoria

Se a fala figurativa permite-nos compreender de um modo que a interpretação literal não pode, ela também nos seduz com eficácia.

A narrativa da elaboração do Plano Estratégico de Barcelona é a grande alegoria da cidade-empresa na América Latina. Barcelona, cidade-sujeito-ator-empresa-empresário-político, por seu próprio esforço empreende uma mobilização interna e externa que culmina na sua inserção competitiva na nova Europa e no mundo globalizado, graças à conquista das Olimpíadas de 1992 e à construção de um projeto de cidade de consenso.

Nesse bem-sucedido esforço de sedução foram utilizadas expressões que amenizavam a face dura da competição como "segurança cidadã" e "participação cidadã", ao lado de outras como

“cultura cívica” e “patriotismo de cidade”, valorizando o local e a tradição²⁷.

O apelo dramático da união de um povo oprimido pela ditadura franquista, finalmente liberto para lutar pela candidatura das Olimpíadas e inserir-se competitivamente na nova Europa, é

uma das histórias recentes de cidade mais conhecidas entre os técnicos e estudiosos do planejamento urbano e da gestão das cidades. Certamente é a história mais competente no sentido de conseguir apresentar e divulgar possibilidades de sucesso como evidências e resultados.

Conclusão

A metáfora conecta dois domínios que interagem para criar um novo significado que não existia antes da sua enunciação (Klamer e Leonard, 1994). É esse novo significado e a conjuntura em que ele se insere que merece a nossa atenção: quais as possibilidades de transformação das relações de poder existentes com a criação desse novo significado? Como se altera a estrutura de poder na cidade: quem ganha, quem perde com a cidade-empresa?

O conteúdo cognitivo de uma metáfora não pode ser alcançado pela sua tradução literal. É necessária, portanto, uma reflexão que explicita os vetores de transformação de significado que são emitidos de uma metáfora, pois “uma metáfora, se pertinente, afeta o modo

como pensamos não só as questões principal e subsidiária, mas também sobre o mundo além dos conceitos²⁸”. Mas como pensamos o mundo através dos conceitos, podemos dizer que a própria pertinência da metáfora é construída socialmente e que visões de mundo estão em disputa por uma representação da questão subsidiária na questão principal.

Considerar que “a cidade pode ser administrada como uma empresa” ou, mais precisamente, que “a cidade pode aprender com as empresas como se administrar”, e assumir que a “cidade deve se comportar como uma empresa na competição com outras cidades”, não implicam em que a cidade esteja sendo considerada de fato uma empresa. Isso

²⁷ Já em 1985 Harvey (*op. cit.*) apontava o incentivo do “princípio de comunidade” como uma estratégia de resposta a crises envolvendo algum risco à reprodução social. Nesse contexto, as políticas facilitadoras do controle social e do restabelecimento da “harmonia” entre as classes se dariam em torno das instituições básicas da comunidade, envolvendo um compromisso com melhorias comunitárias. Instrumentalidades como inclusão política, participação cidadã e um compromisso da comunidade com serviços educacionais e de lazer e com um senso de orgulho de vizinhança significariam uma “melhor” qualidade do ambiente construído.

²⁸ Klamer e Leonard, *op. cit.*, p. 30.

é trivial. O que não é tão trivial assim é que, ao construir uma ponte cognitiva entre cidade e empresa, o pensamento estabelece relações entre atributos da cidade e da empresa que impulsionam uma nova maneira de pensar e administrar a cidade, assim como legitimam velhas práticas na política municipal, como a associação entre o capital local (o capital imobiliário, por exemplo) e a Prefeitura municipal no planejamento urbano, seja através da programação de obras e investimentos da administração, seja através da regulação do uso e ocupação do solo.

O que argumentamos, portanto, é que o novo significado surgido a partir da relação cognitiva entre a questão principal (cidade) e a questão subsidiária (empresa) é um vetor no sentido de favorecer certas práticas sociais em detrimento de outras.

A ênfase na competição entre cidades por investimentos privados no mundo globalizado significa uma ênfase no ambiente externo à administração, pois os atributos da administração (as forças e fraquezas) são avaliados enquanto capazes de enfrentar e aproveitar as ameaças e oportunidades do meio externo que seriam inevitáveis e, em parte, conhecidas. Os investimentos para atrair investimentos são a tônica e, muito embora isso não seja uma novidade nas administrações municipais, o discurso de legitimação certamente o é. Não só os mesmos diagnósticos e meios para a

integração competitiva no mundo globalizado são comuns em autores de origem tão diversa quanto Manuel Castells e Philip Kotler, como os próprios vocabulários desses autores celebram determinadas palavras e expressões-chave que reafirmam pela repetição exaustiva as receitas contemporâneas para as cidades.

Assim como o “consenso entre atores públicos e privados”, os “contratos urbanos” e as “parcerias público-privadas” muitas vezes são capazes de resumir a gestão das cidades com Plano Estratégico, o binômio globalidade/localismo se encarrega de resumir o mundo e a cidade contemporâneos.

Por outro lado, a afirmação da metáfora cidade-empresa oculta o fato de que a cidade não é uma unidade: os conflitos são minimizados e assim não é potencializado o surgimento de alternativas não previstas. Borja e Castells (1996) chegam mesmo a dizer que a “não articulação entre os atores urbanos que caracterizou a cidade latino-americana parece em vias de superação”²⁹.

Essa unidade é mais notável na enunciação da cidade como ator político (Borja e Castells, 1996): tratar-se-ia de metáfora, metonímia ou símile? A afirmação da cidade como ator político cria um novo significado a partir de ator/política/cidade ou é, antes, uma superficialização das relações sociais na cidade que permitem a sua simplificação na unidade

²⁹ Castells, M., Borja, J. “As cidades como atores políticos”. In: *Novos Estudos CEBRAP*, n. 45, p. 157, jul. 1996.

da cidade? Não se pretenderia então que a cidade fosse um ator político, mas que a representação da cidade como ator político fosse uma metonímia para a atuação coletiva dos atores sociais urbanos. A questão é que os atores sociais urbanos não estão coerente ou consensualmente organizados como atores políticos e não podem portanto ser representados como unidade. A menos que a cidade aqui não seja toda a cidade, todos os cidadãos, todas as relações sociais, mas apenas a cidade, os cidadãos e as relações sociais considerados relevantes e capazes de contribuir para a eficácia e a inserção competitiva da cidade no mundo globalizado.

Quando Philip Kotler (1994) comenta que "as localidades se tornaram mais comerciais na sua maneira de

pensar"³⁰, se refere provavelmente à administração pública (o governo local); mas a variedade de possibilidades de relações revela o potencial obscurecedor da metáfora cidade-empresa. Embora um pequeno grupo possa ser o sujeito do planejamento estratégico, a metáfora pode ser interpretada como indicador do consenso de todos os cidadãos.

Enfim, entendemos que a construção da metáfora cidade-empresa é fruto de uma disputa em que o que está em jogo não é a compreensão do que é a cidade, de que relações são nela possíveis, ou do que é uma cidade justa, mas o que torna a cidade mais eficaz. A pergunta crucial parece ser então: o que precisamos nos tornar para vencer a competição com os nossos concorrentes?

³⁰ Kotler, P., Haider, D., Rein, I. *Marketing público*. São Paulo: Makron Books, 1994.

Referências bibliográficas

- ASCHER, F. "Projeto público e realizações privadas: o planejamento das cidades refloresce. In: *Cadernos IPPUR/UFRJ*, ano VIII, n. 1, abr. 1994.
- BORJA, J. "As Cidades e o Planejamento Estratégico: uma reflexão europeia e latino-americana". In: FISCHER, Tânia. (org.) *Gestão contemporânea. Cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1996.
- BORJA, J., FORN, M. "Políticas da Europa e dos estados para as cidades". In: *Espaço e Debates*, ano XVI, n. 39, 1996.
- BRYSON, John. *Strategic planning for public and non profit organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1988.
- CASTELLS, M., BORJA, J. "As cidades como atores políticos". In: *Novos Estudos CEBRAP*, n. 45, jul. 1996.
- CASTORIADIS, C. *A instituição imaginária da sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- COHEN, B. "Analogy, Homology and Metaphor". In: *History of Political Economy. Annual Supplement*, v. 5, 1993.
- FORN I FOXA, M. *Barcelona: Estratégias de Transformación Económica*. Seminário Estratégias Urbanas Rio Barcelona, Rio de Janeiro, mai. 1993. Mimeo.
- HARVEY, David. "Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio". In: *Espaço e Debates*, ano XVI, n. 39, 1996.
- _____. *The urbanization of capital*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1985.
- HORENSTEIN, Norma S. "Metaforas en ciencias sociales: un analisis desde la perspectiva estructuralista". In: *Episteme*, v. 3, n. 6, Porto Alegre: ILEA/UFRGS, 1998.
- KAUFMAN, J., JACOBS, H. "A public planning perspective on strategic planning". In: *Readings in planning theory*. Cambridge: Ed. Scott Campbell & Susan S. Fainstein / Ed. Blackwell, 1996. p. 323-343.
- KLAMER, A., LEONARD, T. "So what's an economic metaphor?". In: *Natural Images in Economic Thought*. MIROWSKI, Philip (ed.). Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1994.
- KOTLER, P., HAIDER, D., REIN, I. *Marketing público*. São Paulo: Makron Books, 1994.

- LYOTARD, J. F. *A Condição Pós-moderna*. Lisboa: Editora Gradiva, 1989.
- MATUS, Carlos. *Adeus, Senhor Presidente*. Recife: Litteris Editora Ltda., 1989.
- McCLOSKEY, D. N. *Knowledge and persuasion in economics*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1994.
- MINTZBERG, Henry. *The rise and fall of strategic planning*. Toronto: The Free Press, 1994.
- MINTZBERG, H., JØRGENSEN, J. "Una estrategia emergente para la política pública". In: *Gestión y Política Pública*, v.. IV, n. 1, México, 1995.
- MOURA, Suzana. "Cidades empreendedoras, cidades democráticas e a construção de redes públicas na gestão local". In: *Novos recortes territoriais, novos sujeitos sociais: desafios ao planejamento*. Anais do 7º Encontro Nacional da ANPUR. Recife: ANPUR, 1997.
- SIEMBIEDA, William J. *Adaptation and Application of Strategic Planning in the Public Sector*. Seminario de Gestión Urbana Estratégica II, Puerto Montt, Chile, Novembro de 1994. Mimeo.
- VAINER, Carlos B. *Os Liberais Também Fazem Planejamento Urbano? Glosas ao "Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro"*. II Semana IPPUR, Rio de Janeiro, 1995. Mimeo.

(Recebido para publicação em fevereiro de 1999)

Fabricio Leal de Oliveira é doutorando do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro - IPPUR/UFRJ

Audiências Públicas, Luta Social e Participação Democrática *

Chélen Fischer de Lemos

Introdução

Este trabalho analisa o processo de realização de *audiências públicas* no licenciamento ambiental de empreendimentos potencialmente causadores de degradação ao meio ambiente. Através da apresentação de dois casos de realização de *audiências públicas* na avaliação ambiental de empreendimentos hidrelétricos, procura-se esclarecer o papel desse mecanismo institucional no contexto da participação da sociedade nas discussões e tomadas de decisão relacionadas aos processos de apropriação do território e seus recursos naturais.

Ao longo de vinte anos (dos anos 1970 aos anos 1990), por meio de lutas sociais travadas nos mais variados campos, a sociedade brasileira foi construindo espaços de participação e relacionamento com o poder público, articulando alianças, promovendo resistências e buscando ampliar os direitos civis, políticos e sociais. A emergência de políticas, bem como de instrumentos legais e normativos que têm como pressuposto a participação da sociedade, cujo exemplo são a *ação civil pública*¹ e a *audiência pública*, confirmam esse processo.

* Este trabalho apresenta algumas questões e conclusões desenvolvidas na minha dissertação, intitulada *Audiências Públicas, Participação Social e Conflitos Ambientais nos Empreendimentos Hidrelétricos: os casos de Tijuco Alto e Irapé*. Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional, Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, 1999.

¹ Sobre o papel da ação civil pública como mecanismo de participação da sociedade nos conflitos jurídico-ambientais, ver Fuks, Mário. *Arenas de Ação e Debate Públicos: os conflitos ambientais e a emergência do meio ambiente enquanto problema social no Rio de Janeiro (1985-1992)*. Tese de Doutorado em Ciência Política, Rio de Janeiro: IUPERJ, 1997.

No campo ambiental, assistiu-se, no início dos anos 1980, à inauguração da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981) rumo à formação do ordenamento jurídico-institucional ambiental do país, que apontava para uma perspectiva de tratamento mais rigoroso e efetivo das questões sociais e ambientais. A adoção de mecanismos de participação social, como a *audiência pública*, na discussão dos problemas ambientais associados aos processos de intervenção no território foi um passo importante nesse sentido.

Foi somente a partir dos anos 1980 que a questão ambiental efetivamente emergiu no interior do Estado brasileiro. A introdução de uma noção de *meio ambiente* na esfera estatal obrigou o Estado a se posicionar como instância regulatória das relações e interações entre as diversas dinâmicas sociais concretas – portadoras de lógicas, representações, valores e visões de mundo diferentes e, muitas vezes, conflitantes – e a materialidade.² Tal fato implicou no desenvolvimento de inúmeras estratégias, tanto por parte do Estado – através

da formulação de políticas, normas e regulações ou, ao contrário, através da desregulamentação de atividades –, quanto da sociedade – através da organização e formulação de demandas, que incluíam um espaço de participação social no processo decisório das políticas relacionadas ao meio ambiente, ao estabelecimento de direitos, entre outras.

A Política Nacional do Meio Ambiente veio normatizar e reunir em um só corpo legal procedimentos e ações relativas às questões de proteção, conservação e preservação ambiental, instaurando um novo processo no tratamento dessas questões. Esta lei (6.938/81) unificou os princípios ambientais, chamando para si a responsabilidade sobre a supervisão e a formulação de normas gerais da política ambiental em escala nacional. Por outro lado, através da formação do SISNAMA (Sistema Nacional de Meio Ambiente)³, projetou um sistema de descentralização da implementação, atribuindo níveis de competência aos estados e municípios, que passaram a responder por uma importante área de gestão e licenciamento ambientais.

² Conforme aponta Fabiani (1989: 205), a emergência do meio ambiente como uma categoria nova e objeto de política no espaço público, implica a extensão do domínio político para setores cuja atuação, em relação ao meio ambiente, estivera fora da ação estatal específica. A incorporação desses setores, por outro lado, supõe a submissão a uma nova codificação e fundamentação legal (ambiental), assim como a emergência de novas formas de participação e representação política.

³ A fim de viabilizar a Política Nacional do Meio Ambiente, a lei criou o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), como instância superior do SISNAMA, diretamente vinculado à Presidência da República. O CONAMA teria como finalidade a articulação de todos os órgãos e entidades nas diversas instâncias governamentais, bem como de instituições investidas pelo poder público da responsabilidade pela proteção e melhoria da qualidade ambiental. Sua missão primordial seria a formulação e execução da política ambiental.

As *audiências públicas* surgiram na política ambiental brasileira como uma evolução no processo de constituição de instrumentos para a gestão ambiental. Por meio da Resolução 001/86, o CONAMA instituiu as *audiências públicas* como uma das etapas do licenciamento ambiental. Tal resolução menciona (em seu último parágrafo) a possibilidade da realização de *audiências públicas* como veículo para esclarecimento do público acerca do projeto em causa e seus impactos ambientais e para discussão do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). Neste momento, as *audiências públicas* constituem basicamente mecanismos de informação/esclarecimento que poderiam ser *opcionalmente* adotados pelos órgãos licenciadores ambientais⁴ – estaduais, municipais ou federal (IBAMA), conforme o caso –, se estes julgassem necessário e/ou conveniente.

Posteriormente, através da Resolução CONAMA 009/87, as *audiências públicas* tornaram-se parte integrante do licenciamento ambiental e tiveram seu papel definido nesse processo. Passaram, a partir de então, a ter a atribuição legal de discutir o conteúdo dos RIMAs e dirimir dúvidas a seu respeito, tornando-se fontes para o recolhimento de críticas e sugestões a fim de subsidiar o parecer

final emitido pelo órgão responsável pelo licenciamento ambiental⁵ do projeto em questão.

Embora não tenham perdido o caráter facultativo, as *audiências públicas* deixaram de ser uma opção exclusiva dos órgãos licenciadores para se transformar em uma opção tanto *institucional* – dos órgãos licenciadores, de órgãos públicos ou do Ministério Público – como da *sociedade civil organizada e/ou dos cidadãos* de alguma forma interessados na obra ou empreendimento, através de petição assinada por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos. Dessa maneira, de um mecanismo para esclarecer dúvidas, elas poderiam transformar-se em instrumento (político) público.

Conforme as Resoluções CONAMA 001/86 e 009/87, a *audiência pública* é um mecanismo institucional formal de participação pública no processo de avaliação ambiental dos empreendimentos potencialmente causadores de degradação ambiental. A legislação prevê seu uso somente nos casos de empreendimentos que tenham como exigência a elaboração de Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e do respectivo RIMA; a discussão dos demais documentos técnicos exigidos para o licenciamento

⁴ Os órgãos licenciadores ambientais são também chamados de órgãos estaduais de meio ambiente (OEMAs). Como essa denominação exclui o órgão federal (IBAMA), a denominação mais genérica foi adotada neste trabalho.

⁵ O processo de licenciamento ambiental compreende, por parte dos órgãos licenciadores, a emissão de três tipos de Licença: Licença Prévia (LP); Licença de Instalação (LI); e Licença de Operação (LO). A sociedade só é chamada a participar das discussões durante o processo de licenciamento prévio ambiental (Resolução CONAMA 006/87).

ambiental não implica a realização de *audiências públicas*⁶.

Os órgãos licenciadores ambientais dos estados da federação – e o IBAMA, nos casos determinados pela lei – são responsáveis pela preparação e coordenação das *audiências públicas*, quando solicitadas. Após receber o EIA/RIMA do empreendedor, o órgão ambiental deve fixar em edital público um prazo não inferior a 45 dias para que os interessados solicitem formalmente a audiência. Esta, contudo, só ocorre após a análise prévia do EIA/RIMA e as demais complementações efetuadas pelo órgão licenciador ambiental. A realização da *audiência pública*, uma vez solicitada, condiciona a concessão da licença ambiental, e sua não realização invalida qualquer licença porventura concedida.

A capacidade potencial de influenciar o parecer final de concessão da licença faz com que as *audiências públicas* tornem-se “arenas” de uma disputa política entre múltiplos agentes sociais, portadores de diferentes concepções e representações sobre o mundo material e sobre a apropriação do território. Sendo o espaço de confronto dessas diferentes concepções e, ao mesmo tempo, o espaço para a tentativa de resolver institucionalmente os conflitos, as *audiências públicas* fazem parte de um “campo político” em que se desenvolve uma complexa articulação de discursos que acionam diferentes lógicas de concepção e apropriação do território e de seus recursos, através dos quais se explicitam diferentes interesses econômicos, políticos, ambientais, sociais e culturais.

As audiências públicas e os empreendimentos hidrelétricos

O planejamento das atividades das empresas de energia elétrica (especialmente em relação à geração de energia) envolve decisões de cunho financeiro, tecnológico, político, organizacional, territorial, econômico, ambiental etc., que atingem não apenas diferenciados e até contraditórios interesses econômicos e sociais (públicos e privados, em escala global, nacional, setorial, regional e

comunitária), mas o próprio modo de vida e reprodução social de populações residentes nas áreas de influência dos empreendimentos hidrelétricos. Assim, tornou-se inaceitável, em particular do ponto de vista dos grupos sociais afetados, que tais decisões restringam-se exclusivamente às empresas do setor. A luta dos movimentos de atingidos por barragens, associada às pressões dos

⁶ Na regulamentação das *audiências públicas*, alguns estados estabeleceram a possibilidade de realização de audiências em processos que não exigem EIA/RIMAs, se o órgão ambiental julgar necessário. É o caso dos estados de São Paulo e de Minas Gerais.

agentes financiadores internacionais⁷ e de setores da sociedade preocupados com as questões ambientais, evidenciaram a necessidade da criação de um espaço institucional em que os aspectos técnicos, políticos e sociais dos projetos hidrelétricos fossem discutidos amplamente com a sociedade, a fim de que os empreendimentos pudessem alcançar um maior benefício social real, com um menor custo social e ambiental. A criação de mecanismos institucionais de participação no licenciamento ambiental tornou-se um primeiro passo no sentido de ampliar a discussão pública desses empreendimentos.

O processo sistemático de licenciamento ambiental dos empreendi-

mentos hidrelétricos foi inaugurado com a Resolução CONAMA 001/86. Nela, o CONAMA estabeleceu os critérios e diretrizes básicas a fim de que a Avaliação de Impacto Ambiental (através do EIA/RIMA) fosse utilizada como um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente. Além disso, no Artigo 2º da resolução foram definidas as “*atividades modificadoras do meio ambiente*” que deveriam observar a elaboração de EIA/RIMA, dentre as quais as obras hidráulicas para a exploração de recursos hídricos com potência acima de 10 MW. Essa definição tornava tais empreendimentos candidatos “naturais” à realização de *audiências públicas* no processo de licenciamento ambiental.

Audiências públicas e movimento social contra as barragens

As lutas dos movimentos contra as barragens se deram, inicialmente, durante o processo de implantação e execução dos projetos, quando as ameaças de deslocamento e expulsão eram um fato praticamente consumado, como as lutas nas barragens de Sobradinho e Itaipu (Carvalho e Scotto, 1995). Nessas primeiras lutas, as ações dos movimentos visavam à obtenção de “indenizações justas” como compensação ao deslocamento forçado das populações pelos empreen-

dimentos hidrelétricos. O segundo passo foi a reivindicação de “terra por terra na região”, que apontava para uma tentativa de assegurar o reassentamento com a recomposição do modo de vida das populações locais, o que vinculava a relação com a terra a fatores extra-econômicos: fatores culturais, sociais e simbólicos como constitutivos da identidade social dos indivíduos (Carvalho e Scotto, 1995, e Vainer, 1995).

⁷ Em meados da década de 1980, a assunção da questão ambiental por parte do Banco Mundial (BIRD) – em virtude das repercussões dos impactos socioambientais dos grandes projetos e empreendimentos – reforçou o licenciamento como um instrumento eficaz de gestão do meio ambiente. Além disso, como agente financiador, o BIRD podia pressionar os países que recebiam seus financiamentos a adotar tal procedimento.

Com o aprofundamento das lutas, foi construída a identidade de *atingido* a partir de uma nova atribuição de sentido ao significado corrente desta palavra, que passou a descrever um sujeito social e político ativo na defesa do *seu* território, das *suas* práticas sociais e do *seu* modo de vida; contraposto a um outro sujeito representado pelo empreendimento hidrelétrico (no papel da empresa), que “interfere” e interage negativamente nesse espaço e em suas dinâmicas sociais. A constituição da identidade de *atingido* – que se apresenta em *confronto* com um determinado processo de expropriação, orquestrado a partir do centro hegemônico, e *ao lado* de outros movimentos de trabalhadores que sofrem processos semelhantes – foi um passo fundamental para a evolução do movimento e para a constituição posterior de um Movimento Nacional de Atingidos por Barragens⁸. Uma vez assumida a identidade de *atingidos*, o sentido passivo e pejorativo da palavra foi invertido para o sentido ativo e positivo de resistência,

não apenas contra projetos específicos de intervenção no território, mas contra uma forma de planejamento e desenvolvimento que excluía parcela significativa da população.

A mudança do conteúdo da luta representa o crescimento e a evolução política do movimento que passou de uma atitude *defensiva*, caracterizada pelas reivindicações de “indenização justa” e de “terra por terra na região” – cujos principais objetivos eram a recomposição do modo de vida e a manutenção da condição social de trabalhador rural, camponês, índio, pescador etc. –, para uma atitude tanto *ativa* – representada por uma rejeição à forma de apropriação externa do seu território e dos recursos naturais sob a forma de energia – quanto *propositiva* – através do questionamento do modelo de desenvolvimento e da política energética nele contida e da proposta de um modelo de desenvolvimento alternativo, mais integrador e democrático (Vainer, 1995).

⁸ O I Encontro Nacional de Trabalhadores Atingidos por Barragens ocorreu nos dias 19 a 21 de abril de 1989, em Goiânia. Em março de 1991 (de 12 a 14) ocorreu o I Congresso Nacional de Trabalhadores Atingidos por Barragens, em Brasília, com representantes dos atingidos de várias partes do país. Nesse Congresso foi eleita a Coordenação Nacional do Movimento de Atingidos por Barragens - MAB. O movimento nacional constituiu-se com o objetivo de articular as lutas regionais em escala nacional, realizando ações em conjunto e defendendo os compromissos firmados entre as empresas de energia elétrica e os movimentos de atingidos em todo o país. Nesse sentido, o MAB procurou articular-se com outros movimentos sociais, entidades da sociedade civil (nacionais e internacionais), sindicatos, e com o legislativo, a fim de buscar a adesão política e social à causa dos atingidos. A constituição de um movimento nacional contribuiu para a consolidação da identidade de *atingido* como uma identidade positiva, capaz de compor uma força política. Em 1997, o MAB estendeu suas articulações para além das fronteiras nacionais através do I Encontro Internacional de Atingidos por Barragens, realizado em Curitiba em março desse mesmo ano. Do Encontro resultou o documento chamado “Declaração de Curitiba, Pelo Direito à Vida e aos Modos de Vida das Populações Atingidas por Barragens”.

A reivindicação da participação da sociedade na discussão dos aspectos técnicos e nas tomadas de decisão em relação aos aspectos políticos dos projetos

hidrelétricos, por parte dos movimentos de atingidos por barragens, faz parte desse processo.

O caso da UHE Tijuco Alto

A concessão do aproveitamento hidrelétrico para a construção da usina hidrelétrica (UHE) de Tijuco Alto – localizado no Vale do Ribeira, entre os estados de São Paulo e Paraná⁹ – foi solicitada ao governo federal pela Companhia Brasileira de Alumínio (CBA), empresa do Grupo Votorantim, e foi concedida pelo Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE) em 1988. O objetivo enunciado do empreendimento era a produção de energia elétrica para consumo próprio, com vistas à ampliação da capacidade de produção de alumínio do complexo industrial da CBA, instalado em Mairinque/SP, numa usina de 144 MW de potência.

O movimento contrário ao empreendimento Tijuco Alto assumiu contornos singulares em cada estado, coerentemente com a extensão da região, como também com a diversidade e especificidade sociológica dos grupos sociais

“interagentes” naquele espaço. O movimento no Paraná, liderado pela Comissão de Mobilização do Vale do Ribeira (CMVR), teve um âmbito de ação muito localizado, centrado em Cerro Azul, seu município-sede. Todas as ações e estratégias formuladas pela Comissão focalizaram a defesa do município: seu território, seus moradores, sua integridade física e político-administrativa. Tal limitação fez com que o movimento paranaense deixasse de considerar a importância das ações empreendidas no lado paulista, tanto por parte do empreendedor, quanto por parte dos órgãos ambientais e das comunidades atingidas. As articulações foram buscadas nos limites do próprio estado. Não houve interesse em conhecer e participar do processo semelhante que estava ocorrendo no estado vizinho.

No lado paulista, a mobilização liderada pelo Movimento dos Ameaçados pelas Barragens no Vale do Ribeira

⁹ O Vale do Ribeira é considerado uma das regiões mais pobres e menos desenvolvidas desses estados. Localizam-se aí os últimos remanescentes de mata atlântica na região e o último grande rio que corre livre de barramentos: o rio Ribeira do Iguape. A concentração e as disputas pela terra tornam a questão fundiária na região bastante complexa, provocando inúmeros conflitos que envolvem centenas de famílias. Além disso, a região apresenta muitas áreas ambientalmente protegidas e particularidades socioculturais, como a presença de comunidades remanescentes de quilombos. Numa região em que os problemas econômicos, sociais e ambientais são muito complexos, a questão fundiária torna-se um agravante e um fator alimentador de todos os outros problemas. Este é o cenário no qual se desenvolvem os debates em torno da construção das barragens no Vale do Ribeira.

(MOAB), por sua vez – articulando-se desde o início com o Movimento Nacional de Trabalhadores Atingidos por Barragens (MAB) e com outros movimentos sociais e entidades da sociedade – não concentrou sua ação no município-sede (Eldorado/SP). O MOAB adotou uma visão regional mais ampla, procurando conhecer todos os aspectos do problema da construção das barragens no Vale do Ribeira, independentemente das fronteiras estaduais. Tal perspectiva levou seus militantes à tentativa de participar de todo o processo de licenciamento da usina, inclusive na *audiência pública* de Cerro Azul/PR.

As *audiências públicas* para a discussão do EIA/RIMA da UHE Tijuco Alto foram solicitadas pelas entidades da sociedade civil SOS Mata Atlântica, em São Paulo, e GEOP-Açungui (Grupo de Estudos Espeleológicos do Paraná), no Paraná, em julho de 1990, à Secretaria de Meio Ambiente de São Paulo (SMA/SP) e à Superintendência de Recursos Hídricos e Meio Ambiente do Paraná (SUREHMA)¹⁰, respectivamente. A partir dessas solicitações, foram marcadas as audiências em Ribeira/SP, em março de 1993, e em Cerro Azul/PR, em janeiro de 1994. Ambas caracterizaram-se pelo amplo apoio dos políticos locais ao empreendimento e pela limitada participação dos membros da CMVR e

do MOAB, bem como pela ausência de mobilização organizada dos atingidos e da comunidade em geral.

A CMVR encontrava-se então pouco mobilizada. Além disso, já havia feito as suas próprias "*audiências públicas*", por ocasião da realização de duas Assembléias Populares¹¹, nas quais as opiniões dos moradores e atingidos foram expostas não apenas para o poder público (inclusive a própria SUREHMA, que enviou representantes às duas assembléias), como também para o empreendedor. De certa forma, a questão já estava resolvida: as pessoas se reuniram, deliberaram pela não construção da usina, tornaram pública sua decisão e esperaram que essa decisão fosse respeitada. Mesmo tendo conhecimento de que uma *audiência pública* poderia acontecer, já que ela havia sido mencionada pelo governo estadual no início das conversações sobre o empreendimento, a garantia de que a opinião da população seria levada em conta foi considerada mais importante do que a garantia de que haveria uma *audiência pública formal* para discutir os impactos e implicações do empreendimento.

Os dois momentos – a participação organizada pela comunidade nas Assembléias Populares e a participação na *audiência pública* (de Cerro Azul) – podem

¹⁰ Esta superintendência foi sucedida pelo IAP – Instituto Ambiental do Paraná.

¹¹ A primeira Assembléia Popular teve lugar na praça principal de Cerro Azul, no dia 07/09/1988, e contou com a presença de cerca de 2.000 pessoas. A Segunda Assembléia Popular teve lugar na escola estadual, no dia 27/10/1989, e contou com a presença de cerca de 1.000 pessoas. Em ambas as assembléias colocou-se em votação se a população era favorável ou não à construção da usina, que foi rejeitada por unanimidade.

ser entendidos como momentos que se opõem. Para o movimento contra a barragem no Paraná, as Assembléias Populares foram manifestações da comunidade, do desejo de autonomia e da vontade popular; enquanto a *audiência pública* foi uma articulação política (do Estado com o capital) para viabilizar a construção da usina, que deixou de fora a comunidade.

O MOAB, por outro lado, tinha expectativas em relação à realização das *audiências públicas*, mas lhe faltou tempo para a mobilização, tanto que chegou a solicitar um adiamento da primeira e, no caso da segunda, só teve conhecimento na véspera de sua realização. Também o MOAB e as entidades da sociedade civil que o apoiavam entendiam que, com a mobilização de outras organizações e de setores da sociedade, seria mais fácil conseguir a atenção das autoridades e de pessoas interessadas nos problemas do Vale com capacidade e poder de decisão. A ampliação da base social e política do movimento só poderia ser alcançada, contudo, se a discussão pública do empreendimento fosse igualmente ampliada e deslocada de seu espaço original; em outras palavras, se houvesse uma *audiência pública* na capital. Assim, o MOAB e seus aliados concentraram

esforços de mobilização na consecução de mais uma audiência na capital paulista, cuja realização propiciaria maior visibilidade para o movimento, tornando também mais fácil driblar as ingerências da política local, por meio de uma discussão mais extensa e democrática¹².

Nas *audiências públicas* para a discussão do EIA/RIMA da UHE Tijuco Alto foram implementadas medidas pelo empreendedor e pelos órgãos ambientais que, somadas, limitaram a participação não da sociedade em geral, mas a participação politicamente organizada. Em primeiro lugar, a SMA/SP negou o pedido do MOAB de adiamento da audiência em Ribeira para que o movimento pudesse organizar os atingidos para dela participarem. Em segundo lugar, o empreendedor – sendo responsável pela organização física da audiência (espaço, som, recepção etc.) – procedeu a uma identificação e seleção dos participantes da *audiência pública* em Ribeira¹³. Em terceiro lugar, os militantes do movimento contra a barragem foram impedidos de se pronunciar adequadamente e de distribuir folhetos com sua visão sobre a construção da barragem na *audiência pública* de Cerro Azul. Em quarto lugar, o empreendedor procurou manipular a participação deslocando pessoas de outros municípios (não

¹² As solicitações de *audiência pública* na Cidade de São Paulo foram protocoladas em julho de 1990, maio de 1993, agosto de 1993, outubro de 1993 e fevereiro de 1994. A mesma solicitação foi feita por ambientalistas com assento no CONSEMA nas reuniões plenárias de 06/08/1993 e 06/05/1994; e na Reunião Extraordinária do Plenário do CONSEMA que decidiu sobre a viabilidade do empreendimento em 26/05/1994.

¹³ Este procedimento foi denunciado à mesa organizadora por um representante das entidades ambientalistas do CONSEMA e se encontra registrado na ata sumária da audiência.

diretamente atingidos) para tomarem parte nas *audiências públicas*¹⁴. Finalmente, as pessoas com opiniões contrárias ao empreendimento não puderam expressar-se livremente, já que a “claque contratada” pelo empreendedor cobria de vaias qualquer manifestação desfavorável ao projeto.

Além disso, o controle sobre as condições objetivas de realização das audiências – tempo (dia e hora do evento), espaço (local), infra-estrutura (organização e ocupação do espaço, transporte, lanches, suporte técnico como telão, caixas de som etc.) e domínio dos procedimentos do licenciamento ambiental através de assessoria técnica – tornou as *audiências públicas*, no caso de Tijuco Alto, uma realização do empreendedor. Por esta razão, uma parte da luta em torno dessas audiências foi consagrada à reivindicação, pelo movimento e pelas entidades ambientalistas, da realização de uma *audiência pública* na capital paulista. A *audiência pública* na capital poderia passar para o movimento o controle sobre as condições de sua realização tanto pela escolha do tempo quanto pela do lugar, o que permitiria uma maior mobilização e preparo para o confronto com o empreendedor durante o evento.

O caso de Tijuco Alto também apresentou a constituição de um movimento social fragmentado, o que garantiu ao empreendedor parte do sucesso no controle das condições de realização das *audiências públicas*, bem como do pro-

cesso de licenciamento ambiental. O MOAB e a CMVR atuaram separadamente, cada um em seu estado, enfraquecendo-se com o isolamento. A articulação dessas entidades com outras entidades e movimentos sociais não evitou a fragmentação do movimento contra a barragem. O mesmo aconteceu com os órgãos licenciadores ambientais dos estados de São Paulo e Paraná, que conduziram suas análises e avaliações sem cooperação/coordenação. O resultado foi que o empreendedor pôde lidar com esses agentes sociais e institucionais individualmente, negociando caso a caso, sem confrontar-se com um sujeito coletivo forte, que certamente teria maior capacidade de pressão se todos os agentes envolvidos estivessem unidos em um único movimento.

O processo de avaliação ambiental da UHE Tijuco Alto também foi bastante conturbado e marcado por manifestações e representações de políticos locais e regionais junto aos governos estaduais em favor do empreendimento, bem como por tentativas de ampliar o número de *audiências públicas* para a discussão do EIA/RIMA e por manifestações públicas de repúdio ao empreendimento, no Vale do Ribeira e nas capitais dos estados, por parte do movimento contra as barragens. Apesar disso, a viabilidade ambiental do empreendimento UHE Tijuco Alto foi aprovada, e o governo do Paraná concedeu a Licença Prévia para a construção, em 11/02/1994, da UHE Tijuco Alto, enquanto o governo de São

¹⁴ Segundo depoimentos de militantes do movimento, os políticos locais teriam mobilizado a população de toda a região para comparecer à *audiência pública* e se manifestar favoravelmente ao empreendimento. Para isso, teriam oferecido diária e almoço com churrasco e cerveja.

Paulo, através do Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA)¹⁵ concedeu a licença com 96 exigências condicionantes¹⁶ para a obtenção das licenças subseqüentes em 26/05/1994.

O movimento contra as barragens entendia que o EIA/RIMA não havia sido plenamente discutido em termos de detecção e avaliação de impactos a ponto de fundamentar uma tomada de decisão consistente. Tal fato somava-se a uma série de outros fatores: suspeição de favorecimento ao empreendedor quando da outorga do aproveitamento hidrelétrico pelo DNAEE, que inverteu procedimen-

tos administrativos para viabilizá-la; existência de uma série de estudos ambientais incompletos; existência de pareceres contraditórios sobre a viabilidade ambiental do empreendimento; e uma insatisfação com o resultado das *audiências públicas* realizadas, devido à impossibilidade de as pessoas e instituições contrárias ao empreendimento se manifestarem adequadamente. Assim, o Ministério Público foi convocado para intervir no processo por meio de ações civis públicas em ambos os estados, sustentando as licenças concedidas e interrompendo o processo de licenciamento, que foi reiniciado numa nova esfera: a instância federal.

O caso da UHE Irapé

A Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG) recebeu do DNAEE a autorização para proceder aos estudos

de viabilidade da UHE Irapé – localizada no Vale do Jequitinhonha, Estado de Minas Gerais¹⁷ – em 1991. O objetivo

¹⁵ O CONSEMA é o órgão deliberativo responsável pela discussão e elaboração das normas e diretrizes da política ambiental do Estado de São Paulo.

¹⁶ As exigências condicionantes são obrigações (elaboração de estudos, formulação de projetos, estabelecimento de medidas mitigadoras de impactos ambientais etc.) impostas pelos órgãos licenciadores ambientais às empresas, cujo cumprimento condiciona a obtenção das licenças ambientais subseqüentes.

¹⁷ Assim como o Vale do Ribeira, o Vale do Jequitinhonha é uma região pobre e cheia de conflitos fundiários, o que contrasta com a existência de importantes recursos naturais (florestais e subsolo, principalmente). A água, no entanto, é um recurso precioso por se tratar de uma região sujeita a secas e baixos índices pluviométricos. A população é predominantemente rural, e a agricultura é praticada por pequenos produtores no Médio e Alto Jequitinhonha, com emprego majoritário de mão-de-obra familiar. A pecuária é praticada de forma extensiva em médias e grandes propriedades no Baixo Jequitinhonha. Essa divisão reflete a estrutura fundiária polarizada latifúndio/minifúndio e a concentração da terra. O garimpo de ouro e diamantes permanece até hoje uma atividade econômica importante para complementar a renda familiar. A migração temporária e permanente, especialmente para São Paulo e Mato Grosso do Sul, também é uma das particularidades do Vale e expressa as dificuldades de reprodução social das famílias camponesas. Sendo uma região onde a moradia às margens dos rios constitui o modo de vida tradicional, condição fundamental para a reprodução social da população rural, a construção de barragens com o resultante deslocamento forçado da população pode ter graves conseqüências sociais.

enunciado da construção, uma usina com 360 MW de potência, era a geração e distribuição de energia para atender ao norte de Minas e sul da Bahia. O início dos estudos para a construção da barragem e a confirmação da intenção da CEMIG de formar um consórcio com a iniciativa privada para a execução do empreendimento ativaram inúmeros agentes sociais na região. De um lado, políticos, comerciantes, investidores capitalistas e a imprensa regional se mobilizaram pela construção da barragem. De outro, os trabalhadores rurais que seriam afetados pela barragem de Irapé constituíram um movimento forte, organizado, combativo e articulado intra e extra-regionalmente de oposição à construção da barragem.

Para o enfrentamento com a empresa, os atingidos, através da formação da Comissão de Atingidos pela Barragem de Irapé, procuraram munir-se de informações sobre a região e sobre a construção de barragens, contando também com a experiência de outros atingidos dentro e fora do estado. Além disso, as alianças com entidades de assessoria a movimentos populares, sindicatos e universidades foram igualmente de grande importância para legitimar e fundamentar as reivindicações e críticas levantadas ao longo do processo de organização, e expostas principalmente na *audiência pública* de Acauã.

Realizando sua própria pesquisa (contra-RIMA), os atingidos mostraram profundas falhas no EIA/RIMA da empresa do ponto de vista da caracterização socioeconômica da região, apontando possibilidades e especificidades sociais (existência de comunidades remanescentes de quilombos, por exemplo) que não foram consideradas nos estudos oficiais. Assim, no confronto do "RIMA dos atingidos" com o RIMA oficial de Irapé, os atingidos esperavam revelar na *audiência pública* as fragilidades deste último, sua inadequação para analisar a realidade socioambiental regional, e, assim, obter sua rejeição pelo Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM)¹⁸.

A negociação das medidas mitigadoras relacionadas aos impactos negativos do empreendimento, que antecedeu à realização das *audiências públicas*, serviu para esclarecer as posições assumidas pela CEMIG e pela Comissão de Atingidos no processo. Durante todo o tempo, a CEMIG procurou afirmar sua disposição de negociar com os atingidos, enquanto "pressionava" para a imediata realização da *audiência pública*. Apesar disso, as propostas de mitigação da CEMIG continuaram num nível bastante abstrato, e a negociação ficou circunscrita aos limites determinados pela empresa da "exploração racional dos limites dos Estudos de Viabilidade"¹⁹.

¹⁸ O COPAM foi criado em 1977 como o principal órgão deliberativo e normativo de meio ambiente do Estado de Minas Gerais.

¹⁹ A construção de uma usina hidrelétrica implica a realização de várias etapas de estudos e projetos. Os estudos de viabilidade determinam se o empreendimento é exequível técnica e economicamente, enquanto os estudos socioambientais (EIA/RIMA), que fundamentam a Licença Prévia Ambiental, determinam sua viabilidade ambiental.

As discussões em torno dessas propostas acabaram culminando no que a CEMIG definiu como “enfrentamento público”, embora não se tenham traduzido numa indisposição total ao diálogo pelas partes, mas numa “marcação de posição”: a CEMIG tentando mostrar-se aberta à discussão, especialmente para o órgão ambiental, enquanto impunha suas condições; a Comissão de Atingidos procurando evidenciar que a empresa estava disposta a conversar, mas não a negociar concretamente, o que criava um impasse que levou à realização de uma manifestação pública em Belo Horizonte (em 10/03/1997). Nessa manifestação, os atingidos mostraram que o discurso da disposição ao diálogo não era suficiente, eles queriam algo mais concreto: a negociação, nos seus termos.

A estratégia da CEMIG de não avançar nas propostas, mas reafirmar sempre a disposição ao diálogo, acabou funcionando. Para a Fundação Estadual de Meio Ambiente - FEAM, somente a disposição da empresa ao diálogo foi evidenciada, e a Licença Prévia Ambiental para a construção da UHE Irapé foi aprovada pelo COPAM em 10 de dezembro de 1997, com recomendações e condicionantes estabelecidos pelo órgão licenciador.

As lutas pelas condições objetivas de realização das *audiências públicas* nos casos de Irapé e de Tijuco Alto tomaram rumos bem diferentes. Para o movimento de atingidos de Irapé a *audiência pública* fazia parte da estratégia de luta desde o início. Assim, o movimento solicitou à FEAM²⁰ a realização da audiência numa determinada localidade e concentrou-se na preparação para o evento. A entrada de outros agentes sociais na disputa pelo espaço (políticos regionais, comerciantes e investidores interessados no empreendimento) levou à convocação de duas audiências: uma, solicitada pelos atingidos, a ser realizada em uma das margens do rio (na localidade de Acauã, em 22/06/1997), e outra, pelos políticos, a ser realizada na margem oposta (no Município de Cristália, em 29/06/1997). O movimento lutou e conseguiu obter o controle das condições de realização da *audiência pública* de Acauã, não só em termos de tempo e espaço, pois a audiência realizou-se no dia e local escolhidos pelos atingidos, como também da infra-estrutura (organização do espaço, transporte, lanches), cuja responsabilidade financeira era da CEMIG²¹. Dessa forma, a *audiência pública* de Acauã tornou-se a “audiência dos atingidos”, ou seja, a que foi solicitada e controlada pelos atingi-

²⁰ Em 1993, a Comissão de Atingidos enviou correspondência à FEAM pedindo informações sobre o andamento do licenciamento da UHE Irapé e manifestando a pretensão de solicitar *audiência pública* para discutir o processo. Como resposta, a FEAM sugeriu a solicitação imediata da *audiência pública* pelo movimento, o que foi feito oficialmente em 1995.

²¹ De acordo com depoimento de técnico da FEAM recolhido durante o trabalho de campo, a CEMIG contratou serviços de terceiros para a montagem de uma “lona de circo” em Acauã, para o serviço de lanches e para o transporte dos interessados. A luta da Comissão de Atingidos foi pelo controle dessa infra-estrutura, organizando os grupos de famílias que seriam transportadas até a audiência e garantindo que tivessem “*tudo o conforto*” de que eram merecedores.

dos. Nela os atingidos expuseram seus pontos de vista, fizeram críticas ao empreendimento, reivindicaram seus direitos e se mostraram grandes conhecedores dos aspectos socioeconômicos e culturais da região.

A segunda *audiência pública*, realizada em Cristália, foi boicotada pelo movimento que lutou contra sua realização. O movimento argüiu que havia pedido a audiência num local específico, em torno do qual concentrou todos os esforços de mobilização, e que, portanto, não havia razão para uma audiência em outro lugar. Além disso, seria uma forma de esvaziar a audiência dos atingidos e fornecer um palanque para os políticos locais.

Esse processo de disputa das condições de realização das *audiências públicas*

sugere, pois, que o ambiente da audiência interfere no seu resultado. Embora elas não tenham poder deliberativo, podem ser politicamente estratégicas para os agentes sociais no desenvolvimento da luta.

O caso de Irapé revelou um processo de luta ao longo do qual os atingidos foram constituindo-se e impondo-se como sujeitos políticos, sendo reconhecidos pela empresa e pelo órgão ambiental. A unidade de ação, a articulação com outros sujeitos (políticos, sociais, institucionais) e a elaboração de um discurso autônomo e consistente em conteúdo crítico, permitiram que o movimento de atingidos disputasse com a CEMIG – em termos quase equivalentes – as condições de realização do processo de licenciamento ambiental do empreendimento e das *audiências públicas*, em particular.

O papel das audiências públicas nos processos de licenciamento ambiental

Do ponto de vista da legislação ambiental, as *audiências públicas* são o principal momento de concretização do discurso participativo da sociedade nas questões ambientais: a participação da sociedade se esgota nesse mecanismo. A sociedade aparece na legislação como “meio ambiente impactado” (Vainer, 1993) e como participante das *audiências públicas*. Tal centralidade – que designa às *audiências públicas* um papel, de certa forma, superestimado – gera uma série de expectativas nos agentes sociais e institucionais envolvidos.

Conforme foi apresentado, na perspectiva legal/institucional as *audiências públicas* atendem principalmente a três objetivos:

- 1 *informação* à sociedade sobre os aspectos mais importantes do projeto em questão;
- 2 recolhimento de *críticas e sugestões* acerca do projeto para subsidiar a *tomada de decisão* sobre o licenciamento; e

1. *efetiva participação* da sociedade no processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos.

Aceitando provisoriamente a idéia de que as *audiências públicas* concretizam a participação da sociedade no processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos, pode-se dizer que essa participação depende, em larga medida, do grau de informação da população sobre o projeto e de sua real capacidade de formular críticas e sugestões.

Pela natureza e complexidade dos processos que envolvem a construção de uma barragem hidrelétrica, uma única *audiência pública* não é capaz de esclarecer todas as dúvidas e fornecer todos os dados para que a população possa conhecer e “sugerir” mudanças no projeto. Para cumprir o objetivo de informar efetivamente a sociedade local, seriam necessárias a realização de um esforço de mobilização da população para a audiência e/ ou a realização de várias audiências. Por outro lado, para cumprir o objetivo de recolher críticas e sugestões, o pressuposto é o conhecimento prévio aprofundado por parte da sociedade, o que significa pleno acesso às informações e documentos produzidos pela empresa, bem como o conhecimento do processo de licenciamento. Os casos estudados fornecem evidências de que esses dois objetivos (informar/recolher críticas e sugestões) são difíceis de alcançar, chegando a ser contraditórios.

No caso de Tijuco Alto, os atingidos enfrentaram grandes obstáculos para

lidar com a burocracia e para ter acesso ao RIMA e demais documentos necessários à compreensão das implicações do empreendimento. Além disso, o fato de o empreendimento estar sendo licenciado por dois órgãos ambientais com normas e procedimentos próprios – o que dificultou o entendimento do processo como um todo – contribuiu para que os participantes das *audiências públicas*, em ambos os estados, não comparecessem ao evento ou fossem para lá despreparados, desorganizados e desinformados sobre sua natureza e importância. Assim, para cumprir os objetivos legais de informar a população e recolher sugestões sobre o projeto, as *audiências públicas* realizadas deveriam pelo menos ter-se complementado.

Considerando a UHE Tijuco Alto um empreendimento com possibilidade de gerar impactos regionais e Ribeira e Cerro Azul municípios relativamente próximos, os órgãos ambientais de São Paulo e Paraná poderiam ter coordenado os eventos de modo que a audiência ocorrida em Ribeira realmente fosse complementada pela de Cerro Azul. Para isso, bastaria uma integração dos processos de licenciamento verificados nesses estados. A ausência de complementaridade entre as audiências realizadas mostrou, no entanto, uma aplicação puramente burocrática dos mecanismos institucionais de participação e do próprio licenciamento. Essa questão ficou bastante evidente quando todos os pedidos do movimento contra a barragem e de entidades ambientalistas para a realização de mais uma *audiência pública* em São Paulo foram rejeitados porque

“vigorava a norma de que as audiências públicas fossem **sempre** realizadas no município ou área de influência” (MEMO.AI.020/94 de 19/06/1994, grifo no original, Processo SMA/SP nº 0531/89) e as exigências legais já haviam sido cumpridas. Não foi considerado que, para a sociedade, as “exigências sociais” não haviam sido cumpridas e que a norma, embora não recomendasse a realização de uma nova audiência na capital, também não a impedia.

Assim, pode-se concluir que a norma criada para garantir a efetiva participação da sociedade também atua como elemento limitador, posto que seu cumprimento estrito (de forma burocrática) impede a ampliação do debate. Por outro lado, uma visão mais ampla do processo de licenciamento ambiental e da aplicação dos seus instrumentos, permite um melhor aproveitamento da participação da sociedade local, à medida que observações, reivindicações e experiências são incorporadas ao processo desde o início das discussões.

No caso de Irapé, a FEAM usou observações dos atingidos e das entidades de apoio ao movimento para formular seus pareceres e solicitar informações complementares aos estudos ambientais apresentados pela CEMIG. Tal fato é importante, pois representa um avanço em relação à aplicação estrita da norma no licenciamento ambiental, pela tentativa de incorporar alguns aspectos do ponto de vista dos atingidos no desenvolvimento dos estudos. A triangulação órgão ambiental /

empresa / atingidos foi importante até mesmo para que estes últimos chegassem à *audiência pública* com um alto nível de informação sobre o processo e pudessem formular claramente suas reivindicações e fundamentar suas críticas. A posição assumida pela FEAM de “franquear” as informações, incentivando o debate entre os atingidos e a empresa em vez de limitar-se ao conhecimento técnico, foi de grande importância na fase de preparação para as *audiências públicas*. Esse nível de informação, no entanto, foi resultante da organização dos atingidos, que conquistaram junto ao órgão ambiental o reconhecimento do seu papel como sujeito no processo de licenciamento. A comparação entre os dois casos mostra que, embora seja legítimo o pleito por informações, o apoio e a anuência dos órgãos ambientais facilita o acesso não só dos atingidos, mas de todos os interessados, auxiliando-os na preparação para uma “participação mais propositiva” nas *audiências públicas*, caso esse tipo de participação seja desejável pelos agentes envolvidos.

Do ponto de vista dos empreendedores, a participação da sociedade no processo de licenciamento ambiental é vista como uma possibilidade e uma oportunidade de legitimar o empreendimento ante a opinião pública. A participação dos interessados no empreendimento nas *audiências públicas* reforça a credibilidade do processo de licenciamento ambiental, bem como do empreendimento e da própria empresa. Todos os recursos são empregados para transformar a participação da sociedade num meio de viabilizar o empreendi-

mento, tal como foi originalmente concebido. As alternativas são apresentadas de acordo com a concepção técnica e política original dos empreendimentos. Assim, uma vez solicitadas as *audiências públicas*, elas poderão assumir seu “papel legitimador”, pois os empreendedores criarão condições para que isso ocorra, desenvolvendo uma série de estratégias e mecanismos para controlar a participação da sociedade.

Para os empreendedores, o resultado das *audiências públicas*, tenham elas alcançado ou não os objetivos propostos pela legislação, é sempre o mesmo: a discussão pública do projeto é considerada resolvida, mesmo que a sociedade continue reclamando mais informações e opondo-se ao empreendimento. A simples realização das *audiências públicas* é suficiente para que os empreendedores considerem o debate com a sociedade encerrado.

Do ponto de vista dos atingidos, as *audiências públicas* não são o foco central da luta, mas representam um momento importante no processo, pois oferecem uma oportunidade para os movimentos ampliarem suas bases, através da mobilização da população, e aperfeiçoarem suas formas de organização.

Mesmo não tendo poder decisório, o resultado das *audiências públicas* pode influenciar a tomada de decisão dos técnicos que analisam o processo de licenciamento (EIA/RIMA) quanto ao estabelecimento dos “condicionantes” para a concessão ao empreendedor das licenças subseqüentes. No caso de Irapé,

as condições impostas ao empreendedor – obrigatoriedade da compra das terras e reassentamento das famílias deslocadas compulsoriamente dois anos antes do enchimento do reservatório – são atribuídas à pressão dos atingidos e têm uma relação direta com seu desempenho nas *audiências públicas* realizadas.

As audiências também podem estabelecer patamares futuros de negociação, pela “publicização” de posicionamentos e compromissos, mesmo que verbais, pelo empreendedor e pelo poder público. Além disso, as *audiências públicas* representam o fórum em que os movimentos contra as barragens e a população em geral podem ser ouvidos tanto pelo empreendedor quanto pelo poder público representado pelo órgão ambiental. Assim, as audiências são propícias para a sistematização e consolidação de reivindicações e para a realização de denúncias públicas. O problema fundamental para os movimentos consiste em garantir que sua “fala” não seja apenas ouvida, mas também considerada na tomada de decisão. O que está em jogo nesse processo de luta – e nas *audiências públicas* em particular – é a capacidade de cada agente influir na tomada de decisão. Nesse sentido, a elaboração do contra-RIMA pelos atingidos de Irapé teve um papel central, pois forneceu os elementos necessários à formulação de um discurso próprio, articulado e fundamentado, capaz de contrapor-se ao discurso oficial.

Mesmo que o confronto nas audiências não represente um momento deci-

sivo no conflito, há uma disputa crucial em torno de quem detém a legitimidade sobre o evento e sobre o seu processo de realização. Como o embate se dá numa ocasião definida – é um confronto com dia, hora e local marcados – o domínio do espaço torna-se um elemento real de controle, um objeto específico de disputa. Dependendo de como, onde e quando as *audiências públicas* se realizam, são configuradas relações de força diferenciadas que podem influenciar os rumos da luta. Embora nos casos apresentados um movimento tenha concentrado os esforços de mobilização numa única audiência (Irapé) e o outro tenha tentado multiplicar os eventos (Tijuco Alto), a seqüência dos fatos demonstra que o tempo e o espaço

em que as *audiências públicas* se realizam constituem um *enjeu* real do confronto no terreno, no qual se desenham as estratégias a serem adotadas pelos agentes sociais.

A estratégia empresarial percebida nos dois casos apresentados foi a de consolidar alianças com outros empresários e políticos, especialmente para o processo de execução do projeto, e de despolitizar as audiências com o uso do discurso técnico-científico²². A estratégia dos movimentos contra as barragens, por outro lado, foi a de politizar as audiências ao máximo, a fim de ampliar a base de discussão e acirrar o confronto através da participação politicamente organizada.

Conclusão

Pelas evidências apresentadas pode-se dizer, portanto, que as *audiências públicas* possuem muitos significados e desempenham muitos papéis nos conflitos relacionados aos empreendimentos hidrelétricos. Ao longo do processo de licenciamento ambiental, elas representam simultaneamente momentos do processo de constituição de um campo de lutas, momentos da própria luta, objetos específicos de disputa e momentos de manifestação de posições cristalizadas ou, em outras palavras, um retrato “ins-

tantâneo” do conflito. As *audiências públicas* podem ser ainda espaços de reivindicações e afirmação de identidades sociopolíticas (como no caso de Irapé) ou espaços de controle das manifestações públicas (como no caso de Tijuco Alto).

Por outro lado, o resultado das audiências dependerá diretamente do modo como – no desenvolvimento da luta – cada agente social ou institucional age, de acordo com os significados

²² Conforme demonstra Fabiani (1989), a “tecnificação” e a “cientificação” da política estão relacionadas a um processo de despolitização e neutralização da dinâmica das lutas sociais, a fim de produzir um esvaziamento do espaço político de sua conflitualidade, por meio da redução dos problemas a uma solução técnica baseada na verdade científica.

e expectativas que atribui às *audiências públicas*. Em outras palavras, o resultado das *audiências públicas* está relacionado à capacidade de cada agente de formular um discurso afirmativo, coerente e persuasivo sobre sua visão do empreendimento; de fazer alianças e coesionar forças políticas; de utilizar instrumentos de pressão; de enfrentar os adversários em condições equivalentes etc. São as condições objetivas da própria luta que vão favorecer o controle e a submissão dos agentes sociais ou o surgimento e a expressão de novas subjetividades no processo de realização de *audiências públicas*.²³

Como não possuem estrutura deliberativa, não constituindo pois um espaço decisório, as *audiências públicas* conformam espaços de lutas específicas pelo domínio das condições simbólicas e materiais de realização da participação oficial e da legitimação dessa participação no processo de licenciamento ambiental. Assim, as *audiências públicas* são um subespaço social do campo ambiental em que se desenvolvem os conflitos relacionados aos empreendimentos efetiva ou potencialmente causadores de degradação do meio ambiente. Tanto no caso da UHE Tijuco Alto, como no caso da UHE Irapé, tais disputas entre

os agentes sociais podem ser identificadas como parte essencial dos conflitos em torno da construção dessas barragens e como elemento fundamental para a compreensão desses conflitos. Dessa forma, pode-se concluir que as *audiências públicas* são elementos fundamentais para a compreensão dos conflitos ambientais em torno da construção de barragens, bem como do campo ambiental no qual estão inseridas.

Retornando ao terceiro dos objetivos das *audiências públicas* propostos pela legislação, ou seja, *efetiva participação* da sociedade no processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos, pode-se dizer que a existência de instrumentos legais e institucionais potencialmente avançados não é suficiente para criar o ambiente favorável a tal participação. O espaço da participação da sociedade não está garantido pela existência desses mecanismos; ele é conquistado na luta social. É no embate político que se definem a extensão, a qualidade e os momentos de participação, de acordo com a capacidade dos diferentes agentes sociais em conflito de impor sua visão no processo de luta, de fazer alianças e de conquistar mais ou menos espaço de atuação.

²³ Gismondi e Richardson (1994) contrapõem-se à idéia (baseada em Foucault) de que os mecanismos institucionais, como as *audiências públicas*, viabilizam o controle e a submissão das consciências pelo Estado, servindo como meio de controlar o debate público e a subordinação dos descontentamentos populares. Para esses autores, a elaboração e formulação de um discurso próprio – através da expressão de compreensões e argumentos alternativos que questionam maneiras preestabelecidas de falar e pensar – pela população nas *audiências públicas* ambientais pode alterar o curso das próprias audiências, uma vez que o discurso oficial e dominante pode ser desmistificado e sua autoridade social questionada. O espaço para o surgimento de novas formas de subjetividade ocorre no processo de recusa à adesão ao discurso oficial e na afirmação da diferença na formulação do discurso próprio.

Para os atingidos, a participação nos processos de decisão sobre a intervenção no território torna-se, portanto, mais um objeto de luta nos conflitos ambientais relacionados aos empreendimentos hidrelétricos; não a participação passiva e controlada pelas empresas de energia, mas a participação combativa capaz de incluir os atingidos nos processos decisórios como sujeitos políticos autônomos. Nos casos apresentados, a participação – e, especialmente, a luta *pela* participação – esteve intrinsecamente ligada ao controle das condições objetivas de realização dessa participação pelos atingidos ou pelos empreendedores nas *audiências públicas*, em todas as fases do processo de licenciamento e nos processos de luta contra as

barragens propriamente ditos.

Do ponto de vista da luta social as *audiências públicas* não têm uma centralidade no conflito. A luta social vai muito além das *audiências públicas*, construindo momentos e formas de participação nos quais são abertos outros canais de manifestação pública dos agentes sociais em conflito. As *audiências públicas* constituem, portanto, uma das dimensões de um processo de luta social mais extenso e complexo. Apesar disso, a análise do *processo* das *audiências públicas* torna possível a realização de uma reflexão aprofundada dos conflitos em que estão inseridas, pela reconstituição da dinâmica dos eventos que os integram.

Referências bibliográficas

- BOURDIEU, P. *O Poder Simbólico*. Lisboa: Difel, 1989.
- CARVALHO, Isabel, SCOTTO, Gabriela (coord.). *Conflitos Sócio-ambientais no Brasil*, v. I, Rio de Janeiro: IBASE, 1995.
- FABIANI, J. L. "La Nature, l'Action Publique et la Régulation Sociale". In: MAHIEU, N., JOLLIVET, M. (eds.) *Du Rural à l'Environnement*. Paris: L'Harmattan, 1989. p. 195-208.
- _____. "Science des Écosystèmes et Protection de la Nature". In: CADORET, A. (ed.) *Protection de la Nature, Histoire et Idéologie*. Paris: L'Harmattan, s/d. p. 75-93.
- GALIZONI, Flávia M., RIBEIRO, Eduardo M. *Pesquisa de Irapé: uma experiência de pesquisa feita em conjunto por técnicos e lavradores*. Minas Novas: Centro de Assessoria aos Movimentos Populares do Vale do Jequitinhonha (CAMPO-VALE), fev. 1993. Mimeo.
- GISMONDI, Michael, RICHARDSON, Mary. "Discourse and Power in Environmental Politics: Public Hearings on a Bleached Kraft Pulp Mill in Alberta, Canadá". In: O'CONNOR, Martin. (ed.) *Is Capitalism Sustainable?: political economy and the politics of ecology*. New York - London: The Guilford Press, 1994. p. 233-252.
- GONÇALVES, Carlos Walter P. "Audiências Públicas: sociedade civil faz justiça através do direito". In: ACSELRAD, H. (org.) *Meio Ambiente e Democracia*. Rio de Janeiro: IBASE, 1992. p. 43-52.
- IBAMA. *Avaliação de Impacto Ambiental: agentes sociais, procedimentos e ferramentas*. Brasília: IBAMA, 1995.
- _____. *Coletânea de Legislação Federal de Meio Ambiente*. Brasília: IBAMA, 1992.
- LEMONS, Chélen Fischer de. *Audiências Públicas, Participação Social e Conflitos Ambientais nos Empreendimentos Hidrelétricos: os casos de Tijuco Alto e Irapé*. Rio de Janeiro, 1999. Dissertação (Mestrado) – IPPUR/UFRJ.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Eds., 7. ed., 1998.
- MENKES, Mônica. *A Participação Social na Inserção da Questão Ambiental no Planejamento e Tomada de Decisão do Setor Elétrico Brasileiro*. Rio de Janeiro, 1993. Dissertação em Ciências em Engenharia Nuclear e Planejamento Energético (Mestrado) – COPPE/UFRJ, 1993.
- RIBEIRO, Ricardo F. *Campesinato: Resistência e Mudança – o caso dos atingi-*

dos por barragens do Vale do Jequitinhonha. Belo Horizonte, 1993. Dissertação em Sociologia (Mestrado) – FAFICH/UFMG.

ROCHA, Benjamin. *História do Povo da Beira dos Rios*. Minas Novas: CAMPO-VALE, 1996.

SAHLINS, Marshall. *Cultura e Razão Prática*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

VAINER, Carlos B. "População, meio ambiente e conflito social na construção de hidrelétricas". In: MARTINE, G. (org.) *População, Meio Ambiente e Desenvolvimento: verdades e contradições*. Campinas: Ed. Unicamp, 1993. p. 183-207.

_____. "O Caso dos Atingidos por Barragens". In: Equipe do Projeto Meio Ambiente e Democracia. (org.) *Conflitos Sociais e Meio Ambiente: desafios políticos e conceituais*. Rio de Janeiro: IBASE, 1995. p. 39-74.

(Recebido para publicação em julho de 1999)

Chélen Fischer de Lemos é mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro - IPPUR/UFRJ

Novo Ciclo de Investimentos da Indústria Automobilística no Brasil e seus Desdobramentos Regionais *

Wilhelm E. Milward A. Meiners

Introdução

A indústria automobilística durante todo este século conformou o padrão industrial dominante, seja por sua influência decisiva na organização industrial, na gestão do processo produtivo, na definição de um novo modo de vida, seja por sua capacidade de determinar a estrutura produtiva e a dinâmica de desenvolvimento de um país ou de uma região.

O automóvel é um produto complexo tanto pelas razões e pelos valores que o tornam desejável e útil, como pela capacidade de incorporar subprodutos e sistemas articulados que demandam ramos e cadeias produtivas próprias.

Também o automóvel é importante por movimentar um setor com grande poder de geração de renda e empregos.

“ Nos Estados Unidos, a indústria automobilística responde por 5% do PNB e 17% do emprego industrial. Na Comunidade Européia, 10% do emprego industrial relaciona-se com a produção de veículos – na Alemanha, um em cada seis empregos depende desta indústria. O México, hoje, tem 9% de sua produção de manufaturados e 10% do emprego em atividades relacionadas com a fabricação de veículos. No Brasil, onde a indústria automobilística tem

* Texto baseado no capítulo 3 da Dissertação de Mestrado do autor: Implantação da indústria automobilística e novos contornos da região de Curitiba. CMDE/UFPR, 1999.

participação apenas modesta na produção de manufaturados, 6% do total (nota: dado do início dos anos 90), e no emprego industrial, 3% do total, ela tem um papel vital no desenvolvimento do país por causa da substancial ligação com outras atividades. Por exemplo, ela absorve 76% das ligas de alumínio produzidas no país, 43% das ligas de zinco, 36% de ferro fundido e 18% dos

laminados planos e produtos de aço. São igualmente grandes suas ligações com marketing, manutenção e reparos, combustíveis e lubrificantes, seguros, transportes marítimos e acessórios.”¹

Em termos gerais, podemos visualizar o complexo automobilístico por sua cadeia de relações interempresariais, da seguinte forma (Quadro 1):

Quadro 1 - Complexo automobilístico

Matérias-Primas e Insumos	Montadoras	Distribuidores e Concessionárias
Componentes e Autopeças		Financiamento e Crédito
Módulos e Sistemas		Combustível e Lubrificantes
Máquinas e Equipamentos Industriais		Infra-estrutura de Transporte
Serviços Auxiliares à Produção		Reparação, Manutenção e Reciclagem

À esquerda observamos a cadeia produtiva industrial e de serviços auxiliares “puxada” pela montagem de veículos, e à direita, a cadeia de produtos e serviços ligada à compra e ao uso do automóvel. As montadoras são o elo entre as duas cadeias. A implantação de um complexo automobilístico em uma região representa, de alguma forma, o transplante e a possibilidade de desenvolvimento dessas atividades industriais

“puxadas” pela montadora e referendadas pelo sistema produtivo e tecnológico existente. Nesse sentido, a disputa pela localização das montadoras traz a perspectiva de que ocorra uma série de efeitos derivados, como a implantação de novos ramos industriais ligados ao complexo automotivo e o desenvolvimento de outras indústrias e negócios, ampliando os níveis de emprego e renda.

Indústria automobilística brasileira até meados dos anos 90

A indústria automobilística, pela segunda vez neste século, altera seu modo de produzir e fazer negócios. Enquanto as inovações no produto automóvel são, em sua maioria, incrementais, as inova-

ções no processo industrial são mais radicais, principalmente quando o foco são as mudanças de paradigma produtivo que a indústria automobilística viveu neste século: o artesanato, a

¹ O'Brien, P. e Karmokoliar, Y. (1994, p. 1).

manufatura fordista e a produção enxuta. Não cabe, no propósito deste ensaio, uma reflexão pormenorizada sobre os três paradigmas, mas é importante uma abordagem acerca das mudanças do fordismo para a produção enxuta quanto à construção de um complexo automobilístico regional.

A montadora fordista possuía vertentes claras em direção à integração vertical, à produção em massa, intensiva em mão-de-obra de baixa qualificação, a hierarquias departamentalizadas, a produtos estandardizados por segmentos e componentes uniformizados, à linha de produção rígida, a relações igualmente rígidas entre fornecedores e clientes e a suprimento de peças, entre outros.

Na implantação dessa montadora de produção em massa no Brasil, no final dos anos 50, havia a clara consciência da mudança estrutural e empresarial que seria inaugurada a partir de seus efeitos induzidos. "A indústria de veículos automotores, onde quer que se implante, sempre ensejou um surto de prosperidade, por assim dizer, ilimitado. Indústria de integração por excelência, seus efeitos suplantam os de qualquer outro setor." ²

Com base nesse discurso, o governo brasileiro formou, a partir do final dos anos 50, uma aliança trilateral de desenvolvimento com uma das bases fincadas no setor automotivo. À indústria montadora estrangeira são concedidos benefícios (cambiais, fiscais, financeiros e tarifários) para implantar suas operações em um país de mercado nascente e de industrialização tardia. Por sua vez, as montadoras, dada a exigência de nacionalização dos componentes, auxiliarão a incipiente indústria de autopeças por meio de contratos de suprimento (rompendo a tendência *in house* e implantando o suprimento horizontal de peça) e da transferência de tecnologias³; o governo aportará recursos, através de linhas especiais de financiamento, para as montadoras e fornecedores de autopeças, além de planos especiais de crédito ao consumidor, da implantação de importantes segmentos de base para suprimento de matérias-primas (mineradoras, siderurgias, metalurgia, refino de petróleo, petroquímica) e de infra-estrutura (sistemas rodoviários, urbanização de vias etc.).

Se por um lado logrou a implantação do complexo automotivo no país, por outro, ele esteve praticamente restrito

² Presidência da República (1959) citado por Shapiro (1997).

³ "A legislação sobre o índice de nacionalização pretendia induzir as montadoras a produzirem somente os componentes principais (como os motores e as estampagens de grandes peças) e a contratarem junto a fornecedores as peças restantes. Graças à política protecionista, veículos e peças tiveram que ser produzidos no país, sendo proibida sua importação. Conseqüentemente, procurando respeitar o índice de nacionalização, as montadoras foram levadas a ensinar aos fornecedores conceitos de organização industrial; a oferecer contratos de longo prazo e, com freqüência, acordos de exclusividade no fornecimento; a emprestar equipamentos e recursos; a facilitar o contato com fornecedores estrangeiros; e a auxiliar na obtenção de concessões e outros acordos de assistência técnica, que propiciariam aos brasileiros o acesso à tecnologia e aos princípios modernos de produção." Addis, C. (1997, p. 137).

a uma única região, o ABC paulista. Foi somente a partir de meados dos anos 70, com um novo surto de investimentos automotivos, que a política de descentralização do Governo Federal, acompanhada de intensa política de atração de investimentos manifestada por alguns estados, que o complexo automobilístico iniciou seu espraiamento em direção a novos centros produtivos, em um movimento de "desconcentração-concentrada" para o Vale do Paraíba (São José dos Campos - GM; e Taubaté - VW e Ford), Minas Gerais (Belo Horizonte - Fiat), Paraná (Curitiba - Volvo e New Holland) e Rio Grande do Sul (Caxias do Sul - Agrale; Horizontina - SLC; e Canoas - Agco). Foram configurados novos eixos para o surgimento de complexos automotivos regionais; porém, em decorrência da retração do mercado interno na década de 80, os projetos de expansão, modernização e realocação de autopeças foram prejudicados, ocorrendo um "congelamento" da situação desde finais dos anos 70.

A indústria automobilística inicia uma nova fase de crescimento na economia brasileira a partir do início dos anos 90, resultado dos seguintes fatores decisivos: a abertura econômica, que aumentou sua exposição à concorrência internacional, indicando uma trajetória de reestruturação em direção à "produção enxuta"; a necessidade financeira das montadoras de recuperar sua rentabilidade na atividade principal; a conformação do Mercosul, ampliando a área de mercado para as montadoras presentes na região, bem como gerando a necessidade de regimes automotivos

especiais; a recuperação do crescimento com estabilidade das economias brasileira e argentina, fazendo-as ressurgir de uma crise que havia abalado o continente latino-americano por mais de dez anos; e os acordos firmados no âmbito da Câmara Automotiva que conduziram a algumas políticas setoriais e que acabaram por definir o Regime Automotivo Brasileiro e as políticas de expansão das vendas, como isenção do IPI e benefícios aos carros populares (Acordos Automotivos de mar/92 e fev/93 e o Decreto 799 de mar/93), favorecendo a modernização das linhas de montagem e, temporariamente, a manutenção do nível de emprego.

Como conseqüência dessas medidas, a venda de veículos saltou das mediocres 960 mil unidades produzidas em 1991 para 1 milhão e 581 mil unidades, em 1994 (crescimento de 65%). O faturamento com a venda de veículos evoluiu de US\$13,46 bilhões, em 1991, para US\$ 23,54 bilhões, em 1994 (crescimento de 75%). Nesse ano, a venda de carros populares atingiu 447.900 unidades, representando 45,9% do total da venda de automóveis. O setor de autopeças saiu do pior resultado obtido na década de 90, US\$ 9,85 bilhões de faturamento em 1991, para atingir US\$ 14,38 bilhões em 1994 (crescimento de 46%). A participação da indústria automobilística no PIB industrial brasileiro aumentou de 8,5% em 1991 para 13,5% em 1994, recuperando sua posição de destaque no crescimento da economia brasileira no período. A média mensal de recolhimento do ICMS no setor saltou de US\$ 46 milhões em dezembro de 1992 para

93,7 milhões no final de 1994 (pouco mais de 100%). A arrecadação de impostos federais no setor cresceu de uma média de US\$ 126 milhões no primeiro trimestre de 1992 para US\$ 306 milhões no último trimestre de 1994 (uma expansão de 243%)⁴.

Porém, mesmo com resultado tão favorável, os investimentos nas montadoras permaneceram em um patamar de US\$ 1,1 a 1,2 bilhão entre 91 e 94, e os empregos foram reduzidos de 109 mil em 91 para 107 mil em 94, e para menos de 100 mil em 1998. Na indústria de autopeças os investimentos também permaneceram estáveis no período, em torno de US\$ 800 milhões; todavia, a queda do emprego foi ainda mais acentuada: de 255,6 mil empregos em 1991, o setor passou a empregar 236,6 mil em 1994, 192,7 mil em 1996 e cerca de 185 mil no final de 1998.

Ainda era cedo demais para a indústria apostar num crescimento sustentado, mesmo porque possuía uma relativa margem de ociosidade acumulada nos anos 80, podendo expandir a produção sem investir em novas plantas. Os investimentos no período foram des-

tinados à renovação dos modelos e modernização dos equipamentos, com vistas à produção de modelos básicos que, pelo volume produzido, assumiriam escalas econômicas viáveis.

A integração com o Mercosul e a abertura comercial da economia são fatores importantes para explicar os movimentos da indústria automobilística em meados da década, principalmente pela imposição de uma maior penetração do veículo importado e pela prática de regimes automotivos.

No Mercosul, o regime automotivo da Argentina entrou em vigor já em 1992, com prazo de validade até 1999. O setor automobilístico é realçado por sua participação no PIB, seus efeitos multiplicadores sobre outros setores, seus impactos nos níveis de renda e emprego e, principalmente, por sua influência no equilíbrio da balança de pagamentos, num momento de esforço para a estabilização dos preços e do câmbio.⁵

De acordo com Vigevani e Veiga⁶, os principais efeitos desencadeados pelo regime automotivo argentino foram uma maior flexibilidade para as monta-

⁴ Esses dados comprovam que, apesar da diminuição nas alíquotas, não ocorreu nenhuma "renúncia fiscal" efetiva no setor; ao contrário, proporcionalmente a arrecadação subiu mais do que as vendas e o faturamento do setor.

⁵ As principais medidas firmadas entre o governo argentino, empresas montadoras, autopeças e trabalhadores foram a ampliação de 40% (automóveis) e de 42% (comerciais leves) no conteúdo importado dos veículos (com a modernização das plataformas e dos modelos e com o alto grau de *global sourcing* para as montadoras) e o regime de importação das montadoras baseado no intercâmbio comercial compensado (para cada dólar exportado a empresa pode importar igual valor), com a concessão de uma alíquota de 2% na importação de veículos e partes.

⁶ Vigevani, T. e Veiga, J. P. C. (1997).

doras comporem e atualizarem seu *mix* e definirem sua escala produtiva, a partir de uma estratégia de especialização/complementação comercial e produtiva global/regional, da atração de investimento de montadoras e autopeças, da reestruturação e internacionalização do segmento de autopeças (fusões e aquisições entre grupos locais e empresas estrangeiras) e da percepção compartilhada da necessidade da retomada do crescimento juntamente com a reestruturação produtiva e tecnológica do setor.

No Brasil, a modernização da indústria automobilística foi cadenciada pelo processo de abertura comercial, iniciado de forma gradativa a partir do governo Collor, com reduções de alíquotas negociadas no âmbito do Mercosul. Como a Argentina possuía um regime comercial mais aberto e o Brasil, mais fechado, a convergência para uma Tarifa Externa Comum (20% para automóveis) impunha uma redução das alíquotas praticadas nas importações brasileiras.

Em maio de 1990 o país mantinha uma alíquota nominal de 85% para o setor automotivo. Nesse período iniciou-se um programa de “degravação” tarifária que previa para o setor uma alíquota de 60% em fevereiro de 1991, de 50% em fevereiro de 1992, de 40% em outubro de 1992 e, na última etapa, em julho de 1993, de 35%. Mesmo com

essa redução, as importações de automóveis variavam somente de 2,9% de participação nas vendas totais do mercado interno em 1991 (23,2 mil unidades) a 7,0% em 1993 (79,9 mil unidades). As importações de autoveículos representavam, de acordo com dados da SECEX, apenas US\$ 5 milhões em 1989 (revelando o grau de fechamento do setor), chegaram a US\$ 196 milhões em 1991 e a US\$ 879 milhões em 1993. O setor de autopeças também observou uma “degravação” tarifária, chegando em julho de 1993 com uma alíquota de 17,9%. Em 1989 a importação de autopeças era de US\$ 783 milhões, passando para US\$ 933 milhões em 1991 e atingindo US\$ 1,559 bilhão em 1993.

É importante salientar que a tarifa nominal de 35% alcançada em julho de 1993 ainda era a alíquota de importação mais elevada em relação a todos os produtos importados pelo país (nessa época a mediana das tarifas de importação era 12,8%). E, ainda assim, ao se considerar a alíquota efetiva⁷, indicador mais apropriado para medir os incentivos de proteção à produção doméstica, ela atingia 129,8%.

No período de março a dezembro de 1994, durante a fase de transição e nos primeiros meses de implantação do Plano Real, a tarifa aduaneira foi intensamente utilizada como mecanismo

⁷ De acordo com Honório Kume, “Tarifa Efetiva: aumento percentual no valor adicionado doméstico proporcionado pela estrutura de proteção (tarifária e não tarifária) relativamente ao valor adicionado obtido em situação de livre-comércio. Considera tanto a tarifa aplicada sobre o produto importado como as tarifas incidentes sobre seus insumos, quando o produto é produzido domesticamente.” (Kume, H., 1996, p. 23).

para disciplinar os preços domésticos via aumento da competição externa. Com esse propósito, a liberação das importações atingiu o ápice em setembro de 1994 (durante a gestão do Ministro da Fazenda Ciro Gomes), em decorrência da conjugação de três fatores: sobrevalorização do real provocada pela entrada de capitais e permitida pelo Bacen; antecipação, a partir do Encontro de Cúpula do Mercosul, em Ouro Preto, de três meses na data de entrada em vigor da Tarifa Externa Comum - TEC (medida que deveria ocorrer somente com a União Aduaneira, em janeiro de 1995); e as reduções tarifárias provocadas para pressionar os preços domésticos. As importações, além de mais acessíveis, também aumentaram em decorrência da excepcional elevação da demanda agregada, comum às fases iniciais dos planos de estabilização. As importações saíram de um patamar mensal de US\$ 2,6 bilhões em junho de 1994 para US\$ 4,2 bilhões em dezembro de 1994. No setor automotivo, as importações de autoveículos mais que dobraram, saltando para US\$ 1,84 bilhão em 1994 – 193,3 mil veículos, cerca de 13,8% do mercado interno⁸. Em 1995 as importações de autoveículos atingiram o recorde de US\$ 3,863 bilhões em 1995 – com 411,6 mil unidades e 23,2% do mercado interno.

No final de 1995, com a eclosão da crise mexicana, as economias latino-americanas, que sustentavam crescentes déficits comerciais com o grande fluxo

de capital externo, tiveram que promover um ajuste em suas importações. Havia, seguindo a tendência do segundo semestre de 1994, uma expectativa de elevados déficits em conta corrente, que só poderiam ser financiados com a entrada de capital de curto prazo. Com o objetivo de corrigir a grave distorção nas importações, bem como de atender às demandas de maior proteção setorial, o Governo Federal editou uma série de medidas, entre elas elevação nos juros internos, a fim de atrair capitais externos para recuperar o nível de reservas internacionais e cobrir o déficit em conta corrente; adoção de bandas cambiais, com o objetivo de flexibilizar o câmbio dentro de limites aceitáveis para a estabilização; revisão de alguns subsídios fiscais setoriais, entre eles a suspensão da alíquota simbólica de 0,1% do IPI dos carros populares, que voltou ao patamar de 8%; e promoção de uma série de restrições tarifárias, visando atingir os itens responsáveis pelas altas taxas de crescimento das importações, particularmente com a ampliação das tarifas de veículos e a alteração de sua convergência à TEC.

No final desse ano, foi estabelecido o Regime Automotivo Brasileiro, a partir das seguintes disposições legais: 1) Decreto 1.761 (26/12/95), que determina o sistema de incentivos ao complexo automotivo (com essa medida o Governo instituiu o Regime Automotivo Brasileiro, estabelecendo algumas regras para a importação de veículos pelas montadoras instaladas, bem como enquadrando as

⁸ Em face das exportações de autoveículos, de US\$ 1,41 bilhão, foi gerado um déficit de US\$ 430 milhões, inédito no item autoveículos desde a implantação do setor, no final dos anos 50.

newcomers e os investidores do setor em um conjunto de regras comuns; tem como objetivos incentivar os investimentos, a produção e a exportação do setor automotivo); 2) redução no Imposto de Importação (bens de capital, redução de 90% na alíquota vigente entre 1996 e 1999 – exceto para alíquotas inferiores a 2% –; autopeças e matérias-primas, redução de 85% em 1996, 55% em 1997, 40% em 1998 e 1999 na alíquota vigente; autoveículos importados por montadoras locais, redução de 50% na alíquota vigente entre 1996 e 1999.⁹; 3) Decreto 1.763 (26/12/95), que fixa a alíquota de 70%, a partir de 01/01/96, para automóveis, caminhões, motocicletas e bicicletas, com a seguinte estrutura de convergência à TEC: 70% em 1996, 63% em 1997, 49% em 1998, 35% em 1999 e 20% em 2000 (era a quarta estrutura de convergência à TEC em vigência em um espaço menor do que 12 meses);

4) Medida Provisória 1532/96, que estipula Regime Especial para montadoras que se instalarem nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste¹⁰.

Tais medidas visam beneficiar, com a redução substancial da alíquota dos bens de capital, as empresas que estão efetuando planos de investimento. Essas empresas também contam com um desconto decrescente na alíquota de autopeças e matérias-primas para se abastecerem em seus fornecedores tradicionais até conformarem uma rede interna de fornecedores. Finalmente, as *newcomers* também se beneficiam da redução de importação de veículos importados como uma maneira de sustentar um mercado nascente para seus veículos e criar sua rede embrionária de concessionárias e serviços a custos competitivos. No caso das empresas já existentes, elas poderão incrementar seu *mix* de produ-

⁹ O Regime Automotivo também prevê proporções mínimas a serem observadas para usufruir do desconto nas importações, sob pena de multas: na importação de bens de capital as compras no país devem ser no mínimo iguais às compras efetuadas no exterior – US\$ 1 local para US\$ 1 importado – até 31/12/97, e no mínimo o dobro – US\$ 2 local para US\$ 1 importado – em 1998 e 1999; na importação de matéria-prima as compras efetuadas no país devem ser no mínimo iguais às compras efetuadas no exterior – US\$ 1 local para US\$ 1 importado – entre 1996 e 1999. Devem ser observados os limites para as importações com desconto na alíquota, sob pena de multas: importações totais não podem exceder as exportações líquidas; importações de autopeças não podem exceder 2/3 das exportações líquidas. O Índice de Nacionalização (relação compra de autopeças e matérias-primas no país/compras totais de matérias-primas e autopeças) deve ser no mínimo de 50% por um período de 3 anos do início da produção e 31 de dezembro do ano seguinte; depois, mínimo de 60%. O propósito dessas disposições é regular os descontos previstos nas alíquotas e incentivar a entrada de novos fornecedores de autopeças, matérias-primas e bens de capital, além da não desmobilizar as já existentes.

¹⁰ Essa MP, reeditada sob a inscrição 1740-32, prorrogando casuisticamente seu prazo para atender à instalação da Ford, na Bahia, concede benefícios especiais, além dos já previstos a indústrias que se instalarem no Norte e Nordeste – FINAM e FINOR –, com a intenção de promover desconcentração regional da indústria automobilística, rompendo com o “polígono industrial”. Essa medida vem sendo um dos principais entraves para o estabelecimento de um Regime Automotivo do Mercosul, pois gera um favorecimento regional não aceito pela Argentina.

tos introduzindo modelos importados e avaliando sua receptividade e penetração no mercado interno.

Esse conjunto de regulamentos alteraram o quadro de desequilíbrio comercial do setor (em 1996 as importações de autoveículos foram reduzidas para US\$ 1,965 bilhão em 1996 – com 199,5 mil unidades e 13,2% do mercado interno), mas também atenderam ao principal objetivo, criar um ambiente de regras “estável” e competitivo para a entrada de novos investimentos no setor. Na década de 80 os investimentos no setor automobilístico restringiram-se a uma média em torno de US\$ 500 milhões anuais. No período de 1991 a 1994, motivados pela atualização tecnológica e pela instalação de algumas plataformas novas, o nível de investimento esteve situado na média anual de US\$ 1,1 bilhão. Em 1995, os investimentos somaram US\$ 1,7 bilhão, e estão sendo executados, no período 1996-2000, investimentos da ordem de US\$ 3,8 bilhões anuais.

Outro aspecto relevante, como decorrência do conjunto desses incentivos, foi a alteração no *mix* dos automóveis produzidos, conforme informações colhidas na Gerência Setorial de Automotivos do BNDES¹¹. Se, em 1991, 40,9% dos veículos produzidos no Brasil eram pequenos; 41,8%, compactos; 15,3%, médios e 1%, grande, em 1997 a produção assim se distribuía: 82,8% eram pequenos; 7,2%, compactos; 9,7%, médios e 0,3%, grande. As montadoras vêm importando veículos compactos, médios e grandes para enfrentar a deseconomia de escala na produção desses modelos no país e exportando modelos pequenos. A aposta de montadoras como a VW (Golf, Bora e PQ-24), Audi (A3), GM (Astra), Mercedes (Classe A), Renault (Scénic), Peugeot (206), Honda (Civic), Fiat (Brava) e Toyota (Corolla) é na retomada do consumo de veículos compactos e médios e no redirecionamento do mercado para veículos com maior margem de lucro para elas.

O novo ciclo de investimentos automotivos e a disputa regional

A indústria automobilística inicia, a partir de 1994, uma nova onda de investimentos externos no Brasil, com *greenfields* e *newcomers*, que vem dominando as mudanças estruturais do setor desde então. Abriu-se uma janela de oportunidade de investimentos automobilísticos, permitindo o ingresso de novas regiões no setor.

A retomada dos investimentos já vinha sendo observada desde o processo de abertura da economia, a partir de 1990:

“O setor automobilístico – automotivo e de autopeças – vivencia nos anos 90 um processo de integração

¹¹ BNDES (1997 e 1998).

ao mercado mundial. A indústria montadora, forçada pela estratégia mundial e pelo acirramento da concorrência, vem se reestruturando e adotando programas internos de redução de custos e aumento de qualidade e produtividade com amplos reflexos sobre a indústria de autopeças.

Sistemas de produção sincronizados com fornecedores, transferência de atividades produtivas, de engenharia e recebimento de produtos montados sob a forma de subconjuntos e exigência de padrões crescentes de qualidade e de preços internacionais são os principais fatores que têm levado a indústria de autopeças também a se reestruturar e investir.

No período 1989/1993, o investimento nas montadoras totalizou US\$ 4,5 bilhões e US\$ 4,2 bilhões nas empresas de autopeças.¹²

Porém, nessa primeira fase dos anos 90, o mercado brasileiro seria facilmente atendido pelas altas margens de ociosidade acumuladas nos anos 80, quando a produção esteve estagnada em torno de 1 milhão de unidades. Foi a partir dos acordos firmados na Câmara Setorial, do conjunto de benefícios que al-

vancaram o carro popular que configurou um *mix* adequado para a economia brasileira, da ameaça real do automóvel importado, da consolidação do Mercosul, da estabilidade política obtida após o *impeachment* de Fernando Collor e a eleição de Fernando Henrique Cardoso, e da estabilidade dos preços obtida com o Plano Real¹³ (condição básica para a retomada do crescimento) que o clima para a retomada dos investimentos tornou-se mais propenso. Destacam-se também como prerrogativa as reformas estruturais na regulação do capital estrangeiro: redefinição de empresa nacional, fim da restrição de atuação do capital estrangeiro e dos limites de remessas de lucros e maior liberalidade ao movimento do capital financeiro.

É importante salientar que a indústria automobilística é mais um dos setores abertos à reentrada do capital estrangeiro no país. Nos últimos anos vem-se observando uma onda maciça de IDE, que partiu de níveis inexpressivos em 1990 para atingir US\$ 4,7 bilhões em 1995, US\$ 9,4 bilhões em 1996, cerca de US\$ 17,9 bilhões em 1997 e de US\$ 22 bilhões a 24 bilhões em 1998. Estimativas para 1999 indicam de US\$ 16 bilhões a 18 bilhões¹⁴.

¹² BNDES (1994, p. 1).

¹³ José Ricardo Tauile chama a atenção: "Além do mais, a estabilidade da moeda viabilizava a reabertura de mecanismos eficazes de financiamento de vendas de veículos (crédito direto ao consumidor, leasing, consórcios, etc.). Tais mecanismos são importantíssimos para alavancar as vendas de veículos. Assim é que nos EUA, no início da década, 95% dos veículos eram vendidos a prazo e apenas 5% à vista. No Brasil, era o contrário, somente 5% das compras eram financiadas." (Tauile, 1999, p. 14)

¹⁴ Acompanhamento do Centro de Informações Gazeta Mercantil indicam que 14% das intenções e decisões de investimento na indústria estão situados no complexo automobilístico.

Laplane e Sarti¹⁵ destacam que o IDE contribuiu com cerca de 7,8% a 9,0% (dependendo da metodologia de câmbio médio ou paridade utilizada para o cálculo do PIB) na taxa total de investimento do país, o que significa cerca de 1,2% a 1,4% do PIB. São marcas expressivas, pois nos anos 70 a contribuição do IDE era de 6,5%. De acordo com levantamento efetuado pelos autores, os fatores determinantes para a retomada dos Investimentos Diretos Estrangeiros a partir de 1994 foram o crescimento do mercado interno, a consolidação do Mercosul, a maior proximidade com o cliente (caso de empresas estrangeiras que estavam exportando quantidades significativas de seu produto ao mercado brasileiro), a abertura comercial e a entrada de novos concorrentes, a legislação setorial específica, a modernização do processo de produção, o lançamento de novos produtos e a reestruturação da estratégia global da matriz. No setor automotivo esses fatores podem ser relacionados a um mercado interno em forte expansão (e com maior integração regional), à política de atração de novas montadoras (ampliando a concorrência no mercado interno e reduzindo desequilíbrios na balança comercial), a decisões que incrementam a presença das montadoras nos principais mercados mundiais – seja com investimentos diretos, seja via associação entre empresas –, à reação das empresas à concorrência dos veículos importados, à necessidade de redefinir o *mix* de produtos mais adequados para atender ao mercado nacional, diante da abertura de mercado e da evolução das vendas de

carros populares, e à necessidade de reestruturação produtiva das linhas ao novo paradigma da produção enxuta.

“O atual dinamismo dos investimentos na indústria brasileira de automóveis e as iniciativas de integração de suas filiais locais por parte das matrizes contrastam com a instabilidade e crise desse setor nos anos 80. A mudança nas estratégias das montadoras em relação ao Brasil nos anos 90 resultou de fatores externos e internos. Entre os fatores internos destacam-se o dinamismo do mercado no Mercosul e os incentivos previstos nas políticas setoriais no Brasil e na Argentina. O dinamismo do mercado interno é um determinante importante dos investimentos. A busca da eficiência também o é, em função da concorrência acirrada entre as montadoras locais e da ameaça de entrada de novos rivais. [...] A rivalidade entre as montadoras já instalada é fortíssima, dada a urgência que todas têm em melhorar suas posições nos mercados doméstico e mundial. Isso explica a atualização rápida dos produtos e dos processos e a busca de eficiência, assim como a maior especialização e integração das filiais locais na rede mundial.

A instabilidade do oligopólio mundial é um fator externo importante. As montadoras européias, menos internacionalizadas que as rivais norte-americanas e japonesas, visualizam no mercado brasileiro uma base

¹⁵ Laplane e Sarti (1997b).

essencial para sua estratégia mundial. Para essas empresas, a expansão em mercados dinâmicos é tão crucial hoje como nos anos 50, quando se deslocaram para a América Latina em resposta ao 'desafio americano'.¹⁶

A indústria automobilística mundial encontra-se em pleno processo de reestruturação, envolvendo aspectos de transição para a produção enxuta e de recuperação de rentabilidade dos projetos industriais em face de outros negócios do setor automotivo. Nesse processo, decisões a respeito de novos produtos, alianças estratégicas e mercado são chaves para o sucesso e até para a sobrevivência empresarial. A montadora que não estender seu potencial produtivo aos blocos regionais e mercados mais dinâmicos perde escala, lucros e participação, correndo o risco de ser absorvida no próximo movimento de fusão e incorporação¹⁷. Estima-se que, das atuais 18 montadoras, daqui a 15 anos sobrevivam apenas de 5 a 8 grandes grupos

mundiais, com presença forte nos principais segmentos e mercados mundiais. Estima-se também que a montadora que não estabelecer uma produção (e vendas) superior a 4 milhões de veículos até 2005 não conseguirá sobreviver às crescentes exigências financeiras dos vetores de competição global, ou seja: renovação continuada de modelos, presença em diferentes mercados mundiais com produção local, *mix* variado de modelos, capacidade de crédito para fornecedores e clientes, capacidade de articulação em diferentes culturas gerenciais, empresariais, mercadológicas e institucionais.

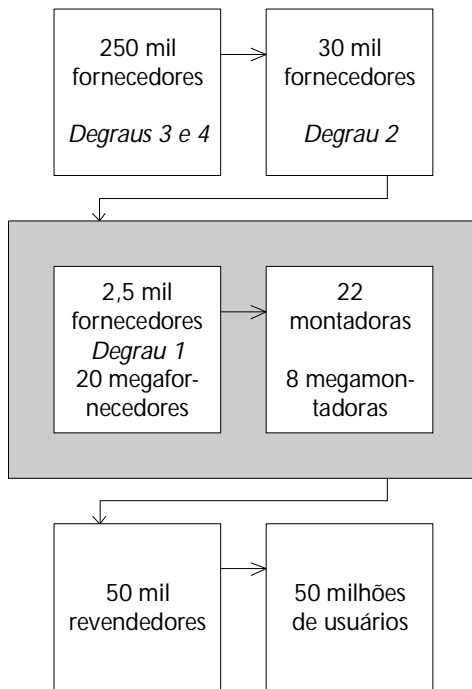
Esse movimento de fusão das montadoras é igualmente compartilhado pelos fornecedores de primeira camada, que também estão no processo de globalização de suas estruturas produtivas, no de exigências tecnológicas crescentes e necessitam de grande suporte financeiro. Nesse sentido, aprofunda-se a estrutura oligopolista, com destaque ao grupo restrito de montadoras e sistematistas¹⁸. (Figura 1)

¹⁶ Laplane e Sarti (1997b, p. 169-70).

¹⁷ Movimentos significativos de fusões e incorporações foram apreciados ultimamente, como a fusão da alemã Daimler Benz com a Chrysler, a venda da Rolls Royce para a Volkswagen, a incorporação da Kia (também detentora da marca Asea Motors) pela Hyundai, as aquisições da Volvo Car pela Ford e da Nissan, uma das grandes do mercado japonês, pela Renault.

¹⁸ A partir da lógica do *global sourcing*, os fornecedores e autopeças estão adquirindo tradicionais fornecedores nacionais, cuja dificuldade de se projetarem ao mercado internacional não oferece melhores perspectivas de sobrevivência. A lógica da produção enxuta impõe fornecedores globais que partilham desde o projeto do produto até a decisão de novos investimentos, acompanhando a montadora nos investimentos em novas regiões. Nesse sentido, o fornecedor que não possuir fôlego financeiro, gerencial e tecnológico ou associam-se a *global players* ou contentam-se com níveis de suprimento de terceira camada para baixo. Assim, o processo de participação de empresas locais no complexo automotivo é extremamente seletivo e excludente, com redução significativa dos efeitos indutores de desenvolvimento regional a partir da instalação de plantas automobilísticas.

Figura 1 - Aldeia automobilística global



Fonte. elaborado a partir do ITT Automotive in Kissler (1999)

Deve-se considerar que a Figura 1 ainda está em definição, pois ainda ocorrem novas fusões e incorporações, propiciando maior oligopolização na área cinza.

Países como o Brasil se aproveitam dessa reestruturação e promovem políticas de atração de investimento (Regime Automotivo) e de expansão do mercado doméstico (facilidades de comercialização e financiamento, redução de impostos, proposta de renovação da

frota), como forma de reviver o processo de modernização e crescimento industrial dos anos 50 e 70. Como destaca John Humphrey¹⁹:

“O Brasil não é o único país que tem esse fascínio pelo automóvel. Ao longo dos anos 90, os grandes fabricantes locais e os governos dos países em desenvolvimento se uniram para promover a indústria automobilística. Na Índia, na China, na África do Sul e na região do Asean (Associação das Nações do Sudeste Asiático), os governos implementaram medidas decisivas para promover e reestruturar a indústria automobilística. Nos últimos anos, esses mercados “emergentes” para automóveis vêm atraindo enormes investimentos.[...] Para as empresas os mercados emergentes oferecem uma oportunidade de revitalizar as vendas e ajudar a suportar os custos cada vez maiores dos novos lançamentos. Enquanto os mercados centrais – América do Norte, Japão e Europa Ocidental – estão praticamente saturados, os mercados emergentes parecem oferecer enorme potencial.”

O mercado brasileiro de veículos, que apresentou a maior taxa de crescimento mundial entre 1991 e 1997, passando, em 1997, a ocupar a sétima posição mundial (sexta se considerado o Mercosul), propicia perspectivas de economias de escala na produção e possibilidades de entrada a novos

¹⁹ Humphrey (1998).

produtores²⁰, abrindo uma janela de oportunidade para o ingresso tanto de *newcomers* como de novas regiões no complexo automotivo nacional. As tabelas 1 e 2 indicam que o Mercosul, formado principalmente pelos mercados brasileiro e argentino, representava, em 1996, 4,1% do mercado mundial de veículos, observando uma expansão de 109% entre 1990 e 1996 (de 1 milhão

para 2,1 milhões de veículos nesse período). Havia, também, boas perspectivas de continuar evoluindo, pois a região ainda apresentava um dos maiores potenciais de crescimento, dada a idade média da frota de veículos, cerca de 10,5 anos no caso do Brasil, e baixa taxa de motorização, 10,3 e 5,9 habitantes por automóvel, no Brasil e na Argentina, respectivamente.

Tabela 1 - Produção mundial de veículos, 1990, 1993 e 1996

País/Região	1990	1993	1996	Crescimento 1990-1996 (%)	Parte de Mercado 1996 (%)
Estados Unidos	9.783	10.898	11.799	20,6	22,9
Canadá e México	2.725	3.328	3.334	22,3	6,5
NAFTA	12.508	14.226	15.133	21,0	29,4
Brasil	914	1.391	1.804	97,4	3,5
Argentina	100	342	313	213,0	0,6
Brasil/Argentina	1.014	1.733	2.117	108,8	4,1
Alemanha	4.977	4.032	4.844	-2,7	9,4
França	3.769	3.156	3.591	-4,7	7,0
Espanha	2.053	1.768	2.413	17,5	4,7
Reino Unido	1.566	1.569	1.924	22,9	3,7
Itália	2.121	1.277	1.545	-27,2	3,0
Europa	18.431	14.960	17.701	-4,0	34,3
China	509	1.297	1.456	186,1	2,8
Japão	13.487	11.228	10.346	-23,3	20,1
Coreia do Sul	1.322	2.050	2.813	112,8	5,5
Taiwan	352	405	366	4,0	0,7
Extremo Oriente	15.670	14.980	14.981	-4,4	29,1
Índia	364	372	762	109,3	1,5
Austrália	384	311	322	-16,1	0,6
Mundo	48.454	46.785	51.542	6,4	100,0

Fonte: AAMA e ANFAVEA

²⁰ Carvalho e Queiroz (1997, p. 7).

Tabela 2 - Licenciamento de veículos novos em países selecionados

País	1990	1993	1996	Cresc. 90-96 (%)	% Nacional	Hab/ auto
EUA	14.146	14.199	15.456	9	85,1	1,2
Japão	7.777	6.467	7.078	-9	91,6	1,9
Alemanha	3.244	3.455	3.745	15	67,3	1,9
França	2.756	2.077	2.510	-9	56,0	1,9
Reino Unido	2.231	1.975	2.282	2	38,0	2,1
Brasil/Argentina	805	1.552	2.107	162	82,3	10,3/5,9
Coréia do Sul	957	1.438	1.644	72	98,7	5,2
Itália	2.483	1.831	1.885	-24	43,8	1,7
Índia	357	381	751	110	98,5	278,8

Fonte: AAMA, Anfavea, Sindipeças

Além da integração econômica regional, do maior grau de abertura e globalização comercial, financeira e produtiva, dos movimentos de privatização de importantes setores produtivos e de serviços estratégicos, Brasil e Argentina constituíam economias que dispunham de razoáveis esquemas de estabilização de preços e ritmos de crescimento, apesar de crescente fragilidade fiscal e cambial, tornando suas economias atraentes a investimentos em diferentes setores, entre eles o automobilístico.

O Novo Regime Automotivo reabriu o espaço da economia brasileira na disputa pelos novos investimentos, movimentando estados e municípios na partilha e guerra fiscal pela localização dos novos empreendimentos. Na política

regional do país, vem se destacando a implementação central de grandes empreendimentos de infra-estrutura, em um bloco de investimentos do “Plano Brasil em Ação”, e a ênfase na “mobilização do potencial de desenvolvimento endógeno dos espaços regionais”²¹, pelo menos no desenvolvimento regional industrial, sem a ocorrência, necessariamente, de uma condução centralizada, tradição no desenvolvimento regional brasileiro pelo menos desde 1930. Esse *modelo de integração competitiva* vem diminuindo as barreiras à entrada de produtos, de empresas e de capital financeiro transnacionais na economia brasileira, reduzindo o papel do Estado Nacional na promoção do desenvolvimento industrial e regional e deixando a economia mais conectada e depen-

²¹ Brito e Bonelli (1996, p. 1).

dente do mercado global. Com menor coordenação nacional, as regiões procuram *por si* inserir-se no mundo globalizado, seja buscando mercados para seus principais produtos, seja buscando insumos produtivos e capital financeiro e industrial, fora do mercado nacional. Algumas regiões que, em função de investimentos passados, adquiriram razoável infra-estrutura física, industrial e tecnológica, dispõem de condições privilegiadas de integração competitiva, tornando-se ilhas de prosperidade nesse esquema de livre concorrência. Regiões de fronteira agrícola em produtos exportáveis também se beneficiam com essa maior conexão internacional. Outras regiões, ou por possuírem um perfil industrial tradicional, voltado à substituição de importações, ou por não conseguirem dispor das condições mínimas de atratividade ao capital internacional, sofrem as conseqüências da desintegração do mercado nacional.

Críticas são dirigidas a esse modelo de *"cada um por si"*, que insuflou a guerra fiscal entre os estados para a atração de novos investimentos que desembarcavam no Brasil, gerando mais benefícios às empresas do que às regiões. As montadoras automobilísticas personificam o Canaã regional, uma espécie de ingresso da região no mundo industrializado, moderno e desenvolvido. Ainda que se obtenha algum ganho social e econômico, como o estímulo a novos empregos, a geração de renda, a inserção produtiva do estado em setores de ponta, a guerra fiscal é um típico caso em que a lógica de maximização do

benefício individual gera prejuízo ao conjunto.

Os protocolos assinados com as montadoras são ricos em benefícios que os investimentos externos, provenientes de diferentes setores, recebem dos estados, desde participação financeira no empreendimento e empréstimos em condições especiais (para redução nos custos de inversão do projeto), isenções e/ou dilação no prazo de recolhimento dos impostos estaduais e atendimento preferencial de infra-estrutura – portos, aeroportos, comunicações, subestações elétricas, acessos rodoviários e ferroviários etc. (para redução nos custos de produção), até casos extremos de pagamento de folha salarial no período de qualificação da mão-de-obra.

Contesta-se, porém, esse tratamento preferencial, sobretudo em estados com elevados ônus financeiros de seus endividamentos (Rio de Janeiro, Minas Gerais, Goiás e Rio Grande do Sul); além do mais, trata-se de benefícios que não são estendidos a outros setores importantes na economia estadual, a empresas de capital local com dificuldades financeiras ou a micro e pequenas empresas locais. Assim, não é de se estranhar a derrota eleitoral de governadores, incentivada por uma posição que denuncia esses acordos espúrios entre estados e montadoras.

Já que não se observa nenhum movimento do Governo Federal no sentido

de mediar os investimentos multinacionais, como nos anos 70, através do Conselho de Desenvolvimento Industrial, resta aos estados emparelharem com seus parceiros e competirem abertamente pelos investimentos mais adequados a seus projetos de desenvolvimento industrial.

Nesse sentido, a guerra fiscal pode ser atribuída mais à falta de coordenação do Governo Federal, que deveria se impor como mediador nas negociações entre montadoras e regiões, do que ao afã de sucesso desenvolvimentista de governadores e prefeitos. Tal coordenação poderia basear-se em instrumentos como a inclusão da montadora no regime automotivo, a concessão de financiamentos para capital fixo e de giro – via agências oficiais –, a inclusão em futuros acordos setoriais e a renegociação da dívida dos estados condicionada a esforços fiscais, limitando a concessão de benefícios. Seriam instrumentos mais eficazes na promoção da desconcentração regional, menos custosos para os estados e municípios, não representariam um sobrecusto para o Governo Federal (pois as regras já estavam dispostas no regime automotivo) e não referendariam abusos da guerra fiscal.

Ao contrário, nas duas mais notáveis intervenções do Governo Federal quanto à definição de localização de montadoras, como a da fábrica de caminhões da VW, no Estado do Rio de Janeiro, e a da instalação da nova unidade da Ford, na Bahia, verifica-se uma

operação que corrobora o modelo da guerra fiscal.

Novas modalidades de Guerra Fiscal já estão ocorrendo. Com as novas plantas instaladas, a capacidade produtiva chega próximo a 3,5 milhões de veículos/ano, para um mercado que não deve superar 2 milhões de veículos nos próximos anos, e, convém ressaltar, a margem de ociosidade com que as montadoras operam desde 1998 é superior a 40%. Incentivos fiscais que podem ser concedidos para reduzir custos de produção e comercialização (como a redução das alíquotas de ICMS) devem converter a concorrência entre as marcas em concorrência entre as regiões produtoras, como já ocorreu no acordo emergencial do início de 1999.

A disputa recente entre a Ford e o Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo acerca da transferência de linhas de montagem e produtos para novas regiões produtoras, temor que existe também entre os empregados da GM e da VW, não é um capítulo isolado desse fenômeno. A montadora, além de dispor de plantas produtivas mais eficientes e ajustadas ao novo padrão produtivo nas novas regiões, ainda conta com benefícios fiscais para a produção. Assim, as regiões antigas, que estão sofrendo com o desemprego promovido pelo ajuste tecnológico de plantas defasadas, desde o final dos anos 80, devem também ficar com a maior parte do ônus da desativação e reestruturação de linhas de produção em massa das *brownfields* em prol

das linhas das *greenfields*, implantadas no sistema de produção enxuta²². Tal movimento vem ocorrendo tanto na Europa como nos Estados Unidos. Por um lado são favorecidas novas regiões produtoras, com desconcentração espacial da produção, mas, por outro, as antigas regiões carregam o ônus da desindustrialização e de sua conversão forçada em outras atividades, geralmente de menor valor adicionado ou com menor capacidade de induzir novas atividades.

Ricardo Varsano, em estudo específico sobre quem ganha e quem perde com a guerra fiscal, conclui que:

“Essa competição – a guerra fiscal – vem prejudicando as finanças estaduais – e, conseqüentemente, o ajuste fiscal – bem como a provisão pública de bens e serviços, muitos deles importantes insumos do processo de produção. Além disso, a guerra fiscal cria conflitos entre as unidades da Federação e seus resultados tendem a contrariar objetivos de política – necessariamente nacionais – que visem ao desenvolvi-

mento regional ou à desconcentração da produção. [...] após algum tempo, com a generalização dos benefícios fiscais – todos os estados concedendo benefícios semelhantes –, estes perdem seu poder de estímulo e transformam-se em meras renúncias de arrecadação. De um lado, em face da redução generalizada do peso da tributação, as empresas passam a escolher sua localização somente em função das condições de mercado e de produção, que incluem a qualidade da infra-estrutura e dos serviços públicos oferecidos. De outro, com o aumento das renúncias fiscais, os estados de menor poder financeiro perdem a capacidade de prover os serviços e a infra-estrutura de que as empresas necessitam para produzir e escoar a produção.”²³

O que se verifica, a partir de diferentes estudos e levantamentos sobre a distribuição geográfica desses novos investimentos²⁴, é que o processo de desconcentração concentrada da indús-

²² As *greenfields* brasileiras significam para as montadoras a aplicação, em uma região nova e com menores restrições institucionais, de grande parte dos avanços e adaptações ao sistema de produção enxuta, que seriam testados no Mercosul e depois introduzidos em novas plantas nos países centrais. Nesse sentido, as *greenfields* brasileiras são ricas em produtos de montagem simplificada, em inovações de *lay-out* (VW/Audi), em automação dos sistemas de montagem (Renault e Mercedes-Auto), em elevada interação com fornecedores (o consórcio modular da VW-Caminhões, a co-localização de fornecedores sistemistas da VW/Audi, GM Blue Macaw e Ford Amazon, e a modularização da Chrysler), em definição de grupos de trabalho semi-autônomos em células de montagem com reduzida hierarquia funcional, em sistemas logísticos e de suprimento *just-in-time* e *just-in-sequence*, com estoques mínimos ou zerados (que ocorrem em todas as *greenfields* e em algumas *brownfields* reestruturadas, como a Mercedes-Caminhões e Ônibus).

²³ Varsano, R. (1997, p. 11-12).

²⁴ Ver Rodrigues (1998), CNI/CEPAL (1997) e Gazeta Mercantil (1998).

tria é reafirmado, apesar dos incentivos fiscais, sendo desviadas para outras regiões empresas que buscam proximidade com mercados regionais, menores custos de mão-de-obra ou vantagens

fiscais. No estudo conjunto da CNI e CEPAL, os incentivos fiscais são citados como um dos mais importantes fatores de realocização espacial de investimentos (Tabela 3).

Tabela 3 - Razões para realocização de investimentos

Respostas relevantes	%
Benefícios fiscais	57,3
Proximidade do mercado	57,3
Custo de mão-de-obra	41,5
Vantagens locacionais específicas	39,0
Sindicalismo atuante na região	24,4
Saturação espacial	14,6

Fonte: CNI/CEPAL (1997, p. 6)

Nesse mesmo sentido, em recente pesquisa sobre os fatores locacionais de atração de empreendimentos, Demian de Castro mostra que:

“Dessas observações, talvez seja possível levantar uma questão que já é conhecida no campo da economia: quando as empresas negociam com o governo *incentivos diversos*, já tomaram as decisões logísticas relacionadas aos *mercados* a serem explorados.

No entanto, não é conveniente derivar mecanicamente que os incentivos, subsídios e benefícios fiscais são dispensáveis nas políticas industrializantes, já que esses instrumentos são

acionados por instâncias subnacionais (partes da Federação) que disputam por mercados e indústrias. Constituir o segundo grande fator locacional indica também que, de fato, esses instrumentos podem definir o jogo a favor de alguns e em detrimento de outros estados.”²⁵

O Quadro 1, a seguir, destaca os fatores-chave locacionais para a indústria automobilística, dispostos em quatro grupos, de acordo com sua incidência na cadeia de valor empresarial. Os três primeiros fatores afetam custos, e o quarto grupo afeta diretamente o desempenho empresarial.

²⁵ Castro (1999, p. 45).

Quadro 1 – Fatores-chave locacionais

<p>a) Fatores que incidem sobre os custos do investimento:</p> <ul style="list-style-type: none"> - custo e disponibilidade de terreno e instalações; - isenções fiscais para importação de bens de capital; - adequação da infra-estrutura e terreno; - financiamento subsidiado; - participação acionária no empreendimento; - simplificação dos processos de implantação; - assistência aos investidores; - incentivos fiscais a investimentos e novos empreendimentos; - parceiros locais para o projeto empresarial; - existência de distritos e condomínios empresariais. 	<p>b) Fatores que incidem sobre os custos de produção:</p> <ul style="list-style-type: none"> - disponibilidade e custos de insumos adequados; - disponibilidade e custos de sistemas energéticos adequados; - disponibilidade e custos de mão-de-obra adequada e relações trabalhistas pacíficas; - relações interindustriais articuladas; - custos de serviços empresariais; - custos de serviços urbanos, pessoais e sociais; - benefícios fiscais à produção e importação de insumos; - financiamento subsidiado ao capital de giro; - disponibilidade, custo e qualidade dos serviços sociais disponíveis aos empregados.
<p>c) Fatores que incidem sobre os custos de transação:</p> <ul style="list-style-type: none"> - sistemas de comunicação: redes telemáticas, anéis de fibra-ótica, disponibilidade de servidores de informação; - sistemas multimodais de transporte; - logística regional; - localização geográfica: proximidade, acessibilidade e conectividade a centros produtores e tecnológicos e a mercados consumidores. 	<p>d) Fatores que ampliam o desempenho empresarial:</p> <ul style="list-style-type: none"> - mercado de trabalho profissional e mão-de-obra qualificada; - centros de ensino e qualificação de mão-de-obra; - qualidade da rede de fornecedores e supridores locais; - centros de orientação empresarial: tecnologias, fontes de financiamento, mercados externos, gestão e procedimentos; - base educacional e cultural; - qualidade do ambiente urbano, empresarial e tecnológico; - financiamento e parceria a projetos tecnológicos; - presença de centros de pesquisa de alta tecnologia, parques e incubadoras tecnológicas.

Elaboração própria, com base em solicitações de informações das montadoras de veículos e autopeças.

No primeiro grupo desdobram-se os fatores locacionais que incidem sobre os custos de investimento e instalação do empreendimento. A empresa buscará vantagens que possam reduzir o desembolso de capital fixo (com retorno de longo prazo), de modo que consiga elevar a taxa interna de retorno do empreendimento (o denominador é menor) e reduzir o prazo de reposição do capital próprio investido (reduzindo suas barreiras à saída da região). Nesse grupo estão alinhados diversos itens que significam um desembolso direto de recursos dos governos estaduais e municipais, e de eventuais parceiros regionais, sob a forma de capital de risco. A guerra fiscal, nesse grupo, assume uma interação de incentivos entre os diversos níveis de governo, combinando investimentos do município (normalmente dispondo de terreno, terraplanagem e adaptação urbanística) com investimentos complementares em infra-estrutura (no âmbito estadual e federal); e participação acionária no projeto (encampada pelo governo estadual – desde que disponha de capacidade financeira e conduta política para constituição de fundos financeiros com esse propósito –, por grupos empresariais locais ou mesmo pelo BNDESpar) com vantagens negociadas com o governo federal (como a isenção de impostos na importação de equipamentos ou financiamentos subsidiados e com prazos alongados pelo BNDES). Dessa forma, a articulação política entre governos municipal, estadual e federal, e seus diferentes órgãos, é elemento-chave na conquista de um novo empreendimento, como o foi na decisão da Ford em instalar-se na Bahia.

No segundo grupo – fatores que incidem sobre os custos de produção – encontram-se elementos que beneficiam regiões industrializadas, ainda não saturadas, que possuem, quantitativa e qualitativamente, fatores produtivos necessários e a custos competitivos. Não são fatores que uma região obtém *ad hoc*, mas a partir de uma evolução industrial e urbana construída e consolidada. A engenharia da guerra fiscal, nesse grupo, pretende reduzir as desvantagens de uma determinada região em relação a outras regiões candidatas e deve ter para isso instrumentos capazes de afetar a planilha de custos das empresas. São instrumentos usuais a isenção e a dilação de tributos no âmbito de municípios e estados, a partir de programas especiais de atração de novos investimentos. Também são fundamentais a interação e a negociação, com o governo federal, de políticas de incentivo para a desconcentração espacial da indústria, que gerem disposições especiais sobre a incidência de impostos federais em áreas incentivadas (como na Zona Franca de Manaus e no Regime Automotivo Especial para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste).

No terceiro grupo destacam-se os fatores de proximidade e conectividade da região com outros centros produtores e mercados consumidores. Mais do que à própria localização geográfica (distância), dá-se mais ênfase aqui à conectividade, diretamente ligada aos sistemas de transporte (circulação de mercadorias) e de comunicação (circulação de informações). São vantagens que a região adquire a partir de investimentos

na ampliação e modernização de suas redes e nódulos infra-estruturais de transporte e comunicações. A existência de modernos sistemas de circulação na região é condição *sine qua non* da integração regional e empresarial. A guerra fiscal, nesse grupo, revela-se na capacidade de a região empreender e negociar com o governo federal a criação de concessionárias de serviços públicos e agentes financeiros, a execução de investimentos para modernização e ampliação daqueles sistemas, adequando-os ao volume e especificidades de cargas e dados que deverão trafegar com velocidade e reduzido custo. Para regiões mais distantes, os instrumentos fiscais para redução de custos de produção e comercialização atuam como atenuantes aos maiores custos de transporte de insumos e produtos acabados.

Finalmente, no quarto grupo, estão dispostos os fatores "stopperianos" de regiões que buscaram criar e acumular vantagens qualitativas e intangíveis (*software* e *humanware*) com impactos relevantes sobre a atividade produtiva. São vantagens competitivas ligadas ao ambiente tecnológico e à qualidade de vida na região, cuja sinergia é fundamental ao desenvolvimento empresarial, principalmente em setores de alta tecnologia e demandantes de ambientes favoráveis, com difícil intervenção de uma política imediatista de guerra fiscal.

No Brasil, a partir dos movimentos de desconcentração regional da indústria, iniciados nos anos 70, Campolina Diniz (1993 e 1996) elaborou uma tese de espaço privilegiado para o espraia-

mento industrial no país, conformando um polígono que envolve as regiões Sudeste e Sul do país, por reunir as localidades mais privilegiadas para a produção industrial em setores de alta tecnologia. Os novos investimentos da indústria automobilística, destacados na Tabela 4, a seguir, ocorrem justamente nos principais pólos do polígono de concentração industrial estudados por Campolina. A indústria automobilística possui fortes pré-requisitos locacionais, em decorrência dos fluxos de insumos e de mercadorias, tecnológicos e financeiros, e da co-localização com centros de capacitação profissional, de pesquisa e de serviços auxiliares. De acordo com Campolina Diniz:

" As mudanças tecnológicas em curso induzem exatamente à expansão de setores que estão fortemente sustentados na ciência e na técnica, com reduzida ou inexpressiva demanda de recursos naturais. O requisito locacional destes setores está articulado com a presença de centros de ensino e pesquisa, mercado de trabalho profissional, relações industriais articuladas geograficamente, facilidade de acesso, base educacional e cultural, clima de negócios, concentração dos recursos de pesquisa, entre outros. Embora estes recursos possam ser encontrados em localizações dispersas, tendem a se restringir em localizações com grandes aglomerações urbanas. As poucas localidades com vantagens preexistentes tendem a ampliá-las ainda mais, uma vez que o crescimento das atividades de alta tecnologia agem como pode-

rosa força aglomerativa. (...) No caso do Brasil, a concentração industrial prévia e a desigualdade do potencial de pesquisa e renda dificultam um processo de desconcentração industrial para as regiões pobres e vazias. Assim considerando, não resta dúvida de que as melhores condições para a localização de atividades de alta tecnologia estão predominantemente no Estado de São Paulo e secundariamente no corredor que vai de Belo Horizonte a Porto Alegre. Este processo tenderia a reforçar a localização industrial na rede de cidades médias desta região, as quais gozam da vantagem da proximidade com os grandes centros e da redução da fricção espacial decorrente do avanço dos transportes e, em especial, das telecomunicações. Estas cidades beneficiam-se da proximidade com os grandes centros sem os custos decorrentes da concentração urbana, inaugurando um padrão locacional da indústria com uma relativa dispersão, coerente-

mente com o mesmo fenômeno que se observa a nível mundial." ²⁶

Cabe destacar a importância do Mercosul como uma espécie de pólo magnético de atração que desviou grande parte dos novos investimentos automotivos para o Sul. A complementaridade com plantas argentinas, bem como uma série de vantagens locais observadas no Sul, impulsionaram a decisão de investimentos em uma região relativamente nova para plantas de automóveis no Brasil ²⁷.

A grande exceção ao polígono, a montadora da Ford na Bahia, deve-se às condições especiais da reeditada MP 1.532 e à intransigência da Ford em renegociar seu protocolo com o governo gaúcho. Renegociação necessária a partir da desvalorização cambial e dos ajustes fiscais dos governos estaduais, levada a termo entre Minas Gerais e a Mercedes Benz, Paraná e a Renault e o próprio Rio Grande do Sul com a GM.

²⁶ Diniz, C. C. (1996, p. 87-88).

²⁷ A produção automobilística na região concentrava-se em caminhões pesados, ônibus, máquinas agrícolas e encarroçadores, além do pólo de autopeças no Rio Grande do Sul.

Tabela 4 - Investimentos das montadoras no Brasil, 1995-2000

Empresa	US\$ milhões	Produção anual (mil)	Produto	Localização
VW	250	60	Caminhões e ônibus	Resende RJ
	150	400	Motores	São Carlos SP
	1.600		Ampl./Atualiz. das Linhas, PQ-24	SP
VW/Audi	700	160	Audi A3, Golf e Bora	S José Pinhais PR
Fiat	300		Palio	Betim MG
	300		Marea	Betim MG
	500	500	Motores	Betim MG
Fiat/Iveco	240	45	Pick-up Strada e Furgões 178	Belo Horizonte MG
	240	20	Linha Dayli e Ducatto	Sete Lagoas MG
Ford	450		Fiesta, Ka e Courier	São Bernardo SP
	350		Motores e Câmbio	Taubaté SP
	300		Caminhões	São Paulo SP
GM	1.400		Atualização das Linhas	São Bernardo SP
	1.000	250	Projeto Amazon	Camaçari BA
	2.000		Corsa, S-10, Blazer, Astra	S J Campos/S Caetano SP
Mercedes	600	150	Blue Macaw	Gravataí RS
	500	200	Motores	Santa Catarina
	150		Estamparia	São Paulo
Scania	580		Atualização das Linhas	São Bernardo SP
	820	80	Classe A	Juiz de Fora MG
Volvo	370		Cabines e atualização das linhas	São Bernardo SP
Agrale/Navistar	395		Cabines e atualização das linhas	Curitiba PR
Renault	200	5	Caminhões International	Caxias do Sul RS
Renault	1.000	120	Megane Scénic, Clio 2	S José Pinhais PR
Chrysler	120	200	Motores	S José Pinhais PR
Tritec	315	40	Dodge Dakota	Campo Largo PR
BMW	500	400	Motores	Campo Largo PR
Honda	150	15	Land Rover Defender	São Bernardo SP
Toyota	300	30	Civic	Sumaré SP
Kia	400	15	Corolla	Indaiatuba SP
PSA	150		Bongo	Itu SP
Mitsubishi	700	120	Citroen Xsara e Peugeot 205	Porto Real RJ
	35	8	L 200	Catalão GO

Fonte: Anúncio das Montadoras, Gazeta Mercantil, Autodata, Folha de São Paulo, Paraná Automotivo.

Conclusão

As expectativas em relação ao futuro da indústria automobilística no país e no mundo dependem grandemente das soluções para inverter a situação de crise por que o setor vem passando. Parte dela decorre da crise do próprio automóvel: um produto que evolui, agregando novas tecnologias, mas que se defronta cada vez mais com o desafio da mobilidade, ou melhor, da falta de mobilidade. A necessidade de flexibilidade em um transporte individual confortável e seguro é posta em cheque por vias congestionadas, trânsito violento, poluição e fluxo fora de controle. Infra-estruturas cada vez mais caras, como super-rodovias informatizadas e estacionamentos subterrâneos, desafiam o benefício e o conforto do usuário de automóvel diante de custos crescentes para a sociedade. Mesmo assim, o automóvel continua sendo um produto com elevadas elasticidade-renda e elasticidade-preço, situado entre os mais desejados objetos de consumo.

Tais elasticidades inclusive justificam as políticas fiscais aceleracionistas, como as implementadas pelo governo brasileiro em toda a década de 90, com o objetivo de manter empregos e estimular a produção setorial, apesar das críticas de privilegiar um setor dominado por empresas multinacionais ou de privilegiar fiscalmente um produto consumido por reduzida fatia da população.

Ademais, em face das novas tecnologias físicas e de gestão implantadas no modelo de produção enxuta com au-

tomação flexível, não ocorrerá a manutenção de empregos nas montadoras e fornecedores; ao contrário, haverá um esvaziamento de empregos nas regiões produtoras tradicionais (ABC) sem uma reposição completa nas novas regiões produtoras (Paraná, Rio Grande do Sul e Bahia), confirmando movimento equivalente da indústria automobilística na Europa e nos Estados Unidos.

Os mercados automotivos encontram-se estagnados ou em crise, como repercussão da crise mundial, levando ao necessário rearranjo das empresas do setor, com a geração de megafusões, para fazer frente à redução da rentabilidade em relação a outros setores da economia. Os Estados nacionais, com interesse em atrair novos investimentos, estão subordinando suas políticas de integração econômica, desenvolvimento industrial e regional às estratégias e interesses dos oligopólios globais.

Após continuado crescimento da produção e venda de automóveis no Brasil, entre 1990 e 1997, está ocorrendo um período de forte contração, desde os impactos da crise asiática e russa e dos desajustes cambiais da economia brasileira. A política de juros altos, com o objetivo de manter capitais voláteis na economia brasileira, vem prejudicando diversos setores da economia, sobretudo o automotivo, que observou uma contração de produção e vendas, em 1998, equivalente a toda a produção argentina de 1997 (400 mil unidades).

Quem analisa o mercado brasileiro, sob uma perspectiva de longo prazo, percebe que o *stop-and-go* – com ciclos acentuados de crescimento e contração – é mais normal do que longos períodos de crescimento suave e sustentado. Isso revela não só a elevada sensibilidade do setor à política e à conjuntura econômica do país, mas também a uma demanda de veículos contida pela forte concentração de renda e por políticas deficientes de financiamento.

A maxidesvalorização da moeda brasileira, efetuada em janeiro de 1999, depois de um longo período de sobrevalorização, altera significativamente alguns parâmetros desse mercado. Sobreveio maior incentivo à elevação do conteúdo nacional dos veículos – favorecendo a indústria nacional de autopeças – e à manutenção da produção de modelos com elevado conteúdo nacional, dando sobrevida a modelos mundialmente defasados. Paralelamente, ocorre menor pressão competitiva dos importados, podendo favorecer a aceleração de projetos industriais das *new-comers* (mesmo em um mercado menor para todos) ou uma tendência ao dese-

quilíbrio na balança comercial do setor no Mercosul, dado o melhor preço relativo dos modelos brasileiros com relação aos importados argentinos.

Recentemente, os desencontros em torno do acordo emergencial e do plano nacional de renovação da frota, bem como os impasses para o Novo Regime Automotivo do Mercosul, que devem acabar com a prorrogação das regras atuais até 2003, revelam a necessidade de uma nova concertação geral entre os diferentes personagens e interesses do setor (montadoras, trabalhadores, governos federal e estaduais, consumidores, fornecedores, revendedores, financeiras e parceiros comerciais). Interesses muitas vezes divergentes, em um ambiente institucional precário e conjuntura econômica recessiva, dificultam a possibilidade de acordos parciais e arranjos temporários. Somente uma tentativa de acordo geral, base para um novo regime automotivo no Mercosul, e com participação de todos os personagens, poderá definir um novo marco para a sustentação do crescimento da indústria automobilística nacional, evitando a reinauguração da guerra fiscal.

Referências bibliográficas

- ADDIS, C. Cooperação e desenvolvimento no setor de autopeças. ARBIX, G., ZILBOVICIUS, M. (orgs.) *De JK a FHC, a reinvenção dos carros*. São Paulo: Scritta, 1997.
- ANFAVEA. *Home page*: www.anfavea.org.br
- ARBIX, G., ZILBOVICIUS, M. (orgs.) *De JK a FHC, a reinvenção dos carros*. São Paulo: Scritta, 1997.
- AUTODATA. Revista Mensal. Todos os números.
- BALDWIN, C. V., CLARK, K. B. Administrando na era da modularidade. *Harvard Business Review*, sep./oct. 1997.
- BEDE, M. A. A política automotiva nos anos 90. In: ARBIX, G., ZILBOVICIUS, M. (orgs.) *De JK a FHC, a reinvenção dos carros*. São Paulo: Scritta, 1997.
- BNDES. Gerência Setorial de Automotivos. Políticas de investimento do setor automotivo (caso brasileiro). Rio de Janeiro: BNDES, dez. 1994.
- _____. Novos investimentos da Indústria Automobilística. Rio de Janeiro: BNDES, abr. 1997.
- _____. Desempenho da Indústria Automobilística. Rio de Janeiro: BNDES, abr. 1998.
- BRITO, A. F., BONELLI, R. *Políticas industriais descentralizadas: as experiências européias e as iniciativas sub-regionais no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. (Versão Preliminar).
- CANUTO, O. *Investimento direto externo e reestruturação industrial*. Campinas: IE/UNICAMP, 1993b. (Texto para Discussão n. 27).
- CARVALHO, R. Q., QUEIROZ, S. R. R. *Globalização e mudança estrutural na indústria automobilística brasileira nos anos 90*. Campinas: Unicamp, 1997. (Texto elaborado para o Quinto Colóquio Internacional do Gerpisa. Mimeo).
- CARVALHO, R. Q. et al. Apertura comercial y cambio estructural en la industria automotriz brasileña. *Revista de la CEPAL*, n. 83, p. 115-27, dez. 1997.
- CASTRO, D. *Paraná: economia, finanças públicas e investimentos nos anos 90*. Brasília: IPEA, 1999. (TD n. 624).
- CLARK, K. B., FUJIMOTO, T. *Product development performance: strategy, organization and management in the world auto industry*. Boston: Harvard Business Scholl Press, 1991.
- CNI/CEPAL. *Investimentos na indústria brasileira 1995/99: características e determinantes*. Rio de Janeiro, 1997.

- DINIZ, C. C. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. *Nova Economia*, v. 3, n. 1, Belo Horizonte, p. 35-64, set-1993a.
- _____. Competitividade industrial e desenvolvimento regional no Brasil. In: COUTINHO, L., FERRAZ, J. C. (orgs.) *Estudo da competitividade da indústria brasileira*. Campinas: MCT / FINEP / PADCT, 1993b. (Nota Técnica Extra-Bloco Temáticos).
- _____. Reestruturação econômica e o impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira. *Nova Economia*, v. 6, n. 1, Belo Horizonte, p. 77-103, jul. 1996.
- FERRO, J. R. Competitividade da indústria automobilística. In: COUTINHO, L., FERRAZ, J. C. (orgs.) *Estudo da competitividade da indústria brasileira*. Campinas: MCT / FINEP / PADCT, 1993. (Nota Técnica Setorial).
- _____. *O sistema de fornecimento da indústria automobilística brasileira*. Curitiba: FGV / ISAE - Mercosul, 1996.
- GAZETA MERCANTIL. *Balanço anual*, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997 e 1998.
- _____. *Atlas do mercado brasileiro*. São Paulo: Gazeta Mercantil, 1998.
- HADDAD, P. R. Os novos pólos regionais de desenvolvimento no Brasil. In: *Estabilidade e Crescimento: os desafios do Real*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1994. p. 133-171.
- HUMPHREY, J. A promoção da indústria de automóveis. *Folha de São Paulo*. 23/08/1998, p. 2-2.
- KELLER, M. *Colisão - GM, Toyota, Volkswagen: a corrida para dominar o século XXI*. São Paulo: Campus, 1994.
- KUME, H. O Plano Real e as mudanças na estrutura da tarifa aduaneira. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 48, jul./ago./set. 1996.
- LAPLANE, M., SARTI, F. *Competition, policy and growth in the Brazilian automobile industry*. Campinas: UNICAMP, 1997a. Mimeo.
- _____. Investimento direto estrangeiro e a retomada do crescimento sustentado nos anos 90. *Economia e Sociedade*, n. 8, p. 143-81, jun. 1997b.
- MODEN, Y. *Toyota Production System*. Atlanta: Industrial Engineering and Management Press, 1983.
- MEINERS, W. E. *Implantação da indústria automobilística e novos contornos da região de Curitiba*. Curitiba, 1999: Dissertação (Mestrado) – CMDE/UFPR.
- O'BRIEN, P., KARMOKOLIAR, Y. *Radical reform in the automotive industry*. IFC Discussion Paper number 21, 1994.
- PACHECO, C. A. et al. A dinâmica indus-

- trial e financeira da especialização das regiões. *Fórum do IPEA*. Rio de Janeiro: BNDES, 1993.
- POSSAS, M. L. *Concorrência, inovação e complexos industriais: algumas questões conceituais*. Campinas: IE / UNICAMP, 1992. (Texto para Discussão n. 9).
- RODRIGUES, D. A. Os novos investimentos no Brasil: aspectos setoriais e regionais. *Revista do BNDES*, n. 9, jun. 1998.
- SHAPIRO, H. A primeira migração de montadoras. In: ARBIX, G., ZILBOVICIUS, M. (orgs.) *De JK a FHC, a reinvenção dos carros*. São Paulo: Scritta, 1997.
- SINDIPEÇAS. *Home page*: www.sindipecas.org.br
- TAUILE, J. R. Ford ou não Ford? *Jornal dos Economistas/RJ*, n. 122, jun. 1999.
- VARSANO, R. *A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde*. Rio de Janeiro: IPEA, 1997. (Texto de Discussão n. 500).
- Vigevani, T., VEIGA, J. P. C. A integração regional no Mercosul. In: ARBIX, G., ZILBOVICIUS, M. (orgs.) *De JK a FHC, a reinvenção dos carros*. São Paulo: Scritta, 1997.
- WOMACK, J. P., JONES, D. T., ROOS, D. *A máquina que mudou o mundo*. São Paulo: Campus, 1992.
- WOMACK, J. P., JONES, D. T. *A mentalidade enxuta nas empresas*. São Paulo: Campus, 1998.

(Recebido para publicação em junho de 1999)

Wilhelm E. Milward A. Meiners é mestre em Desenvolvimento Econômico pelo CMDE/UFPR e economista da Secretaria de Planejamento do Paraná

Resenhas

Cidade-Empresa
Presença na paisagem urbana brasileira

Rosélia Piquet

Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor

1998, 166 p.

Leila Christina Dias

Muitos autores se dedicaram ao estudo das cidades brasileiras a fim de compreender a constituição, a evolução e a natureza da rede urbana em diferentes fases históricas. Desde a época da “urbanização interior” – expressão utilizada por Milton Santos para sintetizar o conjunto de processos que determinou a interiorização do nó urbano na Região Sudeste, entre 1940 e 1960¹ – até os dias atuais, novas dinâmicas sociais, econômicas e políticas redesenharam o território brasileiro. As pesquisas se multiplicaram e mostraram que na história da urbanização coexistem eventos determinados por interações locais e projetos definidos por concepções globais sobre o papel das cidades no processo de divisão territorial do trabalho.

Nesse contexto, Rosélia Piquet apresenta uma análise rica em ensinamentos sobre a complexidade do papel das cidades-empresa no processo da formação urbana brasileira. Para a autora, “o objetivo é indicar que tais empreendimentos, por serem veículos da expansão de novas condições técnicas de produção em pontos selecionados do território nacional, proporcionam o avanço da fronteira econômica e espacial, influenciando no processo de integração nacional e sendo, portanto, um ângulo relevante de nossa formação urbana” (p. 7).

O livro é o resultado de longos anos de pesquisa dedicados a atentas leituras e exaustivas entrevistas com funcionários de diversos níveis hierárquicos no inte-

¹ Milton SANTOS, Crescimento nacional e nova rede urbana: o exemplo do Brasil. *Revista Brasileira de Geografia*, v. 29, n. 4. p. 78-92, 1967.

rior das empresas, com políticos locais, médicos, professores, lideranças sindicais e religiosas, mas também com moradores das vilas e “velhos portadores da história oral do lugar”. A tarefa de dialogar com todos esses interlocutores não é simples, porque a compreensão do outro, como nos mostra T. Todorov, implica passar por fases sucessivas de um único e mesmo ato, que é o ato de conhecer; entre a leitura do mundo a partir das nossas próprias lentes, passando pela crença na objetividade, até alcançar o diálogo com o outro, há um longo e difícil trajeto a percorrer². O interesse do texto de Rosélia Piquet reside precisamente no fato de a autora trazer conhecimento novo – no sentido qualitativo –, só possível porque lentamente construído no decorrer do tempo.

Na primeira parte do livro, a associação entre a urbanização e o processo de integração do mercado nacional contextualiza o debate sobre o padrão locacional dos primeiros empreendimentos industriais da economia brasileira e sobre as razões que levaram as empresas “a construir verdadeiras cidades nucleadas por suas fábricas”. A segunda parte apresenta a trajetória de cinco empreendimentos, tanto do setor estatal quanto do setor privado – Volta Redonda, Telêmaco Borba, Ouro Branco, Aracruz e Carajás –, implantados em períodos históricos diferentes, em áreas de ocupação mais antigas e em regiões de fronteira.

O conceito de cidade-empresa (*company town*) que norteia a pesquisa da autora é o de prática empresarial que

compreende a construção de núcleos de moradia e de equipamentos urbanos essenciais (nas áreas de saúde, educação e lazer) junto aos espaços produtivos. A análise dessa prática empresarial revela processos de uma urbanização multifacetada. É possível reconhecer singularidades em cada empresa estudada, ligadas ao tempo de implantação, ao tipo de empreendimento e ao lugar onde se instalam. Ao mesmo tempo, é possível encontrar motivações econômicas e políticas e lógicas sociais gerais que conduzem a localização dos empreendimentos no território.

A decisão de implantação pode ser resultado de longas e conflituosas negociações, como as que marcaram os vinte anos de disputas entre o capital nacional, o capital estrangeiro e o Estado sobre o desenvolvimento do setor siderúrgico no país e sobre a criação da Companhia Siderúrgica Nacional em Volta Redonda. Ao contrário, pode dar continuidade às estratégias empresariais de atores particulares e dessa forma contar desde seu início com relativo consenso, como foi o caso das Indústrias Klabin de Papel e Celulose, cuja principal unidade é a Divisão do Paraná, localizada no Município de Telêmaco Borba.

As expectativas de emprego, principalmente na fase das obras de construção civil, quase sempre combinadas com o êxodo rural em outras regiões do país, explicam os fluxos migratórios e as espetaculares taxas de crescimento demográfico. Uma vez implantadas, as cidades-empresa têm em comum o fato

² Tzvetan Todorov, *Les morales de l'histoire*. Paris: Bernard Grasset, 1992.

de reproduzirem nas suas estruturas urbanas a hierarquia funcional da usina, criando espaços estratificados por categoria funcional e padrão salarial. Há, em geral, forte contraste entre os modernos empreendimentos e seu entorno regional, impondo às empresas um desafio. Como expressa a autora, “em primeiro lugar, porque a permanência desse contraste, no decorrer do tempo, tende a ser desabonador à imagem das empresas; em segundo, porque acarreta uma pressão social pelo acesso aos serviços monopolizados pelas empresas; e, por fim, porque a persistência de um ‘degrau’ entre as duas realidades dificulta o processo de integração da cidade-empresa na região.” (p. 124)

A relação entre empreendimento e política na escala do lugar é marcada pela fragilidade do poder público frente à hegemonia da empresa. Primeiramente, os processos são particulares, mas todos revelam o tênue limite entre o planejamento privado e o planejamento público. As estratégias de atuação da Açominas em Ouro Branco – cessão de áreas e equipamentos urbanos para a prefeitura e manutenção de pessoal qualificado nos quadros administrativos da municipalidade – provocaram a transformação, pela Câmara Municipal, do Plano de Desenvolvimento Urbano em lei, o que deixou a empresa de mãos livres para disciplinar o uso do solo e a integração da antiga cidade com os novos bairros implantados. Em segundo lugar, a cidade-empresa comparece como um dos elementos explicativos do processo de municipalização no Brasil: o rápido cresci-

mento urbano decorrente da instalação da Klabin no Estado do Paraná contribuiu para a criação do Município de Telêmaco Borba, “e seu primeiro prefeito é o gerente administrativo da fábrica”.

Enfim, o livro contribui ao debate geral sobre as relações entre as escalas na urbanização. Se o conceito aponta para a inseparabilidade entre tamanho e fenômeno, a política revela que a capacidade de articular escalas é exercício de poder. Da escala internacional à local, os interesses dos diversos atores ganham forma e conteúdo no primoroso capítulo sobre Carajás. Problematizando a presença da cidade-empresa na paisagem urbana brasileira, o estudo de Rosélia Piquet leva à reflexão mais ampla sobre as relações entre política e território e ao mesmo tempo convida estudantes, pesquisadores, políticos e planejadores ao diálogo em novo contexto, no qual a mundialização da economia e as mudanças dos modos de organização da produção neste fim de era fordista renovam a discussão sobre o papel das cidades e das regiões na organização do território.

Leila Christina Dias é professora do Departamento de Geociências da Universidade Federal de Santa Catarina

Desarrollo, Geografía y Teoría Económica

Paul Krugman

Barcelona: Antonio Bosh Ed.

1997, 113 p.

(Tradução espanhola de *Development, Geography and Economic Theory*.
Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, 1995.)

Neio Campos

O professor Paul Krugman está entre os principais formuladores do atual debate em teoria econômica, especialmente pelo reexame das idéias tradicionais sobre comércio internacional e pela ênfase na categoria espaço nos modelos explicativos dessa teoria. O seu trabalho junta-se ao de uma corrente de analistas do comércio internacional que percebeu, no final dos anos 70 e início dos anos 80, que não era possível resumir toda a explicação das trocas entre nações por meio da vantagem comparativa. A disposição para considerar a importância dos retornos crescentes, da presença das economias externas de escala e dos acidentes históricos (*path-dependency*) na determinação de estruturas econômicas requeria uma nova "engenhosidade" na construção analítica do comércio internacional.

Fruto de uma série de conferências realizadas por Krugman na Escola de

Economia de Estocolmo, em 1992, o livro apresenta uma interessante reflexão epistemológica acerca da geografia econômica e da teoria do desenvolvimento.

O seu ponto de partida é a constatação da origem dessas disciplinas num mesmo momento histórico, ou seja, quase no final dos anos quarenta. Paradoxalmente, após terem gozado de grande prestígio no meio acadêmico e de notável influência entre os políticos e planejadores nos anos cinqüenta, estão hoje quase totalmente esquecidas, sobretudo no que se refere à teoria econômica neoclássica.

Segundo Krugman, o que provocou essa marginalização foi a incapacidade tanto da geografia econômica quanto da teoria do desenvolvimento de tratarem formalmente a estrutura do mercado: a

construção de modelos requereria, em termos de localização da atividade econômica no espaço, superar os pressupostos da análise econômica ortodoxa relacionada aos lucros constantes e à competição perfeita. No entanto, a partir dos anos 70, os estudos da nova teoria da organização industrial introduziram nos modelos econômicos a idéia de competição imperfeita e de existência de lucros crescentes, a noção de equilíbrio múltiplo por toda parte e um decisivo papel da história e das incertezas da tomada de decisão, proporcionando, especialmente à geografia econômica, um novo aparato conceitual para tratar o espaço nos cânones do rigor formal, procedimento hoje hegemônico entre os teóricos da Economia.

Inicialmente, o autor procede a uma rápida revisão das principais teorias em economia do desenvolvimento. Para motivar o leitor, apresenta uma moderna versão do modelo do "Grande Impulso", segundo ele uma demonstração minimalista do papel potencial que as externalidades pecuniárias têm sobre o desenvolvimento.

O problema que aqui se evidencia, recorrente em todas as outras formulações da teoria do desenvolvimento, relaciona-se à impossibilidade de construir modelos gerais sobre a estrutura do mercado incorporando a noção de competição imperfeita. Krugman acrescenta que, enquanto os teóricos do comércio e do crescimento apreenderam a necessidade de deixar de lado toda a pretensão de generalidade ao construí-

rem seus modelos com base na noção de rendimentos crescentes, a teoria do desenvolvimento fracassou porque não procedeu da mesma maneira.

O que teria provocado a decadência e o conseqüente abandono da teoria do desenvolvimento? Com ironia, o autor afirma acreditar não terem sido as políticas inspiradas na teoria do desenvolvimento, as quais impediram mais do que favoreceram o crescimento econômico. A razão do desaparecimento da especialidade teria sido a incapacidade de os principais economistas do desenvolvimento traduzirem suas intuições em modelos precisos, capazes de servir como fundamento para uma disciplina perene.

Com relação à história da geografia econômica, o autor se interroga sobre as razões que levaram os economistas a subestimar os temas espaciais, não obstante o reconhecido esforço, feito há quase quarenta anos atrás por Walter Isard, para incluir o espaço na teoria econômica. A resposta residiria na dificuldade de se pensar o mercado diante da existência de rendimentos crescentes, problema mais agudo na geografia econômica do que na economia do desenvolvimento.

Assim, para justificar sua resposta, Krugman efetua uma revisão das principais tradições em geografia econômica em que utiliza, nas suas próprias palavras, uma classificação um tanto imprecisa e arbitrária. Identifica nesse campo do conhecimento cinco tradições:

1. <i>Geometria germânica</i>	Teoria de localização (Alfred Weber) Teoria do lugar central (Walter Christaller)
2. <i>Física social</i>	Lei de Zipf Lei da gravidade (índice de potencial de mercado)
3. <i>Causalidade cumulativa</i>	Alan Pred (variante do conceito de causalidade circular e cumulativa)
4. <i>Externalidades locais</i>	Vernon Henderson (modelo de sistemas urbanos)
5. <i>Análise da renda do uso do solo</i>	Teoria da renda de Von Thunen

Entre essas tradições, Krugman considera o modelo de Von Thunen a principal, por sua capacidade de explicar as forças que dispersam a atividade econômica a partir de um mercado central urbano. Contudo, nada diz e nem pode dizer acerca das forças “centrípetas” que criam esse mercado central, reunindo a atividade econômica num mesmo lugar.

O autor expressa, porém, declarado otimismo quanto às novas ferramentas hoje acessíveis aos economistas: a moderna teoria econômica dispõe de alguns “truques” que possibilitam o enfrentamento da questão da modelização em economias sujeitas a rendimentos crescentes ou à competição monopolista. Segundo suas palavras, é chegado o momento da geografia econômica!

Apresentando ao leitor uma modelização recente, Krugman procura validar e integrar as tradições proscritas em geografia econômica, ou seja, a teoria do lugar central, o enfoque do potencial de mercado e a idéia de causalidade circular e cumulativa.

Finalmente, não se pode deixar de observar a competente argumentação apresentada neste pequeno livro, em relação ao papel dos modelos como linguagem científica e ao seu uso cuidadoso por todos aqueles que dele se utilizam, pois, conforme sublinha Krugman, é preciso estar consciente de que os modelos são mapas (representação) e não a própria realidade.

Dado o peso particular atribuído por Krugman aos modelos no discurso científico, sua reflexão nos incita a ressaltar, por outro lado, a importância de não deixar escapar formulações como as que foram geradas no seio da teoria do desenvolvimento e da geografia econômica, tão só porque não tenham sido expressas na linguagem dos modelos formais.

Neio Campos é doutorando do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro - IPPUR/UFRJ

Artículos

Territorio flexible en la semiperiferia. La frontera norte mexicana

Ovidio González

Dinámica productiva y desarrollo urbano. La respuesta de la ciudad de Vitoria (País Vasco) a los desafíos de la globalización.

Antonio Vázquez-Barquero

Transferencia de recursos económicos financieros e impactos territoriales en Venezuela. Caso de estudio: región Zuliana v/s región Capital

Belén García

Sustentabilidad y ciudad

Henri Acsehrad

Las sociedades locales en el contexto de la globalización: estudio de casos en Uruguay

Danilo Veiga

Eure tribuna

Bonos de infraestructura: ¿la solución al financiamiento de proyectos en Chile?

Javier Freire

Artículos

Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación

A.H.J. (Bert) Helmsing

Las desigualdades territoriales en el estado Español. 1955-1995.

Manuel Delgado Cabeza.

Jesús Sánchez Fernández.

La globalización de la fruta, los cambios locales y el desigual desarrollo rural en América Latina: un análisis del complejo de exportación de fruta chilena

Warwick E. Murray

El espacio rural entre la producción y el consumo: algunas referencias para el caso argentino

Marcelo Posada

El puerto y la vinculación entre lo local y lo global.

Carlos Martner

Eure tribuna

¿Qué debe hacer el gobierno local ante los grandes emprendimientos en el comercio minorista?

José Luis Coraggio y Ruben César

Correspondencia, suscripciones y canje:

Revista **eure**, El Comendador 1916, Casilla 16002, Correo 9, Santiago, Chile.

Código Postal Campus Lo Contador 6640064,

Tel.: (56-2) 686 5511, Fax: (56-2) 232 8805,

E-mail: eure@puc.cl

Instruções aos colaboradores sobre o envio de artigos para publicação em CADERNOS IPPUR

1. Os artigos devem ser apresentados em no máximo 25 (vinte e cinco) laudas de 20 (vinte) linhas de 70 (setenta) toques; se possível, os textos devem ser enviados em disquete flexível (de 5,25" ou 3,5") de computador padrão IBM PC ou compatível, utilizando um dos programas de edição de textos disponíveis para esses equipamentos.

2. As referências bibliográficas devem ser incluídas em notas de rodapé e redigidas na forma seguinte:

a) *livro* - nome do autor (sobrenome em caixa alta), título do livro (em itálico); local de publicação; nome da editora; data da publicação; número da(s) página(s) (quando for o caso).

Exemplo: FIGUEIRA, Ricardo Rezende. *A justiça do lobo*. Petrópolis: Vozes, 1986, p. 60.

b) *artigo* - nome do autor; título do artigo (entre aspas); nome do periódico (em itálico); volume (se houver) e número do periódico; data da publicação; número da página.

Exemplo: OLIVEIRA, Francisco de. "A metamorfose da arribação". *Novos Estudos*, nº 27, julho de 1990, pp. 67-92.

3. Com o artigo, deve ser enviado um resumo, com cerca de 10 (dez) linhas e uma relação de palavras-chave para efeito de classificação bibliográfica.

4. O autor deve enviar referências profissionais.

5. O autor de artigo publicado em CADERNOS IPPUR receberá três exemplares da respectiva revista.

5. Os artigos devem ser enviados ao IPPUR.

IPPUR / UFRJ

Prédio da Reitoria, Sala 543
Cidade Universitária / Ilha do Fundão
21941-590 Rio de Janeiro RJ
Tel.: (021) 590-1191 / (021) 260-5350
Fax: (021) 564-4046



ASSINATURA

O CADERNOS IPPUR é um periódico semestral, editado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ.

Para fazer uma assinatura ou obter os exemplares avulsos, preencha esta ficha e a envie ao **IPPUR** juntamente com um cheque cruzado e nominal à **FUJB**, no valor correspondente ao seu pedido.

Assinatura anual: R\$ 18,00
Assinatura bianual: R\$ 34,00
Exemplar avulso: R\$ 10,00

Nome _____

Instituição _____

Endereço _____

Cidade _____

Estado ____ CEP _____

País _____

Tel. () _____

Fax: () _____

E-mail: _____

Desejo fazer uma assinatura anual

Desejo fazer uma assinatura de 2 (dois) anos

Desejo obter os seguintes exemplares avulsos: (mês e ano dos exemplares)

1 _____

2 _____

3 _____

4 _____