

---

# EL ROSTRO URBANO DE AMÉRICA LATINA

*O ROSTO URBANO DA AMÉRICA LATINA*

**Ana Clara Torres Ribeiro**  
(Compiladora)

# Colección Grupos de Trabajo de CLACSO

## Grupo de Trabajo *Desarrollo urbano*

**Coordinadora: Ana Clara Torres Ribeiro**

### **Director de la Colección**

Dr. Atilio A. Boron  
Secretario Ejecutivo de CLACSO

### **Area Académica de CLACSO**

**Coordinador:** Emilio H. Taddei  
**Asistente Coordinador:** Rodolfo Gómez  
Miguel Angel Djanikian

### **Area de Difusión de CLACSO**

**Coordinador:** Jorge A. Fraga  
**Arte y Diagramación:** Miguel A. Santángelo  
**Edición:** Florencia Enghel  
**Logística y Distribución:** Marcelo F. Rodriguez  
Sebastián Amenta

### **Impresión**

Gráfica y Servicios S.R.L.

### **Imagen de tapa:**

Fotografía de la serie *Tiempo acumulado* de Pablo Ortiz Monasterio (1980)

### **Primera edición**

*“El rostro urbano de América Latina” (O rosto urbano da América Latina)*  
(Buenos Aires: CLACSO, febrero de 2004)



Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales

Patrocinado por



Agencia Sueca de  
Desarrollo Internacional

### **CLACSO**

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales**  
**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Av. Callao 875, piso 3° C1023AAB Ciudad de Buenos Aires, Argentina  
Tel.: (54-11) 4811-6588 / 4814-2301 - Fax: (54-11) 4812-8459  
e-mail: clacso@clacso.edu.ar - <http://www.clacso.org>

ISBN 950-9231-95-9

© *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales*

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

# EL ROSTRO URBANO DE AMÉRICA LATINA

*O ROSTO URBANO DA AMÉRICA LATINA*

**Ana Clara Torres Ribeiro**  
(Compiladora)

Augusto Barrera G.  
Mario Unda  
Luis Mauricio Cuervo González  
Susana Finkelievich  
Rosélia Piquet  
Inaiá Maria Moreira de Carvalho  
Paulo Henrique de Almeida  
José Sérgio Gabrielli de Azevedo  
Danilo Veiga

Ana Falú  
Cecília Marengo  
Héctor Poggiere  
Mario Lungo  
Rainer Randolph  
Tamara Tania Cohen Egler  
Hernán Armando Mamani  
Ana Clara Torres Ribeiro  
Cátia Antonia da Silva

---

# INDICE

**Ana Clara Torres Ribeiro**

*Grandes eixos analíticos: processos e ideários*  
*Apresentação*

11

**Ana Clara Torres Ribeiro**

*Grandes ejes analíticos: procesos e idearios*  
*Presentación*

21

## PARTE I

**DOSSIER QUITO: ESPERANZAS DE DEMOCRACIA  
EN CONTEXTOS DE CRISIS SOCIETARIA**

***DOSSIER QUITO: ESPERANÇAS DE DEMOCRACIA  
EM CONTEXTOS DE CRISE SOCIETÁRIA***

**Augusto Barrera G.**

*Innovación política y participación ciudadana*  
*El sistema de gestión participativa del Distrito Metropolitano de Quito*

33

**Mario Unda**

*El nuevo rostro de la conflictividad urbana en el Ecuador*

59

---

---

**PARTE II**

**DEL ÁNGULO DE LAS ESTRUCTURAS:  
MUNDIALIZACIÓN, RED URBANA Y RED TÉCNICA**

**DO ÂNGULO DAS ESTRUTURAS:  
MUNDIALIZAÇÃO, REDE URBANA E REDE TÉCNICA**

**Luis Mauricio Cuervo González**

*Desarrollo económico y primacía urbana en América Latina  
Una visión histórico-comparativa*

77

**Susana Finkelievich**

*Ciudades y redes telemáticas:  
centralidades y periferias en la sociedad informacional*

115

**PARTE III**

**DEL ÁNGULO DE LA REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA Y DEL TRABAJO:  
PRIVATIZACIÓN, DESEMPLEO Y DESINDUSTRIALIZACIÓN**

**DO ÂNGULO DA REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E DO TRABALHO:  
PRIVATIZAÇÃO, DESEMPREGO E DESINDUSTRIALIZAÇÃO**

**Rosélia Piquet**

*A reestruturação da economia brasileira:  
desnacionalização e desemprego*

145

**Inaiá Maria Moreira de Carvalho,  
Paulo Henrique de Almeida,  
e José Sérgio Gabrielli de Azevedo**

*Reestruturação produtiva e estrutura social metropolitana  
em Salvador*

161

---

---

**PARTE IV**

**DEL ÁNGULO DE LA SOCIABILIDAD:**

**SEGREGACIÓN ESPACIAL, ESTILOS DE VIDA Y DESIGUALDADES SOCIALES**

**DO ÂNGULO DA SOCIABILIDADE:**

**SEGREGAÇÃO ESPACIAL, ESTILOS DE VIDA E DESIGUALDADES SOCIAIS**

**Danilo Veiga**

*Desigualdades sociales y fragmentación urbana:  
obstáculos para una ciudad democrática*

193

**Ana Falú e Cecília Marengo**

*Las políticas urbanas:  
desafíos y contradicciones*

211

**PARTE V**

**DEL ÁNGULO DE LA GESTIÓN URBANA Y DE LOS ACTORES POLÍTICOS:**

**ALIANZAS, RIESGOS Y ARENAS**

**DO ÂNGULO DA GESTÃO URBANA E DOS ATORES POLÍTICOS:**

**ALIANÇAS, RISCOS E ARENAS**

**Héctor Poggiese**

*Alianzas transversales, reconfiguración de la política y desarrollo urbano:  
escenarios del presente y del futuro*

229

**Mario Lungo**

*Expansión urbana y regulación de la tierra en Centroamérica:  
antiguos problemas, nuevos desafíos*

257

**Rainer Randolph**

*Arenas políticas e agenciamentos governamentais:  
uma discussão de novos formatos a partir da experiência  
do Programa Favela Bairro e do Plano Estratégico  
da Cidade do Rio de Janeiro*

273

---

---

**PARTE VI**

**DEL ÁNGULO DE LA CRISIS DE LA CIUDAD INDUSTRIAL:**

**SABERES, PRÁCTICAS Y DISCURSOS**

***DO ÂNGULO DA CRISE DA CIDADE INDUSTRIAL:***

***SABERES, PRÁTICAS E DISCURSOS***

**Tamara Tania Cohen Egler**

*Refletindo a transição da sociedade industrial  
para a sociedade da comunicação*

303

**Hernán Armando Mamani**

*Alternativo, informal, irregular ou ilegal?  
O campo de lutas dos transportes públicos*

321

**Ana Clara Torres Ribeiro e Cátia Antonia da Silva**

*Impulsos globais e espaço urbano:  
sobre o novo economicismo*

347

---

---

## Grandes eixos analíticos: processos e ideários

### Apresentação

*“Na medida em que o privatismo e o economicismo predominam mais ou menos absolutos não só na economia e finanças mas também na educação, saúde, habitação, transporte, relações de trabalho e previdência, fica evidente que grande parte do que se pode denominar de sociedade civil é desafiada a sobreviver, organizar-se e conscientizar-se elaborando novos meios de luta para influenciar ou conquistar o poder”*

Octávio Ianni

**E**ste livro registra desafios atuais dos estudos da urbanização latino-americana. A sua concepção apoia-se nos debates ocorridos na reunião do Grupo de Trabalho Desenvolvimento Urbano, do CLACSO, intitulada “El nuevo rostro de la ciudad latinoamericana: economía, política y acción social” (Quito, Equador, 13-15 de dezembro de 2000). Esta reunião foi organizada pelo Centro de Investigaciones CIUDAD. Agradecemos aos pesquisadores desta instituição, Mario Vásquez, Silvana Ruiz, Augusto Barrera, Diego Carrión, Mario Unda e Rodrigo Barreto por terem aceito o desafio de promover mais este encontro de pesquisadores do Grupo de Trabalho e a generosa e estimulante acolhida. Em verdade, este encontro ultrapassou os formatos usuais das reuniões científicas, já que permitiu, em poucos dias, que diferentes facetas do rosto contemporâneo da América Latina fossem sentidas e intuídas pelos que dele participaram<sup>1</sup>.

É indubitável a força da singularidade andina que emerge das falas e práticas implementadas por jovens lideranças indígenas, das experiências democráticas de planejamento, da busca de soluções que, mesmo sendo emergenciais, são simultaneamente estimuladoras da pluralidade de vozes que hoje constrói a experiência urbana da América Latina. A Augusto Barrera, agradecemos a apresentação realizada da história e da geografia do Equador, que possibilitou aos colegas de outros países sentirem-se rapidamente “em casa”; a Diego Carrión, a apresentação dos atuais rumos do planejamento de Quito, em que investe todos

os seus conhecimentos de pesquisador do urbano e, com especial carinho, a Silvana Ruiz, a apresentação da riqueza cultural e política do Equador.

Em homenagem a esses colegas e às forças sociais que representam, decidimos organizar, como primeira parte deste livro, o Dossiê Quito: esperanças de democracia em contextos de crise societária. Esta decisão também reflete a memória de antigas práticas dos encontros de geógrafos, quando, segundo conversa tida com Milton Santos, era valorizado o conhecimento do lugar que abrigava o evento. O Dossiê encontra-se composto pelos artigos de Augusto Barrera e Mario Unda. No primeiro, intitulado “Innovación política y participación ciudadana. El Sistema de Gestión Participativa del Distrito Metropolitano de Quito” é apresentado o desafio do planejamento urbano democrático em sociedades submetidas a fortes processos de destruição do tecido social, aos impactos sociais das propostas neoliberais para a economia (e a política) e a processos conjunturais que desarticulam a ação do Estado. Neste artigo, o território da cidade é relido em sua capacidade de abrigar disputas de sentido da democracia e formas socialmente mais justas de apropriação dos recursos. Como criar instrumentos de planejamento que sustentem, como indaga o autor, a ressocialização da política? Como estimular uma gestão urbana territorialmente participativa e integral, que favoreça o fortalecimento dos movimentos sociais e a incorporação de racionalidades sociais alternativas na apropriação da cidade?

O segundo artigo, “El nuevo rostro de la conflictividad urbana en el Ecuador”, traz a intensidade e os sentidos das ações que hoje transformam a cena urbana da América Latina. Realizando o estudo dos atores que alteram a configuração dos antagonismos sociais, Mario Unda demonstra a crescente sintonia entre questões locais e questões nacionais, assim como entre atores urbanos e não urbanos. Existe confluência entre formas de organização, reivindicações e protesto. Aliás, a própria cidade é reconhecida, neste artigo, em seu poder de dar visibilidade aos vínculos entre necessidades imediatamente sentidas e os rumos da política econômica e, portanto, de unificar as lutas sociais. Através do estudo dos conflitos, tanto daqueles que emergem do urbano como dos que encontram na cidade as condições necessárias à sua expressão, o autor demonstra como um número maior de atores tem se posicionado frente às questões nacionais e a opções que são efetivamente excludentes. Há polarização e há mobilização. Ainda neste texto, é constatada a disputa de sentidos da democracia, envolvendo identidades sociais e a superação de localismos e regionalismos de interesse exclusivo das classes dominantes. Como favorecer a unificação das lutas sociais dos setores subalternos? Como a cidade favorece esta unificação? Trata-se da possibilidade, que é latente no presente, como afirma Mario Unda, de afirmação de atores complexos, que resistam ao neocolonialismo, este sucedâneo da dependência.

Existe, assim, carência de análises de conjuntura que permitam apreender a conjugação de forças que refazem a experiência urbana latino-americana. Esta

forças manifestam-se, porém, em espaços herdados, onde convivem possibilidades e obstáculos à democracia. Cabe, portanto, examinar estruturas, compreender a rigidez historicamente construída, promover a pesquisa transdisciplinar do urbano que, através de análises comparativas, orientem a compreensão do hoje. É nesta direção que se explica a decisão de, após o denominado Dossiê Quito, organizar um segmento do livro denominado *Do ângulo das estruturas: mundialização, rede urbana e rede técnica*. Este segmento encontra-se composto pelos artigos de Luis Mauricio Cuervo Gonzales e Susana Finquelievich.

No primeiro artigo, intitulado “Desarrollo económico y primacia urbana en América Latina. Una visión histórico-comparativa”, é recuperada a tradição de estudos estruturais da urbanização latino-americana. O seu autor enfrenta os desafios da análise crítica de modelos analíticos que são incapazes de reconhecer as diferenças e as singularidades da rede urbana do subcontinente e, ainda, que adiantam conclusões que desconhecem a autonomia relativa da experiência histórica latino-americana, inclusive de cada país. Luis Mauricio Cuervo González propõe, neste ensaio, orientações de método para a articulação da análise sincrônica e diacrônica das grandes transformações econômicas da América Latina. Realiza esta proposta através da escolha de temas clássicos dos estudos urbanos, tais como a tensão entre os fenômenos da industrialização e da urbanização e, entre tendências à concentração e à dispersão das atividades econômicas e demográficas. Trata-se de um estudo que esclarece determinantes da situação social contemporânea e, ainda, direções de mudança decorrentes de processos estruturais e de processos conjunturais. O texto trata do atual movimento de mundialização da economia, dialogando com características da industrialização capitalista periférica e com anteriores momentos de reestruturação das atividades econômicas. Como reconhecer a temporalidade específica das mudanças espaciais? Como distinguir impactos de curto e longo prazos da reestruturação econômica? Como apreender a natureza estrutural de processos que hoje transformam a fisionomia das grandes cidades latino-americanas?

No segundo texto, “Ciudades y redes telemáticas: centralidades y periferias en la sociedad informacional”, Susana Finquelievich reflete a nova geografia da economia mundial. Também esta autora afirma a necessidade de pesquisas comparativas, que apreendam as conseqüências, para a América Latina, da configuração da rede mundial de cidades. Esta rede, alimentada por fluxos permitidos pelas tecnologias de informação e comunicação, transforma funções urbanas e relações sociedade-espço. Para a autora, estas transformações introduzem possibilidades, que, caso apropriadas política e culturalmente, podem propiciar a conquista de uma cidadania inovadora. Há que transformar a compreensão do meio urbano, construindo novos imaginários de cidade que alarguem as chances de enriquecimento da vida coletiva. O próprio conceito de cidade precisaria ser reconstruído, para Susana Finquelievich, a partir de uma imaginação teórico-conceitual aberta à compreensão dos processos de

---

acumulação urbana. Qual é o teor das novas contradições sociais (e, também, urbanas)? Como resistir a leituras do urbano que transformam a grande cidade no cenário homogeneizado e deshistoricizado dos interesses hegemônicos? É necessário reconhecer novas orientações para a pesquisa urbana, um novo elenco de indicadores e novos conceitos.

Dimensões estruturais das transformações econômicas contemporâneas surgem nos textos reunidos no terceiro segmento deste livro –Do ângulo da reestruturação produtiva e do trabalho: privatização, desemprego e desindustrialização. Análises de cunho fortemente histórico-estrutural orientaram classicamente os estudos da urbanização latino-americana. Sem dúvida, dois dos eixos fundamentais destes estudos foram os papéis desempenhados pelo Estado na política industrial e os vínculos entre os fenômenos da urbanização e da industrialização, como antes referido por Luiz Mauricio Cuervo González. Como alcançar a compreensão das conseqüências urbanas das atuais mudanças em papéis do Estado? Como apreender o futuro próximo de grandes marcos urbanos que foram condicionados para a industrialização periférica? Afinal, trata-se do destino de acúmulos materiais e imateriais alcançados com gigantescos custos sociais. Novas questões emergem: como reverter tendências à destruição do patrimônio público, decorrentes da política de privatização? Como resgatar a dívida social que, mesmo antes, quando existiam elos reconhecidos entre política econômica e política urbana, acumulava-se nas cidades latino-americanas?

O texto de Rosélia Piquet traz a atualidade destas questões ao demonstrar o comprometimento do Estado brasileiro com a aceleração do processo de privatização de empresas que estiveram historicamente articuladas à política de desenvolvimento econômico e ao planejamento territorial. Em diálogo com o texto de Susana Finkelievich registra e analisa os processos que envolveram a privatização do sistema brasileiro de telecomunicações. Rosélia Piquet expõe, assim, estratégias que alteraram as relações Sociedade-Estado no Brasil. Novos vínculos entre estrutura e conjuntura precisam ser lidos em seus impactos na experiência urbana. Estamos frente a processos que inscreveram comandos na economia e no território, já que orientados para a captura de investimentos transnacionais. Trata-se, portanto, de desnacionalização e da instauração de novas dependências, antes associadas por Mario Unda a um certo tipo de neocolonialismo, cujos contornos urbanos necessitam ser conceituados e esclarecidos. O texto de Rosélia Piquet também traz os impactos da privatização sobre o mercado de trabalho. Manifesta-se na cena urbana novos determinantes estruturais da informalidade do mercado de trabalho urbano. A precarização do trabalho demonstra a crise societária. Como refazer o percurso dos estudos da urbanização latino-americana frente a processos que desarticulam e desinstitucionalizam relações entre sociedade e espaço? Como desvendar novos projetos para a articulação entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento urbano?

---

São estes desafios que também surgem no artigo de Inaiá Maria Moreira de Carvalho, Paulo Henrique de Almeida e José Sérgio Gabrielli de Azevedo, intitulado “Reestruturação produtiva e estrutura social metropolitana em Salvador”. Os autores analisam os impactos da atual fase do capitalismo numa metrópole regional, mostrando a alteração do valor dos lugares –e, como dizem tão bem, de sua gente– nos processos de reorganização da economia. Neste texto, o foco analítico é constituído pela dinâmica do mercado de trabalho metropolitano, a partir da omissão do Estado na implementação de políticas de caráter industrial ou regional. Com base nos processos que caracterizam a atual divisão social e territorial do trabalho, os autores expõem a crescente precarização do trabalho, a redução do emprego associada ao avanço tecnológico, a nova terceirização da economia urbana e, sobretudo, o fenômeno mais amplo da desindustrialização. Trata-se, portanto, de desemprego estrutural, ou seja, de impactos estruturais que segmentam, inclusive, o mercado informal de trabalho. A nova dinâmica do capitalismo refaz, com novos conteúdos sociais e políticos, o clássico tema das desigualdades regionais. É indispensável reexaminá-lo para que seja enfrentado o desafio que encerra o artigo: como realizar a integração internacional da economia com simultânea integração interna? Como reduzir tendências ao aumento da segregação sócio-espacial que acompanham as políticas de ajuste da economia e a acomodação das metrópoles às novas funções exigidas das sociedades periféricas?

Os atuais processos de segregação sócio-espacial constituem o ângulo de análise da urbanização latino-americana do segmento seguinte do livro –Do ângulo da sociabilidade: segregação espacial, estilos de vida e desigualdades sociais. Nele, foram reunidos dois ensaios dedicados à análise de processos que esgarçam o tecido urbano e agudizam a desigualdade social. As políticas urbana e social adquirem relevo nestes textos, demonstrando que as grandes tendências da economia encontram os seus rebatimentos em mudanças observadas nos comportamentos sociais e em decisões políticas que reduzem as possibilidades da integração social. Para apreender a direção dos processos sócio-espaciais, torna-se indispensável, como demonstram Danilo Veiga, Ana Falú e Cecília Marengo, realizar o estudo da escala intra-urbana, reconhecendo a emergência de estilos de vida e formas de consumo que rompem a sociabilidade e as formas culturalmente aceitas de apropriação da cidade.

No primeiro estudo, intitulado “Desigualdades sociales y fragmentación urbana: obstáculos para una ciudad democrática”, Danilo Veiga recorda que as mudanças econômicas manifestam-se através de impactos desiguais, em decorrência da diversidade dos lugares. De fato, a nova organização mundial do capitalismo desterritorializa decisões econômicas e políticas e interfere na sociabilidade. Como salienta o autor, têm sido produzidas novas diferenciações sociais que fragmentam o tecido urbano. É indispensável, portanto, reconhecer os processos responsáveis pela segregação. Entre estes processos encontram-se os

rebatimentos sociais da desindustrialização e do dessalariamento. Neste texto, a reflexão da fragmentação acontece através da observação das novas formas de pobreza, de desigualdades relativas ao acesso diferenciado a bens e serviços de tipo moderno e globalizado, da exclusão que atinge a infância e a juventude e, assim, as condições básicas de reprodução da vida. Danilo Veiga sugere que a cidade seja lida através de tendências à configuração da cidade fragmentada. Nesta cidade, ocorre a redução de oportunidades de interação e, portanto, o empobrecimento geral da experiência urbana. Como resistir à racionalidade econômica que destrói o tecido social? Como fortalecer outras racionalidades sociais, como antes proposto por Augusto Barrera?

No artigo de Ana Falú e Cecília Marengo, intitulado “Las políticas urbanas: desafíos y contradicciones”, são reconhecidas decisões de política urbana relacionadas à fragmentação da cidade. As autoras valorizam a dimensão territorial da vida urbana e demonstram que novas tensões entre centralidade e marginalidade acontecem no âmago da construção da cidade. Trata-se da manifestação, na escala intra-urbana, das tendências sócio-espaciais mais nítidas da atual fase do capitalismo. As estratégias territoriais, criticamente analisadas por Ana Falú e Cecília Marengo, têm sido responsáveis pelo alargamento de brechas sociais e pelo aumento da pobreza que decorre da privatização dos serviços e da mobilidade do capital. As autoras alertam para as conseqüências do modelo social polarizado que emerge das atuais formas de gestão da cidade, desenhado sobre heranças históricas de outros ideários de planejamento urbano. Quais são as dimensões societárias da urbanização dispersa? Como conceber e defender concepções e projetos para a gestão urbana que resistam à fragmentação e ao encapsulamento excludente –a “urbanização fechada”– da cidade?

A parte seguinte do livro, denominada Do ângulo da gestão urbana e dos atores políticos: alianças, riscos e arenas, reúne três textos dedicados à análise crítica da gestão urbana. O que fazer? Como desvendar as arenas em que tem sido negociado o futuro das cidades latino-americanas? Como ampliar o diálogo em torno das condições de vida? Vemos que este segmento busca estabelecer as bases de reflexão de uma plataforma de ações e projetos que instaurem um novo ideário de desenvolvimento urbano. Este ideário deverá resistir aos atuais comandos do neoliberalismo e opor-se às estratégias dominantes de apropriação do território urbano e de configuração das relações sociais. Há que resistir a rápidos consensos e reconhecer os interesses que impedem o alargamento da experiência democrática nas cidades latino-americanas.

No primeiro artigo, intitulado “Alianzas transversales, reconfiguración de la política y desarrollo urbano: escenarios del presente e del futuro”, Héctor Poggiense tece elos entre desenvolvimento urbano e institucionalidade democrática, resistindo ao atual predomínio de orientações para a gestão que transformam a cidade em máquina empresarial de crescimento. Para o autor, é necessário, atualmente, reconhecer os parâmetros societários da eficiência

desejável. Como é possível aceitar que a eficiência se torne um domínio controlado apenas por alguns? Para Héctor Poggiere, trata-se de superar as diretrizes preconizadas pelo neoliberalismo urbano propícias às grandes reurbanizações imobiliárias, que privatizam a cidade, enquanto são ampliados os riscos vividos pela maioria. Uma nova concepção de desenvolvimento urbano, que confronte os ideários dominantes, deverá apoiar-se nas possibilidades abertas no presente. Desta maneira, é, para o autor, indispensável reconfigurar a consciência social dos riscos atuais, o que permitiria o surgimento de alianças transversais que enfrentem, de forma solidária, a problemática social. Como favorecer a co-gestão democrática da cidade? Como ampliar a democracia? Como reduzir a vulnerabilidade social?

Estas questões são retomadas por Mario Lungo no artigo “Expansión urbana y regulación de la tierra en Centroamérica. Antiguos problemas, novos desafíos”. O autor trata a problemática da vulnerabilidade social a partir da falta de regulação dos usos da terra urbana. Valoriza a análise do padrão de expansão urbana da América Latina, principalmente face a riscos de grande magnitude que permanecem ocultos em numerosas pequenas ações e intervenções. O debilitamento da função reguladora do Estado exige que novos marcos regulatórios dos usos da terra urbana sejam construídos e institucionalizados. A forte periferação das cidades, que transparece na velocidade da expansão dos marcos construídos, denuncia a ausência de enfrentamento político-administrativo dos interesses que dominam, atualmente, a cena urbana. Estes interesses têm impedido a construção de escalas de participação e decisão relativas à metrópole. Como estabelecer consensos democráticos que reduzam riscos e catástrofes? Como estabelecer regras efetivamente integradoras para os usos da terra urbana? Como institucionalizar o debate democrático em escalas expressivas da expansão urbana?

Nesta direção, Rainer Randolph, no texto “Arenas políticas e agenciamentos governamentais: uma discussão de novos formatos a partir da experiência do Programa Favela Bairro e do Plano Estratégico do Rio de Janeiro”, propõe a análise da racionalidade que se manifesta nas novas formas de planejamento. Se existe crise do planejamento ao nível nacional, o mesmo não pode ser afirmado, como salienta o autor, para o nível local. Ao contrário, nas últimas décadas, o local tem sido objeto de sucessivas ações planejadoras, coerentemente associadas à configuração do Estado mínimo. Como compreender de outra forma a plêiade de iniciativas estratégicas –e de metodologias– referidas ao nível local de governo? Para Rainer Randolph, o local constitui, atualmente, um relevante cenário da política. Trata-se de novas racionalidades e racionalizações expressivas das forças sociais e políticas dominantes. É tarefa do analista reconhecer racionalidades ocultas e desvendar arenas de conflitos, identificando manifestações das diversas formas de poder. Existem novas seletividades sociais em afirmação na cena urbana e manifestações da racionalidade instrumental.

---

Como reconhecer os conteúdos da racionalidade dominante? Como propor formas de planejar a cidade que ultrapassem as racionalizações que orientam a política urbana?

A última parte da presente coletânea, Do ângulo da crise da cidade industrial: saberes, práticas e discursos, tem por principal objetivo interrogar o esmaecimento do rosto –esfinge?– da cidade industrial, tão parcialmente realizada na América Latina. Existem novos vetores de transformação associados à atual fase do capitalismo, sempre exigente de oferta de condições propícias à acumulação. Estes vetores trazem determinantes do presente e do futuro próximo ainda, em grande parte, desconsiderados pela análise urbana. Entretanto, a luta pela vida continua, assim como a disputa pela apropriação das oportunidades. As orientações mais consolidadas da análise da urbanização latino-americana encontram-se pressionadas por um amplo conjunto de fenômenos e processos novos: práticas sociais e espaciais e escalas de realização da vida coletiva. É necessário retornar às questões societárias abrangentes. O que é ordem urbana? O que é desordem? Quais são os atuais desafios da socialização? Como desvendar formas mais justas de interação social?

O artigo de Tamara Tania Cohen Egler, “Refletindo a transição da sociedade industrial para a sociedade da informação”, estimula a observação do esgotamento de processos sociais e espaciais que organizaram a cidade do capitalismo industrial. As grandes cidades são herdeiras das marcas de anteriores períodos da divisão social e técnica do trabalho. Esta herança é formada por conhecimentos e experiências e, também, por patrimônios coletivos hoje submetidos a processos de destruição e de perda de funções. Ao mesmo tempo, emergem processos que desafiam a integração social, já que correlatos à afirmação da sociedade da comunicação. É relevante, para a autora, reconhecer caminhos para a configuração do espaço público desta sociedade. As possibilidades de constituição de novos espaços públicos, plurais e cotidianos, encontram-se inscritos, para Tamara Tania Cohen Egler, nas ações comunicativas permitidas pela nova base técnica da vida coletiva. Trata-se de uma nova divisão social e técnica do trabalho, mas também, da emersão de uma nova socialidade. Como definir políticas urbanas que favoreçam a ação social? Como ler o espaço urbano na busca de formas urbanas socialmente mais justas? Como favorecer as novas formas de trabalho e de realização da experiência urbana?

Neste sentido, o artigo de Hernán Armando Mamami, “Alternativo, informal, irregular ou ilegal? O campo de lutas dos transportes públicos” realiza a análise do trabalho nos fluxos que configuram a cidade atual. A análise da apropriação social da cidade é enriquecida, com este texto, pelo estudo da circulação urbana e de práticas sociais de protesto e organização –que hoje reinventam o trabalho. Evidencia-se o esgotamento de categorias que antes orientavam a análise do mercado urbano de trabalho, como as de trabalho formal e informal. Da mesma forma, existem limites, para o autor, na dicotomia

regulamentação –desregulamentação de atividades econômicas. Com o uso desta dicotomia são desconhecidas clivagens sociais na percepção do universo político-jurídico e contradições sociais abertas pela reestruturação produtiva, associadas às promessas da nova modernização capitalista. Expectativas foram criadas e investimentos sociais realizados. Limites na concretização destas expectativas ampliam o leque das práticas instituintes, oferecendo as condições necessárias a lutas político-ideológicas que refazem sentidos da ação. Como desconhecer os instrumentos de luta que decorrem do não cumprimento das promessas da modernidade globalizada? Possibilidades de auto-organização germinam no tecido urbano, inclusive de co-gestão, ainda contidas pela força do discurso técnico-administrativo hegemônico. Este discurso é objeto do último texto deste livro.

No artigo “Impulsos globais e espaço urbano: sobre o novo economicismo”, Ana Clara Torres Ribeiro e Cátia Antonia da Silva ensaiam a reflexão de algumas características do novo discurso dominante. Acreditam que a sua raiz seja gestonária, isto é, apoiada na articulação estratégica entre o poder econômico e o poder administrativo. Esta articulação implica em fragilização da política, refletida no enfraquecimento do espaço público e em investimentos prioritários em organização. As autoras propõem a categoria *impulso global* para a análise de processos que alteram a vida urbana, como exemplificam a privatização dos serviços e as diretrizes para o ensino e para o trabalho. O impulso global desafia a atualização da análise de cunho histórico-estrutural, na medida em que é portador de formas de gerir e de “presentificar” relações societárias. As autoras propõem que os impulsos sejam analisados através de leituras transdisciplinares da transformação de eventos em fatos e, logo, em fatalidade. Trata-se, aqui, da disputa em torno da compreensão do *Todo* e do *novo*, isto é, dos conteúdos das visões de mundo que orientam a experiência urbana. Aos impulsos que reúnem o poder econômico e o poder administrativo é necessário opor articulações entre poder político e o poder social e resistências aos princípios gestonários do novo economicismo. Como desvendar os processos da nova modernização e demonstrar os seus limites? Como ampliar a disputa democrática dos modos de organizar a experiência urbana?

Este livro dialoga com o anterior do Grupo de Trabalho Desenvolvimento Urbano –Repensando a experiência urbana da América Latina: questões, conceitos e valores (2000). Este diálogo possibilita a gradual consolidação das bases analíticas necessárias à atualização da área temática do Grupo. Esta área precisa reconhecer a radical transformação da problemática urbana latino-americana e propor conceitos que orientem a pesquisa transdisciplinar de questões urbanas e que estimulem a presença das ciências sociais na concepção de rumos socialmente justos para o planejamento e, também, nas lutas sociais pelo alargamento da democracia. Como diz Milton Santos, em *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal* (2000), é necessário

---

resistir às fabulações sobre o presente, à força das ideologias que conformam o pensamento hegemônico. Este autor nos traz esperança e com palavras suas terminamos esta apresentação: “Estamos convencidos de que a mudança histórica em perspectiva provirá de um movimento de baixo para cima, tendo como atores principais os países subdesenvolvidos e não os países ricos; os deserdados e os pobres e não os opulentos e outras classes obesas; o indivíduo libertado participe das novas massas e não o homem acorrentado; o pensamento livre e não o discurso único”.

Ana Clara Torres Ribeiro  
Rio de Janeiro, setembro de 2001

## **Bibliografia**

AA.VV. 2000 *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal* (Rio de Janeiro/São Paulo: Record).

Torres Ribeiro, Ana Clara (comp.) 2000 *Repensando a experiência urbana da América Latina: questões, conceitos e valores* (Buenos Aires: CLACSO).

## **Notas**

1 Pesquisadores que estiverem presentes na reunião de Quito, além dos membros de CIUDAD: Danilo Veiga, Rainer Randolph, Samuel Jaramillo, Héctor Poggiese, Hernán Armando Mamani, Cecília Marengo, Ana Clara Torres Ribeiro. Outros membros do Grupo de Trabalho enviaram contribuições escritas à reunião. Também participaram professores e pesquisadores de outras instituições equatorianas.

---

## Grandes ejes analíticos: procesos e idearios

### Presentación

*“En la medida en que el privatismo y el economicismo predominan en forma más o menos absoluta no sólo en la economía y en las finanzas sino también en la educación, la salud, la vivienda, el transporte, las relaciones laborales y en el sistema de pensiones, es evidente que gran parte de lo que se puede denominar sociedad civil tiene como desafío sobrevivir, organizarse y concientizarse elaborando nuevos medios de lucha para influenciar o conquistar el poder”*

Octávio Ianni

Este libro registra los desafíos actuales de los estudios de la urbanización latinoamericana. Su concepción se basa en los debates que tuvieron lugar en la reunión del Grupo de Trabajo Desarrollo Urbano de CLACSO titulada “El nuevo rostro de la ciudad latinoamericana: economía, política y acción social” (Quito, Ecuador, 13-15 de diciembre de 2000). Esta reunión fue organizada por el Centro de Investigaciones CIUDAD. Agradecemos a los investigadores de dicha institución, Mario Vásquez, Silvana Ruiz, Augusto Barrera, Diego Carrión, Mario Unda y Rodrigo Barreto, por haber aceptado el desafío de promover este encuentro de investigadores del Grupo de Trabajo y por su generosa y estimulante recepción. En verdad, este encuentro sobrepasó los formatos usuales de las reuniones científicas, ya que permitió, en pocos días, que las diferentes facetas del rostro contemporáneo de América Latina fueran sentidas e intuídas por los que en él participaron<sup>1</sup>.

Es indudable la fuerza de la singularidad andina que emerge de las palabras y prácticas implementadas por jóvenes líderes indígenas, de las experiencias democráticas de planeamiento, de la búsqueda de soluciones que, aunque de emergencia, son simultáneamente estimulantes de la pluralidad de voces que hoy construyen la experiencia urbana de América Latina. A Augusto Barrera le agradecemos la presentación que realiza de la historia y de la geografía de Ecuador, la cual posibilita a los colegas de otros países sentirse rápidamente “en casa”; a Diego

Carrión, la presentación de los rumbos actuales del planeamiento de Quito, en la que invierte todos sus conocimientos de investigador de lo urbano; y con especial cariño, a Silvana Ruiz, la presentación de la riqueza cultural y política del Ecuador.

En homenaje a estos colegas y a las fuerzas sociales que representan, decidimos organizar como primera parte de este libro el dossier “Quito: esperanzas de democracia en contextos de crisis social”. Esta decisión también refleja la memoria de antiguas prácticas de los encuentros de geógrafos, en los que, según una conversación mantenida con Milton Santos, se valorizaba el conocimiento del lugar en el cual se realizaba el evento. El dossier está compuesto por los artículos de Augusto Barrera y Mario Unda. En el primero, titulado “Innovación política y participación ciudadana. El Sistema de Gestión Participativa del Distrito Metropolitano de Quito”, se presenta el desafío del planeamiento urbano democrático en sociedades sometidas a fuertes procesos de destrucción del tejido social, a los impactos sociales de las propuestas neoliberales para la economía (y la política) y a procesos coyunturales que desarticulan la acción del Estado. En este artículo, el territorio de la ciudad es releído en su capacidad de abrigar disputas de sentido de la democracia y formas socialmente más justas de apropiación de los recursos. ¿Cómo crear instrumentos de planeamiento que sustenten, tal como indaga el autor, la resocialización de la política? ¿Cómo estimular una gestión urbana territorialmente participativa e integral, que favorezca el fortalecimiento de los movimientos sociales y la incorporación de racionalidades sociales alternativas en la apropiación de la ciudad?

El segundo artículo, “El nuevo rostro de la conflictividad urbana en el Ecuador”, refiere a la intensidad y los sentidos de las acciones que hoy transforman la escena urbana de América Latina. Realizando el estudio de los actores que alteran la configuración de los antagonismos sociales, Mario Unda demuestra la creciente sintonía entre las cuestiones locales y las cuestiones nacionales, así como entre actores urbanos y no urbanos. Existe confluencia entre las formas de organización, reivindicación y protesta. Por otra parte, la propia ciudad es reconocida, en este artículo, en su poder de dar visibilidad a los vínculos entre las necesidades inmediatamente sentidas y los rumbos de la política económica y, por lo tanto, de unificar las luchas sociales. A través del estudio de los conflictos, tanto de aquellos que emergen de lo urbano como de los que encuentran en la ciudad las condiciones necesarias para su expresión, el autor demuestra cómo un número mayor de actores se ha posicionado frente a las temas nacionales y a las opciones que son efectivamente excluyentes. Hay polarización y hay movilización. También, en este texto, se constata la disputa de los sentidos de la democracia, envolviendo identidades sociales y la superación de localismos y regionalismos de interés exclusivo de las clases dominantes. ¿Cómo favorecer la unificación de las luchas sociales de los sectores subalternos? ¿Cómo favorece la ciudad esta unificación? Como afirma Mario Unda, se trata de la posibilidad, laten-

te en el presente, de la afirmación de actores complejos, que resistan al neocolonialismo, este substituto de la dependencia.

Hay una carencia de análisis de coyuntura que permita aprehender la conjugación de fuerzas que rehacen la experiencia urbana latinoamericana. Estas fuerzas, sin embargo, se manifiestan en espacios heredados, donde conviven posibilidades y obstáculos para la democracia. Cabe por lo tanto examinar estructuras, comprender la rigidez históricamente construida, promover la investigación transdisciplinaria de lo urbano que, a través de análisis comparativos, oriente la comprensión del hoy. Es en esta dirección que se explica la decisión de, luego del denominado dossier Quito, organizar un segmento del libro denominado “Del ángulo de las estructuras: mundialización, red urbana y red técnica”. Este segmento se encuentra compuesto por los artículos de Luis Mauricio Cuervo González y Susana Finkelievich.

En el primer artículo, titulado “Desarrollo económico y primacía urbana en América Latina. Una visión histórico-comparativa”, se recupera la tradición de estudios estructurales de la urbanización latinoamericana. Su autor enfrenta los desafíos del análisis crítico de los modelos analíticos que son incapaces de reconocer las diferencias y las singularidades de la red urbana del subcontinente, y también, se pregunta para qué sirven las conclusiones que desconocen la autonomía relativa de la experiencia histórica latinoamericana, inclusive de cada país. Luis Mauricio Cuervo González propone en este ensayo orientaciones de método para la articulación del análisis sincrónico y diacrónico de las grandes transformaciones económicas de América Latina. Realiza esta propuesta a través de la elección de temas clásicos de los estudios urbanos, tales como la tensión entre los fenómenos de la industrialización y de la urbanización, y entre tendencias a la concentración y a la dispersión de las actividades económicas y demográficas. Se trata de un estudio que aclara determinantes de la situación social contemporánea y, aún más, direcciones de cambio resultado de procesos estructurales y de procesos coyunturales. El texto analiza el movimiento actual de mundialización de la economía, dialogando con características de la industrialización capitalista periférica y con momentos anteriores de reestructuración de las actividades económicas. ¿Cómo reconocer la temporalidad específica de los cambios espaciales? ¿Cómo distinguir impactos de corto y largo plazo de la reestructuración económica? ¿Cómo entender la naturaleza estructural de los procesos que hoy transforman la fisonomía de las grandes ciudades latinoamericanas?

En el segundo texto, “Ciudades y redes telemáticas: centralidades y periferias en la sociedad informacional”, Susana Finkelievich reflexiona sobre la nueva geografía de la economía mundial. La autora también afirma la necesidad de investigaciones comparativas que comprendan las consecuencias, para América Latina, de la configuración de la red mundial de ciudades. Esta red, alimentada por los flujos que posibilitan las tecnologías de la información y de la comunicación, transforma las funciones urbanas y las relaciones sociedad-espacio. Para la autora, estas

---

transformaciones introducen posibilidades, que, en caso de ser apropiadas política y culturalmente, pueden propiciar la conquista de una ciudadanía innovadora. Hay que transformar la comprensión del medio urbano, construyendo nuevos imaginarios de ciudad que aumenten las posibilidades de enriquecimiento de la vida colectiva. Para Susana Finkelievich, el propio concepto de ciudad precisaría ser reconstruido a partir de una imaginación teórico-conceptual abierta a la comprensión de los procesos de acumulación urbana. ¿Cuál es el contenido de las nuevas contradicciones sociales (y también urbanas)? ¿Cómo resistir a lecturas de lo urbano que transforman a la gran ciudad en el escenario homogeneizado y deshistorizado de los intereses hegemónicos? Es necesario reconocer nuevas orientaciones para la investigación urbana, un nuevo elenco de indicadores y nuevos conceptos.

Las dimensiones estructurales de las transformaciones económicas contemporáneas surgen en los textos reunidos en la tercera parte de este libro: “Del ángulo de la reestructuración productiva y del trabajo: privatización, desempleo y desindustrialización”. Análisis de cuño fuertemente histórico-estructural orientaron clásicamente los estudios de la urbanización latinoamericana. Sin duda, dos de los ejes fundamentales de estos estudios fueron los papeles desempeñados por el Estado en la política industrial y los vínculos entre los fenómenos de la urbanización y de la industrialización, antes referidos por Luiz Mauricio Cuervo González. ¿Cómo alcanzar la comprensión de las consecuencias urbanas de los actuales cambios en los roles del Estado? ¿Cómo entender el futuro próximo de los grandes marcos urbanos que fueron acondicionados para la industrialización periférica? En síntesis, se trata de los resultados de la acumulación material e inmaterial alcanzada con gigantescos costos sociales. Emergen nuevas cuestiones: ¿cómo revertir las tendencias a la destrucción del patrimonio público, resultado de la política de privatización? ¿Cómo rescatar la deuda social que incluso antes, cuando existían relaciones reconocidas entre política económica y política urbana, se acumulaba en las ciudades latinoamericanas?

El texto de Rosélia Piquet trae a colación la actualidad de estos temas al demostrar el compromiso del Estado brasileño con la aceleración del proceso de privatización de empresas que estuvieron históricamente articuladas a la política de desarrollo económico y al planeamiento territorial. En diálogo con el texto de Susana Finkelievich, registra y analiza los procesos que formaron parte de la privatización del sistema brasileño de telecomunicaciones. Rosélia Piquet expone así las estrategias que alteraron las relaciones sociedad-Estado en Brasil. Nuevos vínculos entre estructura y coyuntura deben ser leídos en sus impactos en la experiencia urbana. Estamos frente a procesos que establecieron líneas directrices en la economía y en el territorio, orientados a la captura de inversiones transnacionales. Se trata por lo tanto de la desnacionalización y de la instauración de nuevas dependencias, antes asociadas por Mario Unda a un cierto tipo de neocolonialismo, cuyos contornos urbanos necesitan ser conceptualizados y explicados. El texto de Rosélia Piquet también analiza los impactos de la privatización sobre el mercado

de trabajo. Se manifiestan en la escena urbana los nuevos determinantes estructurales de la informalidad del mercado de trabajo urbano. La precarización del trabajo demuestra la crisis social. ¿Cómo rehacer el camino de los estudios de la urbanización latinoamericana frente a procesos que desarticulan y desinstitucionalizan relaciones entre sociedad y espacio? ¿Cómo descubrir nuevos proyectos para la articulación entre desarrollo económico y desarrollo urbano?

Son estos los desafíos que también se plantean en el artículo de Inaiá Maria Moreira de Carvalho, Paulo Henrique de Almeida y José Sérgio Gabrielli de Azevedo, titulado “Reestruturação produtiva e estrutura social metropolitana em Salvador”. Los autores analizan los impactos de la actual fase del capitalismo en una metrópolis regional, mostrando la alteración del valor de los lugares y, como también señalan, de su gente en los procesos de reorganización de la economía. En este texto el foco analítico está constituido por la dinámica del mercado de trabajo metropolitano, a partir de la omisión del Estado en la implementación de políticas de carácter industrial o regional. Basados en los procesos que caracterizan la actual división social y territorial del trabajo, los autores exponen la creciente precarización del trabajo, la reducción del empleo asociada al avance tecnológico, la nueva terciarización de la economía urbana y, sobre todo, el fenómeno más amplio de la desindustrialización. Se trata por lo tanto de desempleo estructural, o sea, de impactos estructurales que inclusive segmentan el mercado informal de trabajo. La nueva dinámica del capitalismo reformula, con nuevos contenidos sociales y políticos, el clásico tema de las desigualdades regionales. Es indispensable reexaminarlo para enfrentar el desafío con que termina el artículo: ¿cómo realizar la integración internacional de la economía con integración interna simultánea? ¿Cómo reducir las tendencias al aumento de la segregación socio-espacial que acompañan las políticas de ajuste de la economía y la adaptación de las metrópolis a las nuevas funciones exigidas de las sociedades periféricas?

Los actuales procesos de segregación socio-espacial constituyen el ángulo de análisis de la urbanización latinoamericana de la siguiente parte del libro: “Del ángulo de la sociabilidad: segregación espacial, estilos de vida y desigualdades sociales”. En ella fueron reunidos dos ensayos dedicados al análisis de los procesos que desintegran el tejido urbano y agudizan la desigualdad social. La política urbana y social adquiere importancia en estos textos, demostrando que las grandes tendencias de la economía encuentran sus ecos en los cambios observados en los comportamientos sociales y en las decisiones políticas que reducen las posibilidades de la integración social. Para interpretar la dirección de los procesos socio-espaciales se hace indispensable, como demuestran Danilo Veiga, Ana Falú y Cecília Marengo, realizar el estudio de la escala intra-urbana, reconociendo la emergencia de estilos de vida y formas de consumo que destruyen la sociabilidad y las formas culturalmente aceptadas de apropiación de la ciudad.

En el primer estudio titulado “Desigualdades sociales y fragmentación urbana: obstáculos para una ciudad democrática” Danilo Veiga recuerda que los cam-

---

bios económicos se manifiestan a través de impactos desiguales como consecuencia de la diversidad de los lugares. De hecho, la nueva organización mundial del capitalismo desterritorializa decisiones económicas y políticas e interfiere en la sociabilidad. Como subraya el autor, se han producido nuevas diferenciaciones sociales que fragmentan el tejido urbano. Es indispensable, por lo tanto, reconocer los procesos responsables de la segregación. Entre estos procesos se encuentran los ecos sociales de la desindustrialización y de la desalarización. En este texto, la reflexión sobre la fragmentación se da mediante la observación de las nuevas formas de pobreza, de desigualdades relativas al acceso diferenciado de bienes y servicios de tipo moderno y globalizado, de la exclusión que alcanza a la infancia y a la juventud y, por último, a las condiciones básicas de reproducción de la vida. Danilo Veiga sugiere que la ciudad sea leída a través de las tendencias a la configuración de una ciudad fragmentada. En esta ciudad se da la reducción de oportunidades de interacción y, por lo tanto, el empobrecimiento general de la experiencia urbana. ¿Cómo resistir a la racionalidad económica que destruye el tejido social? ¿Cómo fortalecer otras racionalidades sociales, como fue antes propuesto por Augusto Barrera?

En el artículo de Ana Falú y Cecilia Marengo, titulado “Las políticas urbanas: desafíos y contradicciones”, se reconocen decisiones de política urbana relacionadas con la fragmentación de la ciudad. Las autoras valorizan la dimensión territorial de la vida urbana y demuestran que se producen nuevas tensiones entre centralidad y marginalidad en el núcleo de la construcción de la ciudad. Se trata de la manifestación, a escala intra-urbana, de las tendencias socio-espaciales más nítidas de la actual fase del capitalismo. Las estrategias territoriales, críticamente analizadas por Ana Falú y Cecilia Marengo, han sido responsables de la ampliación de las diferencias sociales y del aumento de la pobreza resultante de la privatización de los servicios y de la movilidad del capital. Las autoras advierten sobre las consecuencias del modelo social polarizado que emerge de las actuales formas de gestión de la ciudad, diseñado sobre herencias históricas de otros idearios de planeamiento urbano. ¿Cuáles son las dimensiones sociales de la urbanización dispersa? ¿Cómo concebir y defender concepciones y proyectos para la gestión urbana que resistan a la fragmentación y al encapsulamiento excluyente –la “urbanización cerrada” de la ciudad?

La siguiente parte del libro, denominada “Del ángulo de la gestión urbana y de los actores políticos: alianzas, riesgos y arenas”, reúne tres textos dedicados al análisis crítico de la gestión urbana. ¿Qué hacer? ¿Cómo desanudar las arenas en que ha sido negociado el futuro de las ciudades latinoamericanas? ¿Cómo ampliar el diálogo en torno de las condiciones de vida? Vemos que esta parte busca establecer las bases de reflexión de una plataforma de acciones y proyectos que instauren un nuevo ideario de desarrollo urbano. Este ideario deberá resistir a las actuales líneas directrices del neoliberalismo, así como deberá oponerse a las estrategias dominantes de apropiación del territorio urbano y de configuración de

las relaciones sociales. Hay que resistir a consensos rápidos y reconocer los intereses que impiden la ampliación de la experiencia democrática en las ciudades latinoamericanas.

En el primer artículo, titulado “Alianzas transversales, reconfiguración de la política y desarrollo urbano: escenarios del presente y del futuro”, Héctor Poggiese establece las relaciones entre desarrollo urbano e institucionalidad democrática, resistiendo al actual predominio de orientaciones para la gestión que transforman la ciudad en una máquina empresarial de crecimiento. Para el autor es necesario actualmente reconocer los parámetros societarios de la eficiencia deseable. ¿Cómo es posible aceptar que la eficiencia se transforme en un dominio controlado apenas por algunos? Para Héctor Poggiese se trata de superar las directrices recomendadas por el neoliberalismo urbano propicias a las grandes reurbanizaciones inmobiliarias que privatizan la ciudad, mientras son ampliados los riesgos vividos por la mayoría. Una nueva concepción de desarrollo urbano que enfrente los ideales dominantes deberá apoyarse en las posibilidades abiertas en el presente. Para el autor, es indispensable reconfigurar la conciencia social de los riesgos actuales, lo que permitiría el surgimiento de alianzas transversales que enfrenten, de forma solidaria, la problemática social. ¿Cómo favorecer la co-gestión democrática de la ciudad? ¿Cómo ampliar la democracia? ¿Cómo reducir la vulnerabilidad social?

Estas cuestiones son retomadas por Mario Lungo en el artículo “Expansión urbana y regulación de la tierra en Centroamérica. Antiguos problemas, nuevos desafíos”. El autor trata la problemática de la vulnerabilidad social a partir de la falta de regulación de los usos de la tierra urbana. El análisis valoriza el patrón de expansión urbano de América Latina, principalmente de cara a los riesgos de gran magnitud que permanecen ocultos en numerosas pequeñas acciones e intervenciones. El debilitamiento de la función reguladora del Estado exige que nuevos marcos regulatorios de los usos de la tierra urbana sean construidos e institucionalizados. La fuerte periferización de las ciudades, que se trasluce en la velocidad de la expansión de los marcos construidos, denuncia la ausencia de enfrentamiento político-administrativo de los intereses que dominan actualmente la escena urbana. Estos intereses han impedido la construcción de escalas de participación y decisión relativas a la metrópoli. ¿Cómo establecer consensos democráticos que reduzcan riesgos y catástrofes? ¿Cómo establecer reglas efectivamente integradoras para los usos de la tierra urbana? ¿Cómo institucionalizar el debate democrático en las distintas escalas en las que se expresa el proceso de expansión urbana?

En esta dirección, en el texto “Arenas políticas e agenciamientos governamentais: uma discussão de novos formatos a partir da experiência do Programa Favela Bairro e do Plano Estratégico do Rio de Janeiro”, Rainer Randolph propone el análisis de la racionalidad que se manifiesta en las nuevas formas de planeamiento. Si existe crisis de planeamiento a nivel nacional, lo mismo no puede afirmarse, como sostiene el autor, a nivel local. Al contrario, en las últimas décadas,

lo local ha sido objeto de sucesivas acciones de planificación, coherentemente asociadas a la configuración del Estado mínimo. ¿Cómo comprender de otra forma la cantidad de iniciativas estratégicas –y de metodologías– referidas al nivel local de gobierno? Para Rainer Randolph, lo local constituye actualmente un escenario relevante de la política. Se trata de nuevas racionalidades y racionalizaciones expresivas de las fuerzas sociales y políticas dominantes. Es tarea del analista reconocer racionalidades ocultas y descubrir arenas de conflictos, identificando manifestaciones de las diversas formas de poder. Existen nuevas selectividades sociales en afirmación en la escena urbana y manifestaciones de la racionalidad instrumental. ¿Cómo reconocer los contenidos de la racionalidad dominante? ¿Cómo proponer formas de planificación de la ciudad que vayan más allá de las racionalizaciones que orientan la política urbana?

La última parte de la presente compilación, “Del ángulo de la crisis de la ciudad industrial: saberes, prácticas y discursos”, tiene como principal objetivo interrogar sobre el empaldecimiento de la ciudad industrial, tan parcialmente realizada en América Latina. Existen nuevos vectores de transformación asociados a la fase actual del capitalismo, siempre exigente de oferta de condiciones propicias para la acumulación. Estos vectores traen determinantes del presente y del futuro próximo que todavía no han sido abordados por el análisis urbano. Entretanto la lucha por la vida continúa, así como la disputa por la apropiación de las oportunidades. Las orientaciones más consolidadas del análisis de la urbanización latinoamericana se encuentran presionadas por un amplio conjunto de fenómenos y procesos nuevos: prácticas sociales y espaciales, y escalas de realización de la vida colectiva. Es necesario retornar a las cuestiones sociales amplias. ¿Qué se entiende por orden urbano? ¿Qué se entiende por desorden? ¿Cuáles son los actuales desafíos de la socialización? ¿Cómo descubrir formas más justas de interacción social?

El artículo de Tamara Tania Cohen Egler, “Refletindo a transição da sociedade industrial para a sociedade da informação”, estimula la observación del agotamiento de procesos sociales y espaciales que organizaron la ciudad del capitalismo industrial. Las grandes ciudades son herederas de las marcas de anteriores períodos de la división social y técnica del trabajo. Esta herencia está formada por conocimientos y experiencias y, también, por patrimonios colectivos hoy sometidos a procesos de destrucción y de pérdida de funciones. Al mismo tiempo, emergen procesos que desafían la integración social, en correlato a la afirmación de la sociedad de la comunicación. Para la autora es relevante reconocer caminos para la configuración del espacio público de esta sociedad. Las posibilidades de constitución de nuevos espacios públicos, plurales y cotidianos, se encuentran inscritas, para Tamara Tania Cohen Egler, en las acciones comunicativas permitidas por la nueva base técnica de la vida colectiva. Se trata de una nueva división social y técnica del trabajo, pero también de la emergencia de una nueva sociabilidad. ¿Cómo definir políticas urbanas que favorezcan la acción social? ¿Cómo leer el

espacio urbano en la búsqueda de formas urbanas socialmente más justas? ¿Cómo favorecer las nuevas formas de trabajo y de realización de la experiencia urbana?

En este sentido, el artículo de Hernán Armando Mamani, “Alternativo, informal, irregular ou ilegal? O campo de lutas dos transportes públicos” realiza el análisis del trabajo en los flujos que configuran la ciudad actual. En este texto, el análisis de la apropiación social de la ciudad es enriquecido por el estudio de la circulación urbana y de las prácticas sociales de protesta y organización que hoy reinventan el trabajo. Se evidencia el agotamiento de categorías que antes orientaban el análisis del mercado urbano de trabajo, como las de trabajo formal e informal. De la misma forma, para el autor existen límites en la dicotomía reglamentación-desreglamentación de las actividades económicas. Mediante el uso de esta dicotomía se desconocen las divisiones sociales en la percepción del universo político-jurídico y las contradicciones sociales abiertas por la reestructuración productiva asociada a las promesas de una nueva modernización capitalista. Se generaron expectativas y se realizaron inversiones sociales. Los límites en la concretización de estas expectativas amplían el abanico de las prácticas instituyentes, ofreciendo las condiciones necesarias a las luchas político-ideológicas que rehacen sentidos de la acción. ¿Cómo desconocer los instrumentos de lucha que son el resultado de la no-realización de las promesas de la modernidad globalizada? Posibilidades de autoorganización e inclusive de cogestión germinan en el tejido urbano aún contenidas por la fuerza del discurso técnico-administrativo hegemónico. Este discurso es objeto del último texto de este libro.

En el artículo “Impulsos globais e espaço urbano: sobre o novo economicismo”, Ana Clara Torres Ribeiro y Cátia Antonia da Silva ensayan una reflexión sobre algunas características del nuevo discurso dominante. Creen que su raíz es gerencial, esto es, apoyada en la articulación estratégica entre el poder económico y el poder administrativo. Esta articulación implica la fragilización de la política, reflejada en el debilitamiento del espacio público y en inversiones prioritarias en organización. Las autoras proponen la categoría “impulso global” para el análisis de procesos que alteran la vida urbana, como lo ejemplifican la privatización de los servicios y las directrices para la enseñanza y para el trabajo. El “impulso global” desafía la actualización del análisis de cuño histórico-estructural, en la medida en que es portador de formas de administrar y de presentificar relaciones sociales. Las autoras proponen que los impulsos sean analizados a través de lecturas transdisciplinarias de la transformación de eventos en hechos y, después, en fatalidad. Se trata, aquí, de la disputa en torno de la comprensión del todo y de lo nuevo, esto es, de los contenidos de las visiones de mundo que orientan la experiencia urbana. A los impulsos que reúnen el poder económico y el poder administrativo es necesario oponer las articulaciones entre el poder político y el poder social y las resistencias a los principios de gestión del nuevo economicismo. ¿Cómo desenmascarar los procesos de la nueva modernización y demostrar sus límites? ¿Cómo ampliar la disputa democrática de los modos de organizar la experiencia urbana?

---

Este libro dialoga con el anterior del Grupo de Trabajo Desarrollo Urbano, “Repensando la experiencia urbana de América Latina: cuestiones, conceptos y valores” (2000). Este diálogo posibilita la gradual consolidación de las bases analíticas necesarias a la actualización del área temática del Grupo. Esta área precisa reconocer la radical transformación de la problemática urbana latinoamericana, y propone conceptos que pueden llegar a orientar la investigación transdisciplinaria de cuestiones urbanas que estimulan la presencia de las ciencias sociales en la concepción de rumbos socialmente justos para el planeamiento y también para las luchas sociales que se desarrollan por la ampliación de la democracia. Como dice Milton Santos en “Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal” (2000), es necesario resistir a las fabulaciones sobre el presente, la fuerza de las ideologías que conforman el pensamiento hegemónico. Este autor nos trae la esperanza, y con sus palabras terminamos esta presentación: “Estamos convencidos de que el cambio histórico en perspectiva provendrá de un movimiento de abajo hacia arriba, teniendo como actores principales los países subdesarrollados y no los países ricos; los desheredados y los pobres y no los opulentos y otras clases obesas; el individuo liberado partícipe de las nuevas masas y no el hombre encadenado; el pensamiento libre y no el discurso único”.

Ana Clara Torres Ribeiro  
Rio de Janeiro, setiembre de 2001

## **Bibliografía**

AA.VV. 2000 *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal* (Rio de Janeiro/São Paulo: Record).

Torres Ribeiro, Ana Clara (comp.) 2000 *Repensando la experiencia urbana de América Latina: cuestiones, conceptos y valores* (Buenos Aires: CLACSO).

## **Notas**

1 Investigadores que estuvieron presentes en la reunión de Quito, además de los miembros de CIUDAD: Danilo Veiga, Rainer Randolph, Samuel Jaramillo, Héctor Poggiese, Hernán Armando Mamani, Cecília Marengo, Ana Clara Torres Ribeiro. Otros miembros del Grupo de Trabajo enviaron contribuciones por escrito a la reunión. También participaron profesores e investigadores de otras instituciones ecuatorianas.

---

# PARTE I

**DOSSIER QUITO: ESPERANZAS  
DE DEMOCRACIA EN CONTEXTOS  
DE CRISIS SOCIETARIA**

*DOSSIER QUITO: ESPERANÇAS  
DE DEMOCRACIA EM CONTEXTOS  
DE CRISE SOCIETÁRIA*

---

# **Innovación política y participación ciudadana**

## **El sistema de gestión participativa del Distrito Metropolitano de Quito\***

**Augusto Barrera G.\*\***

**E**ste artículo recoge algunas reflexiones surgidas a propósito de la realización de la Consulta Urbana sobre gestión participativa que fue llevada a cabo por la administración entrante del Distrito Metropolitano de Quito<sup>1</sup> (MDMQ) con el auspicio del Programa de Gestión Urbana de Naciones Unidas (PGU-LAC). El propósito central de la Consulta fue diseñar conceptual y operativamente un sistema territorializado de gestión participativa que abarque todo el espacio del distrito y, en correspondencia, el conjunto de la gestión municipal.

Pese a que para entonces varios municipios pequeños y medianos de Ecuador, localizados en zonas de predominio de población indígena, habían puesto en marcha formatos de gestión participativa, la apuesta del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito por la innovación democrática constituye un hito en la historia de la gestión de las ciudades, tanto más cuanto el país ha sufrido a lo largo de la década la persistencia de una crisis política que ha provocado un deterioro significativo de la legitimidad del Estado y del sistema político.

---

\* Este trabajo ha sido elaborado a partir de los resultados de la Consulta Urbana desarrollada por el Programa de Gestión Urbana de Naciones Unidas para América Latina y El Caribe en convenio con el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en el período comprendido entre agosto de 2000 y febrero de 2001. Contó con el valioso aporte de Diego Carrión, Mario Unda y Franklin Ramírez.

\*\* Investigador y coordinador académico del Centro de Investigaciones CIUDAD de Quito. Consultor del PGU-LAC para la Consulta Urbana sobre gestión participativa del Distrito Metropolitano de Quito.

Este trabajo contiene, en primer lugar, el marco conceptual que inspiró el diseño de la propuesta. La segunda parte pasa revista al estado de la gestión y la participación en el DMQ, a partir del cual se establecen algunas hipótesis de trabajo. Posteriormente se explican los principales aspectos del Sistema de Gestión Participativa (SGP). Finalmente, se harán algunas reflexiones sobre su alcance y permanencia.

### **Gobernabilidad democrática, ciudadanía y participación**

La experiencia acumulada en el impulso y ejecución de diversas modalidades de participación ciudadana en la gestión de los gobiernos subnacionales parece mostrar que no sólo se requiere que la población tenga una básica credibilidad en el Estado<sup>2</sup>, sino que efectivamente el aparato institucional sea capaz de autoreformarse. La innovación institucional, cuyo propósito es la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad, supone la puesta en juego de una serie de instrumentos y mecanismos que de forma conjunta y global propicien y activen la participación, la planificación y el control de la ciudadanía de los distintos momentos y esferas de gobierno y gestión pública locales, al tiempo que se promueve la mayor eficiencia de éstas.

Este énfasis “institucional” en la participación social y ciudadana es apenas una de las entradas posibles. En el centro de todo intento participacionista está sin duda la conformación de los sujetos de la participación, es decir, de coaliciones sociales y políticas con el suficiente juicio y autonomía para construir un imaginario de gobierno de la ciudad, aprovechar la estructura de oportunidades políticas e institucionales que se abren y disputar, incluso más allá de esa institucionalidad, el sentido de la democracia y de las formas de organización económica y social.

Estamos situados entonces en un terreno en el que aparecen nítidamente dos juegos de variables interrelacionadas. De un lado la innovación política e institucional, y de otro lado la participación como el programa y el método de la conformación de un movimiento social participacionista. Por ello parece necesario conjugar las dimensiones formales, institucionales y procedimentales del sistema de gobierno local con aquellas que aluden a las modalidades de participación, comunicación y organización de la población. Para la vinculación operativa de estos niveles se ha optado por un marco de conceptos y aproximaciones teóricas a través de la construcción de un campo analítico que vincule las nociones de gobernabilidad, participación y ciudadanía, como complejos de sentido para una comprensión de los modos de construcción de una democracia ampliada. Se asume como supuesto la directa vinculación e incidencia de la composición y el modo de operación de los gobiernos, es decir los “patrones institucionales” (March y Olsen, 1996) en las relaciones con los ámbitos de la sociedad y el mercado. Por tanto el problema reside en imaginar, configurar y diseñar nue-

vos ordenamientos institucionales que permitan una gestión más democrática y eficiente del Estado, basado a su vez en una noción de ciudadanía como compromiso social.

### **La participación social y ciudadana**

La noción de ‘participación’ ha corrido la misma suerte de muchos términos ambiguos y polisémicos. Si se procede a una lectura combinada de las transformaciones en la sociedad, en la política y en la economía, y a la vez de los discursos y de las prácticas sociales, podrá concluirse que bajo el término de participación puede entenderse casi cualquier cosa: desde los recientes procesos de privatización de los bienes sociales<sup>3</sup> hasta intentos de redemocratización y reordenamiento del poder.

Actualmente, los significados y contenidos dominantes de la participación están fuertemente subordinados a los procesos de globalización de la economía, de reestructuración del Estado, y a las modificaciones en la relación entre Estado y sociedad. En este contexto la participación está referida a la presencia de actores individuales o colectivos en particulares espacios de influencia en las decisiones estatales sobre las políticas “menos duras”, en tanto que las decisiones económicas y las representaciones políticas tienden más bien a constreñirse a ámbitos más cerrados; queda acotada, además, a espacios locales, municipales o comunales con fuerte carácter heterónomo, en tanto las decisiones que marcan el futuro de las localidades están cada vez menos en manos de ellas mismas. La participación, por fin, se entiende como posibilidad de co-administración en la prestación de servicios públicos, incluyendo principalmente su financiamiento y la socialización de costos. El panorama dentro de esta vertiente “participativa” conduce casi unívocamente a la constitución de “actores sociales sujetos” dentro de una lógica de reproducción de roles, espacios y contenidos predeterminedada.

No obstante, también es indudable que lentamente ha prosperado una práctica y una noción de participación con un sentido democratizador, que busca ampliar los campos de desenvolvimiento e incidencia de la acción social. Este sentido democratizador puede presentarse tanto como “aperturas” desde arriba, si es que las iniciativas quedan restringidas al ámbito de la institucionalidad, pero también como construcción de dinámicas de acción y organización social y de ciudadanía en sentido extenso. Esta forma de participación implica un proceso de resocialización de la política y de configuración de un espacio público deliberativo que abre oportunidades de ejercicio de nuevas formas de gestión, de mejoramiento de las capacidades propositivas de la sociedad local y, sobre todo, de ciudadanización de las demandas y propuestas. Más todavía, parece cada vez más elocuente que pese a las dificultades y amenazas, la participación es un factor de construcción de una administración pública democrática y eficiente (Font, 2001: 34-58).

---

Los múltiples sentidos que pueden atribuirse a la noción de participación conducen, entonces, a la necesidad de discutirla como parte de los componentes de proyectos políticos mayores. La participación es un nodo articulador de una más amplia formación propositiva, política y discursiva que, en tanto se ordene de uno u otro modo, o comparta lugares con una u otra concepción de lo social, lo político y lo económico, producirá nexos de significado disímiles y en contradicción.

Por ello, la primera conclusión es que las interpretaciones, los sentidos y las prácticas sociales de la participación pueden ser comprendidos en su vinculación con los proyectos de sociedad en juego. Coraggio propone tres niveles de participación. El primero “tiene que ver fundamentalmente con la reproducción inmediata de los aspectos más elementales de la vida de estos sectores: su inserción en la producción, en la distribución y en el consumo”; aparece, por tanto, centrado en la familia, el lugar de trabajo y el mercado (1991: 218). El segundo nivel sería, básicamente, “una extensión del primero”, pero mediado por la existencia de una “organización colectiva”, generalmente de carácter particular o corporativa: “se trata (...) de mecanismos colectivos de reproducción de los seres particulares” (1991: 218-219). El tercero “es el nivel de la sociedad (donde) se da la reproducción y eventualmente la transformación de la sociedad y del Estado”: es el mundo de la política, el de la acción de los “movimientos sociales fundamentales” (1991: 219). En todos ellos hay lucha, “fuerzas en pugna”, “disputa de sentidos” (1991: 219-222). Coraggio distingue tres sentidos en pugna: uno, que reduce la participación a una “función de la reproducción” y que por lo tanto la encasilla en acciones particulares de seres particulares (1991: 221). Otro, que busca, a través de la participación, “legitimar o deslegitimar a los gobiernos concretos coyunturales, al sistema político o al Estado mismo” (1991: 221). El tercer sentido en disputa “tiene que ver con la posibilidad de pugnar por un ejercicio autónomo de la soberanía popular”: son participaciones activas (1991: 222).

Este tipo de participación activa implica que los ciudadanos, individual o colectivamente, se constituyen como tales en la medida en que disputan y ejercen sus derechos y son capaces de hacer frente a una serie de compromisos sociales para la satisfacción de las necesidades colectivas. La participación democrática apunta, entonces, hacia la construcción de ciudadanías no sólo en el sentido de involucramiento real y efectivo en los asuntos públicos, sino sobre todo en la afirmación de derechos civiles, políticos, sociales y económicos: no hay posibilidades reales de ejercitar la libertad e igualdad políticas si no hay mínimas condiciones de igualdad social en términos de educación, salud y seguridad material y, en general, si no existe participación en las principales oportunidades sociales que ofrece una sociedad (Cunnil Grau, 1999).

La participación democrática entraña además el establecimiento de dinámicas de apropiación social del territorio, coadyuva en la formación de sentidos de pertenencia e identidad. La ciudad ajena y amenazante conduce inercial-

mente a la formación de un sentimiento de extrañamiento y desapropiación territorial y cultural y de vivencia fragmentada y dispersa. La participación debe reconstruir un cierto sentido de unidad y totalidad a través de una dialéctica de pluralismo y consenso, de particularismo y universalidad, de confrontación y negociación (Borja, 2000: 156). Una amplia variedad de mecanismos pueden acercar la ciudad al ciudadano y, por esta vía, reconstruir un sentido de pertenencia e identidad<sup>4</sup>.

### **Gobernabilidad y democracia: el rol del gobierno local**

La articulación entre los procedimientos democrático-institucionales de gobierno y la participación de los sectores sociales se sustenta en el reconocimiento de que el nivel estatal tiene incidencia en la configuración y características de la esfera mercantil, donde se asientan y construyen en gran parte los derechos sociales, económicos y culturales. En esta perspectiva se entiende que los procesos de gobernabilidad democrática están íntimamente vinculados al apuntalamiento de determinados “modos de desarrollo” de una determinada unidad socio-espacial.

Este señalamiento es de vital importancia. Se coloca a contrapelo de la visión, aún hegemónica, de que dadas las crisis de los modelos de desarrollo “estado-céntricos” editados hasta entrados los años ‘80, sería necesario en América Latina reconfigurar una suerte de “estado neo-clásico” cuyo principio rector sea la noción de que cada cual debe resolver sus problemas individualmente o por medio de estrategias asociativas privadas. Esta lectura bloquea de partida cualquier posibilidad de direccionar la intervención del sector público estatal como regulador y redistribuidor de la riqueza y oportunidades sociales. Tal interpretación, sin duda, tiene directa vinculación con las fuertes tendencias a la desigualdad social, exclusión, estratificación que vive actualmente la región (la más desigual del mundo con respecto a la distribución de ingresos).

No obstante, y en contrapartida a estas versiones, actualmente existen fuertes indicios de que la desigual distribución del ingreso afecta no sólo las posibilidades de desarrollo económico sino la misma construcción democrática, y que por tanto, el tipo de gasto que efectúe el Estado –gastos en servicios sociales, en construcción de capital social– es el componente más importante a través del que se puede incidir en la distribución del ingreso (Cunnil Grau, 1999: 60-61).

De ahí que sea necesario “resituarse” el debate en torno al papel de los estados en la promoción de la igualdad de oportunidades por la vía de políticas distributivas con énfasis en las áreas de salud, educación y empleo. Sólo un énfasis en tal sentido permitiría dar significado a la prosecución de los derechos sociales, la ciudadanía y su incidencia en la búsqueda de un modo de desarrollo equitativo. Para tal efecto es necesario enfocar la atención en las bases institucionales de los estados, en su nivel de democratización, en su gestión tecnoburocrática, en la definición de las políticas públicas, en la administración de los servicios sociales.

Elementos que actualmente muestran señales de deterioro, ineficacia y obsolescencia –sumado a una estructura del gasto público que va en su contra– que deben ser corregidos.

La institucionalidad política aparece en esta medida como la directa responsable del direccionamiento, calidad y contenidos que sustenten tales políticas de regulación, y los recursos que a ellas se destinen. La idea fuerza es que esta institucionalidad debe ser objeto de intervención, reforma y recuperación. La apuesta por una gobernabilidad participativa en la gestión de los gobiernos locales apunta en esta dirección.

El ámbito local aparece como un espacio privilegiado para la reconstitución de lógicas democráticas en la gestión pública, ya que teóricamente es en este nivel donde el Estado y la sociedad pueden asociarse con mayor intensidad a partir de la discusión de las demandas y de los intereses locales, y entonces confrontar y producir proyectos de conducción política para la localidad.

Sin dejar de explicitar las limitaciones de los gobiernos locales, sobre todo en relación a la generación de dinámicas de desarrollo económico, cuyos resortes de decisión residen en ámbitos nacionales y supranacionales, el gobierno local –municipal en este caso– tiene varios atributos tales como la cercanía de la población en la gestión, la mayor capacidad de integrar políticas públicas, la representatividad inmediata y directa de los gobiernos locales, la cultura cívica, y la identidad y sentido de pertenencia locales (Borja, 2000).

Asumir el espacio local como propicio para una gestión participativa implica el establecimiento del gobierno municipal como punto desencadenante de un proceso de extenso cambio político: desde su entorno se deberán implementar paquetes institucionales programáticos con potencial de afectación de su propia lógica operativa, así como del entramado organizativo, la cultura política y la vocación participativa de los actores sociales. Las dos dimensiones de la vida política, la formal-procedimental y la cultural-simbólica, deberán ser afectadas en el curso de este proceso de readecuación institucional.

La democratización de la esfera local supone, de este modo, tanto activar la participación, movilización y politización de la población como buscar la renovación compartida de valores, criterios y procedimientos para la administración pública.

Estas dos orientaciones apuntan hacia los objetivos de mejorar las condiciones de vida urbana y contribuir a la producción de ciudadanía, a la erradicación del clientelismo, a la transparencia de la gestión pública y a la distribución más justa de las inversiones y de los recursos públicos. La noción de “gobernabilidad participativa” cobra cuerpo y contenidos reales con estas referencias.

En suma, si bien es cierto que las instituciones (y sus rendimientos) se corresponden con el tejido social en el que se asientan, no es menos probable suponer que el rediseño institucional de esferas específicas y procedimientos de adminis-

tracción pueda influir de modo decisivo en la lógica organizativa de la sociedad y sus relaciones con los niveles de gobierno (Putnam, 2000). De ahí que el rediseño de los procesos de gestión y de los marcos institucionales de las administraciones municipales sería un mecanismo apto para desencadenar la reformulación de las actuales lógicas de gobierno y de organización-participación social de la sociedad local.

En este nivel se hace evidente que además de las exigencias de eficiencia, transparencia, estabilidad dentro de los dispositivos de gobierno, se plantea el problema de la representatividad de los poderes públicos y la participación de los ciudadanos<sup>5</sup>. La dinámica participativa como parte de los procesos de apuntalamiento de la gobernabilidad democrática supone la intervención de los ciudadanos, por medio de específicos instrumentos y mecanismos, en el conocimiento, interlocución y decisión respecto de la materialización de los intereses de una comunidad política. De ahí que la gobernabilidad democrática y la participación aparecen efectivamente como partes constitutivas de los procesos de construcción democrática en varios planos: en la producción de legitimidad para los sistemas de gobierno; en las posibilidades de inclusión, control o mayor representación de la sociedad; y fundamentalmente en la “producción” de ciudadanos activos, autónomos y responsables de sus vidas y de sus destinos colectivos.

### **Gestión municipal y la participación social en el MDMQ**

En la historia política de la ciudad contemporánea no se observa una tradición participativa sostenida, densa y extendida. A este resultado no sólo ha abonado la ausencia de una propuesta democratizadora de las sucesivas administraciones de la ciudad sino, sobre todo, la falta de dinámicas de movilización social que impulsen, demanden y gestionen dinámicas de participación “desde abajo”. Esto no supone la ausencia de demandas participativas de la comunidad: a lo sumo demuestra la imposibilidad de que ellas se hayan construido socialmente como tales. Más bien esta constatación conduce a plantearse el interrogante sobre la naturaleza de algunos factores institucionales y sociales que han modelado este tipo de relación entre el gobierno local y la ciudadanía. Con este fin, se hace una descripción sucinta de algunos de estos factores modeladores de la participación, así como de las características de la gestión municipal, como paso previo para la formulación de algunas hipótesis de trabajo sobre las cuales se construye el diseño del Sistema de Gestión Participativa.

### **Organización social y participación en el DMQ**

Tal como otras ciudades de América Latina, en el caso de Quito hay un intenso proceso de conformación social y territorial de la organización barrial durante los últimos cincuenta años<sup>6</sup>. Desde finales de los ‘70 se inicia la explosiva expansión

“metropolitana” que modifica sustantivamente la matriz de organización vecinal limitada a los barrios pericentrales (Carrión, 1987). Nuevos barrios populares periféricos aparecen por los cuatro costados de la mancha urbana, y sus moradores dan origen al tipo de organización tradicional: las cooperativas de vivienda, heredadas de los años ‘60, y los comités barriales. Pese a la masividad, radicalidad y grado de impugnación de algunas de estas experiencias, se retuvo sin embargo el verticalismo y el clientelismo como formas de relación constitutiva tanto de las organizaciones en su dinámica interna como de las formas de relación con el municipio de Quito (Unda, 1996). El retorno a la democracia ocurrido en 1979 no hace sino afianzar el movimiento de integración clientelar de los moradores de los barrios populares y el Estado (central y seccional), desplazándose rápidamente hacia los partidos modernos.

La crisis de la deuda y el inicio del programa de ajuste<sup>7</sup> provocaron a lo largo del primer lustro de los ‘80 un panorama de conflictos y protesta social activado por el movimiento sindical, pero apoyado fuertemente por las organizaciones barriales que tenían para entonces un alto nivel de desarrollo organizativo. Por razones que no serán expuestas aquí, este acumulado social no logró cuajar en un potencial movimiento barrial, y más bien entró en un claro proceso de dispersión y reflujo subordinado a las iniciativas y modalidades de gestión municipal durante toda la década de los ‘90.

Un estudio elaborado por CIUDAD en 1990 daba cuenta de 3.160 organizaciones sociales en Quito, legalizadas y registradas en varias dependencias estatales. Pese a que esta información representaba apenas un segmento del mundo de las organizaciones sociales, servía como base para establecer algunas tendencias.

Del conjunto de organizaciones registradas jurídicamente, las más numerosas correspondían en primer lugar a las laborales (33,8%), seguidas de las denominadas barriales (24,3%). Los procesos de flexibilización laboral de la última década seguramente modificaron sustancialmente el panorama, así como la extensión de “nuevas formas organizativas” de mujeres y jóvenes que son el último grupo para los ‘90, con poco más del 3%.

Hay un pico de legalización de organizaciones sociales desde los años ‘70, en estrecha relación con la modernización de la sociedad y del aparato estatal. Las organizaciones específicamente barriales presentan dos sub-períodos bastante marcados. En 1970-1978: aparecen predominantemente las cooperativas de vivienda y representan el 21% del total de organizaciones legalizadas; 1978-1988: aparecen sobre todo comités pro-mejoras o comités barriales que concentran el 71% de las organizaciones de este tipo (Centro de Investigaciones CIUDAD, 1990: 49).

Durante las últimas dos décadas, el momento de mayor protagonismo y articulación de iniciativas, discursos y repertorios organizativos desde las organizaciones barriales ocurre a finales de los ‘80, en un tiempo limitado hacia atrás por

la decreciente movilización obrera (después de las jornadas del '82 y del '83) y hacia adelante por la emergencia del movimiento indígena.

A partir de entonces son visibles varias tendencias: la proliferación de nuevas organizaciones, particularmente de mujeres (ligadas a proyectos productivos y prestación de servicios) y de jóvenes (dedicadas a la cultura y arte); la fragmentación de la organización y la profundización de las formas clientelares; la “formalización” de varios asentamientos legales e ilegales que trasmudan de cooperativas de vivienda a “barrios estabilizados”.

### **Experiencias recientes de participación**

Para completar este rápido panorama, es preciso revisar algunas de las experiencias participativas que ocurrieron en la ciudad desde mediados de los '90. Las cuatro modalidades que han sido desplegadas han sido: la microplanificación barrial, las “visiones de futuro”, la Asamblea de Quito y las obras de cogestión.

La microplanificación barrial se desarrolló especialmente en barrios populares para priorizar las obras más urgentes de entre todas las demandas de un barrio. Se suponía que dicha planificación se realizaba en una asamblea barrial, con participación amplia, y que la población realizaba un cierto seguimiento de la ejecución de las obras. A pesar de todo, no llegó a ser sistemático en el conjunto del Distrito (ni siquiera en el conjunto de barrios populares) y siempre se limitó a pensar el marco inmediato del barrio, sin pasar más allá.

Las “visiones de futuro” pretendían reunir a los actores de una zona (por lo menos a los actores “visibles”) para que construyan, junto con el Municipio, un “horizonte deseado” de la zona hacia un futuro perceptible. Tampoco llegó a ser sistemático, no se extendió en todo el distrito, no profundizó realmente en el trabajo de la visión (reducido el ejercicio a pocas sesiones sin continuidad), no enganchó las zonas con la ciudad y el distrito.

La Asamblea de Quito se planteó como una suerte de Foro de la Ciudad para el tratamiento de temas puntuales de interés para la política municipal. Pretendía concitar la presencia de los principales actores locales. Sin embargo, tuvo una presencia discontinua, dependiente de los llamados de la Alcaldía, y su conformación a partir de designaciones realizadas por el Municipio no logró tener gran representatividad ante la sociedad a pesar del espacio que por lo general le brindaron los medios. Ambas condiciones le impidieron jugar un papel relevante en la gestión local. No obstante, jugó un papel protagónico como espacio de convocatoria en la movilización social que ocurrió durante la convulsionada coyuntura en la que se defenestró a Abdalá Bucaram<sup>8</sup>.

Las obras de cogestión fueron un mecanismo ejecutado en la administración anterior. Institucionalizó el carácter compartido de las obras municipales en los barrios populares. Si bien la cogestión como práctica social es bastante antigua,

por ejemplo desde la realización de “mingas” para completar los trabajos requeridos para ciertas obras, era la primera vez que se convertía en política municipal expresa.

### **Un breve balance y algunas hipótesis**

El rápido recorrido que acaba de hacerse permite formular algunas hipótesis de trabajo sobre la naturaleza de la organización social de Quito.

- Hay una matriz de relación básicamente clientelar entre las organizaciones barriales y la administración municipal que ha permanecido a lo largo de varias décadas. Si por su propia naturaleza la ciudad, poblada a expensas de oleadas de migración, es “fragmentadora”, la forma y los contenidos de la política urbana han profundizado esa tendencia a la fragmentación. Situadas en unos territorios específicos y sitiadas por sus propias demandas básicas, las organizaciones barriales se han caracterizado por un alto nivel de particularismo.

- Fragmentación y particularismo que, a su vez, han obstaculizado la conformación de un movimiento social urbano. Los débiles y dispersos impulsos de constitución como sujetos autónomos se han rendido fácilmente a las modalidades de relación de obras y demandas que no alcanzan a configurar un campo de discusión y deliberación sobre la ciudad.

- Con las salvedades del caso y con temporalidades distintas, la organización barrial ha representado básicamente a los hombres, adultos y propietarios, dejando por fuera otras formas de organización y, sobre todo, otras racionalidades sociales. Mas todavía, las modalidades de relacionamiento tanto dentro de las organizaciones como entre ellas y el municipio han modelado una forma arquetípica de dirigente barrial que opera, más que como representación del movimiento, como mediador-intermediario, negociador, en la relación con el municipio. De este modo, se han configurado condiciones para el establecimiento de una tradicional, extendida y a veces hasta aproblemática, por lo natural y cotidiana, forma de clientela.

- El *locus* clientelar de la relación ha construido sus propios actores, pedagogías y modalidades de reproducción<sup>9</sup>. Aun las organizaciones más radicales y combativas, o con pretensiones de autonomía, como las cooperativas de vivienda, han sucumbido al contagio de las modalidades patrimoniales de relación, no sólo con el municipio, sino a su propio interior.

- Es notoria la ausencia de una elaboración programática progresista para la ciudad. Ni la izquierda ni la socialdemocracia han elaborado sobre lo local, falencia que se extiende, como es de esperar, a la escasez de intelectuales orgánicos, en cambio presentes de modo protagónico en otros movimientos sociales.

- Las experiencias de participación no se han articulado dentro de programas estratégicos o sistemas administrativos y políticos de carácter complejo. Su despliegue ha ocurrido de manera discontinua e inconexa, generando ámbitos y esferas de gestión disímiles en cuanto a rendimientos y recursos. La constante ha sido hasta hoy poner en juego la participación de aspectos marginales y recursos insignificantes. Como consecuencia de ello, los efectos democratizadores y pedagógicos de la participación dada son, por así decir, lo menos exiguos. De hecho, nunca han articulado planificación, ejecución y presupuestación, ni entre ellas como partes de un único sistema armónico. Dejan vacíos grandes, territoriales y temáticos, en las competencias de la participación y de los participantes.

- Persiste en el territorio del distrito un tejido social conformado por las redes primarias de reproducción de la vida, pero está siendo minado por la crisis económica y la degradación social. La crisis vuelca a la gente a las tareas de reproducción inmediata de su círculo restringido, fomenta la disgregación y afecta los sentidos de pertenencia a las redes primarias. El debilitamiento del tejido social y su distanciamiento con el tejido asociativo conducen a que este último se convierta en actor o cómplice de formas de negociación de élites locales y, por tanto, a que merme su capacidad de representación social. Cerca de una veintena de organizaciones federativas barriales que existen actualmente, sobre las cuales no hay un “registro oficial”, tienen grados diversos de articulación con sus representados, pero en general éstos son débiles y esporádicos. Reproducen, en cierto modo, la misma estructura de representación de un fragmento de los habitantes de los barrios.

### **La gestión municipal: límites y potencialidades**

El Distrito Metropolitano de Quito se rige desde 1993 por la ley especial que le confiere amplias facultades para el gobierno del territorio. Entre ellas, la posibilidad de establecer los lineamientos sobre el ordenamiento territorial, definir la estructura funcional y administrativa acorde con los propósitos que se plantee el MDMQ, y alentar las formas de participación social. Las oportunidades que se abren con este nuevo marco jurídico para construir gobierno local son, no obstante los limitados avances, mucho más amplias.

Durante las últimas administraciones se han desarrollado innovaciones significativas en la gestión de algunos servicios públicos en torno a la incorporación de modelos de administración empresariales<sup>10</sup>. Pese a que en rigor algunas de las empresas municipales constituidas son absolutamente dependientes de la hacienda municipal, su nuevo estatuto ha permitido dotar a la gestión de algunos atributos de racionalidad, eficacia y eficiencia.

Bajo el amparo de la Ley del Distrito Metropolitano se estableció un proceso de desconcentración administrativa a través de la conformación de las

Administraciones Zonales (ordenanzas 2953 y 2955 de julio de 1992)<sup>11</sup>. Básicamente han sido desconcentradas hasta hoy funciones como la recaudación de impuestos (aunque no existe ningún criterio de reasignación o subsidiariedad), el control de la ciudad, la ejecución de pequeñas obras, y aspectos normativo-administrativos, como las aprobaciones de planos. La configuración de modalidades desconcentradas permite marcar una pauta para profundizar el proceso hacia mayores niveles de descentralización.

Sin embargo, la dinámica de crecimiento del Distrito padece de una “falta de correspondencia entre el crecimiento urbano y el rol de las jurisdicciones y la pertenencia ciudadana, (lo cual) ha provocado constantes adecuaciones y revisiones de sus delimitaciones y claras prácticas clientelares que han limitado su propia acción impidiendo la concreción de procesos de planificación, gestión y participación local” (DGP-MDMQ, 2000). Una rápida exploración del funcionamiento actual deja algunas dudas respecto de aspectos críticos para el establecimiento de un sistema de gestión participativa asentado en la gestión del territorio. Los problemas más relevantes identificados son:

- No existía una racionalidad clara y explícita en la asignación y distribución territorializada de los recursos municipales e inversiones. Las modalidades de discusión y aprobación de los presupuestos municipales no contemplan criterios técnicos de prioridades sociales ni territoriales. A lo interno de cada Administración Zonal se reproduce una lógica altamente discrecional de los funcionarios de turno sobre el destino de los gastos. La ausencia de un dispositivo político y técnico de esta naturaleza impide, a la vez, la posibilidad de medir los impactos de las acciones municipales.
- Hay disfuncionalidades en la matriz de ordenamiento territorial. Los efectos más visibles son: la inexistencia de instancias de tratamiento específico de algunas de las zonas rurales del distrito; la gran asimetría en términos de población, territorio y complejidad y, consiguientemente, de carga de gestión entre las administraciones actuales; la ausencia de instancias “intermedias” entre la población y la institución en administraciones que por sí mismas representan la magnitud de una gran ciudad, como es el caso de la Administración Sur; la ausencia de niveles territoriales subyacentes a las administraciones que permitan un grado mayor de especificación de la política y de las intervenciones municipales.
- No existen mecanismos de construcción y procesamiento territorializado de la información. De hecho, pese a la constitución de las empresas y de las Administraciones Zonales, el Municipio se mantiene básicamente con una estructura funcional y no territorial, lo cual deja dudas sobre la capacidad de procesar y responder a las demandas de la población, y debilita cualquier posibilidad de impulsar procesos integrales (económicos, territoriales, sociales, culturales) de promoción de la ciudad y, por supuesto, de participación social.

### **Oportunidades, acumulados y apuestas**

Del análisis del estado de la gestión municipal y de las características de la participación ciudadana en el distrito emergen algunas oportunidades y acumulados con los que es preciso contar para poner en escena una dinámica de gestión participativa.

- Hay un deterioro de las formas clásicas de democracia representativa y un “sentido común” sobre la necesidad de impulsar formatos de democracia ampliada. Si la participación estuvo relativamente ausente del imaginario de los políticos, académicos y funcionarios durante muchos años, hoy es un tema recurrente que hace parte de un discurso aceptado y extendido.
- En esa dirección han abonado algunas experiencias de gestión participativa que han sido desplegadas en diversas ciudades de América Latina con resultados en general muy estimulantes. Tales procesos constituyen un recurso técnico, académico y político del que se pueden extraer lecciones que confieran mayores márgenes de certidumbre para la puesta en juego de un profundo cambio en las lógicas de conducción del gobierno municipal del DMQ.
- La visibilización de sujetos sociales en tanto que ciudadanos activos y deliberantes ha tenido un efecto directo en la democratización de la gestión pública. Más de medio centenar de experiencias de gestión participativa en América Latina han permitido la construcción de un saber social, académico y político que puede ser empleado como un recurso invaluable.
- La emergencia de nuevos actores sociales, mujeres, jóvenes, ambientalistas dentro de espacios públicos, ya no regulados únicamente a partir de las necesidades del aparato estatal, de discusión, debate y toma de decisiones sobre las políticas reguladoras de la vida social urbana, tonifica el campo social y abre nuevas modalidades de procesamiento de las demandas y de la representación. Hay, en este sentido, un tránsito de la clásica demanda de obras físicas puntuales a la proposición de políticas públicas con carácter general.
- El proceso de descentralización en curso, mas allá de las complejidades con las que se ha abordado en el Ecuador, contribuye con un nuevo marco de referencia para la acción de los gobiernos locales. La evidente ampliación de funciones y competencias estimula y acelera el tránsito del tradicional municipio hacia un gobierno local.
- El carácter parcial de los acumulados institucionales ofrece, en cualquier caso, condiciones mínimas para formular un diseño sistémico e integrador que, a la vez que incorpora los avances parciales, establece una nueva potencialidad en un conjunto integrado. La apuesta por la constitución de un “sistema” de gobierno alude precisamente al desenvolvimiento simultáneo e imbricado de procesos de innovación administrativa y de participación ciudadana cuya vinculación institucionalizada constituye el principio articulador de toda la gestión municipal.

- El cambio de orientación que supone la nueva administración en relación con los períodos anteriores ofrece la oportunidad de innovar y canalizar el apoyo ciudadano en la perspectiva de la propia democratización de la gestión local.

### **Sistema de Gestión Participativa: objetivos, principios y fundamentos**

Las conclusiones de los acápites precedentes aportan valiosas orientaciones para modelar una propuesta de participación social y ciudadana. No obstante, la puesta en marcha del proceso requeriría una transformación sustantiva en el conjunto de la plataforma de la gestión municipal. Por estas razones, de modo simultáneo y coordinado con el diseño del sistema de gestión participativa, han sido elaborados los siguientes aspectos.

*Programa de desarrollo institucional:* sus objetivos son “redefinir e implementar un nuevo modelo organizacional que garantice a la Municipalidad ofrecer servicios de calidad, considerando criterios de eficiencia y eficacia, y de descentralización de la gestión municipal; mejorar la calidad de los procesos y optimizar los servicios (...) y desarrollar una nueva cultura organizacional” (Instituto de Capacitación Municipal ICAM, MDMQ 2001: 26 y 27). Los criterios fundamentales para la concepción del nuevo modelo organizacional son precisamente “adecuar la organización para que interactúe con el esquema de participación ciudadana, optimizar la gestión del territorio, fortalecer la planificación integral con visión de futuro” (Instituto de Capacitación Municipal ICAM, MDMQ 2001: 28).

*Plan general de desarrollo territorial del MDMQ:* sus objetivos estratégicos se refieren a “la integración de su territorio que vigorice la ‘capitalidad’; el impulso a la productividad económico-social que garantice la competitividad; la superación de los desequilibrios socioterritoriales y el desarrollo humano que garantice un ambiente propicio de calidad de vida; el rescate de la identidad cultural como esencia de la construcción de ciudadanía” (MDMQ, Plan General de Desarrollo Territorial, 2001: 28).

Teniendo en mente que el establecimiento del sistema de gestión participativa hace parte de este conjunto de innovaciones, a continuación se describen los objetivos, fundamentos, instancias, funciones y flujos del SGP.

#### **Objetivos**

1. Establecer una lógica de gobierno municipal basada en la gestión integral y participativa del territorio. Este propósito implica tanto al campo técnico-operativo del municipio (procedimientos de gestión) como a la cultura institucional de sus funcionarios. Para los dos niveles, el SGP busca instituir una

racionalidad comunicativa y deliberativa como principio estructurador de las políticas de planificación y gestión del gobierno local.

2. Lograr mayores niveles de equidad social, territorial y ambiental. La gestión territorializada participativa permite discutir e intervenir de forma desagregada y específica en cada unidad espacial de la ciudad, visibilizar las demandas de las poblaciones más carenciadas y direccionar la inversión en orden a lograr mayores niveles de equidad social y territorial.

3. Activar y fortalecer los sentidos y expresiones democráticos en la sociedad quiteña. El SGP supone la activación de múltiples esferas públicas (foros, cabildos, consejos) de discusión entre autoridades y población respecto de las formas y contenidos de las modalidades de gobierno. Esta función pedagógica del sistema debe convertirse en una ventana de oportunidad que fortalezca las dinámicas de organización y movilización social en el Distrito.

4. Racionalizar y modernizar la gestión municipal. La viabilidad del SGP reposa en gran parte en la capacidad de innovación administrativa del municipio en el sentido de reformular sus dispositivos de elaboración y planificación de las políticas sobre la base de criterios de territorialización del gasto público.

### **Fundamentos praxeológicos**

1. La innovación política en el gobierno local. La capacidad de innovación política y administrativa exige un grado de intervención intensa y sostenida que establezca nuevas pautas institucionales que aludan a los niveles normativos, estructurales, comportamentales y relacionales, tal como se ampliará en el capítulo final.

2. La gestión integral del territorio. El atributo “integral” contempla varios significados. En primer lugar alude a la presencia de tres dimensiones básicas en la gestión: territorial, económica y sociocultural. Si se comprende al espacio urbano en términos de una ecuación entre territorio y sociedad, resulta claro que, más allá de la planificación urbanística, los emprendimientos económicos y las políticas sociales por separado, cabe articular estas dimensiones en conjuntos integrados de acción e intervención territorializada. En segundo lugar, la noción de integralidad implica la multiplicación y potenciación de fuerzas y esfuerzos de varios actores, el establecimiento de sinergias. Finalmente, hace relación a la integración del SGP con el ecosistema local, potenciando los recursos endógenos, entre ellos la creatividad y la participación de la población (Villasante, 1998).

3. La participación atraviesa la gestión municipal en todos los niveles. El SGP supone que la participación social tiene un efecto potenciador de la gestión pública y de la eficacia de las políticas municipales en la medida en que está presente en todos los momentos y niveles de la gestión. Se trata de establecer un método de gobierno y no sólo un instrumento.

### **Subsistemas y funciones**

El Sistema de Gestión Participativa es un complejo de instancias gubernamentales y sociales, mecanismos, procedimientos y acciones articulados e interrelacionados que establecen un vínculo estable, predecible y sistemático entre la población y su gobierno local. La idea de sistema alude a que el complejo tiene como atributos básicos la interdependencia, la correlación e interconexión entre sus componentes básicos.

Se acoge para el diseño del SGP la concepción de sistemas abiertos caracterizados por la presencia de una frontera porosa (permeable) entre sistema y entorno social, que es capaz de recoger, procesar y responder a las modificaciones del ambiente pero que al mismo tiempo configura una entidad identificable del ambiente, provista de propósitos, metas, procedimientos específicos y autoregulables (French y Bell, 1996).

La noción de sistema pretende superar la naturaleza aislada, acotada y esporádica de las experiencias participativas ocurridas en el DMQ. Sin embargo, esto no implica en ningún caso un proceso de construcción mecánico o limitado a la normatividad y regulación operativas. En todo el proceso debe estar presente que se trata de una construcción social específica, original, única e irrepetible, sujeta a un proceso de aprendizaje social e institucional y sensible a la calidad de la gestión, a la intensidad de los apoyos y gestiones y a la eficacia de los instrumentos puestos en juego.

Los subsistemas que conforman el SGP son el subsistema de gobierno y gestión municipal, y el subsistema de participación social y ciudadana.

*Subsistema de gobierno y gestión local:* compuesto a su vez por las instancias y los procedimientos del gobierno municipal que en todos los niveles territoriales (desde el conjunto del Distrito hasta las unidades barriales o comunales) recogen y procesan los diversos productos generados por la participación de la población.

*Subsistema de participación social y ciudadana:* compuesto por un conjunto de instancias de participación territorial y temática que, en todos los niveles de la gestión del territorio, incide, controla y monitorea el gobierno y la gestión municipales.

Los componentes funcionales que alimentan y recrean la dinámica de relación entre los subsistemas son:

Formulación participativa de políticas: se refiere a la interconexión entre el subsistema de gobierno y gestión municipal y el subsistema de participación social y ciudadana en todo el proceso de detección, elaboración y establecimiento de las políticas en las diferentes líneas de acción programadas.

Presupuestación pública y planificación territorial: hace referencia a los procesos de deliberación colectiva –tanto desde una vertiente de representación territorial como temática– sobre la forma, los montos y los sentidos con que

deberá formularse el presupuesto del municipio. De esta manera no sólo se instituye una lógica de planificación democrática (opuesta a la rígida planificación tecnoburocrática), sino que se le otorga una cualidad de desagregación territorial, puesto que en cada zona se establecen compromisos de gestión específicos según las necesidades de cada sector (Fedozzi, 1997).

Gestión compartida: se refiere a la inclusión de la población no sólo en la toma de decisiones sino en la ejecución de las acciones que deben efectuarse para materializar las demandas. La gestión compartida no debe ser entendida solamente en el nivel de la ejecución de la obra física, sino en el conjunto de operaciones, programas y proyectos de intervención que se ejecuten.

Control social: Hace referencia a los procesos de seguimiento y evaluación de la dinámica del sistema. Se trata de instituir mecanismos permanentes de información, rendición de cuentas y vigilancia pública del cumplimiento de las acciones municipales.

### **Niveles, instancias y flujos sociales y territoriales**

La organización de las instancias de participación está concebida en un complejo interrelacionado que tiene una matriz territorial pero que involucra formas de representación sociales y temáticas. La figura que se adopta y replica en cada nivel territorial es el cabildo como expresión de la articulación de las organizaciones sociales preexistentes en cada territorio y de las nuevas dinámicas de participación social y ciudadana que deriven del SGP.

#### *Cabildo Quiteño (CQ)*

En el nivel metropolitano se instalará el Cabildo Quiteño, que constituye la instancia de participación ciudadana para el ámbito territorial del Distrito. El Cabildo Quiteño (CQ) estará compuesto por tres vertientes de delegación: Representación Territorial, a través de un número de delegados de cada una de las parroquias urbanas y suburbanas definidas en la nueva estructura territorial; Mesas Temáticas, a través de delegados de las mesas temáticas que en función de las políticas del MDMQ se constituyan; Consejos Sociales, a través de los delegados de los cabildos o consejos de mujeres, jóvenes, de grupos étnicos, culturales, etc., que se constituyan.

El Cabildo Quiteño es una instancia deliberativa y representativa del conjunto de dinámicas sociales del Distrito. Con los insumos de las instancias participativas precedentes el Cabildo Quiteño tendrá a su cargo, principalmente, las siguientes funciones: elaborar los lineamientos del Plan Estratégico del DMQ para el conocimiento y aprobación en el Concejo Metropolitano; elaborar los lineamientos del Plan de Inversiones y en general las políticas estructuradoras del MDMQ; monitorear, regular y reconfigurar el diseño del Sistema de Gestión Participativa.

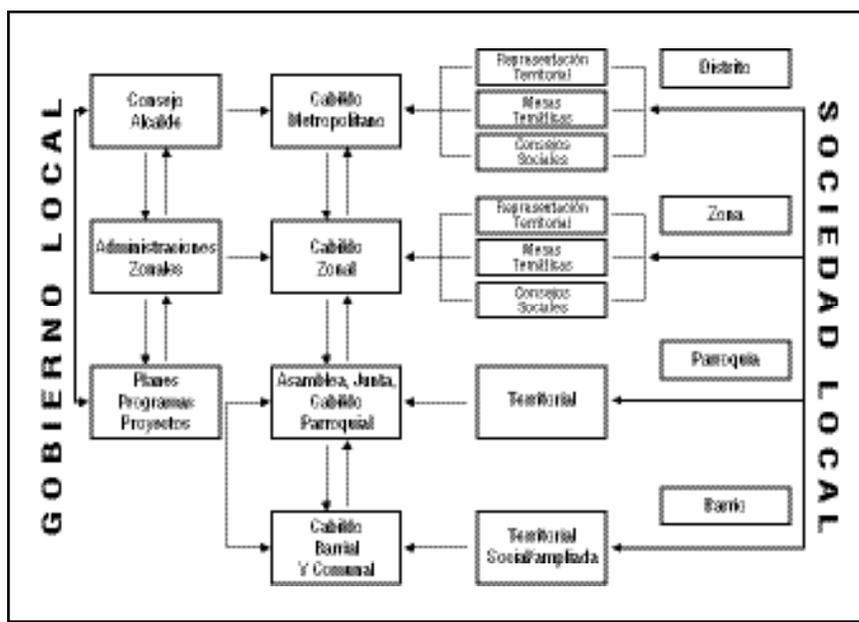
*Cabildo zonal (CZ)*

En el ámbito de cada Administración Zonal<sup>12</sup> se instalarán Cabildos Zonales en los que confluyen las representaciones territoriales, temáticas y sociales. Es la instancia clave de negociación y acuerdo entre los subsistemas del SGP. Al igual que el CQ, cada Cabildo Zonal tendrá tres vertientes de composición: territorial, temática y social. El cabildo zonal tendrá como funciones: estructurar Planes y Políticas de Desarrollo Zonal; elaborar los lineamientos preliminares del Plan de inversiones del MDMQ en la respectiva Administración Zonal; establecer los compromisos de gestión compartida; y fijar modalidades para el acompañamiento, control y seguimiento de la gestión municipal.

*Asambleas parroquiales urbanas y rurales (AP)*

En el nivel parroquial, eje articulador entre las Administraciones Zonales y la población en cada barrio, se instituyen las Asambleas Parroquiales, que constituyen las esferas de representación y participación de un conjunto de barrios. Debido a que en el Distrito existen parroquias urbanas y rurales (suburbanas), y que estas últimas deben regirse por la recientemente expedida Ley de Juntas parroquiales rurales, se hace la respectiva diferenciación, manteniendo un concepto y una lógica de funcionamiento unitario y sistémico.

*Niveles, flujos y componentes del Sistema de Gestión Participativa*



### *Cabildos Barriales o Comunales (CB)*

Los Cabildos Barriales o Comunales son las instancias de participación en la micro-escala de los barrios urbanos y suburbanos y de las comunidades y recintos rurales. Pretenden ser instancias de participación social a todo lo ancho de la sociedad local. En este sentido se propenderá a que sean constituidos no sólo por las tradicionales formas de comité pro-mejoras, sino por la mayor cantidad y variedad de formas de organización, formales o no, que cuenten con legitimidad en el ámbito micro-local.

El Cabildo Barrial o Comunal desarrollará el control social de la ejecución de los planes de acción concertados, elaborará propuestas de políticas a ser recogidas por el Municipio en el territorio respectivo, especialmente en relación con la calidad de prestación de los servicios, y delegará a sus representantes para las instancias parroquiales correspondientes.

### **El ciclo de la participación: una visión dinámica**

El SGP ha sido diseñado en torno a una estructura espacio-temporal que pone en juego, de forma consecutiva y articulada, a varias de las instancias gubernamentales involucradas en la conducción de la ciudad. La noción de “ciclo” sugiere la idea de circularidad y permanente alimentación entre los diversos momentos del proceso. Así, por ejemplo, el componente evaluativo no se circunscribe al final del proceso, sino que atraviesa y vincula a todos los actores en las distintas fases de su desenvolvimiento. Cada “ronda” del proceso permite además una forma simple y establecida de aprendizaje y evaluación social que tiene la posibilidad de permitir ajustes y adecuaciones. El Ciclo del SGP contiene de modo articulado el despliegue de las siguientes fases.

*Informativa:* cada ciclo del proceso, y la conformación de cada instancia en particular, se inicia con un momento informativo que contempla especialmente: las iniciativas, planes y programas que el MDMQ está ejecutando o vaya a ejecutar; el presupuesto ejecutado del año inmediato anterior; la propuesta municipal de líneas generales de inversión del próximo; la situación socio-económica de la ciudad y de cada sector, relevando sus carencias; la mecánica del Presupuesto Participativo.

*Deliberativa:* en esta etapa la ciudadanía presenta y dialoga sobre los principales problemas en cada una de las instancias del SGP. Todos los niveles e instancias del SGP son espacios de deliberación.

*Decisional:* hace referencia al período de conocimiento, diálogo, discusión y formación de consensos entre la ciudadanía respecto a las demandas territoriales y los proyectos temáticos para la ciudad.

*Resolutiva:* tiene que ver con la etapa definitiva de toma de decisiones respecto de las líneas generales y específicas de intervención municipal. Desde

el Cabildo Quiteño se confrontan los diversos planes zonales, los aportes de los ejes temáticos y las líneas estructuradoras del MDMQ. Uno de los instrumentos del momento resolutorio es la firma de compromisos de gestión compartida.

*Ejecutiva:* es la etapa de materialización de los programas, proyectos y obras previamente discutidos y comprometidos en las fases previas. Desde el MDMQ: se ejecutan los programas resueltos; se ejecutan las obras comprometidas; y se gestionan, en conjunto con las instancias ciudadanas, las acciones programadas.

*Evaluativa:* este nivel atraviesa a todos los otros. Hace referencia al control social de la gestión municipal y del desenvolvimiento del SGP como un todo. En este sentido contempla: fiscalización de proyectos y obras; control del gasto público; y seguimiento de la dinámica dialógica y participativa del sistema de gestión.

### **Alcances y permanencia del SGP**

Las experiencias de gestión participativa dan cuenta de varios factores a los que es preciso seguir con detenimiento, pues su evolución parece estar íntimamente ligada al futuro de las apuestas participativas. Para el caso de Quito se sugieren tres aspectos sobre los que reposaría la construcción, estabilidad e institucionalización del Sistema de Gestión Participativa (SGP). El primero alude a la voluntad y racionalidad política; el segundo está relacionado con las capacidades de innovación institucional; y el tercero, se refiere a las respuestas organizadas que da la sociedad local ante la apertura de espacios de participación.

#### *Racionalidad y voluntad política*

Una buena parte de la permanencia del sistema reposa en la vocación hegemónica que posean los responsables políticos en torno de un proyecto de ciudad amplio, suscitador e inclusivo, por encima de las dificultades que habrá que enfrentar. Paradójicamente, la ampliación de la democracia local suele provocar conflictos de gobernabilidad que están ausentes de las formas autoritarias de gobierno. Errores, descoordinaciones y ausencia de estimaciones adecuadas al momento de poner en juego los primeros pasos de la experiencia participativa, son problemas comunes que se hacen muy visibles por la expectativa ciudadana que suelen concitar. El arranque del proceso debe suponer una mínima fase previa de arreglos institucionales, alineamiento de los funcionarios y voluntad de continuidad.

Por si esto fuera poco, hay actores cuyos dispositivos de poder se ven afectados por estas experiencias. Particularmente suelen tener una actitud opositora, de resistencia pasiva o de “apropiación unilateral”: los concejales con prácticas clientelares que dejan de operar como intermediarios de recursos y ven limitado

su papel al de legisladores del cantón; la burocracia municipal reacia a tener que someterse al control social y a entablar diálogos reales con la población; las empresas y contratistas acostumbrados a “negociar” rutinariamente de modo poco público sus vínculos económicos con la municipalidad; ciertas dirigencias de organizaciones sociales que han sido parte de redes de poder y que han medrado de tratos preferenciales como tramitadores de obras.

La existencia de un cúmulo de dificultades y la presencia de actores potencialmente antagónicos al sistema pueden generar un “conjunto de acción” que lo obstaculice o eventualmente lo aborte. En este sentido es determinante la voluntad de la autoridad política y su capacidad de comunicar adecuadamente el sentido político, social, cultural y simbólico de la puesta en juego del sistema, así como de la certeza de liderar procesos reales de innovación institucional para contar con el Municipio como un aliado cotidiano y activo.

Finalmente, es preciso considerar que se trata de garantizar estas condiciones para un proceso sostenido y acumulativo en el tiempo. La novedad que suelen provocar las primeras acciones de participación pronto se trastoca en mayor trabajo, algunos éxitos y otros fracasos, reacciones contrapuestas, sobrecarga de demandas para el procesamiento, en fin, en dificultades y límites que hay que sortear. Una vez más, es la racionalidad la que da un proyecto democratizador profundo, la fuerza que puede mantener la dirección del timón.

#### *Capacidad de innovación y realización institucional*

Otro factor gravitante para la permanencia y desarrollo del SGP es la capacidad institucional de responder a las demandas concretas que la participación exige. Por esta razón es preciso ligar el rediseño institucional al establecimiento del SGP. La innovación implica un conjunto complejo de acciones cuya articulación sinérgica suele ser más bien la excepción que la regla. Siguiendo a Cabrero Mendoza, deben ser considerados al menos cuatro niveles de innovación: funcional, que incluye el manejo de nuevos recursos que innoven la gestión (procesos, mecanismos y procedimientos, incorporación de sistemas informáticos, calidad de la prestación de servicios, nuevos sistemas de seguimiento y monitoreo, formas de relación con la población, principalmente); estructural, referido al establecimiento de nuevas formas organizacionales (para el caso actual, el rediseño institucional, acompañado de una nueva normatividad basada en ordenanzas, reglamentos, resoluciones, etc.); comportamental, que contempla, por un lado una cultura institucional con arreglo a nuevos valores y, por otro, a la formación de un nuevo clima de relación entre la institución y la población: vale decir, de un nuevo patrón de conducta en la relación institución-ciudadanía. Algunos aspectos clave en este nivel son el clima de negociación y resolución de conflictos, el papel del municipio en la generación de consensos, la estructura de propensión a la colaboración, la capacidad de generar y difundir valores en la ciudadanía y en los

funcionarios; relacional, que sintetiza los anteriores y supone una nueva capacidad de construir redes y alianzas sociales con el gobierno central y con otros gobiernos subnacionales. La capacidad de diálogo social, la percepción de los agentes externos, el liderazgo y la legitimidad son algunos de los puntos importantes a ser considerados (Cabrero Mendoza, 1996: 26-50).

En el caso particular de Quito, el SGP forma parte de un conjunto más amplio de reformas. Si bien esto asegura cierto grado de coherencia y una fortaleza “fundacional”, no es menos cierto que entraña algunos peligros derivados de un clima de incertidumbre correspondiente a toda etapa de cambio, máxime si la implantación del sistema coincide, como en este caso, con la sustitución de la orientación política de la administración. Es necesario operar sobre este sentimiento, construyendo liderazgos internos, definiendo reglas de juego claras y emitiendo mensajes orientadores desde los niveles directivos. Si no se extiende el sentido y la mecánica de las innovaciones, normalmente se impone el ritmo de la rutina, que suele ser inercial, mayoritario y asentado en los niveles operativos. El divorcio de los ritmos y tiempos internos puede provocar un “bloqueo interno” del sistema.

Finalmente, un aspecto delicado es la transformación de una modalidad de organización y funcionamiento sectorial compartimentalizada y fragmentada a otra lógica de gestión integral, interdisciplinaria y sinérgica del territorio.

#### *Capacidad organizativa de la sociedad local*

La activación del SGP requiere de una fuerte respuesta de la sociedad civil de la ciudad de Quito. Esta dimensión hace referencia tanto a la densidad organizativa basada en federaciones, asociaciones, agrupaciones, uniones, cooperativas, etc., como a la específica respuesta que desde tales instancias se otorgue a la apertura dialógica del gobierno municipal por medio de nuevos mecanismos de acción social.

En cualquier caso, la capacidad política de la sociedad local para ocupar y significar los espacios construidos desde el nuevo sistema de gestión municipal constituye un factor clave para sostener el proyecto institucional y político en el corto, mediano y largo plazo.

Aunque obviamente la densidad y calidad del tejido social y asociativo es resultante de un conjunto complejo de dinámicas de construcción identitaria, factores históricos, económicos, culturales y propiamente sociales, el papel de la institucionalidad es determinante a la hora de otorgar legitimidad y espacios de desarrollo de sujetos de la participación. La idea de sujetos de la participación hace relación a actores con dinámicas, criterios, demandas y representaciones autónomas.

## Bibliografía

- Borja, Jordi 1987 *Descentralización y participación ciudadana* (Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local).
- Borja, Jordi 2000 *Ciudad y Ciudadanía. Dos notas* (Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials).
- Borja, Jordi y Manuel Castells 1997 *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de información* (Madrid: Taurus).
- Bustamante, Fernando 1997 “Problemas de gobernabilidad y democracia en el Ecuador de fin de milenio”, en CAAP *Revista Ecuador Debate* (Quito: CAAP) N° 47.
- Cabrero Mendoza, Enrique 1996 *La nueva Gestión Municipal en México. Análisis de Experiencias Innovadoras en Gobiernos Locales* (México: CIDE).
- Carrión, Fernando 1987 *Quito, crisis y política urbana* (Quito: CIUDAD-Editorial El Conejo).
- Centro de Investigaciones CIUDAD 1990 “El sujeto popular”, en *Informe final del Proyecto de Investigación Urbanización y políticas sociales en el Ecuador (Fase II)* (Quito) Inédito, Tomo III, Volumen 7.
- Coraggio, José Luis 1991 *Ciudades sin rumbo* (Quito: SIAP-CIUDAD).
- Cunnil Grau, Nuria 1999 “La reinención de los servicios sociales en América Latina. Algunas lecciones de la experiencia”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (Caracas: CLAD) N° 13.
- Chalmers, Douglas 2000 “Vínculos de la sociedad civil con la política”, en *Revista Análisis Político* (Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Medellín) N° 40.
- Dirección General de Planificación-MDMQ 2000 *Consideraciones técnicas para la nueva zonificación del DMQ* (Quito) Noviembre.
- Fedozzi, Luciano 1997 *Orçamento participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre* (Porto Alegre: IPPUR-UFRJ-FASE).
- Font, Joan (Coord.) 2001 *Ciudadanos y decisiones públicas* (Barcelona: Ariel).
- French, Wendell y Bell, Cecil 1996 *Desarrollo Organizacional* (México, Prentice-Hall, Hispanoamericana SA)
- Giraldo, Fabio 1999 *Ciudad y Crisis. ¿Hacia un nuevo paradigma?* (Bogotá: TM Editores).
- González R., Esperanza 1995 *Manual sobre participación y organización para la gestión local* (Cali: Foro Nacional por Colombia).
- Gutiérrez, Francisco 1998 *La ciudad representada. Política y conflicto en Bogotá* (Bogotá: IEPRI-TM Editores).

- Instituto de Capacitación Municipal ICAM, MDMQ 2001 *Revista Diálogo Local* (Quito: ICAM) Año 1, N° 1.
- Lechner, Norbert 1995 *Cultura política y gobernabilidad democrática* (México: Instituto Federal Electoral).
- March, James y Johan Olsen 1996 “El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política”, en *Revista Zona Abierta* (Madrid: Editorial Pablo Iglesias) N° 63-64).
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito 2000-2004 *Plan Quito Siglo XXI* (Quito) Inédito.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Dirección de Planificación MDMQ 2000 *Documentos de Trabajo* (Quito) Inédito.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Dirección de Planificación MDMQ 2001 *Plan General de Desarrollo Territorial del DMQ. Propuesta versión para discusión* (Quito: MDMQ).
- Putnam, Robert 2000 *Haciendo Funcionar la Democracia* (Quito: CORDES).
- Unda, Mario 1996 “El movimiento barrial en Quito durante el último medio siglo”, en *Revista CIUDAD Alternativa* (Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD) N° 12, Segunda época.
- Unda, Mario y Margarita Aguinaga 2000 *Como rayo en cielo sereno. Reflexiones acerca de la participación popular en Ecuador* (Quito: CIUDAD-FORUM) Serie Ensayos FORHUM, N° 12.
- Villasante, Tomás R. 1998 *De las redes sociales a las programaciones integrales* (Buenos Aires: Lumen Humanitas).
- Wendell, French y Cecil Bell 1996 *Desarrollo Organizacional* (México: Prentice-Hall, Hispanoamericana SA).

## Notas

1 En agosto de 2000 asumió la Alcaldía de Quito el Gral. Paco Moncayo Gallegos, auspiciado por una alianza de centroizquierda, luego de cuatro administraciones sucesivas afines al partido Democracia Popular.

2 Como señala Jordi Borja: “la participación requiere una triple credibilidad del Estado: que se lo considere democrático, honesto y eficiente” (1987: 153).

3 La última ley sobre privatizaciones expedida en Ecuador se llama “Ley para la iniciativa privada y la participación ciudadana”.

4 Sobre mecanismos de participación, ver González (1995).

5 La gobernabilidad democrática abarca, además de los rendimientos del régimen político, “las capacidades de las instituciones y procedimientos democráticos para conducir efectivamente los procesos sociales, capacidad que hace de la democracia un mecanismo de conducción política” (Lechner, 1995).

6 Para un análisis detallado de la conformación del movimiento barrial en Quito, ver Unda (1996).

7 La crisis de la deuda y el inicio de los programas de ajuste en Ecuador ocurren a partir de 1982.

8 El ex presidente Bucaram fue cesado a partir de los episodios de movilización social ocurridos a inicios de febrero de 1997.

9 Un excelente análisis sobre el concepto y las modalidades del clientelismo en Gutiérrez (1998).

10 Particularmente relevante para el caso del DMQ fue la constitución de las Empresas Municipales: de Obras Públicas (EMOP-Q, mayo de 1994), de Agua Potable y Alcantarillado (EMAAP, diciembre de 1993), de Aseo (EMASEO, noviembre de 1993), Unidad de Gestión y Operación del Trole (noviembre de 1995) y la Unidad de Planificación y Gestión de Transporte (diciembre de 1996).

11 Previo a la reforma que emprendió el actual gobierno del Distrito, existían seis administraciones zonales: Sur (763.772), Centro (166.655), Norte (574.668), Tumbaco (97.696), Los Chillos (98.192), La Delicia (285.462). Se indica entre paréntesis la población de cada jurisdicción. Fuente: Dirección General de Planificación MDMQ (2000).

12 La nueva estructura territorial del DMQ contempla 11 zonas metropolitanas que contienen 65 parroquias urbanas y rurales.

---

## **El nuevo rostro de la conflictividad urbana en el Ecuador**

**Mario Unda\***

**E**sta reflexión sobre la conflictividad urbana en Ecuador durante el año 2000 se basa en el estudio sobre los conflictos sociales siguiendo, en general, la propuesta hecha por CLACSO para su Observatorio Social de América Latina (OSAL). El OSAL es un programa especial de CLACSO que tiene “como objetivo fundamental aportar elementos para una reflexión crítica, histórico-estructural, sobre las nuevas realidades del capitalismo latinoamericano y, especialmente, sobre las diversas formas que asume el antagonismo social en nuestras sociedades” (2000[b]: 3).

Utilizando como fuente la llamada “prensa nacional”, se ubican los conflictos existentes; se entiende que si un conflicto ha llegado a la opinión pública es porque tiene cierta relevancia. A la noticia se le plantea un conjunto de preguntas que, de manera sintética, permiten ubicar a los actores involucrados (de lado y lado), las demandas, los medios de lucha, (eventualmente) los campos de conflicto y las alianzas, el espacio-tiempo de la conflictividad y las resoluciones. El resultado es una cronología que permite tener un cierto seguimiento de la conflictividad, pero además es un acopio de información que puede ser trabajado en distintas direcciones para profundizar la comprensión de nuestras realidades.

---

\* Sociólogo, investigador del Centro de Investigaciones Ciudad (Quito, Ecuador). Profesor en la Escuela de Sociología de la Universidad Central del Ecuador y en el Departamento de Sociología de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Ahora bien, para las reflexiones que siguen, hemos enfocado nuestra atención en los conflictos, no en las acciones, en la medida en que nos interesa sobre todo la lógica de la conflictividad y no tanto su cuantificación. Las consecuencias de este recorte son evidentes. Hay conflictos que se desenvuelven en un número amplio de acciones; por el contrario, existen otros conflictos de los que no queda más registro que un puñado de actividades. De la misma manera, hay conflictos que se extenderán en el tiempo por períodos muy prolongados (y aparecerán en la prensa más tiempo), mientras que otros parecerán apenas episodios, sea porque efectivamente se agotan pronto, sea porque pasan por fases alternativas de expresión y de latencia (un ejemplo claro entre nosotros es la privatización de la seguridad social).

Un conflicto, como es obvio, normalmente se desarrolla a través de varias acciones encadenadas. Pero también es necesario tener presente que una acción, individualmente considerada, puede referirse a más de un conflicto. Citemos, verbigracia, las “carpas” o “acampadas” en el parque de El Ejido para protestar contra las privatizaciones y la “ley trole” (el cuerpo legal con el que el gobierno pretende proteger y acelerar la implementación del modelo neoliberal); pero también para protestar por la participación del Ecuador en el Plan Colombia, lo que, dicho sea de paso, sirve para ilustrar cómo se enlazan los conflictos en momentos de saturación de tensiones.

Dicho esto, nunca está de más insistir en que no pretendemos una exactitud estadística. Sabemos que la prensa tiene limitaciones como fuente para el relevamiento de información, y esto es quizás más agudo en cuanto a los conflictos; en parte, porque no todo llega a la “opinión publicada” (y no sólo en mérito a su relevancia social y política); en parte porque, al menos en nuestro caso, los periódicos de circulación nacional no son realmente “nacionales” en el sentido de las problemáticas tratadas; en parte, también, porque la prensa no es solamente un espacio de información y de visibilización, ni simplemente un reflejo de lo que ocurre en la sociedad, sino que se trata de un actor social específico, que se conduce como cualquier otro actor que se precie. En todo caso, el trabajo con la información periodística nos permite acercarnos a la identificación y (acaso) a la comprensión de tendencias, que es lo que a nosotros nos interesa.

## **Los conflictos**

Si echamos un vistazo general a los conflictos sociales verificados en las ciudades, y si lo organizamos en función de la relación existente entre la condición urbana o no urbana de los actores y el carácter local o nacional de los conflictos, tendremos la siguiente distribución.

Cuadro 1  
*Ecuador: la conflictividad urbana en el año 2000*

|              | Total      | Actores urbanos/<br>Conflictos locales | Actores urbanos/<br>Conflictos nacionales | Actores no urbanos/<br>Conflictos nacionales | Actores urbanos y no urbanos/<br>Conflictos nacionales | Actores no urbanos/<br>Conflictos no urbanos |
|--------------|------------|--|---|--|--|--|
| Enero        | 5          | 1                                      | 1   | 1  | 2  | 0  |
| Febrero      | 8          | 2                                      | 4   | 1  | 1  | 0  |
| Marzo        | 5          | 0                                      | 4   | 1  | 0  | 0  |
| Abril        | 10         | 2                                      | 7   | 0  | 1  | 0  |
| Mayo         | 17         | 9                                      | 7   | 1  | 0  | 0  |
| Junio        | 16         | 9                                      | 7   | 0  | 0  | 0  |
| Julio        | 17         | 4                                      | 9   | 2  | 1  | 1  |
| Agosto       | 9          | 6                                      | 2   | 0  | 1  | 0  |
| Septiembre   | 6          | 0                                      | 2   | 1  | 3  | 0  |
| Octubre      | 1          | 0                                      | 0   | 1  | 0  | 0  |
| Noviembre    | 3          | 0                                      | 1   | 0  | 1  | 1  |
| Diciembre    | 28         | 11                                     | 15  | 1  | 1  | 0  |
| <b>TOTAL</b> | <b>125</b> | <b>44</b>                              | <b>59</b>                                 | <b>9</b>                                     | <b>11</b>  | <b>2</b>                                     |
| <b>%</b>     | <b>100</b> | <b>35,2</b>                            | <b>47,2</b>                               | <b>7,2</b>                                   | <b>8,8</b>   | <b>1,6</b>                                   |

Fuente: Unda (2000).

Analicemos, pues, estos datos.

### **Actores urbanos (locales) en conflictos locales (urbanos)**

Asumimos que son “actores urbanos” todos aquellos que tienen un basamento social, material, en las ciudades; los asumimos como “locales” en la medida en que el escenario de su acción coincide más o menos con el territorio de su existencia cotidiana; pueden, ciertamente, ser parte de actores más amplios y complejos (y participar en movilizaciones nacionales).

Entendemos por “conflictos urbanos” a todos aquellos enfrentamientos que ocurren en las ciudades y que movilizan a sujetos que se constituyen como tales dentro de esos espacios. Esto, siempre y cuando no estén vinculados de modo más o menos directo a algún conflicto nacional, aun cuando estén ligados al mismo eje. Por ejemplo: las protestas de los moradores de Carapungo alrededor de las tarifas del transporte público, eran, por la lógica del conflicto y por la confluencia temporal, parte de las luchas contra el incremento de los pasajes que se desató en todo el país, pero también se trataba de una particularidad que atendía a una situación local, circunscrita, si se lo considera como tarifa urbana o como tarifa interparroquial, con las consiguientes implicaciones sobre los precios.

En ese sentido, este apartado de actores urbanos envueltos en conflictos locales agrupa a un conjunto, en el fondo heterogéneo, de conflictividades que se parecen entre sí por tener una base territorial o sectorial localizada.

Por una parte, aquellos que tradicionalmente se catalogaban como “conflictos urbanos”: alrededor de los servicios urbanos básicos, educación, salud, transporte, de la vivienda (o de tierra para vivienda, más comúnmente entre nosotros); pero también alrededor del uso del territorio, en donde el espacio urbano aparece claramente como un recurso en disputa.

Ambos están relacionados con lo que podríamos denominar las “determinaciones socio-territoriales” de la constitución y existencia de los sujetos.

Por otra parte, acciones “sectoriales”, gremiales incluso, que no están vinculadas con la ciudad de la manera anterior, pero que tienen que ver con la calidad de vida de los actores urbanos en las ciudades (en eso, igual que el anterior grupo de conflictos): las luchas y protestas feministas, generacionales, laborales (igualmente, siempre y cuando no sean parte directa de un conflicto nacional). Están relacionadas con las “determinaciones sociales” de la constitución y existencia de los sujetos, es decir, con las determinaciones de clase, género, generación y (eventualmente) etnia.

Existen también aquellos que podríamos, tal vez, denominar “nuevos conflictos urbanos”. Nuevos por su reciente aparición: están ligados a los efectos producidos por las políticas neoliberales en la reconfiguración de la oferta de servicios, etc., después de las privatizaciones. Se trata, por lo pronto, de tres tipos de conflictos: una manifestación del conflicto entre capital y trabajo bajo la forma de enfrentamientos entre los empresarios de servicios privatizados y los consumidores (por ejemplo, las protestas de los usuarios de carreteras en Pichincha y Guayas); conflictos entre las empresas beneficiadas por políticas de privatización o terciarización y los gobiernos locales, en tanto los gobiernos locales asuman un cierto rol de control y regulación de los servicios prestados; pero también se producen choques entre el gobierno central (sus políticas y sus decisiones) y los gobiernos locales, en tanto estos gobiernos locales pretendan hacerse con la gestión de empresas o rubros que el gobierno central quiera privatizar (es el caso de los puertos de Esmeraldas y Puerto Bolívar, por ejemplo).

Si bien hasta ahora no son conflictos que tengan mucho peso cuantitativo, pueden ser una señal de los nuevos rumbos que podría comenzar a asumir la conflictividad urbana debido a que no se difuminan los conflictos en el mercado: se metamorfosean en una contradicción entre el capital y la población consumidora.

Estos tres tipos de conflictividad, de algún modo, remiten al antagonismo entre los grupos de poder y las clases subalternas.

Pero también deben considerarse los conflictos existentes al interior de los sectores dominantes. Las disputas de poder e influencia entre grupos locales, generalmente vinculadas con la captación de los gobiernos locales y que se incen-

tivan, lógicamente, con la cercanía de las elecciones. Y las acciones de grupos locales de poder por obtener un reparto más ventajoso de recursos nacionales; esto es, cuando dichos grupos son efectivamente “locales” en el sentido de que su base material, económica, sea de carácter más bien local o quizás regional. En esta puja utilizan el territorio como espacio de acumulación económica y política, buscando movilizar a las sociedades locales, o a parte de ellas, para sustentar con mejores posibilidades de éxito sus demandas.

En conjunto, como se ve en el cuadro que presentamos más atrás, representan un 35% de los conflictos urbanos relevados durante el año 2000. Significan, individualmente, el segundo grupo más numeroso.

### **La presencia de los actores urbanos en los conflictos nacionales**

Consideramos como conflictos nacionales a aquellos que tensionan al conjunto de la sociedad en torno a orientaciones antagónicas del devenir común y que en consecuencia exigen definiciones, opciones y posicionamientos de los actores o, cuando menos, de los actores con más peso. Tratándose de conflictos nacionales, escapan al ámbito resolutorio de las instituciones locales y, por lo general, aun cuando estén ligados a aspectos inmediatos de la reproducción de las personas, van más allá de los conflictos locales tradicionales, es decir, más allá de aquellas cosas a cuya tematización como algo de incumbencia “local” ya están acostumbrados los actores.

Un tensionamiento general de la sociedad puede afectar de distintas maneras a los actores urbanos locales: muchos de ellos pueden quedar al margen de las acciones que se disputan, pues no rebasan el horizonte tradicional; otros, aun cuando generalmente no rebasen estos horizontes tradicionales, pueden ser parte de colectivos más amplios en construcción, lo que comúnmente salta a la vista en momentos de movilizaciones masivas. Otros por último, tienen lazos, incluso organizativos, con actores nacionales.

Se pueden distinguir dos lógicas en la conflictividad nacional observada durante el año 2000. Una de ellas traza la dinámica del antagonismo entre las clases subalternas y las clases dominantes; la otra marca el ritmo de los conflictos que se suscitan al interior de las clases dominantes.

El antagonismo entre las clases dominantes y las clases subalternas se ha desarrollado en torno a cuatro ejes centrales.

#### *La aplicación del modelo neoliberal*

Básicamente, y en este período, resultaron importantes las resistencias a las privatizaciones (en la medida en que ellas se convierten en elemento clave del mode-

---

lo para sus impulsores) y a los distintos intentos de imponer un marco legal que facilite la profundización del modelo neoliberal.

*La pauperización y la precarización de las condiciones de vida*

Muchos de los conflictos en este campo tienen que ver con las consecuencias materiales de la aplicación de ese modelo neoliberal para la cotidianidad de los sectores populares; de allí devienen demandas salariales y de estabilidad laboral, luchas contra la desatención estatal, sobre todo a las áreas sociales (en el período analizado, especialmente educación y salud), protestas contra el incremento de tarifas y precios, etc. En otros casos se trata de protestas contra determinadas confluencias de acciones gubernativas y del capital privado que se traducen en empobrecimiento inmediato (por ejemplo, las quiebras bancarias junto al congelamiento de los ahorros y a la inacción del gobierno para recuperar los dineros).

*Los sentidos y el ejercicio de la democracia*

Desde expresiones de la conciencia social contra la acentuación del autoritarismo hasta los afanes para revocar el mandato de un gobierno. La persistencia de este eje muestra que la democracia real, como instituciones y prácticas concretas, como proyecto, como discurso, como petición de principio, se encuentra en cuestión. No se trata de que estén a la vista inmediatamente las formas positivas de una democracia alternativa: se trata, más bien, de que las prácticas sociales busquen rebasar los marcos estrechos de una democracia controlada y restringida y, en esa búsqueda, van produciéndose esbozos de lo que pudiera ser una propuesta de otra democracia.

Por supuesto, estos conflictos sólo afloran en momentos de agudización extrema de las tensiones. Su presencia recurrente está relacionada con la visibilización de los nexos que unen al poder político (y a sus instituciones) con el poder económico, en momentos en que los resultados de esta identidad afectan de modo evidente la vida de las personas (congelamiento de los ahorros, pérdida del poder adquisitivo, desatención de las necesidades básicas de la población mientras al mismo tiempo se entregan ingentes recursos para los “salvatajes bancarios”, etc.).

*La resistencia a las nuevas condiciones de la dependencia neocolonial*

Posturas críticas y resistencias al ALCA, a la OMC, al involucramiento del país en el Plan Colombia, a la instalación de una base estadounidense en el puerto de Manta. Estamos viendo el inicio de las resistencias a la globalización neoliberal y a la nueva subordinación al imperio; pero, por de pronto, estos conflictos no movilizan a las amplias masas, sino a grupos de “voluntarios”.

Los conflictos entre sectores de las clases dominantes tienen, a su vez, dos ejes: el reparto de los recursos nacionales (muchas de las demandas de “autonomía provincial” tienen este carácter), y la hegemonía política sobre la sociedad en su conjunto, lo que aparece como conflictos entre los partidos políticos y sus figuras representativas, pero que se ventila igualmente como la incursión (constante) de los máximos dirigentes empresariales en la disputa política.

Finalmente, al interior de las clases y grupos subalternos se desarrolla también un conflicto por la hegemonía y la representación –puja centrada al interior del movimiento indígena, por tratarse del movimiento popular más consolidado, con mayor fuerza y con mayor presencia nacional. Una puja que, en el tiempo analizado, se dio entre la CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, la mayor organización indígena) por un lado y, por el otro, la FENOCIN (Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras) y la FEINE (Federación de Indígenas Evangélicos); estas últimas buscaban ser reconocidas como actores por el gobierno y tener mayor presencia en las instancias directivas de aparatos estatales dedicados al tratamiento de la problemática indígena. Más adelante, sin embargo, se avanzaron acercamientos entre todas las organizaciones indígenas y, a inicios del 2001, actuaron de conjunto en un amplio movimiento de protesta.

Los actores urbanos, que tienen menor peso, no jugaron un mayor papel en estos conflictos durante el año 2000, aun si se tiene en cuenta la presencia de la CMS (Coordinadora de Movimientos Sociales), que pretende la representación de los movimientos urbanos de cara a la opinión pública y al movimiento indígena. En cambio, durante el 2001 la CMS representará varios episodios de estas disputas. De todos modos, la debilidad y dispersión de los actores populares urbanos, y las propias limitaciones de la CMS, hacen que las acciones en ese sentido no trasciendan sobre las relaciones generales en la sociedad aunque afecten de modo claro las posibilidades de desenvolvimiento y afirmación del movimiento popular.

En todos estos casos de conflictos generales resulta evidente que los actores urbanos son “interpelados” no en relación con lo local sino con lo nacional, y en la medida en que lo nacional, lo general, afecta de modo sensible, perceptible, su existencia cotidiana. Esto indica, por supuesto, que los actores urbanos no pueden definirse solamente en relación con la sociedad local, sobre todo en momentos en que las orientaciones políticas y económicas nacionales empujan a la definición y al posicionamiento del conjunto de la sociedad ecuatoriana, más allá de sus anclajes territoriales. Los actores son impelidos a tomar parte en el conflicto pues entienden, de un modo o de otro, que en esos conflictos se encuentran en cuestión las condiciones mismas de su existencia como actores y, más allá de eso, los fundamentos materiales de su propia condición de sujetos.

Pero las respuestas a estas situaciones de conflicto nacional son diversas. En el caso de las clases subalternas, observamos tres comportamientos:

---

- respuestas estrictamente parciales, aisladas, donde la vinculación entre la contradicción particular de cada sujeto y el antagonismo general no sobrepasa el instante de la acción.
- respuestas parciales que no obstante expresan un esbozo de propuesta más amplia que podría tender a ir más allá de su propia inmediatez. Es decir, desde una resistencia parcial se encadena con la conflictividad nacional; pero si lo parcial es el horizonte determinante, entonces, al refluir la movilización social, se vuelven laxos los vínculos entre la existencia inmediata y las determinaciones generales, desfalleciendo la posibilidad de respuesta alternativa.
- desde una respuesta global, lo que igualmente puede tener al menos dos manifestaciones distintas: por una parte, si la resistencia es realizada exclusivamente desde la consideración general; por otra parte, si la respuesta logra articular las contradicciones particulares y los antagonismos generales.

Por su parte, las clases dominantes y los grupos de poder –cuando la base económica de dichos grupos es de corte nacional o más allá– direccionan sus acciones hacia la obtención de un reparto más ventajoso de recursos nacionales. Igual que los grupos de poder local, las clases dominantes nacionales utilizan el territorio como elemento discursivo para que les permita consolidar un espacio de acumulación económica y política. En ciertos casos puede tratarse de conflictos nacionales que son manipulados para aparecer bajo referencias ideológicas locales o regionales (por ejemplo, la marcha de los crespones negros de la oligarquía guayaquileña, que metamorfoseó la pugna por la captación de recursos estatales en la banca como si fuera la oposición entre sujetos-regiones, inexistentes en la realidad).

Es llamativo que un 47% de la totalidad de los conflictos relevados corresponda a esta categoría. Eso quiere decir que casi la mitad de la conflictividad que se presenta en las ciudades responde a ejes que rebasan la inmediatez del territorio en el que se expresan. Y significa también que los actores urbanos son llevados a posicionarse en los conflictos generales por la agudeza de dichas contradicciones y, por eso mismo, entran (si bien con debilidades) en una tendencia de constitución del movimiento popular (esto es, un sujeto complejo, más amplio, producto del encuentro y la articulación entre diversos movimientos populares).

### **La presencia de actores no urbanos en conflictos nacionales dentro de escenarios urbanos**

Los conflictos nacionales, así como tensionan a los actores urbanos, tensionan también a los actores del campo. Pero la dinámica de involucramiento de los actores en los conflictos nacionales puede no quedarse encerrada en su horizonte territorial inmediato. De hecho, mientras más avanzan estos actores en su constitución como sujetos, más lo hacen en las intersecciones de los conflictos

particulares con los conflictos generales; es decir, tienden a convertirse en actores nacionales o a formar parte de procesos de conformación de actores nacionales (aquellos que despliegan acciones con repercusiones político-sociales de carácter nacional).

En este punto, como es fácil comprender, la acción colectiva ya no puede quedar circunscrita a “sus” escenarios de origen: debe necesariamente desbordarse, encontrar o construir nuevos escenarios de actuación, y aparecer, por tanto, en otros territorios. Dado que la lógica de los conflictos generales cuestiona de hecho los poderes establecidos, la acción de los actores nacionales tenderá a expresarse con fuerza en los territorios que han sido construidos socialmente como residencia del poder que es confrontado.

En la medida entonces que sectores campesinos –como el movimiento indígena, sobre todo, pero también los afiliados al Seguro Social Campesino– devienen en actores nacionales, y mientras lo sean, las ciudades pasan a ser también un territorio natural de su presencia y de sus acciones. Por eso las capitales provinciales y la capital de la república han sido recurrentemente “sitiadas” o “tomadas” por movilizaciones indígenas que no solamente resistían medidas gubernamentales que los afectaban de modo particular, sino que cuestionaban la legitimidad de las autoridades residentes en la ciudad.

Estos conflictos representan un 7% de todos los verificados en las ciudades ecuatorianas en el período de análisis. Son relativamente pocos, pero han tocado algunos de los temas más sensibles de los ejes de la conflictividad social de este momento: las privatizaciones y el carácter de la democracia.

La combinación de la actuación de actores campesino-indígenas en las ciudades con su presencia en aquellos temas nacionales que tensionan a la sociedad toda son una muestra clara del peso que, en la situación política nacional de hoy, han alcanzado los movimientos indios.

### **Confluencia de actores urbanos y no urbanos en conflictos nacionales dentro de escenarios urbanos**

Los conflictos centrales, precisamente por serlo, reclaman posicionamientos y opciones de todos los actores o de aquellos que están en posibilidad de serlo. Esto implica tanto a actores nacionales como a actores locales, y tanto a actores urbanos como a actores rurales. Los actores del campo se manifiestan, al mismo tiempo, en dos dimensiones del conflicto: por un lado, a partir de los conflictos particulares que los determinan, siempre que esos conflictos estén atravesados por los ejes de conflictividad central de la sociedad; por otro lado, en el alcance de los conflictos generales, más allá de su específica particularidad.

Por su parte, los actores locales urbanos que participan en conflictos nacionales han seguido en este año tres comportamientos distintos: algunos tienen pre-

tensiones explícitas de constituirse como actores nacionales y buscan posicionarse en tal condición (por ejemplo, la Coordinadora de Movimientos Sociales); otros lo hacen en tanto las opciones que los constituyen son en sí mismas de carácter general más allá de lo espacial (por ejemplo, los grupos ecologistas, de derechos humanos, etc.); otros, en fin, participan desde el involucramiento puntual en un conflicto central, movidos por una demanda específica o por un sentimiento de exclusión constante pero difuso, que carece de formas de expresión organizadas y visibles.

Se producen entonces espacios específicos de encuentro entre actores diversos. Y eso ocurre en la medida en que todos ellos son determinados por conflictos nacionales y despliegan acciones alrededor de esos ejes. Así opera la lógica de la confluencia: actores distintos que son determinados (y afectados) por los mismos ejes de conflictividad tienden a confluir en las acciones sociales de resistencia.

Luego, la confluencia, para tener posibilidades de afirmarse y desarrollarse, para poder realizar sus potencialidades, debe ser construida como un acto de la conciencia y de la voluntad, debe ser constituida como el tránsito de la confluencia a la articulación social y política. Por eso es que, finalmente, ningún actor puede devenir como actor nacional en su exclusiva particularidad y sólo en relación con sus propias acciones; tarde o temprano deberá confluir con otros actores, de esos otros que son sus iguales.

La confluencia de actores campesinos y urbanos en las ciudades, enfrentando ambos los conflictos centrales de la sociedad, ha sido, en este tiempo, una relativa novedad en la acción social. Numéricamente son algo menos del 9% de los conflictos relevados; sin embargo, son los que han producido movilizaciones de mayores alcances, tanto por la cantidad de personas involucradas cuanto por el impacto que finalmente tuvieron (la rediscusión pública de ciertos temas ligados a la implementación del modelo neoliberal que los grupos dominantes quisieran clausurados al debate social, o la caída de un gobierno).

### **Actores no urbanos en escenarios urbanos con relación a conflictos que no tienen origen en las ciudades**

Hay otro grupo de conflictos en los cuales la ciudad es propiamente el escenario donde se manifiestan los actores no urbanos para conseguir una mayor visibilización de su causa en los conflictos en que se ven envueltos. La ciudad, como centro de poderes políticos locales, regionales o nacionales, es un espacio que, si se actúa en él, permite “poner en consideración de la sociedad” protestas y propuestas que de otro modo no conseguirían salir de los espacios locales ni remontan un horizonte puramente localista, que es lo que suele ocurrir con mayor frecuencia.

Numéricamente escasos en la ciudad ecuatoriana (menos del 2%), muestran sin embargo una novedad: el hecho de que actores rurales locales estén pensando los territorios de su acción más allá del espacio inmediato en el que se producen los conflictos. Lo que a su vez puede estar evidenciando el impacto de los conflictos nacionales en el imaginario y en los comportamientos de los actores locales, también con relación a sus conflictos particulares.

### **¿Un nuevo rostro de la conflictividad urbana? (en cierto modo, las conclusiones)**

Trataremos de acercarnos al rostro actual de la conflictividad urbana (¿el nuevo rostro de la conflictividad urbana?) a partir de cuatro elementos que se desprenden de la exposición anterior y que, de alguna manera, ya han sido tratados en esta exposición: primero, el tipo de conflictos; segundo, la relación con los antagonismos generales de la sociedad; tercero, la presencia de actores campesino-indígenas; y cuarto, el carácter de los sujetos que se conforman al calor de estos conflictos.

#### *El tipo de conflictos*

Los conflictos que se expresan en la ciudad tienen distinto carácter. De los que hemos revisado, se identifican por lo menos tres.

Por una parte, conflictos relacionados con la vida en la ciudad (en tanto la ciudad es un espacio local) y con el manejo (local) de esa realidad; “conflictos urbanos localizados”, podríamos decir.

Por otra parte, conflictos relacionados con ejes de confrontación generales a toda la sociedad, en los que los actores urbanos locales se ven involucrados, como otros actores; en ellos pueden confluir con actores de base mayoritariamente campesina que toman las ciudades como un espacio legítimo de sus acciones colectivas.

Finalmente, conflictos que no tienen que ver directamente (tal vez ni siquiera indirectamente) con las ciudades, con la vida urbana, con los actores sociales de base urbana; en estos casos, la ciudad es un espacio de manifestación y de ampliación de otras realidades; muestra cómo las otras realidades se van convirtiendo también en parte de la vida cotidiana de las ciudades por la vía de las acciones colectivas.

#### *La conflictividad urbana y el eje de los antagonismos generales*

Ya un primer vistazo al cuadro que presentamos más atrás nos muestra el peso que en la conflictividad urbana actual tienen los conflictos nacionales: en conjunto, suman un 63% del total. Pero no se trata solamente del número de conflic-

tos, sino de la variedad y amplitud de actores envueltos en ellos y del impacto sobre la vida social y política.

Tanto los actores locales urbanos como los actores urbanos que están en trance de convertirse en actores nacionales, cuanto los actores campesinos que se manifiestan en la ciudad, todos ellos (indígenas, trabajadores, estudiantes, maestros, mujeres, ambientalistas, cristianos) se han visto llevados a tomar opciones en torno a los ejes del antagonismo social de carácter general o nacional. La fuerza de estos conflictos ha sido tal que han marcado de modo tajante al conjunto del escenario nacional, lo cual implica que se profundice la polarización de la sociedad frente a opciones excluyentes del devenir nacional.

Estas opciones excluyentes se han presentado, en primer plano, respecto a la economía y a la política, claramente entrelazadas en este último período: el modelo de desarrollo (o, si se prefiere, la falta de desarrollo, la implementación del neoliberalismo); el carácter de las políticas nacionales (económicas o sociales); las consecuencias sociales de empobrecimiento que traen consigo dichas políticas; el contenido de la relación entre gobernantes y gobernados; el carácter de la democracia. Pero estos conflictos no pueden reducirse ya a las fronteras nacionales, y deben relacionarse con la redefinición de la dependencia, reconvertida en neocolonial: la subyugación de los gobiernos nacionales a los requerimientos del imperio.

A tal punto es la centralidad de estos ejes de conflicto, que incluso las temáticas más “tradicionales” o “locales” (servicios, por ejemplo) se ven atravesadas y reconstituidas por ellos (a lo que nos referíamos antes como la generación de “nuevos conflictos urbanos”, que expresan formas actuales de manifestación del antagonismo capital-trabajo).

De este modo, la saturación y la profundización de los conflictos nacionales modifica de modo radical la conflictividad urbana, haciendo pasar a un segundo plano a aquellos conflictos que tradicionalmente se reconocían como “urbanos”.

#### *La ciudad y los actores campesino-indígenas*

Otro elemento destacado de la actual conflictividad en las ciudades es la presencia de actores campesino-indígenas: ellos se expresan en un 18% de los conflictos. Como habíamos visto, esto suma tanto las acciones referidas a conflictos en las zonas rurales cuanto, sobre todo, su vinculación con los conflictos centrales de la sociedad.

Al parecer, en momentos de agudización de los conflictos y de las tensiones generales, actores “locales” y “particulares” tienden a entrar en procesos de transformación en actores nacionales. En consecuencia, sus acciones desbordan el territorio inmediato, “normal”, en que habían estado confinadas, y lo desbordan hacia aquellos espacios en que se dirimen –por lo menos al nivel de los imaginarios sociales– los conflictos (las capitales provinciales, la capital del país).

Este movimiento “atrae” a las ciudades otras movilizaciones de actores campesinos en torno a temáticas, esas sí, localizadas.

Ahora, cuando la ciudad se convierte en escenario de la acción de actores y sujetos no urbanos, se vuelve más factible el acercamiento espiritual entre los actores originarios de la ciudad y aquellos otros que toman la ciudad como un escenario de sus acciones: la cercanía física acerca también las inquietudes y las propuestas, y pueden producirse acercamientos de sus respectivas esperanzas; pueden, en fin, reconocerse con mayor claridad las afinidades, es decir, el sufrimiento de condiciones similares, el sometimiento a un opresor común. Se vuelve así concreta la posibilidad de constitución de actores complejos, la unidad de los movimientos y movilizaciones de los pobres de la ciudad y los pobres del campo.

#### *El carácter de los sujetos que se conforman*

Finalmente quisiéramos referirnos al carácter de los actores populares que se van constituyendo en estos conflictos según el predominio de ciertas características preponderantes.

Algunos actores se constituyen, sobre todo, en torno a conflictos locales, con acciones localizadas, con horizontes limitados a sus espacios inmediatos de actuación; sus demandas, por lo tanto, son parciales y localizadas y difícilmente producen espacios de encuentro con otros actores, ni siquiera de su misma clase.

Estos actores, por lo general, no suelen rebasar los marcos establecidos de conducta social (aun cuando puedan, eventualmente, hacer uso de métodos de apariencia “radicales”); sus propuestas, limitadas a la inmediatez de la reivindicación, suelen desplegar pocos alcances de contestación o de creatividad social, pues se desenvuelven por lo general dentro de lo permitido o lo inducido.

Muchas de las demandas barriales o laborales caben en este grupo. No obstante, hay que anotar que algunos de ellos se vinculan a acciones colectivas generales, tensionados por los ejes centrales de conflictividad. Pero no lo hacen desde su inmediata definición como actores particulares, sino como parte de las movilizaciones populares amplias: no alcanzan (aún) a constituirse en sujetos desde su específica particularidad, sino desde su reconocimiento de aquello que los acerca a otros sectores subalternos movilizadas, cuya constitución en sujetos está en ese momento más avanzada.

En un segundo grupo podríamos ubicar a actores que se constituyen con una referencia que es casi inmediatamente “nacional” o “general” (aún cuando se actúe localizadamente). Ciertas protestas o contestaciones contra la OMC y el ALCA, contra la corrupción, en relación con el medio ambiente, etc., pueden caber en este grupo si es que sus discursos se quedan en un plano de generalidad ideológica, sin enlazar de modo visible con las necesidades y aspiraciones inmediatas de la vida cotidiana de las mayorías. En ese caso, sus movilizaciones son

siempre acciones de grupos pequeños, “pioneros” o “voluntarios”, de las que las amplias masas son, por de pronto, espectadoras. No obstante, generalmente buscan producir encuentros, acaso articulaciones, con otros actores; y esto es verdad para las demandas específicas que los caracterizan, pero también para impulsar su presencia en los conflictos generales que tensionan al conjunto de la sociedad.

En un tercer grupo se ubican aquellos actores que se constituyen haciéndose cargo del juego de dobles referencialidades que caracteriza a cualquier sujeto: lo local y lo nacional, lo particular y lo general, la economía y la política. Ellos, ciertamente, despliegan acciones relacionadas con demandas particulares, pero alcanzan a rebasar este nivel y a descubrir vínculos entre esas situaciones y las condiciones generales que afectan a todos; es decir, alcanzan a vislumbrar los lazos que unen los conflictos particulares y los conflictos centrales. Por otra parte, el acceso a la doble referencialidad que los constituye les facilita dar alcances alternativos, creadores, a sus acciones colectivas; sus protestas no se quedan en el rechazo sino que buscan imaginar salidas a la situación planteada, al conflicto identificado. Entonces sus acciones buscan, así sea de modo incompleto, ciertos niveles de acercamiento, de encuentro, de articulaciones, con otros sujetos.

Por ahora, sin embargo, actores de estas características vienen desde afuera de las ciudades: se trata del movimiento indígena que –en parte por eso– se convierte en punto de referencia, en invitación a la creatividad y a la autonomía para los actores urbanos, que en estos momentos se presentan más bien dispersos y aislados.

## **Bibliografía**

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales 2000[a] *Algunas consideraciones metodológicas para la elaboración de una cronología sobre el conflicto social en la región* (Buenos Aires: CLACSO) Mimeo.

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales 2000[b] *Observatorio Social de América Latina* (Buenos Aires: CLACSO) Año I, N° 1, Junio.

Unda, Mario (org.) (2000) *Ecuador 2000: Cronología de los conflictos sociales*, en *Observatorio Social de América Latina* (Buenos Aires: CLACSO) Año I, N° 1, Junio.

## PARTE II

DEL ÁNGULO DE LAS ESTRUCTURAS:  
MUNDIALIZACIÓN, RED URBANA  
Y RED TÉCNICA

*DO ÂNGULO DAS ESTRUTURAS:  
MUNDIALIZAÇÃO, REDE URBANA  
E REDE TÉCNICA*

---

# **Desarrollo económico y primacía urbana en América Latina**

## **Una visión histórico-comparativa**

**Luis Mauricio Cuervo González\***

### **Introducción**

**A**nivel socioespacial, América Latina posee una serie de peculiaridades que la distinguen del resto del mundo y la constituyen en una región con identidad propia, así su heterogeneidad interna sea grande. El alto nivel de concentración de la población en la ciudad más grande es uno de estos rasgos característicos.

En este artículo nos proponemos precisar el concepto que permite describir y explicar mejor esta peculiaridad. Con tal propósito elaboraremos el concepto de primacía urbana, describiremos los rasgos centrales de su evolución histórica, identificaremos las peculiaridades latinoamericanas e intentaremos, finalmente, explicarlas. Estas explicaciones se desarrollarán para dos períodos históricos claramente diferentes, la posguerra (1945-1970) y la mundialización (1970-1990). Las evoluciones propias de la década de 1990 requieren una elaboración específica y no fueron incluidas en el texto presentado a continuación.

### **El concepto de primacía urbana**

La primacía urbana es un aspecto particular, una expresión concreta de un fenómeno más general, la concentración urbana. La ciudad mayor establece rela-

---

\* Economista de la Universidad de los Andes, Bogotá. Doctor en Urbanismo de la Universidad de París XII. Profesor Titular y director del Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (CIDER) de la Universidad de los Andes entre 1998 y 2001. Actualmente es investigador del ILPES de la CEPAL.

ciones muy particulares con el resto de la red urbana a la cual pertenece. Estas relaciones se expresan a través de los cambios en el peso relativo de la primera ciudad en dimensiones muy variadas como la población, el empleo, la generación de riqueza, la distribución de poder y la capacidad de innovación cultural, social y productiva. Estas relaciones entre ciudad primada y sistema urbano están regidas por condiciones muy particulares de cada país y de cada momento de su historia. Sin embargo, a pesar de esta riqueza y diversidad, la primacía presenta una serie de regularidades empíricas, espacio-temporales, que permiten hablar de dos funciones de primacía complementarias: la función diacrónica y la función sincrónica.

En algunos casos, las relaciones entre la primera ciudad de un país y su red urbana se caracterizan por el excesivo peso de la ciudad mayor en la vida nacional. En estos casos hablaremos de macrocefalia urbana, y el calificativo de “excesivo” será empleado con criterios principalmente estadísticos.

Esta definición de primacía se despoja de la connotación normativa de definiciones previas. La primacía ha sido tradicionalmente interpretada como síntoma de disfuncionalidad social o de desintegración de la red urbana. Este carácter patológico no ha sido rigurosamente demostrado, y se impone en la actualidad como un obstáculo al avance de la investigación en este campo. Comenzaremos haciendo un breve recuento del origen del término y de sus debilidades para justificar nuestra decisión de despojarlo de su carácter normativo. Este recuento será útil, por otro lado, para justificar la necesidad de desarrollar investigaciones histórico-comparativas como el mecanismo más eficaz para superar las actuales dificultades.

### **El origen y las dificultades del concepto de primacía**

La ya propuesta definición de primacía urbana pretende corregir las deficiencias de las dos versiones más conocidas del mismo concepto. En ambos casos, el problema mayor es su injustificado uso normativo.

Jefferson (1939) es el primero en utilizar el término de ciudad primada contraponiéndolo a la ley de rango-tamaño o ley de Zipf (1941). El verdadero descubridor de la ley de rango-tamaño fue Auerbach (1913), quien la entendió como una función logarítmica inversa entre el tamaño de la ciudad y su rango

$$\text{Log } P = A - q \text{ Log } R$$

donde P es el tamaño demográfico de la ciudad, R es su rango, q la pendiente de la función cuyo valor es negativo y A es el valor del intercepto de la función en el eje vertical. Este intercepto es el tamaño teórico (estimado) de la ciudad mayor.

Zipf (1941) popularizó una versión particular de la ley de rango-tamaño, conocida como ley de Zipf. Supuso su pendiente igual a la unidad y estableció, por tanto, que el tamaño de las ciudades era una función aritmética del rango: la

segunda ciudad debería ser la mitad de la primera, la tercera un tercio de la ciudad mayor, y así sucesivamente hasta llegar a la ciudad de rango  $n$ . Propuso además, sin aportar prueba alguna, que la existencia de esta ley era expresión del grado de unidad e integración del respectivo sistema urbano. La ley de Zipf asumió así un carácter normativo: su existencia debía interpretarse como manifestación del “buen” grado de integración económico-territorial de la red urbana en cuestión.

Jefferson (1939) probó empíricamente que el tamaño de las ciudades mayores solía sobrepasar las tallas previstas por la ley de Zipf. La excepción se convirtió en norma, y ante las evidencias en contra de la ley de Zipf, Jefferson decidió acuñar el término de ley de la ciudad primada.

El concepto de primacía urbana surgió como contraevidencia a una ley falsamente interpretada como el comportamiento “deseable” de una red urbana nacional, la ley de Zipf. Por tanto, la presencia del fenómeno de la primacía, así definida, se asoció, de forma lógica y consistente con su origen, a la existencia de fenómenos disruptores de la “unidad e integración” del sistema urbano nacional. Sin embargo, la ley de la ciudad primada no tiene fundamento ni como contraevidencia de la ley de Zipf ni como manifestación de cualquier tipo de “desintegración”. La prueba empírica realizada por Jefferson tiene un valor de incidencia muy limitada; sólo contradice la ley de Zipf, es decir, la ley de rango-tamaño, cuando se supone  $q$  igual a la unidad. La validez general de la ley de rango-tamaño queda intacta pues no exige que el tamaño de las ciudades guarde una relación aritmética con el de la ciudad mayor. El valor normativo de la ley de la ciudad primada (expresión de alguna anormalidad) tampoco tiene fundamento, pues su base, la ley de rango-tamaño, no lo ofrece.

Las debilidades del término macrocefalia urbana, propuesto por la teoría de la urbanización dependiente (Castells, 1970), no son menos profundas. Su origen es médico. La macrocefalia es una enfermedad, manifiesta en un tamaño excesivamente grande de la cabeza del recién nacido. Este tamaño se encuentra usualmente asociado a la existencia de excesos de líquido en la cavidad craneal (hidrocefalia). La macrocefalia constituye así, en sus orígenes, un estado patológico que exige tratamiento médico.

La teoría de la urbanización dependiente transpone el término de macrocefalia al campo de la investigación urbana sin despojarlo de su origen médico. La macrocefalia urbana se define como la existencia de ciudades mayores (o “cabezas urbanas”) desproporcionadamente grandes con respecto al sistema de ciudades que les sirve de soporte. El uso de este calificativo se justifica con dos argumentos. La teoría de la urbanización dependiente asume que se puede hablar de “desproporción” porque la macrocefalia es expresión de una disfuncionalidad estructural de los sistemas urbanos latinoamericanos; en otras palabras, porque se trata de una situación patológica social. Adicionalmente, el desequilibrio demográfico entre la ciudad mayor y las restantes se supone peculiar al caso latinoamericano.

mericano; no es una enfermedad genérica de la urbanización capitalista, sino específica al capitalismo periférico latinoamericano. Por tanto, hablar de macrocefalia urbana implica, según dicha teoría, reconocer una “malformación estructural” particular al caso latinoamericano.

Singer (1979) criticó severamente este concepto. El proceso de concentración urbana es inherente al desarrollo capitalista industrial, y su presencia en América Latina no expresa ninguna singularidad. Estos desequilibrios urbanos han sido experimentados por todos aquellos países en donde la industrialización capitalista ha cobrado presencia. Aparte de esto, la teoría de la urbanización dependiente se ahorra la presentación de criterios objetivos para explicar por qué se trata de una “disfuncionalidad” estructural. Para obtener este resultado habría que probar, dice Singer, con sobrada razón, que la macrocefalia urbana está trabando el proceso de acumulación capitalista. Tal prueba no ha sido hasta ahora provista por ninguno de los autores que defiende la teoría de la urbanización dependiente. Por lo tanto, en este caso, como en el anterior, los fundamentos empíricos y conceptuales del término macrocefalia urbana son particularmente débiles: ni su connotación normativa está adecuadamente fundamentada, ni su acepción comparativa internacional e histórica está debidamente documentada.

Wheaton y Shishido (1980) refuerzan y matizan los argumentos de Singer. Demuestran la existencia de una relación curvilínea entre desarrollo económico (medido a través del ingreso per cápita) y concentración urbana: en una primera fase el desarrollo hace crecer la concentración urbana; una vez que se arriba al punto de saturación, el desarrollo económico ulterior se acompaña de desconcentración urbana. Esta relación abre una alternativa de interpretación interesante, pues la primacía urbana latinoamericana podría explicarse por la fase de su desarrollo que, al ser inferior a la de los países avanzados con los que se establece comparación, se acompaña de niveles de concentración urbana superiores a los propios de las fases superiores del desarrollo capitalista.

Sin embargo, Wheaton y Shishido arriban a su conclusión fundamentándose en un error teórico metodológico imperdonable: de una comparación estrictamente sincrónica se extraen conclusiones diacrónicas. El ejercicio empírico se basa en datos de diferentes países para un mismo momento, mientras las conclusiones extraídas son de carácter histórico, puesto que establecen una relación entre la evolución económica y el desarrollo de un aspecto particular de la urbanización capitalista. El uso de una fuente de información transversal para obtener conclusiones longitudinales o históricas no es justificado por estos autores.

Es necesario hallar una salida que establezca un adecuado equilibrio entre las diferentes visiones. El insostenible particularismo de la teoría de la urbanización dependiente no debe apresurarnos a aceptar el universalismo irrestricto de Wheaton y Shishido. Ni América Latina es un caso completamente inédito, ni todos y cada uno de los países pasan por un mismo e idéntico proceso. Además, ninguno de los intentos por justificar las connotaciones normativas de los térmi-

nos de primacía o de macrocefalia urbana ha logrado su objetivo satisfactoriamente: ni como contraevidencia empírica a la ley de rango-tamaño, ni como supuesta expresión de disfuncionalidades estructurales en el capitalismo periférico latinoamericano.

En el estado actual del conocimiento no hay justificación para mantenerle un contenido normativo al término de primacía urbana. Para evitar las ambigüedades de las definiciones previas, decidimos conferirle un contenido diferente, meramente estadístico. Se hablará de primacía urbana cuando el peso relativo de la primera ciudad sobrepase los patrones de comportamiento en un doble sentido: histórico y sincrónico. No basta demostrar que un nivel dado de concentración de la población en la ciudad mayor de un país sobrepasa los promedios internacionales en un momento dado del tiempo; es necesario establecer que también lo sobrepasa para toda una época del desarrollo urbano-industrial del planeta. No es posible comparar directamente los niveles de primacía de dos países distintos sin antes reducir las mediciones a unidades semejantes, es decir, sin determinar lo que para cada caso particular debe ser considerado como normal.

El enfoque histórico-comparativo es indispensable, no es fruto de una opción personal, pues busca responder al reto del conocimiento, habida cuenta de sus limitaciones contemporáneas. Es imperativo hacer comparaciones internacionales (carácter comparativo) amplias y desplegadas en períodos de tiempo suficientemente extensos (carácter histórico).

Estableceremos a continuación los determinantes históricos y espaciales de la primacía urbana. Lo primero se hará proponiendo la existencia de una función diacrónica de la primacía urbana. Lo segundo se resolverá identificando los factores determinantes del nivel primacial de cualquier país en un momento dado del tiempo, o la función sincrónica de primacía urbana.

#### Recuadro 1

##### *Características de la investigación histórico-comparativa realizada*

El trabajo de investigación que sirvió de base para la redacción de este capítulo exploró la evolución de la primacía urbana para 19 países del mundo durante los siglos XIX y XX: tres países de Europa occidental (Italia, Francia y Gran Bretaña), tres de Europa oriental (URSS, Hungría y Polonia), siete de América Central (Panamá, Costa Rica, República Dominicana, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala) y seis de América del Sur (Argentina, Chile, Ecuador, Brasil, Colombia y Perú). A pesar de disponer de información para muchos otros países, la desechamos por diferentes razones:

- En el caso de Estados Unidos se hizo por la imposibilidad de obtener información correspondiente a la población de las ciudades utilizando adecuadas definiciones de su real extensión. Este mismo problema se enfrentó en el caso francés.
- En el caso de Japón, como en el de varios países de África y Asia, la información no se procesó por carecer de tiempo o del material indispensable para hacer una adecuada interpretación histórica de la evolución de la primacía urbana en cada uno de ellos.

Recuadro 1 (continuación)

- Por lo tanto, fueron la calidad de la información y la disponibilidad de adecuadas interpretaciones de la historia económica de algunos países las justificaciones de la restricción de nuestro estudio a América Latina y Europa.

Esta investigación histórico-comparativa se adelantó a dos diferentes niveles de profundidad. Por una parte se realizaron cuatro estudios de caso detallados para Perú, Brasil, Colombia y América Central, y por otra se hicieron someras descripciones del comportamiento de los indicadores de primacía y concentración urbana para los países restantes. En los primeros casos esta descripción se alimentó de un conocimiento más detallado de la historia económica de cada país, haciendo ello la principal diferencia entre los dos niveles de profundidad. De otro lado, la descripción del fenómeno primacial se hizo utilizando los mismos indicadores, habiendo en ello un componente de homogeneidad para todos los análisis nacionales elaborados.

Parte de las exploraciones y posteriores desarrollos de la función han consistido en examinar las particularidades de ciertas y determinadas fases del desarrollo y en precisar sus relaciones con el comportamiento de la primacía: ¿cómo influyen las crisis económicas sobre el comportamiento de la primacía? ¿Cuál es el impacto de las guerras y otros eventos catastróficos, como los terremotos, en el comportamiento de la primacía? ¿En qué contexto y por qué razones el crecimiento de la primacía cambia de velocidad o de sentido? Y finalmente, ¿cómo servirse de la experiencia histórica para tener una mejor capacidad de prospección del desarrollo futuro?

El indicador de primacía utilizado resulta de dividir la población total de la primera ciudad sobre la población nacional y se le denominó Índice de Población Total (IPT). Se escogió de un paquete de cinco o seis indicadores utilizados, con características que los definen más como mediciones complementarias que sustitutas. Para definir y delimitar la ciudad mayor se tomaron sus límites funcionales actuales, no sus límites político-administrativos, y se observó su evolución demográfica en el período de tiempo estudiado.

El paso de un tiempo histórico unidimensional y reversible, como es el caso típico de los modelos econométricos de primacía, a uno multidimensional irreversible, ha tenido varias implicaciones importantes sobre la especificación de la función diacrónica. La multidimensionalidad se expresa en la formulación de la función no como una simple relación curvilínea, sino como un largo ciclo con fases de crecimiento, alternadas con momentos de estancamiento o descenso en la primacía. La irreversibilidad se expresa en el hecho de que cada país, o grupo de países con cierto grado de semejanza, experimenta la función con particularidades, como son el nivel, la intensidad de los cambios y la duración de las transiciones de una fase a otra.

La función posee una forma universal, especificada con un contenido muy particular en casos o grupos de casos muy particulares. El desarrollo de nuestra investigación nos permite, por el momento, una comparación entre países de Europa (Occidental y Oriental), América Latina y Japón.

La función se formula de la siguiente manera.

La fase previa al arranque de la industrialización, denominada “premoderna” por algunos y “capitalista comercial” por otros, va acompañada de un decrecimiento en los niveles de primacía urbana. Las investigaciones de Yazaki (1968), De Vries (1987) y Cuervo (1990) ilustran la prevalencia de esta relación para los casos de Japón, Europa y América Latina, respectivamente. Adicionalmente, a través de estos mismos casos se puede apreciar que los niveles máximos de primacía alcanzados en fases previas al capitalismo industrial son muy inferiores a los obtenidos en épocas posteriores. Durante la etapa comercial del capitalismo, de acuerdo con las datos ofrecidos por De Vries (1987), el valor máximo que toma el IPT es de 10%. Este tope es ampliamente sobrepasado durante la etapa industrial del capitalismo: países como Gran Bretaña o Argentina han llegado a concentrar entre el 18% y el 36% de la población nacional.

En América Latina esta periodización requiere introducir un matiz. Los países del Cono Sur no experimentaron una fase de transición entre el capitalismo comercial e industrial. El crecimiento primacial se inicia con el capitalismo comercial, sin detenerse durante la transición al industrial. Por esta razón, en estos países el momento de arranque de la primacía urbana es casi tan precoz como en el caso europeo: 1860 en Argentina, y 1870 en Chile. Para los países latinoamericanos restantes, la transición de la fase comercial a la etapa industrial del capitalismo representa una ruptura muy clara en lo atinente al comportamiento de la primacía urbana, aunque con duraciones distintas. En Perú la transición ocupó un corto lapso de tiempo (1870-1900), mientras que en Brasil y Colombia esta fase fue relativamente larga (1890-1930). En los países centroamericanos esta transición parece haber tenido lugar entre 1920 y 1950. Por consiguiente, en América Latina la coincidencia entre despegue industrial e iniciación de la primacía urbana no es tan fuerte como en otros continentes.

El momento cero o de arranque de la industrialización señala el comienzo de una larga fase de crecimiento de la primacía urbana. Tanto en Europa como en América Latina hay una coincidencia, con las excepciones ya mencionadas, entre el arranque de la industrialización y la afirmación de la preponderancia de la ciudad mayor. En Europa el orden aproximado de este punto de arranque es el siguiente: 1800 en Gran Bretaña, 1850 en Francia, de 1870 a 1890 en Hungría y en la Unión Soviética, 1900 en Italia, y 1950 en Polonia. La duración de esta fase es muy variable, y puede ser muy arbitrario intentar establecer un parámetro universal. No obstante, para tener alguna referencia, en países como los de Europa, donde la información es más completa y esta fase se ha cerrado, su duración promedio oscila entre 110 y 130 años. La Tabla 1 presenta una síntesis de los principales resultados obtenidos de la comparación entre países europeos y latinoamericanos.

El crecimiento de la primacía arriba a un punto de saturación. Este punto se define como la inflexión de la tendencia en la función de primacía. Esta inflexión

se manifiesta claramente, en algunos casos, bajo la forma de un descenso en los niveles de primacía; en otros, solamente a través de un estancamiento prolongado en el valor de los mismos. Las razones por las cuales se presenta la saturación de la primacía urbana no muestran un patrón definido: este punto coincide, en algunos casos y en otros no, con una fase de crisis económica.

A pesar de la gran inercia de la primacía, ella ha comenzado a descender en algunos países: desde 1930 en Gran Bretaña, desde 1958 en la URSS, desde 1968 en Francia y desde 1970 en Argentina. En Hungría el nivel de primacía se encuentra estancado desde 1940. En algunos casos, el momento de reversión de la tendencia primacial ha coincidido con fases de crisis económica y desindustrialización: en Gran Bretaña, por ejemplo. En otros, el punto de saturación se ha alcanzado en períodos de fuerte crecimiento económico, como sucedió en Hungría y Francia. Finalmente, en el caso argentino, este punto de saturación se manifestó durante una fase transitoria de reactivación económica.

4. Se espera que esta fase descendente arribe a su fin en algún momento. No obstante, en los casos observados no se ha manifestado este cambio y, por lo tanto, este comportamiento debe ser tomado más como hipótesis de trabajo que como relación con comprobación empírica, como es el caso de las fases anteriores.

Tabla 1  
**Indicadores de primacía urbana: IPT, ICC, CIC**  
*(Valor inicial por países y régimen)*

| País              |               | IPT  |       | ICC  |       | CIC       |       |       |      |
|-------------------|---------------|------|-------|------|-------|-----------|-------|-------|------|
|                   |               | Años | Valor | Años | Valor | Período   | Valor |       |      |
| Gran Bretaña      | Valor inicial | 1800 | 8     | 1890 | 1,1   | 1800-1930 | 0,08  |       |      |
|                   | Valor máximo  | 1930 | 18    | 1890 | 3,1   |           |       |       |      |
| Francia           | Valor inicial | 1840 | 3     | 1940 | 1,6   | 1840-1968 | 0,11  |       |      |
|                   | Valor máximo  | 1970 | 16,5  | 1960 | 3,6   |           |       |       |      |
| Italia            | Valor inicial | 1861 | 5,5   | 1951 | 0,62  | 1861-1971 | 0,04  |       |      |
|                   | Valor máximo  | 1971 | 9,5   | 1891 | 0,74  |           |       |       |      |
| Europa Occidental |               | DS   | M     | DS   | M     | DS        | M     |       |      |
|                   | Valor inicial | 2,5  | 5,5   | 0,49 | 1,11  |           |       | 0,035 | 0,08 |
|                   | Valor máximo  | 4,5  | 14,7  | 1,53 | 2,48  |           |       |       |      |
| Hungría           | Valor inicial | 1869 | 6     | 1900 | 4,3   | 1869-1940 | 0,17  |       |      |
|                   | Valor máximo  | 1940 | 16    | 1940 | 5,2   |           |       |       |      |
| Polonia           | Valor inicial | 1921 | 3,4   | 1950 | 0,6   | 1921-1977 | 0,02  |       |      |
|                   | Valor máximo  | 1980 | 4,4   | 1980 | 0,7   |           |       |       |      |
| URSS              | Valor inicial | 1868 | 0,2   | 1920 | 0,4   | 1868-1958 | 0,03  |       |      |
|                   | Valor máximo  | 1960 | 2,9   | 1960 | 1,2   |           |       |       |      |
| Europa del Este   |               | DS   | M     | DS   | M     | DS        | M     |       |      |
|                   | Valor inicial | 2,9  | 3,2   | 2,2  | 1,77  |           |       | 0,08  | 0,07 |
|                   | Valor máximo  | 7,17 | 7,77  | 2,47 | 2,37  |           |       |       |      |

Tabla 1 (continuación)

| País            |               | IPT  |       | ICC  |       | CIC       |       |
|-----------------|---------------|------|-------|------|-------|-----------|-------|
|                 |               | Años | Valor | Años | Valor | Periodo   | Valor |
| Argentina       | Valor inicial | 1860 | 7     | 1840 | 2     | 1860-1970 | 0,26  |
|                 | Valor máximo  | 1970 | 36    | 1950 | 4,4   |           |       |
| Chile           | Valor inicial | 1870 | 6     | 1945 | 2     | 1870-1980 | 0,27  |
|                 | Valor máximo  | 1980 | 36    | 1980 | 2,8   |           |       |
| Perú            | Valor inicial | 1900 | 3     | 1896 | 2     | 1900-1980 | 0,29  |
|                 | Valor máximo  | 1980 | 26    | 1960 | 4,8   |           |       |
| Ecuador         | Valor inicial | 1938 | 5     | 1950 | 0,72  | 1938-1982 | 0,22  |
|                 | Valor máximo  | 1980 | 15    | 1960 | 1,1   |           |       |
| Colombia        | Valor inicial | 1918 | 2,5   | 1950 | 0,72  | 1918-1985 | 0,18  |
|                 | Valor máximo  | 1985 | 14,7  | 1880 | 1,39  |           |       |
| Brasil          | Valor inicial | 1950 | 6,2   | 1960 | 0,73  | 1940-1980 | 0,14  |
|                 | Valor máximo  | 1980 | 10,9  | 1890 | 1,42  |           |       |
| América del Sur |               | DS   | M     | DS   | M     | DS        | M     |
|                 | Valor inicial | 1,8  | 4,95  | 0,7  | 1,36  | 0,058     | 0,22  |
|                 | Valor máximo  | 11,2 | 23,1  | 1,62 | 2,65  |           |       |
| Panamá          | Valor inicial | 1910 | 11    | 1930 | 1,9   | 1950-1980 | 0,83  |
|                 | Valor máximo  | 1980 | 41    | 1980 | 3,6   |           |       |
| Nicaragua       | Valor inicial | 1940 | 6,2   | 1950 | 1,6   | 1940-1980 | 0,45  |
|                 | Valor máximo  | 1980 | 25    | 1980 | 3,8   |           |       |
| Rep. Dominicana | Valor inicial | 1920 | 8,6   | 1935 | 1,1   | 1920-1980 | 0,15  |
|                 | Valor máximo  | 1980 | 2     | 1980 | 2,9   |           |       |
| Guatemala       | Valor inicial | 1960 | 13,2  | 1950 | 6,3   | 1960-1980 | 0,37  |
|                 | Valor máximo  | 1980 | 20,5  | 1980 | 9     |           |       |
| El Salvador     | Valor inicial | 1950 | 11,5  | 1950 | 2,2   | 1950-1980 | 0,22  |
|                 | Valor máximo  | 1980 | 18    | 1980 | 3,1   |           |       |
| Costa Rica      | Valor inicial | 1988 | 9,1   | 1950 | 1,27  |           |       |
|                 | Valor máximo  | 1925 | 16    | 1927 | 2,35  |           |       |
| Honduras        | Valor inicial | 1960 | 6,8   |      |       | 1960-1980 | 0,21  |
|                 | Valor máximo  | 1980 | 11,2  | 1950 | 1,45  |           |       |
| América Central |               | DS   | M     | DS   | M     | DS        | M     |
|                 | Valor inicial | 2,6  | 9,5   | 1,95 | 2,4   | 0,25      | 0,37  |
|                 | Valor máximo  | 9,5  | 22,1  | 2,45 | 3,74  |           |       |
| América Latina  |               | DS   | M     | DS   | M     | DS        | M     |
|                 |               | 3,2  | 7,4   |      |       | 0,19      | 0,31  |
|                 |               | 9,9  | 22,6  | 2,1  | 3,24  |           |       |
| 3P-CS           | Valor máximo  | 5,8  | 32,7  | 1,06 | 4     |           |       |
| 3P-SA           | Valor máximo  | 2,3  | 13,5  | 1,3  | 0,18  |           |       |

M: Media. DS: Desviación estándar. IPT: Índice de población total. ICC: Índice de cuatro ciudades. CIC: Coeficiente de intensidad cronológica.

## **La función sincrónica de primacía urbana**

Así como la trayectoria histórica de la primacía obedece a un patrón de comportamiento general, hay una serie de factores que determinan el nivel y la forma específica adoptados por la primacía en un momento del tiempo. En otras palabras, el perfil temporal de la primacía es semejante, posee una estructura temporal de evolución, su nivel y la forma de la cabeza urbana varían con arreglo a otro tipo de factores determinantes, es decir, cuenta con una estructura de comportamiento espacial.

El tamaño del país, su grado de integración territorial interna, la madurez de su proceso de urbanización, y la estructura de su red urbana, son los determinantes fundamentales de la función sincrónica de primacía urbana. Países semejantes, con condiciones socioeconómicas e historias similares, exhibirán muy diferentes niveles de primacía de acuerdo con las características de cada uno de los factores previamente mencionados.

Varios estudios empíricos coinciden en afirmar el impacto determinante del tamaño del territorio nacional sobre el nivel de la primacía urbana (Mehta, 1964; Linsky, 1965; De Cola, 1984). Mientras mayor es la superficie habitada de un país, menor es su grado de primacía urbana. Cuando la talla geográfica de una nación es reducida, es más fácil para la ciudad mayor imponer un cierto monopolio o hegemonía de tipo económico, político o social. Por consiguiente, el grado de primacía urbana tiende a ser mayor en los países de talla reducida.

Además del tamaño territorial de un país y de su densidad poblacional, debe considerarse el grado de integración del territorio nacional. Mientras mayor es la integración, mayor puede ser el radio de influencia de la ciudad primada y más numerosas serán sus posibilidades de constituirse en ciudad hegemónica. No es éste un fenómeno puramente físico sino, ante todo, de naturaleza socioeconómica. En efecto, los accidentes geográficos pueden contribuir al aislamiento de unas regiones con respecto de otras. En casos extremos, podría afirmarse la inexistencia del espacio nacional propiamente dicho. El espacio nacional sería el resultado de la yuxtaposición de espacios regionales. La desintegración física de un espacio nacional obstaculiza la constitución de una ciudad hegemónica, y por consiguiente el grado de primacía urbana tenderá a ser, en estos casos, relativamente débil. En estas circunstancias, como en las dos siguientes, la polarización urbana se estructurará en torno a varias ciudades, cuyo número será equivalente a la cantidad de regiones.

La desintegración del espacio nacional puede ser el resultado de factores étnicos y socioeconómicos. Las diferencias étnicas, socioeconómicas, culturales, religiosas o lingüísticas pueden contribuir a aislar a unas regiones de otras. Los modos de vida y consumo podrán ser tan diferentes que la integración del espacio nacional es completamente ficticia. Este tipo de desintegración obstaculiza la constitución de una ciudad hegemónica, disminuyendo así el nivel promedio de primacía. Esta desintegración puede ser expresión de fenómenos políticos, expresión de procesos muy particulares de constitución de los estados nacionales y de

su poder de intervención territorial. Este poder suele manifestarse a través de su capacidad de inversión en infraestructura económica: puertos, aeropuertos, carreteras, ferrocarriles, telecomunicaciones, etc. De acuerdo con esta capacidad de intervención territorial, los obstáculos “físicos” a la integración territorial serán más o menos superables. Así pues, un alto grado de desintegración territorial puede ser la manifestación de una muy débil capacidad de intervención territorial por parte del Estado.

Las características particulares de la integración territorial en cada país se reflejarán sobre la estructura de la red urbana y, más precisamente, sobre la modalidad específica de cabeza urbana. La polarización urbana puede producirse hacia una sola ciudad, dos, o un pequeño número de centros urbanos. La cabeza urbana estará así constituida por una ciudad o un variado número de ciudades, dependiendo de cada caso. Las diferencias en la composición de la cabeza urbana darán lugar a diferentes tipos de primacía urbana: monocefálica, bicefálica o pluricefálica, dependiendo del número de las ciudades que la compongan. Estas diferentes formas de primacía urbana están usualmente en concordancia con los otros componentes de la estructura socioespacial ya mencionados: talla y grado de integración del espacio nacional. Por consiguiente, las maneras de medir la primacía deberán adaptarse a las diferentes expresiones del fenómeno.

A pesar de conocer el sentido general de las relaciones entre primacía y estos factores, no podemos precisar con exactitud la importancia de cada una de ellas en la determinación del nivel y de la forma de la primacía en cada país. Algunos trabajos, como el de De Cola (1984), han logrado establecer el tamaño demográfico de la ciudad mayor de acuerdo con una serie de factores semejantes a los expuestos para la primacía. Este trabajo econométrico de comparación internacional está aún por hacerse.

No obstante, las consideraciones presentadas en este párrafo precisan los determinantes de las variaciones espaciales, sincrónicas, de la primacía. Gracias a ellos sabemos de la imposibilidad de establecer comparaciones directas entre países, utilizándolas como criterio para determinar si los niveles son bajos, altos o promedio. La comparación internacional exige aislar, en sentido estadístico, el impacto de cada factor para determinar así si los niveles encontrados están por encima o por debajo de lo esperado estadísticamente. Tomar la experiencia europea para calificar la latinoamericana, como se ha hecho usualmente, sin aislar estos factores, es un error tan común como grave.

### **Un punto de intersección entre las funciones diacrónica y sincrónica de primacía**

La separación entre determinantes sincrónicos y diacrónicos de la primacía es meramente formal. Se utiliza para organizar el pensamiento y aislar el peso y el

sentido general de los factores considerados. Por tanto, para dar cuenta de los procesos reales de cambio, es indispensable comprender el cruce de los dos tipos de consideraciones. Una consideración general nos permite demostrar la importancia de esta idea.

El criterio de homogeneización del tiempo es, como lo dijimos anteriormente, la identificación del momento de iniciación de la industrialización. Aunque este momento se toma como punto cero y se asume homogéneo para todos los casos, en sentido estricto no lo es. No da igual que un país ingrese a la era industrial a finales del siglo XVIII o que lo haga en pleno siglo XX. Hay una serie de condiciones tecnológicas, infraestructurales y sociales tan completamente distintas que, como es de esperarse, afectarán el tipo de relación entre la ciudad primada y el resto del sistema urbano. Más precisamente, todas aquellas condiciones que afecten la capacidad de crecimiento de las grandes ciudades y su área de influencia. El transporte urbano, la disponibilidad de suelo, las condiciones de provisión de servicios colectivos, van a limitar las posibilidades de crecimiento demográfico de las grandes ciudades. Igualmente, los sistemas de transporte y comunicaciones, los costos y tiempos de desplazamiento, afectarán el radio de influencia de las grandes ciudades. Así, los determinantes de la integración territorial variarán con el tiempo, y con sus transformaciones influirán sobre los niveles e intensidades de crecimiento o decrecimiento de la primacía.

Ilustraremos esta idea con dos ejemplos. El paso de la primera mitad del siglo XIX a la segunda está marcado por la aparición del ferrocarril. Además de los impactos sectoriales y tecnológicos, la introducción de este medio de transporte tuvo impactos territoriales de gran importancia. Por primera vez en la historia moderna de la humanidad, una vía artificial empezó a competir en eficiencia y costo con las vías naturales (ríos y océanos) y seminaturales (canales artificiales) previamente empleadas. Las redes, generalmente, se construyeron teniendo como centro una o varias de las ciudades mayores de un país, incrementando su radio de influencia y multiplicando las fuerzas concentrativas espaciales. El área de mercado de las grandes ciudades se amplió considerablemente, y sus tamaños posibles y reales aumentaron significativamente. Así, arrancar el crecimiento urbano moderno antes y después de la revolución del ferrocarril tiene grandes implicaciones sobre las posibles y potenciales características de la red urbana.

Un segundo ejemplo ilustra otra revolución tecnológica que marcó el paso de la primera mitad del siglo XX a la segunda. El desarrollo de los sistemas de evacuación de aguas negras y de tratamiento y distribución de agua potable se produjo en los inicios del siglo XX. Estos sistemas tuvieron implicaciones muy importantes sobre el patrón de crecimiento demográfico de las grandes ciudades. Antes de su existencia, las tasas de mortalidad de las grandes ciudades fueron superiores a las de las pequeñas y a las rurales. Las tasas naturales de crecimiento de las ciudades mayores eran generalmente negativas y se compensaban gracias a la inmigración. Con el desarrollo de estos sistemas, las tasas de mortalidad

de las grandes ciudades se redujeron, su crecimiento natural se tornó positivo, y se sumó a la inmigración para dar como resultado ritmos de crecimiento demográfico hasta antes totalmente desconocidos. Los tamaños potenciales de las grandes ciudades se incrementaron considerablemente, y los ritmos de crecimiento se volvieron muy superiores. En este caso, como en el anterior, se entiende la gran diferencia para una red urbana en desarrollarse antes o después de la puesta a punto de esta gran revolución tecnológica.

Estas relaciones espacio-temporales, sincrónico-diacrónicas, están en permanente movimiento. No obstante, su disociación y análisis por separado se justifica porque los cambios tienden a producirse discontinuamente, en breves lapsos de intensa transformación, espaciados unos de otros por decenas o centenas de años. Las revoluciones mencionadas, con efectos radicales sobre los parámetros de evolución de la primacía, no se producen todos los días. Por tanto, es dable pensar que los períodos de inflexión de las tendencias diacrónicas de la primacía suelen estar marcados por la presencia de transformaciones estructurales de la misma naturaleza de los ejemplos ofrecidos. En estos momentos, la mezcla de factores diacrónicos y sincrónicos se hace más intensa y estrecha, y mucho más difícil discernir sus diferencias.

### **Primacía, concentración urbana y evolución económica**

La investigación histórico-comparativa arrojó luces acerca de la articulación entre transformaciones económicas y socioespaciales. La primacía urbana es menos sensible que la concentración urbana a los cambios económicos. La primacía, entendida como la relación entre la ciudad mayor y el resto de la malla urbana, tiene un comportamiento mucho más inercial, es decir, resistente al cambio, que la concentración urbana, entendida como la distribución general de la población por tamaños de ciudad<sup>1</sup>.

La experiencia de las guerras mundiales ilustra muy bien esta inercia, así como la existencia de un patrón de evolución de la primacía difícil de transformar. La reacción del IPT a las perturbaciones urbanas producidas como resultado de la segunda guerra mundial en algunos países de Europa del Este y en Japón ilustra la inercia de la primacía. Las guerras mundiales produjeron descensos espectaculares en la población de algunas ciudades de Europa del Este, expresándose en abruptas caídas en los valores de los índices de primacía, IPT e ICC<sup>2</sup>. A pesar de estas perturbaciones, durante los quince o veinte años siguientes, estos sistemas urbanos regresaron a las trayectorias históricas precedentes.

No obstante, esta inercia no significa separación total entre cambio económico y evolución socioespacial. Sendos ejercicios estadísticos realizados para Colombia y Japón ilustran la existencia de una relación directa entre la velocidad del crecimiento económico (medido a través de la tasa del PIB) y el ritmo de incremento de la primacía (medido a través del CIC).

En contraste con la inercia de la primacía, la concentración urbana se muestra muy sensible al cambio económico: se acelera con el mayor crecimiento económico, y desciende con la desaceleración o decrecimiento económico. Este hallazgo ratifica en sentido histórico las relaciones establecidas por Wheaton y Shishido (1980). Sin embargo, esta relación no es fácil de establecer, pues el subconjunto de ciudades que responde a este tipo de estímulos varía mucho de país a país. Aún más, la evolución de los diferentes subconjuntos urbanos de un mismo país no es homogénea: mientras algunos experimentan procesos de concentración, otros muestran tendencias totalmente opuestas. De este modo, la selección del número de ciudades utilizadas para el cálculo de  $q$  puede modificar los resultados radicalmente. Por consiguiente, esta selección se presta a arbitrariedades: según el tipo de relaciones que se quiera establecer, se podrá seleccionar el subconjunto urbano más apropiado. La dificultad de los estudios comparativos es evidente en este caso, en el que es necesario justificar cuidadosamente la selección del subconjunto urbano de base para el cálculo de los indicadores de concentración.

Los períodos durante los cuales se constató una reversión en las tendencias de concentración coinciden, casi siempre, con épocas de crisis industrial. En América Latina se puede mencionar el caso de Argentina, donde el proceso de desconcentración urbana comenzó durante la crisis de los años '30. En Chile, la primera fase de desconcentración urbana se inició durante otro período de crisis, el decenio de 1890. En América Central la crisis de los años '30 y las dificultades del período de entre guerras coinciden con una tendencia generalizada a la desconcentración urbana y de decrecimiento de los niveles de primacía. En Europa se llega a la misma conclusión. En Polonia la desconcentración se inició en 1930. En Hungría sucedió durante la segunda guerra mundial. En la URSS las dos fases de desconcentración verificadas se iniciaron durante períodos de crisis económica: 1890 y 1940. Algo similar sucedió en Italia en los años '30.

Por tanto, la crisis económica es una condición necesaria pero no suficiente para inducir desconcentración urbana. Verificar una coincidencia entre crisis económica y desconcentración urbana no basta para pensar que todo período de crisis económica deba traducirse en un decrecimiento de la concentración urbana. En América Latina, la crisis de los años '30 constituye el mejor ejemplo. En la mayor parte de los países centroamericanos esta crisis se acompañó de procesos transitorios de desconcentración urbana. En contraste, en Colombia y Brasil esta crisis no modificó los patrones precedentes de concentración.

A pesar de la diferente sensibilidad de la concentración y de la primacía a las transformaciones económicas, su temporalidad respectiva parece guardar relación. El punto de saturación de la primacía suele estar antecedido por una disminución permanente en los índices de concentración urbana. En Gran Bretaña, los índices de concentración urbana para las diez ciudades mayores empezaron a descender desde 1850. En Argentina este proceso se inició para las veinte ciudades mayores en 1925. En la URSS, para el subconjunto de las diez ciudades mayores,

comenzó en 1940. En Hungría parecen ser simultáneas la desconcentración urbana y la disminución de los niveles de primacía.

La definición precisa del concepto y de las formas de la concentración urbana se revela de la máxima importancia para discernir las relaciones existentes entre dinámica económica y socioespacial. Mientras la geografía económica y la economía espacial sigan orientando sus investigaciones en torno al vago dilema “concentración frente a desconcentración”, será difícil avanzar en el conocimiento. La inercia de la primacía enseña que no debemos pronosticarle cambios abruptos como resultado de las transformaciones socioeconómicas de los años más recientes. Enseña, también, que pequeños cambios e inflexiones en el patrón de la primacía son más significativos que cambios semejantes en el patrón de la concentración. De esta experiencia también se deriva, más particularmente de los ejercicios realizados para Colombia y Japón, que la recesión económica puede tener un impacto fuerte sobre la primacía pero que, paradójicamente, este cambio puede ser tan transitorio como la misma recesión. Si la recesión se acompaña de transformaciones estructurales similares a las de la aparición del ferrocarril o los sistemas de ingeniería urbana, es más probable que las modificaciones sean más duraderas.

Es indispensable comprender por qué la concentración y la primacía tienen una temporalidad económica diferente. Más precisamente, es necesario explicar por qué la resistencia al cambio es mayor en la primacía que en la concentración. Algunas contribuciones en este sentido se derivan de revisar la experiencia histórica de Colombia y América Latina, como veremos a continuación.

## **La función diacrónica de la primacía urbana en América Latina**

Comenzaremos describiendo las particularidades de la función diacrónica de primacía urbana latinoamericana y, posteriormente, examinaremos los factores históricos y sociales que contribuyen a explicar los comportamientos observados.

### **Los parámetros de la función diacrónica de primacía para América Latina**

Esta función posee características particulares en el caso latinoamericano.

La primacía urbana en el momento cero, es decir, de arranque de la industrialización, presenta niveles similares a los existentes en los países europeos durante épocas comparables.

La pendiente de la función de primacía en la fase ascendente es notablemente superior en el caso latinoamericano.

Finalmente, la aparición del punto de saturación se daría tardíamente, es decir, se toma más tiempo para aparecer en Latinoamérica que en los países europeos.

La Tabla 1 permite apreciar que en el momento cero no hay una diferencia significativa entre Europa y América Latina. El IPT suramericano y el europeo son prácticamente idénticos: 5,5 y 4,95, respectivamente. Sin embargo, el valor del IPT centroamericano es notablemente mayor, de 9,5. Esta diferencia se explica por la reducida talla de los países centroamericanos.

La intensidad cronológica de la primacía latinoamericana, medida a través del Coeficiente de Intensidad Cronológica (CIC)<sup>3</sup>, es significativamente superior a la europea. El CIC latinoamericano es casi tres veces superior al europeo. Aun en los países en donde este cociente es más bajo (como Colombia, Brasil y República Dominicana), sobrepasa el de los países europeos, donde asume los valores más altos ( Hungría y Francia).

De otro lado, los valores del CIC son bastante homogéneos para el caso sudamericano. La desviación estándar no representa más del cuarto de la media, mientras que en América Central representa cerca de los dos tercios (excluyendo a Guatemala). Esta homogeneidad relativa no se reproduce en el caso europeo. En Europa Occidental la desviación estándar es la mitad del promedio y en Europa Oriental, del 85%.

La tercera particularidad de la función diacrónica primacial latinoamericana no pudo ser puesta a prueba. En efecto, en la casi totalidad de los países europeos estudiados, excepto en Polonia, pudimos verificar la reversión de la tendencia al incremento de la concentración y primacial urbano. En contraste, para América Latina hasta 1970 había sólo un caso, el argentino, que parece haber experimentado la mencionada reversión.

Finalmente, el análisis histórico permitió establecer que la transición entre capitalismo comercial e industrial se acompañó de un decrecimiento, en la mayoría de los casos, de la primacía urbana. Argentina y Chile, como se mencionó previamente, constituyen las excepciones a esta regla. En el otro extremo, Colombia y Brasil son los países donde esta transición tomó más tiempo.

Debido a que la función diacrónica de primacía urbana en América Latina posee una pendiente notablemente mayor a la de los países europeos, el nivel máximo de primacía en América Latina es notablemente superior al de Europa. Adicionalmente, parece existir una gran correspondencia entre la ausencia de la fase transicional y la existencia de niveles de primacía excepcionalmente altos. Este es el caso de países como Argentina y Chile, así como de naciones como Perú, para los cuales esta transición parece haberse dado muy rápidamente.

Las diferencias en los niveles de primacía alcanzados por los distintos países de América Latina, como se deriva de las conclusiones del párrafo anterior, están determinadas por la existencia o no de transición primacial entre los períodos comercial e industrial del capitalismo y por la intensidad del crecimiento primacial durante la industrialización. El examen más detallado del caso latinoamericano deberá arrojar soluciones a cada uno de estos dos interrogantes.

## **La primacía urbana latinoamericana ¿es una herencia de las épocas colonial y capitalista comercial?**

Los resultados obtenidos permiten concluir que la primacía latinoamericana no es una herencia colonial. Los grados de primacía heredados de la colonia son muy débiles. La mayor parte de los territorios, para aquella época, se caracterizan por una gran desintegración de sus economías regionales, manifiesta en la ausencia de una preponderancia demográfica de la ciudad mayor.

No obstante, así ésta haya sido la tendencia predominante, hay matices que permiten comprender casos particulares. En la época anterior a la independencia política hay ciertos territorios donde la ciudad mayor se está consolidando, mientras que en otros las ciudades anteriormente dominantes se están debilitando y decayendo. Factores geopolíticos son de vital importancia para explicar estas diferencias.

Las colonias españolas más prósperas, como las de Lima y Nueva Granada, por ejemplo, estaban decayendo económicamente aún a pesar de las reformas borbónicas que pretendían una cierta liberalización del comercio. En contraste, las colonias españolas más marginales, correspondientes a las actuales naciones del Cono Sur, se venían beneficiando con la bonanza del contrabando y con el comercio con la nueva potencia económica del mundo occidental, Gran Bretaña. Así, mientras en el primer caso la ciudad mayor tendía a debilitarse, en el segundo se estaba consolidando. Sin embargo, aún a pesar de estas diferencias, en los territorios emergentes la preponderancia demográfica de la primera ciudad no era todavía considerable.

## **Una larga y tortuosa transición entre la colonia y la independencia**

La independencia política no se manifestó de inmediato en una consolidación de la ciudad capital. En primer lugar, porque la evolución económica latinoamericana no fue muy favorable durante las fases iniciales de vida independiente. Los escasos intentos de industrialización fracasaron, y las exportaciones tampoco se comportaron favorablemente. El fracaso de los intentos de industrialización se explica por la desintegración física de las regiones y el despoblamiento heredado de la colonia. Las exportaciones tampoco dinamizaron la economía latinoamericana porque las condiciones del mercado internacional no lo permitieron.

Los regímenes políticos sólo se consolidaron después de un largo período de guerras civiles, y el afianzamiento de la unidad nacional, con la consiguiente probabilidad de la aparición de una ciudad primada, tardó tiempo en hacerse efectivo.

La inexistencia de ciudades primaciales en aquel período es, por tanto, reflejo del proceso de adaptación a las nuevas circunstancias políticas y sociales de

orden interno y a los nuevos equilibrios económicos internacionales. Sólo durante la segunda mitad del siglo XIX la mayor parte de los países sudamericanos lograron consolidar su posición dentro del mercado mundial y resolver las dificultades políticas nacionales. La velocidad y solidez de estos cambios varió regionalmente. La inserción económica internacional de los países del Cono Sur fue previa a la de los otros países estudiados, Brasil, Perú y Colombia. Aun a pesar de estas diferencias, el peso demográfico de las grandes ciudades latinoamericanas siguió siendo modesto. Hasta en los países mejor integrados a la economía mundial, la primacía urbana no alcanzó niveles considerables. Al parecer, como veremos a continuación, las fuerzas de dispersión espacial de las actividades económicas predominaron sobre las tendencias de concentración.

Hubo factores inductores de concentración muy característicos de la época. Las exportaciones primarias se constituyeron en el motor del crecimiento económico. Así, durante la etapa comercial del capitalismo periférico latinoamericano, el desarrollo de las grandes ciudades estuvo seriamente influenciado por dos factores. La existencia de un *umland* o de un *hinterland*, según sea el caso, muy fértil o rico en materias primas exportables, y el acceso a los medios de transporte más avanzados del momento, la navegación a vapor marítima y fluvial y los ferrocarriles. La prosperidad económica regional se asoció a la existencia de estas dos circunstancias y contribuyó, en algunos casos, a explicar transformaciones socioespaciales de hondo calado. En países como los del Cono Sur y Perú, la costa reemplazó a la sierra como región más próspera; en Brasil, el sureste tomó el relevo del nordeste.

La expansión exportadora incidió en la consolidación económica del Estado, favoreciendo la concentración espacial de la actividad económica. El gasto público ligado al desarrollo de funciones administrativas se concentró en la ciudad capital; y la inversión pública y privada siguieron la misma lógica espacial: la construcción de los principales ejes de transporte se centró, casi siempre, en las ciudades capitales y en sus áreas de influencia. El centralismo político también se utilizó para consolidar el peso económico de la ciudad capital, otorgándole el monopolio sobre el comercio exterior en general o sobre algunos productos en particular. Finalmente, el gasto personal de las capas de más altos ingresos contribuyó también a consolidar la posición de la ciudad capital porque así las actividades de exportación no tuvieron su centro en regiones próximas a la ciudad mayor: la capital se convirtió en el lugar privilegiado de residencia y de consumo de las élites políticas y económicas.

Sin embargo, las fuerzas de dispersión espacial de las actividades económicas dominaron la escena. Los intentos por establecer un monopolio comercial en la ciudad capital fueron contrarrestados por la inmensa extensión de los litorales y por la abundancia relativa de sitios apropiados para la localización de puertos marítimos. Adicionalmente, el agotamiento de los recursos naturales exportables determinó la aparición de nuevas regiones económicamente dinámicas, y contri-

buyó a diversificar las redes urbanas y a debilitar el peso de la primera ciudad. Por último, las oscilaciones del mercado mundial de materias primas jugaron, en algunos casos, un papel muy importante en la diversificación de las redes urbanas de los países latinoamericanos. En los casos donde estas oscilaciones no se tradujeron en la ya mencionada diversificación de los sistemas urbanos, debilitaron el peso de las fuerzas de concentración anteriormente mencionadas.

### **La transición del capitalismo comercial al industrial y su incidencia en los diferentes niveles de primacía urbana**

En los países con más altos niveles de primacía en América del Sur (Argentina, Chile y Perú), la transición del capitalismo comercial al industrial no se acompañó de una disminución en los grados de primacía ni de concentración urbana. Mientras en los casos de Chile y Perú este descenso tuvo lugar durante un corto lapso de tiempo, en el caso argentino no se produjo disminución alguna.

Así, el alto grado de primacía urbana en estos países resulta de la combinación de dos tipos de efecto, nivel e intensidad. El nivel de primacía durante la fase comercial del capitalismo fue transferido en su totalidad a la fase industrial. El valor inicial del IPT y del ICC en Chile y en Argentina supera considerablemente el de los otros países de América del Sur. El CIC es muy similar para estos países y las restantes naciones sudamericanas. Sin embargo, es considerablemente mayor al de países como Colombia y Brasil, que experimentaron una larga fase de transición del capitalismo comercial al industrial, teniendo además una talla muy similar.

En los países con niveles inferiores de primacía urbana, Colombia y Brasil, la transición del capitalismo comercial al industrial se acompañó de una disminución del grado de primacía urbana y de una reestructuración espacial más o menos importante. La amplitud de esta reestructuración se pone de manifiesto a través de un cambio fundamental: la ciudad polarizadora del crecimiento económico durante la fase comercial no fue la misma en cada fase; Río de Janeiro fue desplazada por San Pablo, en Brasil, Medellín fue reemplazada por Bogotá, en Colombia. Los mismos efectos, nivel e intensidad, se conjugan en estos dos últimos casos para explicar unos niveles de primacía relativamente débiles: el valor inicial de los niveles de primacía urbana (IPT e ICC) es notoriamente inferior al promedio; el CIC es también mucho más bajo. América Central y Perú son un caso intermedio, pues la transición se acompañó de una disminución en los niveles de primacía urbana, pero el CIC fue mayor al promedio latinoamericano.

Por consiguiente, la naturaleza de la transición del capitalismo comercial al industrial es central en la explicación de los diferentes niveles de primacía urbana en América Latina. Sin embargo, esta relación es difícilmente expresable en términos de relaciones funcionales, inversas o directas. Es necesario conocer el

tipo de cambios económicos, sociales y espaciales presentes durante estas coyunturas y su relación con el posterior desarrollo de la fase de industrialización capitalista periférica.

El estudio de este período es elocuente en demostrar la importancia de las fases de crisis e intensa transformación. Éstas parecen determinar no solamente una trayectoria coyuntural, sino incidir en el tipo de comportamiento, en el modo de evolución del sistema socioespacial en el futuro.

### **Acumulación capitalista periférica latinoamericana y primacía urbana**

El modo de industrialización latinoamericano y las particularidades del proceso de acumulación capitalista periférica latinoamericana son fundamentales para comprender las diferencias en la intensidad del crecimiento de la primacía en América Latina, comparativamente con Europa. Estas relaciones tienen una validez espacio-temporal limitada, se trata de conceptos adaptados a la realidad latinoamericana propia de la fase de industrialización por sustitución de importaciones entre 1930 y finales de 1960.

Las relaciones entre industrialización y urbanización aparentan ser menos claras en América Latina que en Europa, porque la urbanización latinoamericana se acompañó de una fuerte terciarización de la actividad económica urbana. Se ha planteado, con base en esta constatación, la ausencia de relaciones de causalidad entre industrialización y urbanización en los países capitalistas periféricos latinoamericanos.

Más que carencia de relación, la terciarización es demostrativa de algunas de las peculiaridades de la industrialización latinoamericana. Cuando los países latinoamericanos iniciaron la industrialización, las relaciones entre el crecimiento del empleo industrial y terciario eran completamente diferentes a las experimentadas por los países centrales en su momento, porque se había producido un progreso tecnológico industrial más intenso que el terciario. Así, esta creciente brecha tecnológica implicó nuevos parámetros de expansión relativa de los empleos sectoriales, con un crecimiento del empleo terciario proporcionalmente superior.

Las particulares condiciones del mercado laboral urbano de las grandes ciudades latinoamericanas contribuyeron a ampliar esa brecha tecnológica. La superabundancia de mano de obra poco calificada y mal remunerada propició la generación y expansión de un sector terciario artesanal aún menos productivo que el sector terciario capitalista. Esta menor productividad se tradujo en una diferencia aún mayor entre el crecimiento del empleo terciario y el industrial.

El desarrollo del terciario artesanal se convirtió en un componente estructural del modo heterogéneo de reproducción de la fuerza de trabajo urbana. La familia trabajadora de las grandes ciudades latinoamericanas garantiza su sub-

sistencia gracias a la combinación de muy heterogéneas formas de ingreso, salarial y no salarial, monetario y no monetario. En un primer momento, los ingresos provenientes de las actividades terciarias artesanales constituyeron un complemento al ingreso salarial. No obstante, con el correr del tiempo, este complemento se convirtió en un componente indispensable para mantener bajas remuneraciones salariales.

Así, para un mismo nivel de urbanización en Europa y América Latina, los niveles de industrialización son muy inferiores en la segunda, sin que ello implique un debilitamiento en las interrelaciones causales entre industrialización y urbanización. Las particularidades históricas (momento de iniciación de la industrialización) y las peculiaridades sociales de los países latinoamericanos (mercado de trabajo y régimen de bajos salarios) explican por qué la urbanización latinoamericana se acompaña de un menor nivel de industrialización, medido éste a través de las relaciones entre empleo secundario y total.

La velocidad del incremento en la primacía latinoamericana, medida a través del CIC, se explica también por algunas de las particularidades del modo de acumulación capitalista periférico del subcontinente. El modo de industrialización periférico latinoamericano tiende a debilitar las fuerzas desconcentrativas espaciales, aumentando al mismo tiempo algunas de las fuerzas concentrativas. Más precisamente, la concentración espacial de la industria es entonces mucho más fuerte en los países latinoamericanos. Así, la primacía industrial es una de las principales causas de la primacía urbana latinoamericana.

Las fuerzas concentrativas espaciales de la industria son mucho más intensas que las de los países capitalistas centrales. La industria latinoamericana nace con una característica explicativa de su mayor grado de concentración espacial: la amplia brecha entre talla óptima y real de la producción. La amplitud de esta diferencia implica que desde una sola ciudad, una sola empresa o un número muy reducido de ellas, se puede aprovisionar el mercado nacional completo. Se conforma así una estructura industrial altamente mono u oligopolizada, con una orientación espacial fuertemente concentrativa.

Esta brecha no desaparece, sino que se reproduce con el tiempo gracias al modo particular de expansión del mercado interno: las desigualdades en la distribución social del ingreso son muy altas y persistentes, y los modos de consumo y vida mantienen un alto nivel de fragmentación y segmentación. La producción industrial de “punta” abastece franjas muy reducidas del mercado interno, las únicas con la capacidad de compra necesaria para pagar los sobrecostos de la producción oligopólica. Así, la rentabilidad industrial no se garantiza a través de los amplios volúmenes de producción sino de las rentas oligopólicas, y el crecimiento económico no redundará en la homogeneización de los modos de consumo y en la expansión del aparato productivo industrial, que induciría desconcentración espacial, sino en la reproducción de las diferencias sociales y en la estrechez del mercado solvente.

En contraste, las fuerzas de dispersión espacial de la actividad industrial son mucho más débiles que las que se presentan en los casos de los países centrales. La dependencia tecnológica de nuestros países se manifiesta a través de la inexistencia de una industria de base y de una rama productora de medios de producción. La industria de base suele inducir la dispersión espacial de la industria, pues necesita desarrollarse cerca de las fuentes de provisión de materias primas o de energía. Esta industria de base aparece solamente al final de los años '60 y a comienzos de los '70.

El comportamiento de los salarios urbanos no induce la descentralización de la producción industrial. Como vimos, el salario es sólo uno de los componentes de la reproducción de la fuerza de trabajo urbana latinoamericana. Los ingresos no salariales y las actividades de autoprovisión de bienes y servicios constituyen importantes complementos al ingreso salarial. Esta combinación de formas de ingreso juega un papel definitivo en la consolidación de la primacía urbana latinoamericana: los salarios urbanos permanecen bajos, a pesar del incremento en los costos de urbanización y de vida en las ciudades, porque los sobrecostos de la urbanización son absorbidos por los componentes no salariales. En estas circunstancias, estos sobrecostos de urbanización no desestimulan la localización de las industrias en la gran ciudad, puesto que no se expresan bajo la forma de incrementos salariales substanciales.

La inversión pública refuerza las tendencias concentrativas espaciales de la industria. La necesidad de constituir una infraestructura urbana adecuada al desarrollo industrial moderno, puesta frente a la escasez de recursos económicos, estimula al Estado latinoamericano a la concentración espacial de sus inversiones.

En algunos casos, la expansión demográfica, cuando se acompaña de la extensión de la frontera agrícola, consolida la expansión del mercado interno, debilitando las fuerzas de concentración espacial de la actividad industrial: la colonización del espacio nacional en los casos de Colombia y Brasil constituye el mejor ejemplo de este efecto.

El balance entre las fuerzas concentrativas y desconcentrativas espaciales de la actividad económica es mucho más desequilibrado en el caso de los países capitalistas periféricos latinoamericanos: el predominio de las fuerzas concentrativas es más claro.

### **La función primacial latinoamericana ¿ha alcanzado su punto de saturación?**

A pesar de las diferencias y las particularidades nacionales hubo hasta principios de la década de 1990 una tendencia general en América Latina hacia la disminución de la concentración espacial de la población y de la actividad económica. ¿Se trata del arribo al punto de saturación de la función primacial?

Comenzaremos presentando la evidencia estadística que apoya la idea del arribo al punto de saturación primacial. Con el objeto de indagar las posibles razones de este comportamiento, intentaremos caracterizar las peculiaridades del ciclo económico y de las transformaciones estructurales latinoamericanas durante la mundialización. Estos cambios se conjugan con transformaciones de orden socioespacial para dar lugar a comportamientos muy particulares en cada caso nacional. Así, este análisis, más que proporcionar una interpretación conclusiva de lo que está sucediendo en América Latina, plantea las claves de lectura necesarias para entender la unidad en la diversidad del proceso de transformación. Esta unidad en la diversidad sólo será adecuadamente entendida a través del desarrollo de investigaciones comparativas internacionales.

### Los síntomas de saturación primacial

Las informaciones proporcionadas por Portes (1989) muestran que durante el decenio de 1980 el ICC disminuyó para doce de los catorce países por él estudiados. El IPT<sup>4</sup>, exhibido en la Tabla 2, muestra una evolución semejante. Entre los 22 países observados, en ocho viene disminuyendo el valor del indicador: en Cuba desde 1960-1970, en Argentina y Venezuela desde 1970-1980 y en Uruguay, Guatemala, Nicaragua, El Salvador y México entre 1980 y 1990. En otros seis el ritmo de crecimiento del IPT se desaceleró: en Costa Rica desde 1960-1970 y en Brasil, Chile, Colombia, Perú y Paraguay desde 1970-1980.

Tabla 2

#### *Primacia urbana en América Latina*

|           |                      | 1950          | 1960          | 1970          | 1980            | 1990            |
|-----------|----------------------|---------------|---------------|---------------|-----------------|-----------------|
| Argentina | Buenos Aires<br>País | 5202<br>17177 | 7060<br>20614 | 8764<br>24019 | 10191<br>28369  | 11217<br>32198  |
| IPT       |                      | 0,30284683    | 0,342485689   | 0,364877805   | 0,359230146     | 0,348375676     |
| CIC       |                      |               | 0,003963886   | 0,002239212   | -0,000564766    | -0,001085447    |
| Bolivia   | La Paz<br>País       | 321<br>3019   | 429<br>3670   | 572<br>4461   | 736<br>5221     | 1151<br>7397    |
| IPT       |                      | 0,106326598   | 0,116893733   | 0,128222372   | 0,140969163     | 0,155603623     |
| CIC       |                      |               | 0,001056713   | 0,001132864   | 0,001274679     | 0,001463446     |
| Brasil    | Sao Pablo<br>País    | 2410<br>54594 | 4126<br>72223 | 8084<br>95747 | 12404<br>121146 | 14921<br>143682 |
| IPT       |                      | 0,044144045   | 0,057128616   | 0,084430844   | 0,102388853     | 0,103847385     |
| CIC       |                      |               | 0,001298457   | 0,002730223   | 0,001795801     | 0,000145853     |
| Chile     | Santiago<br>País     | 1483<br>6064  | 2310<br>7662  | 3175<br>9383  | 3961<br>11116   | 4945<br>13173   |
| IPT       |                      | 0,244558047   | 0,301487862   | 0,338377918   | 0,356333213     | 0,375389053     |
| CIC       |                      |               | 0,005692981   | 0,003689006   | 0,00179553      | 0,001905584     |
| Colombia  | Bogotá<br>País       | 664<br>11529  | 1358<br>15909 | 2610<br>21940 | 3843<br>27165   | 5057<br>32121   |
| IPT       |                      | 0,057593894   | 0,085360488   | 0,118960802   | 0,141468802     | 0,157435945     |
| CIC       |                      |               | 0,002776659   | 0,003360031   | 0,0022508       | 0,001596714     |

Tabla 2 (continuación)

|               |                 | 1950        | 1960        | 1970         | 1980         | 1990         |
|---------------|-----------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|
| Ecuador       | Guayaquil       | 276         | 493         | 755          | 1209         | 1591         |
|               | Pais            | 3341        | 4468        | 6020         | 8144         | 9648         |
| IPT           |                 | 0,082609997 | 0,110340197 | 0,125415282  | 0,148452849  | 0,164904643  |
| CIC           |                 |             | 0,00277302  | 0,001507509  | 0,002303757  | 0,001645179  |
| Perú          | Lima            | 1087        | 1833        | 3063         | 4601         | 6415         |
|               | Pais            | 7923        | 10113       | 13138        | 17235        | 22332        |
| IPT           |                 | 0,137195507 | 0,181251854 | 0,233140508  | 0,266956774  | 0,287255956  |
| CIC           |                 |             | 0,004405635 | 0,005188865  | 0,003381627  | 0,002029918  |
| Paraguay      | Asunción        | 301         | 399         | 599          | 882          | 1225         |
|               | Pais            | 1377        | 1735        | 2328         | 3150         | 4288         |
| IPT           |                 | 0,21859114  | 0,229971182 | 0,257302405  | 0,28         | 0,28568097   |
| CIC           |                 |             | 0,001138004 | 0,002733122  | 0,002269759  | 0,000568097  |
| Uruguay       | Montevideo      | 919         | 1191        | 1326         | 1415         | 1542         |
|               | Pais            | 2120        | 2511        | 2744         | 2819         | 3123         |
| IPT           |                 | 0,433490566 | 0,474313023 | 0,483236152  | 0,501951046  | 0,493756004  |
| CIC           |                 |             | 0,004082246 | 0,000892313  | 0,001871489  | -0,000819504 |
| Venezuela     | Caracas         | 814         | 1452        | 2356         | 3112         | 3306         |
|               | Pais            | 5265        | 7564        | 10821        | 14997        | 18105        |
| IPT           |                 | 0,154605888 | 0,191961925 | 0,217724794  | 0,207508168  | 0,182601491  |
| CIC           |                 |             | 0,003735604 | 0,002576287  | -0,001021663 | -0,002490668 |
| Costa Rica    | San José        | 310         | 486         | 723          | 1019         | 1330         |
|               | Pais            | 801         | 1210        | 1704         | 2308         | 2959         |
| IPT           |                 | 0,38701623  | 0,401652893 | 0,424295775  | 0,441507799  | 0,449476174  |
| CIC           |                 |             | 0,001463666 | 0,002264288  | 0,001721202  | 0,000796838  |
| Cuba          | La Habana       | 1121        | 1453        | 1802         | 1949         | 2147         |
|               | Pais            | 5492        | 6831        | 8569         | 9597         | 10568        |
| IPT           |                 | 0,204115076 | 0,212706778 | 0,210292916  | 0,203084297  | 0,203160484  |
| CIC           |                 |             | 0,00085917  | -0,000241386 | -0,000720862 | 7,61873E-06  |
| R. Dominicana | Santo Domingo   | 199         | 387         | 735          | 1299         | 2091         |
|               | Pais            | 2318        | 3169        | 4338         | 5619         | 7170         |
| IPT           |                 | 0,085849871 | 0,122120543 | 0,169432918  | 0,231179925  | 0,291631799  |
| CIC           |                 |             | 0,003627067 | 0,004731238  | 0,006174701  | 0,006045187  |
| Guatemala     | C. Guatemala    | 383         | 680         | 1013         | 1338         | 1829         |
|               | Pais            | 3024        | 3982        | 5280         | 6726         | 9196         |
| IPT           |                 | 0,126653439 | 0,170768458 | 0,191856061  | 0,198929527  | 0,198890822  |
| CIC           |                 |             | 0,004411502 | 0,00210876   | 0,000707347  | -3,87051E-06 |
| Honduras      | Tegucigalpa     | 76          | 135         | 246          | 414          | 662          |
|               | Pais            | 1430        | 1944        | 2669         | 3686         | 5105         |
| IPT           |                 | 0,053146853 | 0,069444444 | 0,092169352  | 0,112316875  | 0,129676787  |
| CIC           |                 |             | 0,001629759 | 0,002272491  | 0,002014752  | 0,001735991  |
| Haiti         | Puerto Príncipe | 153         | 276         | 497          | 744          | 1087         |
|               | Pais            | 3097        | 3741        | 4518         | 5428         | 6486         |
| IPT           |                 | 0,049402648 | 0,073777065 | 0,110004427  | 0,13706706   | 0,167591736  |
| CIC           |                 |             | 0,002437442 | 0,003622736  | 0,002706263  | 0,003052468  |
| Jamaica       | Kingston        | 275         | 391         | 518          | 656          | 721          |
|               | Pais            | 1379        | 1610        | 1848         | 2129         | 2346         |
| IPT           |                 | 0,199419869 | 0,242857143 | 0,28030303   | 0,308125881  | 0,307331628  |
| CIC           |                 |             | 0,004343727 | 0,003744589  | 0,002782285  | -7,94252E-05 |

Tabla 2 (continuación)

|             |                      | 1950                         | 1960                                       | 1970   | 1980   | 1990  |
|-------------|----------------------|------------------------------|--|--|--|---|
| Nicaragua   | Managua<br>País      | 109<br>1057<br>0,103122044   | 199<br>1425<br>0,139649123<br>0,003652708  | 419<br>2058<br>0,203595724<br>0,00639466     | 622<br>2747<br>0,226428831<br>0,002283311    | 730<br>3888<br>0,187757202<br>-0,003867163    |
| Panamá      | Panamá<br>País       | 136<br>812<br>0,167487685    | 309<br>1085<br>0,284792627<br>0,011730494  | 471<br>1480<br>0,318243243<br>0,003345062    | 666<br>1918<br>0,347236705<br>0,002899346    | 847<br>2418<br>0,350289495<br>0,000305279     |
| Puerto Rico | San Juan<br>País     | 651<br>2211<br>0,294436906   | 821<br>2350<br>0,349361702<br>0,00549248   | 1106<br>2712<br>0,407817109<br>0,005845541   | 1292<br>3197<br>0,404128871<br>-0,000368824  | 1431<br>3522<br>0,406303237<br>0,000217437    |
| El Salvador | San Salvador<br>País | 225<br>1938<br>0,116099071   | 352<br>2570<br>0,136964981<br>0,002086591  | 562<br>3581<br>0,156939402<br>0,001997442    | 746<br>4558<br>0,163668276<br>0,000672887    | 969<br>6175<br>0,156923077<br>-0,00067452     |
| México      | C. de México<br>País | 3741<br>26849<br>0,139334798 | 5976<br>36355<br>0,16437904<br>0,002504424 | 10201<br>52035<br>0,196041126<br>0,003166209 | 15424<br>70631<br>0,218374368<br>0,002233324 | 16882<br>86172<br>0,195910505<br>-0,002246386 |

Estas transformaciones en la tendencia primacial se acompañaron, en algunos casos, de modificaciones en el peso económico de la ciudad mayor. La participación de Ciudad de México en el PIB nacional disminuyó entre 1960 y 1985 al pasar del 37,5% al 33,5%. Entre 1970 y 1988 se observa una evolución semejante en Santiago de Chile, donde esta misma participación desciende del 49,2% al 41,5%. La misma tendencia es más reciente en Colombia, donde la participación bogotana en el PIB nacional pasó del 22% en 1984 al 20% en 1989. En otros países, la distribución espacial de la industria muestra tendencias desconcentrativas. El peso de San Pablo en la producción industrial brasileña disminuyó entre 1960 y 1990 al pasar del 44% al 30%; el empleo manufacturero de Ciudad de México era el 46% del total nacional en 1970 y cayó al 37% en 1985; la participación de la región central de Venezuela en el valor agregado industrial disminuyó entre 1980 y 1992 del 62% al 40%.

Estas tendencias parecen haberse modificado a lo largo de la década de 1990 aunque, lamentablemente, no existe información comparativa consolidada que permita observar esta transformación. Con la recuperación económica de la primera mitad de la década, muchas de las grandes ciudades retomaron el liderazgo económico y aumentaron nuevamente su participación en la generación de riqueza. El cambio no fue tan claro ni unívoco a nivel de la población, en donde muchas de ellas preservaron sus tendencias al retroceso relativo mientras otras mostraron una tendencia opuesta.

La dispersión de fuentes de información y la carencia de mayor cantidad de investigaciones comparativas internacionales hace difícil la elaboración de una

explicación global de estas tendencias. Sin embargo, propondremos una serie de consideraciones explicativas de estos cambios, útiles también para evaluar si se trata de comportamientos duraderos o pasajeros.

### **La conjugación de fuerzas internas y externas en la transformación económica latinoamericana**

El agotamiento de la industrialización sustitutiva desde finales de los años '60 determina el sentido de las transformaciones económicas latinoamericanas desde 1970 hasta hoy.

Estas transformaciones han sido el resultado de una serie de búsquedas sistemáticas que sin embargo se han producido en un contexto macroeconómico internacional cambiante e impredecible, produciendo los resultados más diversos e incluso inesperados. Por consiguiente, el cambio económico latinoamericano de los últimos 25 años es el resultado de la conjugación de factores internos y externos.

En lo interno, las transformaciones económicas estuvieron determinadas, desde finales de los años '60, por el agotamiento de la industrialización sustitutiva. Este agotamiento llevó a modificaciones importantes en la orientación de la política económica de los países del área. Por un lado, cada país consideró indispensable modificar las características de su inserción económica internacional, diversificando y ampliando la canasta de exportaciones para estabilizar así la oferta disponible de divisas extranjeras, necesarias para la importación de medios de producción. Por el otro, cada país diseñó procedimientos específicos para garantizar la prolongación de la industrialización sustitutiva: los más grandes siguieron centrando su esfuerzo en la expansión del mercado interno, mientras que los medios y pequeños intentaron constituir áreas de mercado mayores a través de iniciativas de integración económica regional.

Los propósitos de apertura exportadora e integración regional se han enfrentado a gran cantidad de vicisitudes y obstáculos. Durante los años '70 la abundancia de capital externo y el aumento de los precios internacionales de las materias primas impulsaron un crecimiento económico rápido y sostenido. Las monedas latinoamericanas tendieron así a revaluarse, y la base exportadora no logró ampliarse ni diversificarse como se esperaba.

Adicionalmente, la inestabilidad económica de los países desarrollados los condujo ocasionalmente a implantar medidas proteccionistas que también lesionaron el dinamismo y la diversidad de las exportaciones latinoamericanas. Paradójicamente, en muchos países la superabundancia de capital externo le dio un segundo aliento a la industrialización sustitutiva, y grandes proyectos industriales o de inversión en infraestructura económica fueron emprendidos durante este período.

Durante los años '80, la crisis de la deuda externa, la devaluación monetaria abrupta, el creciente déficit público y la hiperinflación determinaron el comportamiento macroeconómico del subcontinente. Gracias a las políticas de ajuste y a la severa contracción de las importaciones, la balanza comercial recobró saldos positivos aún a pesar del estancamiento en los precios internacionales de las exportaciones. El desempleo, la pobreza, el analfabetismo y las enfermedades endémicas ya desaparecidas retornaron como resultado de la crítica situación económica. La rudeza de las condiciones internacionales dio fin al paréntesis abierto en los '70 y puso nuevamente al descubierto algo ya evidente desde finales de los '60: el agotamiento de la industrialización sustitutiva.

Al término de los años '80 y comienzos de los '90, la estabilización macroeconómica, las reformas institucionales, y principalmente las políticas de privatización, dieron lugar a una nueva oleada de financiamiento externo, a la reevaluación de las monedas latinoamericanas y a una recuperación del ritmo de crecimiento económico. Los saldos comerciales se tornaron nuevamente negativos, y el crecimiento se financió gracias a la llegada de capitales internacionales en inversiones de largo plazo y en colocaciones especulativas de corto plazo.

Tres grandes ciclos han señalado las condiciones generales del crecimiento económico en América Latina. Sin embargo, en medio de estas transformaciones y condiciones turbulentas, los países latinoamericanos se han mantenido en su empeño por abrir más sus economías e integrarse con países vecinos. Para entender el impacto socioespacial de estas transformaciones es particularmente útil distinguir estas dos dinámicas de cambio: la estructural y la coyuntural.

### **Las transformaciones económicas estructurales**

En general, las exportaciones tendieron a sustituir al mercado interno como motor de expansión del crecimiento económico. Aunque al principio del período los países del subcontinente apenas pretendían reforzar la industrialización sustitutiva, la fuerza de los hechos y de la ideología económica dominante<sup>5</sup> modificó completamente las prioridades y las funciones de la política económica: el mercado internacional se percibe actualmente como la única salida al estancamiento económico latinoamericano<sup>6</sup>.

Esta búsqueda, como se señaló más arriba, se ha producido en un ambiente turbulento. Por esta razón, las transformaciones estructurales de las economías latinoamericanas no son un resultado coherente, sino más bien el producto de la combinación de varias estrategias<sup>7</sup>, algunas de ellas aparentemente contradictorias con las doctrinas dominantes.

La política de industrialización sustitutiva no ha desaparecido y, en algunos casos, continúa jugando un rol determinante. Su desarrollo no ha sido continuo sino intermitente. Los momentos privilegiados fueron los años '70 y, posterior-

mente, la primera mitad de los '90. Parte de las inversiones realizadas durante los años '70 pretendían sustituir importaciones, particularmente en las áreas de la siderurgia, la petroquímica y la producción de energía. Posteriormente, a comienzos de los '90, se renovaron las iniciativas de integración económica regional y se hizo posible la realización de proyectos industriales de talla superior, consiguiendo una gestión multinacional de la producción de las empresas con plantas en diferentes países.

En otros países se ha dado un debilitamiento más sistemático y persistente del recurso a la industrialización sustitutiva como herramienta de política. Sin embargo, y paradójicamente, el impacto espacial de estas situaciones contrapuestas ha sido muy semejante: en el conjunto de estos países se ha producido una tendencia a la desconcentración espacial de la industria. En donde se abandonaron tempranamente las políticas sustitutivas, se provocó una tendencia a la desindustrialización y se perjudicaron principalmente las grandes ciudades, como es el caso de los países del Cono Sur y de algunos de América Central. En los países que mantuvieron las políticas sustitutivas, tales como Brasil, Venezuela o Colombia, la industria pesada (principalmente la siderurgia y la petroquímica) se desarrolló en regiones periféricas, contribuyendo a desconcentrar espacialmente la industria.

La política de promoción de exportaciones se desarrolló en el curso de los años '60 y principios de los '70. A través del manejo de la tasa de cambio y de los subsidios a las exportaciones se quiso promover el desarrollo de exportaciones no tradicionales, diversificar los productos vendidos en el extranjero, estabilizar la oferta de divisas y disminuir la vulnerabilidad internacional de los países. Las manufacturas y los productos agroindustriales han engrosado y diversificado la canasta exportadora latinoamericana.

Sin embargo, la diversidad de las circunstancias es mayor y más difícil aún establecer un patrón espacial dominante.

Una nueva oleada de exportaciones primarias se desarrolló durante los años '70 y '80 como respuesta al incremento en los precios internacionales de estos bienes y a la crisis de energéticos. Las regiones menos desarrolladas, con tradición agrícola o poseedoras de yacimientos mineros, se beneficiaron de estas nuevas tendencias: el petróleo, el níquel y la tradicional y ya casi totalmente desaparecida economía de plantación (banano, por ejemplo). No obstante, es importante señalar que algunas de estas exportaciones generan grandes rentas económicas tradicionalmente consumidas e invertidas en las grandes ciudades. Por esta razón, el impacto espacial de esta bonanza de exportaciones primarias tiene efectos relativamente contradictorios, dependiendo de las condiciones específicas de cada renglón exportador.

Finalmente, una estrategia más ambiciosa apareció a finales de los años '80: la substitución de exportaciones, que pretende aumentar el peso del comercio

exterior a través de su liberalización. Se busca promover la reconversión del aparato productivo doméstico como resultado de la más abierta competencia internacional, mejorar la productividad y transformar la estructura de las exportaciones que debería adaptarse mejor a las ventajas “naturales” de los países comprometidos en estas reformas. De acuerdo con la formulación de la política, la eficacia económica debería incrementarse, y el rol de las exportaciones como impulsor del crecimiento debería consolidarse.

Chile constituye el caso más representativo y paradigmático de esta estrategia donde el impacto espacial se explica por la desaparición de una parte de la industria tradicional, localizada en Santiago, y por el crecimiento de exportaciones ligadas a la explotación de recursos naturales: bosques, frutas y minerales. En el Caribe y América Central esta política también ha jugado un rol importante, aún si su influencia es mucho más reciente. En todo caso, el tipo de actividades difiere sensiblemente de las chilenas, aunque el impacto socioespacial sea semejante: son exportaciones de servicios, turísticos y laborales, con tendencia a localizarse en zonas periféricas.

Desde el punto de vista ideológico y de gestión macroeconómica, estas cuatro estrategias no son necesariamente compatibles. La aparición de alguna de ellas conlleva generalmente la desaparición de las otras. Sin embargo, a nivel de la estructura del aparato económico, cada época va dejando su marca, la cual permanece y coexiste con las demás. Adicionalmente, cada país ha aplicado estas políticas con intensidades muy variables y en épocas muy diferentes, determinando así una gran variabilidad en sus impactos.

La conclusión de este análisis es semejante a la del proceso de mundialización: las tendencias de cambio han sido universales, pero la articulación de los procesos globales a las condiciones internas da lugar a resultados muy diferentes<sup>8</sup>. Sin duda alguna, la economía latinoamericana es hoy mucho más abierta al comercio internacional que hace veinte años, pero el grado y tipo de apertura y el “éxito” de este tipo de inserción sigue siendo muy heterogéneo. A pesar de la diversidad de situaciones y de la heterogénea combinación de las estrategias, han aparecido tendencias hacia la desconcentración espacial de la actividad económica que estarían contribuyendo a explicar la desaceleración o el retroceso de la primacía urbana en América Latina.

### **Ciclo macroeconómico y ciclos socioespaciales**

Las transformaciones estructurales se han producido en un ambiente turbulento y cambiante. En estas condiciones es difícil interpretar los cambios de tendencia de fenómenos como la primacía. Por lo tanto, puede ser de gran utilidad discernir las características del ciclo socioespacial de corto y largo plazo para emitir un juicio más sólido acerca de la durabilidad de las tendencias constatadas.

El ciclo económico latinoamericano en la era de la mundialización posee dos características fundamentales, presentes hasta comienzos de los años '90: la alta intensidad de los cambios y la simetría (anacronía) con respecto al ciclo de los países desarrollados, especialmente al de Estados Unidos.

La intensidad de las variaciones macroeconómicas latinoamericanas es impresionante: alternancia de ciclos de gran abundancia y de extrema penuria de capitales externos, fases de marcadas revaluaciones y devaluaciones monetarias internacionales, períodos hiperinflacionarios y de inflación moderada, expansión y contracción acelerada de las exportaciones, y fuertes variaciones en las tasas de inversión y de ahorro.

La articulación del ciclo económico latinoamericano al de los países desarrollados se conforma en dos niveles: comercial y financiero. En lo comercial, la temporalidad de los dos ciclos es semejante, sincrónica. En contraste, a nivel financiero, la evolución latinoamericana es simétrica, anacrónica, con respecto a la del mundo desarrollado.

El crecimiento de los países desarrollados incrementa la demanda y los precios de las exportaciones latinoamericanas. Estos incrementos dinamizan la economía subcontinental y, en conjunto, tienden a sincronizar las evoluciones económicas del Norte y del Sur. Contrariamente a lo anterior, el crecimiento económico del Norte desencadena fuerzas de sentido opuesto en el plano financiero: tiende a incrementar las tasas de interés y, en el contexto de una economía estadounidense altamente endeudada (principios de los '90), conduce a una escasez en la disponibilidad de fondos de financiamiento. En estas condiciones, el servicio de la deuda externa aumenta y la obtención de fondos frescos se convierte en una tarea más difícil y costosa. El desaceleramiento de la economía norteamericana afloja las tasas de interés, y por consiguiente disminuye el peso del servicio de la deuda externa latinoamericana y mejora la rentabilidad de las colocaciones financieras en las plazas de este subcontinente.

La tendencia al debilitamiento de la primacía se estaría desarrollando a través de una alternancia de cortos ciclos concentrativos y desconcentrativos, determinada por la manera a través de la cual cada uno de los grandes segmentos económicos, comercial y financiero, se articula al ciclo económico mundial. El segmento financiero tiende a ser contracíclico y concentrativo, mientras que el comercial sería procíclico y desconcentrativo. La actividad financiera, comercial (importaciones), inmobiliaria y de servicios se beneficia de la abundancia de recursos financieros internacionales. Las grandes ciudades y las regiones más desarrolladas, como intermediarias privilegiadas en la canalización y consumo de estos recursos, serían las principales beneficiarias de la mayor abundancia de capital internacional. Las actividades de exportación, mucho más variables en su composición y en su estructura regional, se benefician del crecimiento de las economías capitalistas centrales y tienden a favorecer a las regiones de menor desarrollo relativo.

Una de las grandes dificultades de la economía espacial y de la geografía económica radica en la carencia de criterios para determinar si un cambio coyuntural ha de tener o no un impacto sobre la estructura socioespacial. Desde este punto de vista, si las sugerencias planteadas en este numeral fuesen elaboradas y desarrolladas, se podría contar con criterios para prever la profundidad del impacto socioespacial de una modificación en el entorno económico. Para avanzar en este sentido no hay más remedio que realizar investigaciones en profundidad para cada caso nacional y determinar la estructura económica espacial de las exportaciones, según grado de elaboración y mercado de destino, y de las actividades terciarias superiores, teniendo en cuenta el equilibrio existente entre la inserción comercial y financiera de cada economía nacional.

### **Las particularidades del espacio nacional y las redes urbanas: pistas adicionales para comprender las relaciones entre cambio económico y socioespacial**

De acuerdo con los planteamientos de Cuervo y González (1997: cap. IV), para comprender las interrelaciones entre cambio económico y socioespacial es indispensable reconocer la autonomía relativa de la segunda de estas dimensiones e identificar su propia lógica de transformación. Este artículo avanza propuestas, hipótesis de trabajo, con fundamento en la experiencia histórica de algunos países latinoamericanos durante este período, pero aún insuficientemente contrastadas como para otorgarles el carácter de afirmaciones sólidas. Los ejes, las coordenadas de cambio socioespacial a considerar, son las siguientes: la dimensión geográfica y económica del espacio nacional, la madurez (en sentido de grado de concentración urbana y del tamaño de la ciudad mayor) del proceso de urbanización y, finalmente, la estructura de las temporalidades de los factores de cambio en la distribución espacial de la actividad económica y de la población.

La talla geográfica y económica del espacio nacional juega un papel muy importante, pero también ambivalente, en la comprensión de las relaciones entre los cambios económicos y las transformaciones espaciales. La apertura económica de un país y su tamaño se relacionan inversamente: los países más pequeños son más vulnerables que los grandes<sup>9</sup> a las transformaciones internacionales. Desde este punto de vista, el impacto espacial del cambio económico es más directo, más inmediato y más fuerte en los países de menor tamaño. No obstante, la pequeña dimensión de un país también puede neutralizar el impacto geográfico en la medida en que la influencia espacial de la ciudad mayor puede alcanzar la totalidad del espacio nacional y limitar las posibilidades de desarrollo de las otras zonas del país: en este caso, el cambio espacial afecta a las regiones periféricas sin conllevar transformaciones a nivel de la estructura de la centralidad nacional.

Si se quiere comprender el impacto socioespacial de las transformaciones económicas, estas consideraciones nos llevan a una primera gran distinción al interior de los países latinoamericanos: América del Sur y México, por una parte, y América Central y el Caribe, por la otra, donde el tamaño promedio de los países es claramente diferente.

La madurez del proceso de urbanización es otro de los elementos clave. El proceso de concentración urbana es el resultado de un ciclo de largo plazo: la importancia económica y demográfica de la ciudad principal varía en un sentido cíclico, como ya se ha expuesto. Por lo tanto, en los países con una larga tradición de crecimiento urbano, los cambios económicos son más susceptibles de impulsar profundas transformaciones en la evolución de la primacía urbana. La talla de la ciudad mayor también debe ser considerada. En ciertas ciudades las economías de aglomeración son claramente inferiores a las deseconomías, y los cambios en el contexto socioeconómico serán más susceptibles de generar transformaciones socioespaciales de alguna importancia.

Estas observaciones conducen a otro tipo de diferenciaciones al interior de América Latina, entre los países de urbanización moderna precoz (especialmente el Cono Sur y México), los de urbanización intermedia (Brasil y Colombia), y los de urbanización tardía (América Central y el Caribe). Igualmente, cabe distinguir entre las redes urbanas con ciudades gigantes (Buenos Aires, México, San Pablo) y el resto del subcontinente.

La temporalidad de los cambios en la distribución espacial de la actividad económica y demográfica es muy diferente y no necesariamente convergente. La productividad de las actividades económicas explica en parte estas diferencias. Las actividades con alta productividad pueden modificar considerablemente la geografía económica de un país sin transformar la distribución espacial de la población: éste es el caso de la gran industria y de las explotaciones mineras. Es de esperar, entonces, que en los países en donde este tipo de actividades ha tenido una alta participación, el impacto de corto plazo sea más visible que el de largo plazo, y que las transformaciones sean más vulnerables a los cambios en el entorno económico externo y más fácilmente reversibles. Las actividades económicas de enclave, aunque producen un impacto inicial muy fuerte y a veces desproporcionado, no consiguen desencadenar procesos estables de crecimiento económico y demográfico regional.

Otras actividades menos productivas, como la agricultura campesina, tienen una más fuerte influencia en la distribución espacial de la población que de la producción. En este caso, el impacto de corto plazo es menos visible que el de largo plazo y las transformaciones socioespaciales tenderán a ser más estables y duraderas. Estas son actividades mejor integradas al territorio, tienen impactos menos fuertes en el corto plazo, pero tienden a inducir, a largo plazo, efectos más duraderos y profundos.

## **Mundialización, cambio económico y transformación de las redes urbanas de América Latina: una hipótesis**

Las consideraciones propuestas en esta sección tienen un carácter preliminar. Son claves de lectura que hacen posible la comprensión simultánea y articulada de los casos particulares y las tendencias más generales. En efecto, en cada nivel de análisis (mundial, continental, nacional) es posible identificar las tendencias dominantes, las fuerzas principales, pero también es necesario distinguir la manera particular de articulación de cada subconjunto territorial con su nivel superior. De esta manera, sin renunciar a la comprensión del conjunto, es posible explicar las particularidades nacionales, regionales y locales. Adicionalmente, el tomar en consideración los factores propiamente socioespaciales proporciona criterios concretos para comprender la intervención precisa de estos factores en la explicación de los cambios. Finalmente, la diferenciación del análisis coyuntural (de los ciclos) y estructural debería permitir avanzar en la distinción entre los conceptos de recesión y crisis, proporcionando criterios para evaluar más acertadamente el impacto de las modificaciones en curso. Esta distinción ayudará a una mejor comprensión de los mecanismos “automáticos” de absorción del ciclo, lo mismo que a afinar y desarrollar los conceptos existentes. Será así posible superar la simple, aunque siempre válida, oposición entre centro y periferia, para interrogarse acerca de la dinámica de los procesos, su evolución, su variabilidad y sus determinantes.

### **Conclusiones**

Este artículo permitió desarrollar y precisar algunas de las propuestas teóricas más importantes planteadas en la primera y segunda parte de Cuervo y González (1997). En este artículo se hizo la introducción explícita del análisis espacial, a través del concepto de primacía, y se consiguió un primer avance en la comprensión de las interrelaciones entre dinámica económica y socioespacial. Este análisis se realizó en el contexto del espacio nacional, y gracias a ello se logró precisar otras propiedades fundamentales de este nivel de análisis, explicativas de su vigencia como escenario de despliegue de fenómenos de diverso orden y naturaleza.

El concepto de primacía se introdujo cuidadosamente, tanto desde el punto de vista de sus antecedentes y definiciones teóricas como desde la perspectiva de sus dimensiones empíricas: diacrónica y sincrónica. La primacía deja de ser vista en este trabajo como disfuncionalidad o anormalidad, y empieza a ser mirada como una dimensión particular y específica de un proceso más general y comprensivo, el de la concentración urbana. Nuestra propuesta no renuncia a la posibilidad de integrarle la dimensión normativa, a condición de hacerlo aportando evidencia empírica y claridad en la formulación de las relaciones teóricas.

Los beneficios de observar la concentración urbana a través de una de sus manifestaciones específicas no se hicieron esperar. La posibilidad de medir, de

dimensionar y de hacer un seguimiento histórico de la primacía es el fundamento para precisar cada uno de sus dos más importantes ejes de análisis: el diacrónico (histórico) y el sincrónico (espacial). Cada una de las funciones propuestas ayuda a comprender las características generales de la primacía y a precisar los elementos explicativos de la particularidad de cada caso. Tomando como base estas consideraciones será posible, en el futuro, hacer comparables los casos particulares, evitando sesgos y errores de interpretación en la explicación de sus diferencias y particularidades.

La distinción entre primacía y concentración también se reveló útil a la hora de comprender las interrelaciones entre dinámica económica y socioespacial. Aunque la primacía es sensible al ritmo de crecimiento económico (casos de Colombia y Japón), la concentración se mostró más permeable a las transformaciones económicas. Es indispensable continuar ahondando en esta distinción para precisar en el futuro las razones que la explican y le dan fundamento.

La identificación de los niveles de análisis espacial también se vio enriquecida. América Latina reveló sus peculiaridades socioespaciales a través de las particularidades de su función diacrónica de primacía. Aparecieron razones históricas, coyunturales y socioespaciales para establecer subregiones: el Cono Sur, la América andina, América Central y Brasil. Se hicieron explícitos factores que dan sentido al espacio nacional como nivel de análisis y escenario de despliegue de procesos específicos. La velocidad de la urbanización, el desenvolvimiento de los procesos demográficos, la madurez y estructura del sistema de ciudades, y el tamaño del país, se evidenciaron como aspectos cuya resolución tiende a darse en el espacio nacional. Por lo tanto, a la importancia de la moneda, de las políticas social y regional, se agregan estas consideraciones para dotar de sentido y mostrar la imposibilidad de pasar por alto los espacios continental, subregional y nacional en la comprensión de los fenómenos socioespaciales más importantes.

Las evidencias de debilitamiento primacial en América Latina son bastante sugestivas: hay una amplia participación de países con descensos absolutos, y otro importante grupo de naciones con un desaceleramiento prolongado (dos a tres décadas) del crecimiento primacial. Los casos en donde la primacía se mantiene o acelera son, en este contexto, realmente excepcionales.

Las explicaciones de este proceso y la posibilidad de establecer su durabilidad son aún exploratorias y fragmentarias, pues no existe la evidencia empírica suficiente para conseguir una contrastación de las hipótesis planteadas. La reflexión presentada es todavía una colección de claves de lectura para clasificar, comprender e interpretar acertadamente los procesos nacionales específicos. Aunque esta tarea está aún por hacerse, la evidencia fragmentaria e incompleta disponible permite avanzar algunas conclusiones provisionales.

El sentido socioespacial de las transformaciones económicas coincide para generar condiciones de debilitamiento de la primacía. No obstante, esta homoge-

neidad es sólo aparente, pues en cada caso particular las razones explicativas de este comportamiento son de naturaleza muy diferente. La desindustrialización juega un papel fundamental en algunos casos (Cono Sur y Perú), en otros lo juega la continuidad de la industrialización acompañada de la aparición de sectores manufactureros previamente inexistentes (como la industria básica en Brasil, Venezuela, Colombia), mientras que en algunos es el impacto de la apertura comercial el que desempeña el papel explicativo esencial (América Central y México). El peso de los factores socioespaciales también es diverso, pero parece coincidir igualmente para explicar el debilitamiento primacial. En algunos países, la madurez del sistema urbano (Cono Sur) y la dimensión de la primera ciudad (Cono Sur, México y Brasil) empujan esta tendencia de cambio. En otros, a pesar de la relativa juventud del proceso de industrialización (América Central), su mayor vulnerabilidad y permeabilidad a las influencias externas juega el papel de inducción de tendencias desconcentrativas espaciales.

## **Bibliografía**

- Auerbach, F. (1913) *Das Gesetz der Bevölkerungskonzentration* (Petermans: Mitteilungen), N° 1, pp. 74-76.
- Bulmer-Thomas, Victor, 1994 *The Economic History of Latin America since Independence* (Cambridge: Cambridge Latin American Studies, Cambridge University Press).
- Castells, Manuel 1970 *Imperialismo y urbanización en América Latina* (Barcelona: Editorial Gustavo Gili S.A).
- Cuervo, Luis Mauricio 1990 *La primauté urbaine en Amérique Latine. Une étude historique-comparative* (París: Instituto de Urbanismo, Universidad de Paris XII) Tesis de doctorado.
- Cuervo, Luis Mauricio 1994 *Cambio económico y primacía urbana en América Latina* (Bogotá: Cider, Universidad de los Andes) Cuadernos Ocasionales N° 8.
- Cuervo, Luis Mauricio 1996 *Economic Development and Urban Primacy in Japan* (Tokio: Institute of Developing Economies).
- Cuervo, Luis Mauricio y Josefina Gonzalez 1997 *Industria y ciudades en la era de la municipalización. Un enfoque socioespacial* (Bogotá: CIDER-Colciencias-Tercer Mundo Editores).
- De Cola, L. 1984 "Statistical Determinants of the Population of a Nation's Largest City", en *Economic Development and Cultural Change*, Chicago, Vol. 33, N° 1, Octubre, pp.71-98.
- De Vries, Jean 1987 *La urbanización de Europa 1500-1800* (Barcelona: Editorial Crítica).
- Jaramillo, Samuel y Luis Mauricio Cuervo 1987 *La configuración del espacio regional en Colombia. Tres ensayos* (Bogotá: Universidad de los Andes) Serie Estudios CEDE N° 1.
- Jefferson, M. 1939 "The Law of Primate City", en *Geographical Review*, The American Geographical Society, pp. 226-232.
- Linsky, A. S. 1965 "Some Generalizations Concerning Primate Cities", en *Annals of the Association of the American Geographers*, 55, pp. 506-513.
- Mehta, S. K. 1964 "Some Demographic and Economic Correlates of Primate Cities: A Case for Revaluation", en *Demography*, Washington, Vol. 1, N° 1, pp. 136-147.
- Moriconi-Ebrard, François 1992 *Géopolis* (París: Anthropos) Collection Villes.
- Portes, A. 1989 "Latin American Urbanization during the Crisis", en *Latin American Research Review*, Chapel Hill, N.C., Vol. 24, N° 3, pp. 7-44.

Singer, Paul 1979 *Economía política de la urbanización* (Buenos Aires: Siglo XXI Editores).

Wheaton, W y H. Shishido 1980 “Urban Concentration, Agglomeration Economies and the Level of Development”, en *Economic Development and Cultural Change*, Chicago, Vol. 30, Octubre.

Yazaki, Takeo 1968 *Social Change and the City in Japan. From earliest times through the Industrial Revolution* (Tokio: Japan Publications Inc).

Zipf, G. K. 1941 *National Unity and Disunity* (Indiana: Bloomington Principia Press).

## **Notas**

1 Medida a través del cálculo de  $q$ , la pendiente de la función de rango-tamaño, para cada país y cada período de tiempo.

2 Índice de Cuatro Ciudades.

3 CIC: Coeficiente de Intensidad Cronológica =  $(IPT_i - IPT_j) / i - j$ , donde:  $IPT_i$  es el valor de IPT para el año  $i$ , siendo  $i$  el final de un período de crecimiento de la primacía urbana, e  $IPT_j$ , valor del IPT para el año  $j$ , siendo  $j$  el año de iniciación de un período de crecimiento de la primacía urbana.

4 Calculado por esta investigación con base en las informaciones ofrecidas por François Moriconi-Ebrard (1992).

5 Con el apoyo de las instituciones multilaterales Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Banco Interamericano de Desarrollo.

6 Sin embargo no hay que simplificar excesivamente, pues el debate teórico y de política económica ha sido muy animado y opone dos escuelas principalmente, la neoliberal y la neoestructuralista.

7 Sugeridas por Bulmer-Thomas (1994).

8 Solamente el desarrollo de investigaciones comparativas a nivel latinoamericano, coordinadas desde la formulación de las hipótesis hasta la metodología empleada, permitiría superar la imprecisión de estas conclusiones y obtener resultados más exactos.

9 Nótese que en la lista de países con decrecimiento de la primacía predominan los de menor tamaño geográfico (ver Tabla 2).

---

# Ciudades y redes telemáticas: centralidades y periferias en la sociedad informacional

Susana Finkelievich\*

## ¿Fin de la ciudad o nuevo protagonismo?

**L**a ciudad y las redes telemáticas: ¿fin de la ciudad o nuevo protagonismo? Este es el interrogante fundamental que originó la iniciativa de esta investigación conjunta entre un equipo brasileño (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional-Universidad Federal de Río de Janeiro) y otro argentino (INFOPOLIS, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires)<sup>1</sup>. Uno de los objetos fundamentales de nuestra reflexión es la “mutación” de las ciudades y metrópolis en el mundo contemporáneo y, particularmente, en América Latina, relacionada –en cuanto condición y resultado– con el avance de nuevas formas de comunicación basadas en el medio técnico-científico-informacional de las redes mundiales de computadoras.

“¿Importan todavía las ciudades?”, se preguntaba Saskia Sassen (1996). Muchos expertos urbanos y decisores del planeamiento urbano y regional aseveraban que la globalización y las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) señalaban el fin de la importancia económica de las ciudades. Esto no es una fantasía: de hecho, muchas ciudades han sufrido en diferentes grados la repercusión de la economía globalizada. No son pocos los centros urbanos que en el pasado bri-

---

\* Arquitecta, Master en Urbanismo (Institut D’urbanisme-Paris VIII), Doctora en Sociología Urbana (École des Hautes Études en Sciences Sociales, París). Miembro de la Carrera de Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Investigadora del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

llaron por su poder industrial y que hoy atraviesan una decadencia, tanto en el mundo más desarrollado como en los países considerados periféricos. En una era marcada por el “offshoring” de fábricas, la expansión de las redes mundiales de empresas, y las operaciones inmobiliarias que desplazaban poblaciones desde los centros urbanos hacia los suburbios, los observadores urbanos tenían varias razones para suponer que las ciudades se volverían obsoletas en el corto plazo.

Sassen observa que, desafiando estas predicciones, algunas ciudades han concentrado en sus territorios un importante poder económico y político. Según la teoría sassiana, tres factores de la economía actual explican por qué una red de 30 a 40 “ciudades globales” tiene más importancia que nunca. En primer lugar, la economía global no es simplemente un mercado, sino un sistema que necesita del trabajo de administración especializada que está concentrado en las ciudades. En segundo lugar, las privatizaciones y las desregulaciones han transferido ciertas funciones de los gobiernos nacionales, regionales y locales al sector privado, lo que hace que estas actividades se centralicen. Y por último, la digitalización significa que los sectores económicos dominantes necesitan acceder a una infraestructura de servicios que se encuentra precisamente en los centros financieros de las ciudades. En lugar de tornarse obsoletas, estas ciudades concentran funciones de mando, sirven como lugares de producción para las actividades financieras y para las industrias líderes del período llamado “post-industrial”, y proporcionan mercados en los que las empresas y los gobiernos pueden adquirir los instrumentos financieros y tecnológicos que necesitan.

Actualmente existe un intenso debate académico sobre estos procesos urbanos, al que deseamos alimentar desde este trabajo. Se discute sobre el rol de las ciudades como focos de producción de industrias de TIC, y de innovaciones tecnológicas, económicas y sociales. Una red mundial de ciudades como lugares estratégicos de la economía global (no sólo New York, Londres, Tokyo, París, Frankfurt, Zurich, Amsterdam, Los Angeles, Sydney y Hong Kong, sino también San Pablo, Buenos Aires, Bangkok, Taipei y Ciudad de México) crea una nueva geografía económica mundial, que atraviesa las fronteras nacionales y la tradicional división Norte-Sur de la economía industrial. Es inevitable, se puede suponer, que emerja una geografía política paralela, pero esto está aun por comprobarse. Las ciudades, recuerdan Castells (2000) y Sassen (1996), siempre han estado profundamente incrustadas en las economías regionales. Muchas aun lo están, pero las ciudades globales tienden a desconectarse de sus países. Esto choca con un principio fundamental de las teorías económicas tradicionales: que los sistemas urbanos promueven la integración regional y nacional.

En síntesis, las actuales coyunturas mundiales exigen una renovación en las reflexiones académicas y en la investigación urbana, fundamentalmente sobre las cuestiones siguientes:

- TIC y globalización. La digitalización ha reorganizado el espacio económico y social. Emerge una nueva geografía de actividades económicas, sociales,

políticas que fluctúa entre el territorio presencial y el ciberespacio, o bien coexiste simultáneamente en ambos territorios. Por lo tanto, necesitamos más y mejores investigaciones sobre los impactos de las TICs sobre las redes económicas y sociales urbanas.

- La distribución de la infraestructura electrónica y de telecomunicaciones, y las condiciones para su acceso, pueden acentuar o morigerar desequilibrios económicos urbanos y regionales. Se vuelve urgente comprender qué estrategias pueden asumir las ciudades con respecto al tendido de estas redes.

- Ciudades-medios innovadores, y su relación con las regiones circundantes y sus países de pertenencia. Aun si esta nueva geografía estuviese determinada por ciudades centrales y periféricas más que por países desarrollados y subdesarrollados, en la actualidad aun no existe paridad en cuanto a la redistribución del ingreso, tendido equilibrado de infraestructuras y servicios, rol del Estado, entre las ciudades desarrolladas en los países desarrollados y las ciudades desarrolladas en los países periféricos.

### **Las ciudades como medios innovadores**

En este trabajo, basado fuertemente en los conceptos de Castells, Hall y Sassen, se pretende avanzar en el debate y aportar nuevos conceptos. La hipótesis básica, la primera con la cual trabajamos, es que este cambio se caracteriza por la superación de las ciudades industriales en cuanto elemento estructurante dominante de la organización en diferentes escalas (niveles). Se identifican señales del surgimiento de una sociedad basada en formas inéditas de convivencia social que dejan de tener su base en las formas clásicas cotidianas (familia, vecindario y comunidad local), y que eventualmente abandonan sus anclajes territoriales para tejer redes sociales globales. Simultáneamente, se construye una nueva jerarquía urbana en la red mundial de ciudades. Esta ya ha sido estudiada intensivamente por Saskia Sassen<sup>2</sup> y por el mismo Castells, creando la clasificación de ciudades globales y ciudades nodales, de acuerdo a la importancia de los flujos financieros y políticos que concentran.

Pero también (y ésta es nuestra hipótesis fundamental) se pueden clasificar las ciudades en centrales y periféricas en el sistema urbano de la transición a la sociedad informacional, de acuerdo a su capacidad para convertirse en medios de innovación. Por lugar (o medio) innovador, Castells y Hall (1998) entienden “el sistema de estructuras sociales, institucionales, organizativas, económicas y territoriales que crean las condiciones para una generación continua de inergias y su inversión en un proceso de producción que se origina a partir de esta capacidad sinérgica, tanto para las unidades de producción que son parte de este medio innovador, como para el medio en su conjunto”. El desarrollo de estos tipos de medios es, a fines del milenio, no sólo un factor decisivo para el desarrollo económico local, sino también una cuestión de prestigio social y político. Las ciudades-

medios de innovación serían aquellas capaces de concentrar en forma interrelacionada elementos tales como:

- La producción local de bienes y servicios de alto valor agregado en tecnologías de la sociedad informacional. Esto se refiere naturalmente al *hardware* y al *software* (como ejemplificarían los casos de Seattle y Silicon Valley, en Estados Unidos, y de Bangalore, en la India), pero no en forma única ni exclusiva: también se refiere a la capacidad de las ciudades de atraer empresas innovadoras, en el sentido no de fabricar artículos electrónicos, sino de utilizar las TIC y sobre todo Internet como lugar y medio de organización en red. El ejemplo paradigmático sería Cisco Systems<sup>3</sup>.

- El consumo individual, y sobre todo colectivo, de bienes y servicios intensivos en TIC, es decir, el consumo de servicios urbanos que usen TIC para su mejor funcionamiento y administración: educación, salud pública, transportes, etc.; redes técnicas urbanas, como agua y saneamiento, administradas por medio de TIC; y, fundamentalmente, el gobierno electrónico de estas ciudades. Esto no se limita a abrir portales o sitios web con los datos del Estado para informar a los ciudadanos y facilitar los trámites internos; significa en este caso colocar al gobierno local en red, en Internet, para contribuir a producir una transformación en la cultura política e institucional, para que los ciudadanos puedan acceder a las informaciones que les interesan, y participar proactivamente en las decisiones que atañen a su calidad de vida y a sus derechos como ciudadanos.

- La emergencia de nuevas formas sociales que utilicen como soporte las tecnologías de información y comunicación. Nos referimos específicamente a las redes electrónicas ciudadanas, definidas por la Asociación Española de Redes Ciudadanas como sistemas de intervención, instrumentalización, articulación y promoción del desarrollo local en todas sus vertientes. Los distintos grupos y movimientos sociales tienen en las redes un medio de comunicación y de coordinación, un foro para hacer llegar sus ideas y propuestas a los ciudadanos y una herramienta para interactuar con grupos de intereses similares en otras partes del mundo.

Estas ciudades concentrarían las interacciones de capitales de riesgo, acciones estatales tendientes a convertirse en ciudades claves de la nueva economía, y creación de conocimiento de alta calidad en establecimientos universitarios y centros de excelencia de investigación y educación, además de nuevas formaciones sociales que usan TIC como soporte y espacio de organización de una ciudadanía innovadora.

El papel de las ciudades en la Era de la Información es ser medios productores de innovación y de riqueza, capaces de integrar la tecnología, la sociedad y la calidad de vida en un sistema interactivo, que produzca un círculo virtuoso de mejora, no sólo de la economía y de la tecnología, sino de la sociedad y de la cul-

tura. Las ciudades que lo logren ocuparían un lugar central en la nueva sociedad. Las que no puedan desarrollar medios sociales, económicos y tecnológicos innovadores permanecerían en los márgenes. De acuerdo a las capacidades y posibilidades de las ciudades para cumplir ese rol, se establecería un nuevo mapa de centralidades y periferias urbanas, diferente al trazado en la sociedad industrial. Estos medios de innovación estarían territorialmente concentrados en ciudades o en sus áreas de influencia, articulados y conectados a través de redes de telecomunicaciones en el conjunto del mundo.

La tercera hipótesis es que esta red de ciudades centrales y periféricas, definidas por su capacidad de innovación, no necesariamente coincidirá con la actual jerarquía urbana de capitales, ciudades intermedias y pequeñas, en países y regiones desarrollados o en desarrollo, ni con la jerarquía sassiana de ciudades globales y nodales. Como en una sucesión de mapas transparentes superpuestos, algunas ciudades centrales, globales o las ciudades jerárquicamente relevantes de los actuales nortes y sures coincidirán con las ciudades-nodos innovadores, y muchas no lo harán. En síntesis, y para retomar el interrogante original, proponemos el enunciado de que sólo las ciudades que se planteen el objetivo y consigan transformarse en medios innovadores –sociales, tecnológicos, económicos, políticos– alcanzarán un nuevo protagonismo. Surge de allí una inevitable reflexión: no todas las ciudades que hayan creado medios innovadores poseerán la misma proporción de innovación en todas las áreas. Algunas ciudades serán notables por sus innovaciones tecnológicas; otras, por sus innovaciones sociales, culturales, o económicas. En otras aun es posible que una fase innovadora sea antagónica a otra, hasta el punto en que una elimine o debilite a otra. La evolución del trabajo, y la misma realidad compleja, confirmarán o contradecirán estos conceptos iniciales.

Los objetivos del presente trabajo son fundamentalmente construir una base de análisis de los nuevos conceptos referentes a las jerarquías urbanas específicas a la sociedad de la información, así como esbozar una primera tentativa de metodología de investigación adecuada para el análisis de las nuevas centralidades y periferias urbanas, según las hipótesis enunciadas más arriba. Este artículo no dibujará el nuevo mapa urbano de la sociedad informacional, pero ofrecerá a los cartógrafos sociales algunas herramientas conceptuales para explorar el nuevo territorio y explicitar su geografía.

### **¿Ciudades-catástrofe, ciudades-estrella o ciudades-fantasma?**

#### *La ciudad de la ciencia-ficción de izquierda*

¿Cuál es el papel de las ciudades en la “sociedad de la información”? ¿Protagonistas o especies en vías de extinción? Al respecto, abundan las discusiones y la construcción de teorías. Mariano Fressoli<sup>4</sup> recuerda que la ciencia-ficción de izquierda advierte sobre los peligros que el futuro encierra para los habi-

tantes urbanos. Se trata de una extrapolación de una re-lectura de los afanes tecnológicos que dominan el presente, puntualizando su destino trágico e ignorando otras opciones en las que la tecnología podría proporcionar más soluciones que destrucciones. Ballard, en su conocido libro *Billemium*, muestra a la ciudad como un espacio fuertemente limitado, en el que ya casi no es posible desplazarse a causa del exceso de población. En *Ciudad de concentración*, del mismo autor, la urbe ha crecido tanto que es imposible adjudicarle un centro o una periferia, un interior o un exterior: además de volverse infinita, ha perdido en el proceso su historia, sus límites y su origen. La ciudad que narra Gibson es un espacio tenebroso, complejo en su diversidad de ambientes, intrincado en su laberinto de suburbios desindustrializados. Es habitada por la violencia y el mercado negro, como las ciudades vencidas de las posguerras mundiales o las de los actuales países del Sur en bancarrota. La ley y el orden, ya sea por hastío, incapacidad o estrategia, sólo la sobrevuelan.

El surgimiento (o la construcción) del ciberespacio está fuertemente ligado, en la percepción de algunos autores, a la decadencia de la idea tradicional de la ciudad. Es posible pensar que los procesos que descentraron y parcelaron la ciudad son el punto de partida para el surgimiento del ciberespacio: Fressoli sostiene que la complejidad de las ciudades actuales se visualiza en dos procesos que se complementan. Uno de ellos es el crecimiento de la mancha urbana, la extensión de la ciudad más allá de sus límites y la imposibilidad de adjudicarle a su vez límite alguno, a causa de la conjunción de zonas urbanas y suburbanas que se entrecruzan y confunden. La formación de megalópolis quiebra la antigua idea de ciudad como un espacio unificado y centrado, racionalmente orientada hacia un tipo de circulación definida. Las megalópolis actuales han crecido y diversificado tanto sus superficies que es imposible imaginarlas como un todo, reconstruirlas como una ciudad. Sólo es posible, como dice García Canclini, recolectar imaginarios parciales de la ciudad que se construyen a partir de las imágenes incompletas que los habitantes poseen del entorno que los rodea.

El segundo proceso es la nueva lógica espacial, definida por Castells como “espacio de los flujos”, que modifica y reconstruye las funciones de la ciudad. Las diversas redes de flujos que atraviesan la ciudad y la conectan con otros espacios y ciudades a nivel global facilitan la multiplicidad de centros de la ciudad. Cada uno de estos espacios puede a su vez intentar autonomizarse de la ciudad en la que está inserto por el mayor valor que dan a la red a la cual pertenecen por sobre el lugar que los cobija. El intento de crear espacios autónomos, independientes de la ciudad, está claramente identificado con la proliferación de shoppings, barrios cerrados, etc. El mismo diseño de estos lugares juega con la idea de crear una ciudad dentro de la misma ciudad, un espacio que reconstruye arbitrariamente la totalidad y niega el exterior. Fressoli agrega que las ciudades narradas por Gibson están marcadas por estos rasgos. Por un lado es imposible abarcar la complejidad de su extensión, el ensanche (*sprawl*), una extensión

urbana que va desde Boston hasta Atlanta (como un antecedente lejano de la urbanización completa del planeta que vemos en Trantor); por otro, la misma ciudad se divide en lugares diferenciados que impulsan su autonomía. La Chiba City de *Neuromancer* es un espacio liberado para la experimentación del mercado negro en biotecnologías y armas. “El puente”, una comunidad pseudo-anarquista que Gibson describe en *Luz Virtual*, se define por la solidaridad en la reapropiación del espacio público que les niega la misma ciudad. Del otro lado se encuentran los espacios exclusivos que intentan aislarse de la ciudad, los hoteles internacionales, los barrios cerrados que a través de la suma de diseño y seguridad establecen islas independientes de la ciudad. Estos espacios cerrados son pensados como la prolongación física del espacio de los flujos, el sitio creado para la interacción segura de las “elites gestoras dominantes”. Estas, por negarse a ser incorporadas a la trama de la ciudad, pueden romper con su discurso y establecer un quiebre que hace imposible leer la continuidad con su entorno (ver, por ejemplo, los actuales barrios cerrados en la periferia de las grandes ciudades argentinas y brasileñas).

Un hilo reúne las tendencias de descentralización y multicentralidad de la ciudad con el rediseño de los espacios exclusivos y aislados: la destrucción del espacio público y la militarización de la ciudad. Y todas estas visiones catastróficas, pero no descabelladas (en el fondo se limitan a extrapolar al futuro las tendencias dominantes actuales) son contemporáneas al surgimiento del ciberespacio como nueva trama de relaciones sociales.

#### *La ciudad de la nueva economía*

Para Manuel Castells (2000) la ciudad de la transición a la sociedad informacional se define como la ciudad de la nueva economía. Para intentar situar el papel que están cobrando las ciudades en un proceso de cambio histórico, caracterizado descriptivamente como “Era de la Información”, Castells se refiere específicamente a las condiciones en que se desarrolla la llamada “nueva economía”, centrada a partir de la transformación tecnológica y organizativa, y analiza cuál es el papel de las ciudades en esta nueva economía y en la relación, problemática, que se establece entre esta nueva economía y los procesos sociales e institucionales urbanos. Sólo para orientar al lector, se define brevemente lo que Castells describe como “la nueva economía”, que se desarrolla de forma desigual y contradictoria, pero en todos los continentes, dado que entendemos que los actuales procesos económicos globales redefinen los conceptos de centralidad y periferia. La economía del conocimiento se caracteriza fundamentalmente por tres grandes rasgos interrelacionados: está centrada en el conocimiento y en la información como bases de la producción, la productividad y la competitividad, tanto para empresas como para regiones, ciudades y países; es global, lo que implica que las actividades económicas dominantes –articuladas globalmente y funcionando

como una unidad en tiempo real– funcionan en torno a dos sistemas de globalización económica: la globalización de los mercados financieros interconectados por medios electrónicos, y la organización a nivel planetario de la producción de bienes y servicios y de su gestión; funciona en redes –redes descentralizadas dentro de la empresa, redes entre empresas y redes entre las empresas y sus redes de pequeñas y medianas empresas subsidiarias.

Esta economía, que permite una extraordinaria flexibilidad y adaptabilidad, es pues informacional, global y organizada en red; ninguno de esos factores puede funcionar sin el otro. Esta economía tiene una base tecnológica: tecnologías de información y comunicación, de base microelectrónica, con una forma central de organización, Internet. Castells subraya el hecho de que Internet no es una tecnología, sino una forma de organización de la actividad: “Lo que era la fábrica en la gran organización en la era industrial, es Internet en la Era de la Información” (Castells, 2000: 2).

Para Castells las ciudades juegan un rol estelar, un doble papel. Desarrolla la hipótesis de que las ciudades son claves, tanto como productoras de los procesos de generación de riqueza en el nuevo tipo de economía, como en tanto productoras de la capacidad social de corregir los efectos desintegradores y destructores de una economía de redes sin ninguna referencia a valores sociales más amplios, más colectivos o no medibles en el mercado (como la conservación de la naturaleza o la identidad cultural). Las ciudades son, empíricamente, los medios de innovación tecnológica y empresarial más importantes. En *Las metrópolis del mundo*, Castells y Hall confirman que los medios de innovación tecnológica, casi sin excepción, son grandes áreas metropolitanas impulsadas por ciudades potentes: París, Marsella, Barcelona, Londres, Taipei, San José, etc. Estos medios de innovación metropolitanos son esenciales porque, a través de la sinergia que generan, de las redes de empresas, de innovaciones, de capital, atraen continuamente los dos elementos claves del sistema de innovación: la capacidad de innovación, es decir, talento, personas con conocimiento e ideas, y capital, sobre todo, capital-riesgo, que es el que permite la innovación.

Un medio de innovación es un centro de atracción: la economía global posee nodos, concentración territorial. Los medios de innovación están territorialmente concentrados en ciudades o en sus áreas de influencia, y se articulan a través de redes de telecomunicaciones en el conjunto del mundo. Castells (2000) demuestra empíricamente que son los medios de innovación territorialmente concentrados en torno a ciudades dinámicas los que constituyen las fuentes de riqueza en la nueva economía. Para ello resulta fundamental la relación entre ciudad y universidad. Las universidades son un motor de crecimiento económico, tecnológico y empresarial, pero también son un factor de creación de ciudad. Actualmente, recuerda Castells, la universidad es un elemento esencial de la dinamización del tejido urbano, a la vez que de la producción de mano de obra cualificada, de innovadores y de personas con ideas nuevas. Lo que cuenta es la

capacidad de acción tecnológica sobre aplicaciones, sobre sistemas de *software* avanzado y sobre tecnologías de redes de todo tipo: tecnologías de telecomunicaciones. Éste tipo de acción no se soluciona con parques tecnológicos donde se puedan concentrar grandes instalaciones industriales: son medios de innovación intensivos en inteligencia más que intensivos en edificios. La problemática consiste en buscar las formas de articulación entre el territorio y estos mecanismos de innovación sociales, espaciales, económicos, culturales, mucho más sutiles, ligados a la dinámica propia de la innovación y, en particular, a la innovación de pequeñas y medianas empresas.

Castells establece un estrecho vínculo entre la política ciudadana y el desarrollo de la nueva economía y de las nuevas tecnologías de información: desarrolla la idea de mercados locales de tecnología sobre la base de políticas ciudadanas y ambientales, intensivas en información y en tratamientos avanzados de información, desde la modernización de servicios públicos hasta la creación de sistemas de participación ciudadana que articulen las formas de participación tradicionales y presenciales, con formas de participación ciudadana interactiva a través de Internet. Esto no sólo optimiza la gestión, sino que también crea mercados locales, potenciales mercados de partida para pequeñas y medianas empresas innovadoras, base del desarrollo futuro.

Castells subraya que la utilización, la apropiación de Internet por sus usuarios a muchos niveles, genera nuevos tipos de tecnología y no sólo de usos de esa tecnología. La utilización, a fondo, en una ciudad con políticas innovadoras en términos de servicios públicos, de ecología, de participación ciudadana, de difusión de la educación, puede llevar a un desarrollo de nuevas aplicaciones y, por lo tanto, de nuevos usos y de nuevas tecnologías de comunicación que amplíen la gama de utilización de Internet, de los usos comerciales en los que está basado, en estos momentos, el desarrollo de la red a usos y aplicaciones de un espectro mucho más amplio que, además de generar mercados importantes, también permitirán una utilización de la revolución tecnológica en aras de una mayor calidad de vida. Y en este proceso cambia el lugar que ocupa esta ciudad en la jerarquía global.

#### *La ciudad red, o la ciudad fantasma<sup>5</sup>*

Rainer Randolph (2000) presenta elementos valiosos para la comprensión de las transformaciones y de sus características generales, presentadas por las grandes ciudades en la transición entre los dos milenios. Tanto las transformaciones como las representaciones reflejan una nueva cualidad de circulación de bienes y mercancías, servicios (informaciones) y personas, tanto en la ciudad, como entre las ciudades, donde el movimiento se vuelve cada vez más “virtual” (informacional o inmaterial) y los “equipamientos” urbanos necesarios de telemática poco alteran, tendencialmente, el mismo ambiente construido. Consecuentemente, las

transformaciones no se limitan sólo a la escala intra-urbana (de la estructuración y segregación de la ciudad), sino que se expresan también en nuevas relaciones entre ciudades (sistema urbano, red de ciudades) y nuevos formatos de cooperación/competición inter-urbana.

Partiendo de la constatación de estas subyacentes (pero no determinantes) transformaciones del “medio técnico-informacional” (Santos, 1996), Randolph sigue dos pistas que contribuyen a una nueva comprensión de la gran ciudad de comienzos del siglo XXI en cuanto “ciudad-red” (*network city*):

- Experimentar argumentos que puedan reformular las recientes interpretaciones de las ciudades como “actores” en cuanto ciudades como “actores-red”, valiéndose de una breve introducción de la teoría del actor-red (ATN –*actor-network theory*– tal como ha sido propuesta por Latour y Callon);
- Demostrar cómo la (gran) ciudad, en sus escalas inter e intra-urbanas, pierde actualmente sus tradicionales atributos de especificidad localizada –volviendo cuestionable también su identificación como “actor”– en pro de nuevas relaciones en las que la distinción entre las dos escalas se vuelve cada vez más engañadora: al contrario de integrarse en una red (jerarquía, sistema) donde ocupen “su lugar”, las metrópolis contemporáneas asumen cada vez más el carácter de red; se encaminan, en forma creciente, hacia la esencia de la ciudad-red.

El pasaje a una “nueva ciudad”, la ciudad-red, debería ser visto como un juego articulado entre el avance y el fortalecimiento de una virtualidad “urbana” (circuitos de comunicación mediatizada por computadoras) y el consecuente debilitamiento y vaciamiento de la “materialidad” de la realidad urbana contemporánea (relacionada con el transporte de bienes, materias, personas, etc.). Este proceso doble y simultáneo está ligado a las dos fases de la circulación y el movimiento en los respectivos “medios urbanos”, de las tecnologías de circulación informacional y las de circulación físico-material.

Randolph recurre a los trabajos del arquitecto inglés Pawley (1997[a] y 1997[b]), quien presenta una perspectiva analítica en la que observa las dos tecnologías a partir del mismo punto de vista. Entiende ambas circulaciones como fenómenos de la misma escala, pero también como ondas con diferentes longitudes o, inversamente, frecuencias. La tecnología de información –la telemática– se localizaría “al final de la onda corta”, en el lado corto del *spectrum*. Las diferentes escalas pasan desde una dimensión inicial, por las líneas de transmisión de la electricidad y de oleoductos, a las autopistas, aeropuertos, navíos, aviones, ferrocarriles y, finalmente, a los canales en el otro extremo de la onda larga.

Todas las tecnologías de “onda larga” son pesadas y caras en la medida en que exigen inversiones mayores con fuertes implicancias para la (re)construcción del ambiente construido urbano. Las tecnologías de onda corta son livianas, baratas

y relativamente eficientes –y ejercen “impactos” urbanos primarios menores, en cuanto las obras necesarias para su implementación generalmente contribuyen poco a las transformaciones del medio ambiente construido. Se podría afirmar que la tendencia a largo plazo de la evolución tecnológica apunta hacia sistemas de ondas más cortas, alejándose o yuxtaponiéndose a los sistemas de onda larga. Pawley ve la demora del avance de la telemática (onda corta) como producto de la influencia social y política de intereses históricamente consolidados en torno a las tecnologías costosas de onda larga, incluyendo en éstas, junto a los intereses de la construcción civil y pesada, los del sector inmobiliario, que trata de sustentar ciertos patrones de densidad en la ciudad, potencialmente amenazados por tecnologías de onda corta. Con la conformación de grupos cada vez mayores y poderosos en este sector, los intereses de onda corta se vuelven cada vez más fuertes. En consecuencia, la misma densidad urbana se vuelve campo de batalla entre diferentes intereses capitalistas.

Aún los análisis más superficiales de diferentes programas gubernamentales de apoyo al avance de la telemática –como por ejemplo el programa articulado de las Ciudades Digitales Europeas (EDC)– muestran que los esfuerzos realizados en estos programas no se volcaron sólo a avanzar en todo tipo de infraestructura de onda corta, sino también a suplantar ciertas necesidades que producen demandas de sistemas de onda larga (existe una serie de inversiones en teletrabajo, redes comunitarias, atención de la salud, de los ancianos, etc.) o, allí donde una sustitución parece difícil por ahora, a optimizar el uso de estos sistemas a través de su articulación con sistemas de onda corta (por ejemplo, la gestión del tránsito).

Cuando se analizan experiencias y discursos más concretos que expresan la “nueva” forma de tratar la ciudad, como fue instaurada por los Planes Estratégicos, por ejemplo en la ciudad de Río de Janeiro, se evidencia el carácter de la ciudad como un bien estratégico o como un nuevo actor político. Debilitada por una serie de procesos en las décadas pasadas, lo que llevó a algunos autores a hablar de su “desurbanización”, la “ciudad” vive hoy, en América Latina, una nueva coyuntura que Europa experimenta desde la década de los ‘80: la revalorización de la ciudad como motor económico, como centro de innovación y difusión tecnológica y cultural, y como lugar de encuentro/cooperación entre el Estado y la sociedad civil, entre lo público y lo privado (Castells y Borja, 1996). Se trata sobre todo de la revalorización de la ciudad de los negocios, del tercer sector superior (servicios avanzados para las empresas, *business parks*, áreas de C&T, oferta cultural de calidad, etc.), que permite el ya mencionado *city marketing*, la atracción de inversiones y *citizen users* solventes. Una ciudad para el consumo global para una población que en parte no vive en ella, en la que muchos de sus residentes se ven excluidos de ella.

La (gran) ciudad, también en América Latina, representa potencialmente un “bien estratégico” para atraer no sólo al consumo sofisticado, sino también a los

sectores estratégicos de la nueva producción post-fordista. Los autores comprometidos con esta perspectiva economicista de la ciudad están conscientes de que las ciudades, particularmente las latinoamericanas, no están plenamente capacitadas para ejercer estas funciones; por lo tanto, se encuentran en crisis: por un lado, en una crisis de sus *funciones*, y por otra, de la gobernabilidad y de la integración sociocultural. Aún cuando las propuestas para la superación de esta crisis contemplan proyectos más progresistas y abiertos a la “participación” de la población, no rompen con la visión economicista de la ciudad, dado que no alcanzan el carácter profundamente conflictivo de la vida urbana, que sólo podrá ser realizada dentro de una visión más sociológica de la ciudad como escenario de intereses en disputa y en contradicción. En otras palabras, la ciudad no debería ser vista como “bien estratégico”, sino como “ciudad excluyente” y como escenario principal de exclusión/integración social en las sociedades contemporáneas.

La visión más economicista de la ciudad como “bien estratégico” debe ser complementada con una visión más sociológico-política que apunte a la ciudad como “actor político”. Esta propuesta a primera vista aparece relativamente como una gran alteración de la percepción de la ciudad que intenta escamotear todos los conflictos, desequilibrios e injusticias que acabamos de mencionar. Pero debe ser comprendida en sus intenciones como la tentativa de construcción de un discurso hegemónico que toma las partes como un todo, o sea, que percibe una nueva articulación integradora (por lo menos en torno a una serie de intereses particulares, más dominantes) entre medios y agentes urbanos que hace que la ciudad aparezca como “actor”. Por un lado, existe la perspectiva de que la tecnología es profunda e intrínsecamente social. Por el otro, nos confrontamos con una visión que le atribuye a la tecnología una dinámica propia que escapa al control humano (y social). A pesar de su oposición, tanto el determinismo social como el tecnológico asumen con base común el presupuesto de que sería posible atribuir identidades separadas a la sociedad, de un lado, y a la tecnología por otro.

El abordaje de la ciudad como “actor” podría ser visto como una tentativa de superar la oposición entre estos dos lados. Sin embargo, para Randolph no es ésta su intención, como lo demuestran incluso los procedimientos de formación de este “actor” durante el proceso de planeamiento estratégico. Podría contribuir a una rearticulación de estas ideas del “actor” una conceptualización que parte de este contexto de desarrollo sociotecnológico, pero para romper con la dicotomía entre sociedad y tecnología. Esta teoría, llamada “teoría Actor-Red” (*Actor-Network Theory-ANT*), tiene como propósito describir a la “sociedad” de los humanos y no-humanos como actores iguales, ligados los unos a los otros a redes que son mantenidas con la finalidad de alcanzar un objetivo particular.

El tamaño o la importancia de un actor dependen del tamaño de las redes que puede comandar. El tamaño de las redes depende del número de actores que puede agrupar. Como las redes consisten en el número de actores que tienen posi-

bilidades diferentes para influenciar a otros miembros de la misma red, el poder específico de un actor depende de la posición dentro de su red. No hay ninguna diferencia estructural entre actores grandes y pequeños, entre una institución principal o un único individuo. Esto no quiere decir que todos sean iguales sino, simplemente, que la principal diferencia entre actores micro y macro es el tamaño de la red que puede posicionar para un objetivo particular, que es el número de los actores que pueden convencer, con el que pueden interactuar o del que pueden disponer, de acuerdo a sus objetivos. Para encarar la ciudad como “actor” sería necesario buscar apoyo en las teorizaciones que tratan de explicitar y trabajar exactamente el meollo de la cuestión con una articulación cada vez más próxima entre la sociedad y sus miembros y el medio técnico-informacional en el que viven. La ciudad tal vez pueda ser mejor concebida como “actor-red”.

Los cuestionamientos de Pawley se refieren a las intervenciones urbanísticas en Berlín y sus fines de (re)construir el viejo/nuevo centro de aquella ciudad en torno a la Plaza Potsdam, a la Puerta de Brandemburgo y al antiguo Reichstag. Se pregunta por qué se debe, en los tiempos del ciberespacio, tratar de (re)crear una ciudad ya desaparecida, que sólo podrá tornarse una “ciudad-fantasma” (*phantom city*). Es en esta “ciudad-fantasma” que encontramos las ciudades-red que demuestran un carácter profundamente alterado en relación a la posibilidad de su “individuación” en el concierto global de las regiones y ciudades, de las superposiciones y rearticulaciones de diferentes escalas. Pawley usa el ejemplo del servicio de atención telefónica en Londres donde, cuando una persona busca un determinado número, su llamada se encamina a un operador en Newcastle. Cuando un agente de viaje en Londres llama a Lufthansa o a United Airlines para registrar un vuelo, su llamada es enviada a una oficina cerca de Dublin en Irlanda. Más de 50 centros de atención telefónica de grandes empresas americanas en Europa se instalaron en Irlanda: Corel, Digital, Ericsson, Radisson, Oracle, UPS y otros.

Encontramos aquí una de las principales características de las “nuevas” ciudades-red: obviamente, ni Newcastle ni Dublin son parte de Londres; ni tampoco conforman las tres ciudades una red o sistema de sub o super-ordenamiento, como sería el caso de las redes interurbanas. Al contrario: son fragmentos de Londres los que forman ahora parte de Newcastle y de Dublín (que ofrecen un servicio no disponible en Londres). El sistema telefónico, que hasta la mitad del siglo XX identificaba claramente las posiciones geográficas, ahora no es sólo un medio para las deslocalizaciones, sino también un indicio de des-localización –de la imposibilidad de localización. Pawley plantea que el sistema telefónico mundial –la mayor y más importante máquina singular jamás creada por el hombre– consiste hoy en unos 900 millones de líneas de teléfono, todas ellas interconectables a través de cables, microondas y conexiones satelitales.

La mayoría de los negocios del mundo son efectuados actualmente a través de las conexiones, que ignoran la distancia y las localizaciones geográficas. Sobre la

base de estas conexiones se va estableciendo cada vez más la comunicación entre computadoras, provocando modificaciones cada vez más dramáticas. No sólo alcanzan el mundo corporativo, financiero y de los negocios, sino también la cotidianidad de cada uno, en la medida en que los mismos hogares se equipan con computadores conectados a Internet.

Pawley apunta distintas dimensiones de esta transformación; presenta las tendencias a la instalación de oficinas-red (que llama “fantasmas”), a la transformación de los habitantes en población-red (“fantasma”) e individuos-red (“fantasma”) y a la construcción de edificios-red (“fantasma”). El carácter de red de las ciudades se afirma contra su apariencia física y arquitectónica. Tal vez la “dirección” y la “localización” históricas y arquitectónicas de una serie de edificios dejen de corresponder a su utilización y funciones originales –o el lugar se inserte en una nueva totalidad mayor que produzca un nuevo “local”. El lugar se vuelve así expresión de la intersección entre diferentes redes. Veamos un ejemplo: recurriendo a Pawley, encontramos su presentación de un edificio en el Londres del siglo XIX como algo aparentemente inocente. Pero en realidad, es la sede de las matrices europeas de la Nomura International, el mayor banco mercantil del mundo. Ocupa una cuadra entera de la ciudad y era objeto de una reurbanización que terminó en 1991. Cien años atrás, las mismas paredes albergaron una oficina del Correo Real, en cuyos patios resonaba el eco de los ómnibus tirados por caballos de correo. Hoy estas paredes abrigan 46.000 metros cuadrados de oficinas electrónicas con aire acondicionado en diez pisos. Su apariencia es la de un edificio de correos victoriano, pero tiene un corazón electrónico. Esa ausencia de conexión orgánica entre el interior y el exterior es típica de la arquitectura urbana contemporánea: todas las ciudades históricas están compuestas por “edificios sobresalientes” (*spare-parts*). Pero no se trata sólo de los edificios y del ambiente urbano. También las poblaciones están compuestas cada vez más por “personas sobresalientes”. Ambos fenómenos se funden en una escena urbana homogeneizada y des-historizada.

Desde un punto de vista urbanístico, de la relación entre forma y contenido, la ciudad tiende a transformarse en “fantasma”. Esta interpretación parece ser plausible cuando observamos la apariencia de las ciudades y la evaluamos en relación con las normas del urbanismo y del diseño urbano. Sin embargo, nos parece que otra dimensión de la ciudad-red conseguirá esclarecer la contribución de esta transformación “fantasmagórica” para afirmar el carácter “reticular” de las mayores ciudades del mundo: la dimensión poblacional, la que dará la base para ver en los proyectos urbanísticos tradicionales (tipo berlinense) no necesariamente su antagonismo. Es la población turística la responsable por el carácter reticular de edificios (restaurados) como el del correo victoriano. Pawley tiene razón cuando afirma que la mayoría de las grandes ciudades están perdiendo población, por lo menos en los países industrializados. Sin embargo, como muestra con relación a Londres, en el caso de las ciudades históricas o metropolitanas,

esta pérdida está disfrazada por el flujo de turistas, al que llama “poblaciones ficticias”. Londres tiene una inmensa población ficcional de este tipo, como muchas otras grandes ciudades del mundo. De los 26 millones de visitantes del exterior que llegan a Gran Bretaña cada año, la mitad se queda en Londres. Como efecto, la ciudad duplica su población residente por medio de los visitantes cada año y, en la alta temporada de vacaciones, casi la mitad de la población del área central de la ciudad consiste de turistas del exterior (ciudadanos “ficticios”).

A pesar de poder incluso parecer ciudadanos comunes en su defensa de la vieja (histórica) “sustancia” urbana, los turistas poseen sus intereses propios, sus relaciones, y generan por lo tanto redes dentro de la ciudad totalmente particulares, transitorias, sin compromiso duradero en el lugar propiamente dicho. Al contrario de Pawley, no vemos en ellos “fantasmas” sino un elemento de expresión de las múltiples redes que constituyen nuestras ciudades. El autor demuestra esa fuerza de influencia cuando discute la importancia del turismo en la política urbana de Gran Bretaña. Hoy el turismo es responsable de la adopción de medidas de gobierno para expulsar mendigos de las calles, como consecuencia de las encuestas de opinión que muestran que un elevado porcentaje de visitantes extranjeros está perturbado por su presencia; de la preservación de la sustancia histórica, de renovación urbana, implantación de determinadas infraestructuras, etc. En otras palabras, los turistas –portadores de redes– son simultáneamente incorporados a redes (por ejemplo, de comercialización) de las cuales casi no se dan cuenta.

Pawley identifica esa “ambigüedad” como un rasgo fundamental del habitante de la ciudad, que vive “ambiguamente” de otra forma: la población urbana lleva, por un lado, una existencia sumergida en los peligros e inconvenientes de la vida urbana física, y por el otro una especie de experiencia fuera del cuerpo, como la llama el autor, de conciencia electrónica global. Para los habitantes urbanos la arquitectura permanente de la ciudad representa la realidad primaria del lugar, mientras que los episodios pasajeros de la conciencia global que aprecian a través del cine, del video, de la televisión y de la música generan una realidad secundaria, experimentada como un tiempo fuera de lugar. Todas las poblaciones urbanas están fragmentadas, colectivamente e individualmente: sus cerebros son formados por una mezcla confusa de experiencia local e información global.

El cruzamiento de estas “redes” (o significados) torna cada vez más difícil la comprensión y la identificación del lugar (específico), y vuelve cada vez más cuestionable la posibilidad de atribuir “individualidad” a la ciudad o a la vida urbana en algún lugar determinado. Este escenario de la ciudad-red nos reenvía a interrogantes sobre lo real y lo virtual, sobre lo material y lo inmaterial y, *last but not least*, sobre la forma y el contenido. La ciudad-red se yergue sobre una doble estructura –una estructura físico-material, de ambiente construido y de circuitos y flujos, y otra estructura menos visible (en parte también físico-material)– que permite los flujos informacionales y de comunicaciones que abren al habitante el acceso a “otro” mundo. Resta saber si aquellos que están irremediamente “pre-

sos” en los lugares van a someterse pacíficamente a un proceso que llevará no sólo al lugar sino también a los que en él habitan a la insignificancia. Si habrá una posibilidad de hacerse presente en la ciudad, entendida como actor-red.

Randolph plantea que una posible disolución de la ciudad no se procesa sólo en el nivel de sus relaciones con el exterior, sino con relación a las conexiones más organizadas en su interior, entre forma, contenido, signos, significados, representaciones y su comprensibilidad en el contexto local. ¿Será posible que una nueva comprensión –como la del actor-red– no pueda construir nuevos significados a través de nuevas articulaciones? ¿Dónde aquello que aparece como dos procesos opuestos (la disolución de la ciudad tradicional en la ciudad-red y la re-organización-afirmación de la ciudad como actor-red) no podrán crear una nueva “unidad de contradictorios” y una dinámica reformulada que rescate lo local en lo global y lo particular en lo universal?

### **Ciudad-bien, ciudad-red, ciudad-actor**

Estas tres visiones urbanas poseen fuertes puntos en común: uno de ellos es la concepción de la ciudad como bien estratégico, ya sea para ser renovada (Castells), despedazada (Fressoli, Gibson, Ballard), o re-cuestionada como escenario principal de exclusión/integración social en las sociedades contemporáneas (Randolph, Pawley). Otro punto en común es el concepto de que la “ciudad” vive hoy una nueva coyuntura: su revalorización como motor económico, centro de innovación y difusión tecnológica y cultural, y lugar de encuentro/asociación/cooperación entre el Estado y la sociedad civil, entre lo público y lo privado. Un tercer punto, y uno de los más relevantes, es la concepción urbana como espacio de las redes: redes técnicas, redes financieras, pero sobre todo redes sociales, de potentes efectos transformadores (con potencialidades de resistencia o de contestación, en el caso de los autores de ciencia ficción, o constructivas en el sentido de una re-construcción social, como conciben Castells y Randolph).

En todo caso, se plantean en las ciudades del comienzo del tercer milenio nuevas cuestiones<sup>6</sup>:

- La ruptura de la relación salarial estable que ha conformado el sistema conocido en el siglo XX, y que obliga a nuevas estrategias de supervivencia individual y social.
- La modificación del binomio integración-exclusión, ya que integrados y excluidos lo son ahora, además de por su pertenencia-localización en el sistema socioeconómico, por su pertenencia o localización entre los ricos y pobres en información, por su integración o no a la sociedad informacional.
- Y la –relativa– determinación del concepto de propiedad de los medios de producción, que se desvanece con las TIC ya que, al contrario de lo que ocu-

ría con la propiedad de los insumos y herramientas de producción de la sociedad industrial, en una sociedad en la que el principal insumo es la información, el conocimiento, ya no es necesario ser el propietario de los bienes de producción para apropiarse del insumo, que es al mismo tiempo producto: cualquiera puede acceder al conocimiento que circula por Internet, re-crearlo, reformularlo y redifundirlo. Ni siquiera es necesario para esto poseer una computadora: basta con utilizar cualquiera de los sitios públicos de acceso, pagos o gratuitos, que existen en las ciudades, en número creciente. Naturalmente, esto no se refiere al conocimiento (privado, pago) utilizable para la producción privada de bienes y servicios, ni tampoco al transmitido en la educación formal universitaria, también paga en la mayoría de los países, sobre todo a nivel de posgrados.

Estas cuestiones subrayan la importancia del desarrollo de medios innovadores en las ciudades, así como el surgimiento y crecimiento de diferentes tipos de redes, ya sea como redes entre empresas, entre empresas y universidades, o entre ciudadanos y gobiernos locales.

#### **Nuevas geografías y distancias virtuales**

European Telework Online, o ETO ([www.Telework/netdist.htm](http://www.Telework/netdist.htm)), ha realizado un trabajo sumamente interesante sobre las distancias que separan a diferentes países de la economía de redes (26 de enero de 2000). Sus conceptos se basan en que en la economía global de redes, o Sociedad Informacional, la geografía del comercio y del desarrollo económico está cambiando rápida y profundamente. La tabla que ETO ha construido, y que incluimos aquí, muestra una nueva medición de la “distancia” basada sobre el costo relativo de las llamadas telefónicas internacionales. Cuanto más bajo es el costo, más corta se considera la nueva distancia. El costo relativo (y por ende, la “nueva distancia”) se muestra en el trabajo de ETO como relativo al costo de las llamadas de los usuarios entre el Reino Unido y Estados Unidos (actualmente, la ruta internacional más competitiva), lo que representa una unidad de distancia.

Las estrategias nacionales entre Inglaterra y Estados Unidos han hecho de los lazos de comunicación entre estas dos economías los más baratos del mundo. Las otras distancias se muestran como múltiplos de esta unidad original. Por ejemplo, Austria está dos veces más lejos del “centro” de la economía en red que Estados Unidos o Inglaterra; Chipre, cinco veces más lejos; Bolivia, diez veces; las Seychelles, quince veces. En el caso de Brasil, la distancia al centro es de casi seis veces (5,9) la distancia que separa a Estados Unidos de Gran Bretaña. Argentina está aun más alejada: 7,3, muy por debajo de países como Papúa Nueva Guinea, Colombia o Venezuela. Esta tabla muestra claramente los impactos de las desregulaciones activas y positivas en las telecomunicaciones. En los países europeos, por ejemplo, una llamada telefónica desde Gran Bretaña a

Francia, su vecino más cercano, cuesta el doble que una llamada al otro lado del Atlántico. Aún Australia, casi en las antípodas, está más cercana a Francia en materia de telecomunicaciones.

Estas distancias y cercanías no dejan de tener impactos importantes sobre los países periféricos o en vías de desarrollo y, particularmente, sobre sus ciudades. Algunas regiones de la India (como Bangalore) se han vuelto atractivas para fábricas de desarrollo de *software*, pero una empresa india que compita con, por ejemplo, empresas de Gran Bretaña, enfrenta costos telefónicos que multiplican por seis los costos desde Francia, y por cuatro los costos desde Israel, otro país que está desarrollando una alta competitividad internacional en la fabricación de *software*. Buenos Aires, que pretende implementar un polo tecnológico en el sur de la ciudad, debería pagar costos telefónicos cuatro veces más altos que París, mientras que Uruguay, que ha entrado incipientemente en el mercado internacional de *software*, soportaría costos telefónicos cinco veces mayores que los de Francia, lo que implica serias desventajas adicionales para Montevideo con respecto a París como medio innovador. Para Brasil, en cambio, los costos serían tres veces superiores a los de Francia.

Los costos usados por ETO<sup>7</sup> para el trabajo comparativo son los costos de llamadas con descuento (*discounted call costs*), actualmente accesibles desde los vendedores internacionales. Al desarrollar el cuadro de distancias, ETO ha comparado estos costos con las tarifas locales citadas por los servicios con descuento en países que poseen un sistema de telecomunicaciones y una economía liberalizados; las tarifas del cuadro son en general las más bajas a las que se ha tenido acceso. En general, la mayoría de los consumidores paga mayores costos que los sugeridos en el trabajo de ETO, y es muy probable que las distancias prácticas entre países clasificadas con distancias de 2 ó más en el cuadro sean mucho mayores que las cifras planteadas. Según ETO, en países que poseen regímenes de telecomunicaciones más restringidos (menos liberalizados), los consumidores están en general menos alertas o menos informados sobre la accesibilidad de tarifas con descuentos. Además, cuanto más liberal y competitivo sea el régimen de telecomunicaciones local, menores serán los precios para las llamadas comunes, y más altas y visibles las competencias entre empresas que efectúan estos descuentos.

### **La nueva geografía telefónica: cuadro ETO 2000**

#### *Distancias telefónicas de países<sup>8</sup>*

---

|                    |     |           |     |                    |            |
|--------------------|-----|-----------|-----|--------------------|------------|
| Estados Unidos     | 1,0 | Australia | 1,6 | Noruega            | 1,8        |
| Reino Unido        | 1,0 | Holanda   | 1,6 | Suiza              | 1,8        |
| Suecia             | 1,3 | Bélgica   | 1,8 | Dinamarca          | 1,9        |
| Canadá             | 1,4 | Francia   | 1,8 | <i>Puerto Rico</i> | <i>1,9</i> |
| Is. Vírgenes Amer. | 1,5 | Alemania  | 1,8 | Austria            | 2,0        |

---

*Distancias telefónicas de países (continuación)*

|                            |     |                             |     |                          |     |
|----------------------------|-----|-----------------------------|-----|--------------------------|-----|
| Guam                       | 2,0 | Lituania                    | 5,4 | Zimbabwe                 | 7,5 |
| Nueva Zelanda              | 2,0 | Albania                     | 5,5 | <i>Guadalupe</i>         | 7,6 |
| Finlandia                  | 2,1 | Is. Virgenes Brit.          | 5,5 | Anguilla                 | 7,8 |
| Irlanda                    | 2,3 | Islas Caimán                | 5,5 | Malawi                   | 7,8 |
| Hong Kong                  | 2,4 | Croacia                     | 5,5 | Nevis Island             | 7,8 |
| Italia                     | 2,4 | <i>Costa Rica</i>           | 5,6 | <i>Perú</i>              | 7,8 |
| Liechtenstein              | 2,4 | Lituania                    | 5,6 | Sudán                    | 7,8 |
| Luxemburgo                 | 2,5 | <i>Ecuador</i>              | 5,8 | Tadjikistan              | 7,8 |
| <i>México</i>              | 2,6 | Filipinas                   | 5,8 | Samoa Americana          | 7,9 |
| Bahamas                    | 2,9 | <i>Brasil</i>               | 5,9 | <i>Antigua</i>           | 7,9 |
| Israel                     | 2,9 | <i>Venezuela</i>            | 5,9 | Botswana                 | 7,9 |
| Mónaco                     | 2,9 | Antartida                   | 6,1 | Lesotho                  | 7,9 |
| Japón                      | 3,0 | Aruba                       | 6,1 | <i>Honduras</i>          | 8,0 |
| Corea del Sur              | 3,0 | Gibraltar                   | 6,1 | <i>Nicaragua</i>         | 8,0 |
| España                     | 3,0 | Turquía                     | 6,1 | Brunei                   | 8,1 |
| <i>Chile</i>               | 3,1 | Ucrania                     | 6,1 | Macao                    | 8,1 |
| Ciudad del Vaticano        | 3,3 | Rusia (Moscú)               | 6,4 | Moldavia                 | 8,1 |
| Eslovenia                  | 3,4 | Rusia (otros)               | 6,4 | Emiratos Árabes Un.      | 8,1 |
| Bermuda                    | 3,5 | Bielorrusia                 | 6,5 | China                    | 8,3 |
| Singapur                   | 3,5 | <i>Ant. Fran./Martinica</i> | 6,5 | <i>Dominica</i>          | 8,3 |
| Malasia                    | 3,6 | Groenlandia                 | 6,5 | <i>St. Lucia</i>         | 8,5 |
| Hungría                    | 3,8 | Macedonia                   | 6,5 | <i>Barbados</i>          | 8,6 |
| Rep. Dominicana            | 3,9 | Islas Marshall              | 6,5 | Liberia                  | 8,6 |
| Taiwan                     | 3,9 | Rumania                     | 6,5 | Namibia                  | 8,6 |
| Islandia                   | 4,1 | Yugoslavia                  | 6,5 | <i>Trinidad y Tobago</i> | 8,6 |
| Malta                      | 4,1 | <i>El Salvador</i>          | 6,6 | Uganda                   | 8,6 |
| Portugal                   | 4,3 | Libia                       | 6,8 | Angola                   | 8,8 |
| Rep. Checa                 | 4,4 | San Marino                  | 6,8 | Mozambique               | 8,9 |
| Polonia                    | 4,5 | Sudáfrica                   | 6,8 | Kirguizistan             | 9,0 |
| Andorra                    | 4,6 | Argelia                     | 6,9 | <i>Panamá</i>            | 9,0 |
| Estonia                    | 4,8 | Túnez                       | 6,9 | Turkmenistán             | 9,0 |
| Grecia                     | 4,8 | <i>Colombia</i>             | 7,0 | Ghana                    | 9,1 |
| <i>Guatemala</i>           | 4,8 | Marruecos                   | 7,0 | <i>Islas Malvinas</i>    | 9,4 |
| Eslovaquia                 | 4,8 | Papúa Nueva Guinea          | 7,0 | Guinea                   | 9,4 |
| Swazilandia                | 4,9 | Azerbaiyán                  | 7,1 | Islas Reunión            | 9,4 |
| Chipre                     | 5,1 | <i>Argentina</i>            | 7,3 | <i>Uruguay</i>           | 9,4 |
| Islas Feroe                | 5,1 | Guayana Francesa            | 7,4 | Armenia                  | 9,5 |
| <i>Antillas Holandesas</i> | 5,1 | <i>St. Kitts</i>            | 7,4 | Granada                  | 9,5 |
| Bosnia-Herzegovina         | 5,4 | Tailandia                   | 7,5 | Benin                    | 9,6 |
| Bulgaria                   | 5,4 | Is. Turks y Caicos          | 7,5 | Islas Cabo Verde         | 9,6 |

*Distancias telefónicas de países (continuación)*

|                    |      |                   |      |                     |      |
|--------------------|------|-------------------|------|---------------------|------|
| <i>Haití</i>       | 9,6  | Jordania          | 11,3 | Islas Fiji          | 13,8 |
| San Vicente        | 9,8  | Libano            | 11,3 | Togo                | 13,8 |
| Gambia             | 9,9  | <i>Cuba</i>       | 11,4 | Camboya             | 13,9 |
| <i>Jamaica</i>     | 9,9  | Burkina Faso      | 11,5 | Iran                | 13,9 |
| Tanzania           | 9,9  | Zambia            | 11,5 | Rep. Dem. Somalia   | 14,0 |
| Samoa Occidental   | 9,9  | Mauritania        | 11,9 | Sri Lanka           | 14,0 |
| <i>Bolivia</i>     | 10,1 | Qatar             | 11,9 | Nauru               | 14,4 |
| Burundi            | 10,1 | Kenia             | 12,1 | Nepal               | 14,4 |
| Belize             | 10,3 | Rep. Gabón        | 12,4 | Surinam             | 14,5 |
| Polinesia Francesa | 10,3 | India             | 12,4 | Tuvalu              | 14,6 |
| Kazajstán          | 10,3 | Corea del Norte   | 12,4 | Is. Seychelles      | 15,0 |
| Arabia Saudita     | 10,3 | Kuwait            | 12,4 | Mongolia            | 15,1 |
| Uzbekistán         | 10,3 | Maldivas          | 12,4 | Rep. Centroafricana | 15,5 |
| Egipto             | 10,4 | Micronesia        | 12,4 | Iraq                | 15,6 |
| Indonesia          | 10,5 | Yemen             | 12,4 | Tonga               | 15,6 |
| Mauritania         | 10,5 | Zanzibar          | 12,4 | Vietnam             | 15,6 |
| Islas Mayotte      | 10,5 | Níger             | 12,6 | Bangladesh          | 16,1 |
| <i>Paraguay</i>    | 10,5 | Palau             | 12,6 | Guinea Ecuatorial   | 16,1 |
| Siria              | 10,5 | Pakistán          | 12,8 | Guinea-Bissau       | 16,1 |
| Bahrein            | 10,6 | Laos              | 13,1 | Afganistán          | 16,4 |
| Bhutan             | 10,6 | Nigeria           | 13,1 | Costa de Marfil     | 16,4 |
| Georgia            | 10,6 | Ruanda            | 13,1 | Rep. Senegal        | 16,5 |
| Montserrat         | 10,6 | Islas Ascensión   | 13,3 | Etiopía             | 16,9 |
| Santa Helena       | 10,6 | Oman              | 13,4 | Chad                | 18,1 |
| Zaire              | 10,6 | Congo             | 13,5 | Burma/Myanmar       | 18,4 |
| <i>Guayana</i>     | 10,9 | Djibouti          | 13,5 | Isla Niue           | 18,4 |
| Diego Garcia       | 11,1 | Madagascar        | 13,5 | San Tomé            | 18,8 |
| Nueva Caladonia    | 11,1 | Republica de Mali | 13,5 | Erithea             | 18,9 |
| Islas Salomón      | 11,1 | Sierra Leona      | 13,5 | Isla Cook           | 19,6 |
| Camerún            | 11,3 | Vanuatu           | 13,5 |                     |      |

El cuidadoso trabajo de ETO sugiere varias reflexiones:

La primera de ellas es, evidentemente, la dimensión de la influencia del mercado de las telecomunicaciones en el desarrollo de ciudades como medios innovadores y, por lo tanto, su relevancia como uno de los indicadores fundamentales de medio innovador.

La segunda es que la distancia al centro de comunicaciones no depende tanto del grado de desarrollo económico del país en cuestión, ni de su grado de centralidad en la conocida jerarquía de la sociedad industrial, aunque es innegable que los países más desarrollados (Estados Unidos, Gran Bretaña, Suecia, Canadá,

Australia, Holanda, Bélgica, Francia, Alemania, Noruega, Suiza, Dinamarca... por más que las Islas Vírgenes también se encuentren en este grupo de nueva centralidad) poseen distancias más cortas, sino del modo en que se regulan y normatizan los mercados de telecomunicaciones. Una prueba de ello es que países considerados económicamente más desarrollados, como Grecia o Portugal, son más periféricos que otros menos desarrollados, como México o la República Dominicana.

La tercera es la siguiente: evidentemente, las distancias, centralidades y periferias dependen también del dominio y de la propiedad que los países tengan de las empresas de telecomunicaciones y de los acuerdos realizados entre estas empresas y los respectivos gobiernos, así como de las políticas nacionales de regulación de las telecomunicaciones y de competencias entre las empresas. Es muy probable que, si la empresa de telecomunicaciones pertenece al mismo país (por ejemplo Telefónica en España, o Telecom en Francia), se llegue a convenios de precios más favorables para los usuarios que si las empresas fuesen sedes de empresas extranjeras en el país en el que se desempeñan.

La cuarta es que si bien en el caso de la nueva geografía de las telecomunicaciones creada por ETO se parte de una unidad de medida simple –recordemos que se trata del costo relativo de las llamadas telefónicas internacionales– el costo de las llamadas de los usuarios entre el Reino Unido y Estados Unidos representa una unidad de distancia (en el caso del establecimiento de una nueva geografía de ciudades como medios innovadores, las unidades se establecerán en base al cruce de indicadores mucho más complejos, entre ellos, las políticas locales de telecomunicaciones, la existencia de medios de producción innovadores, como polos tecnológicos, la producción de *hardware* y *software*, la existencia de universidades que interactúen con empresas, el grado de acceso de la población a las TIC, las innovaciones sociales, etc.).

### **¿Nuevos indicadores de centralidades y periferias?**

Estos cruces de indicadores deberían, como se ha expresado más arriba, tener en cuenta los siguientes factores:

1. La concentración regional o local de actividades de ciencia y tecnología (CyT), que resulte en la producción local de bienes y servicios de alto valor agregado en tecnologías de la sociedad informacional, incluyendo telemática, por supuesto, pero también biotecnologías, que en cierta forma son también tecnologías de información. Es decir, la presencia de un sistema de ciencia y tecnología orientado a un desarrollo local sustentable, asociado a un proyecto de país. Esto incluye la existencia de polos tecnológicos, tecnópolis, parques o ciudades de la ciencia, y en resumen, todas las instalaciones que promuevan la sinergia entre industrias de alta tecnología, universidades e institutos de altos estudios. Indicadores posibles en este campo son los esfuerzos e inversiones locales en CyT, incluyendo tanto los gubernamentales como empresariales; los programas de apoyo al desarrollo tecnológico de pequeñas y medianas empresas, existencia

de incubadoras de empresas, las facilidades fiscales aplicadas a las iniciativas en CyT, los recursos humanos dedicados a investigación básica y aplicada, las áreas de ocupación de profesionales de nivel superior, la distribución de equipos de investigación según las áreas de conocimiento.

Esto no se refiere solamente a las llamadas ciencias duras, sino también a las ciencias sociales, que tienen un importante rol que jugar en la Sociedad del Conocimiento: el avance del conocimiento científico, así como también el desarrollo de cuestiones ligadas a las aplicaciones de este conocimiento, y su contribución a la formulación, planificación, divulgación de políticas sociales dirigidas a la solución de los problemas sociales, incluyendo los relativos a la CyT.

2. La educación orientada hacia la producción de nuevos saberes. En este caso se pueden considerar indicadores tales como número y calificación académica de universidades y centros de altos estudios, gastos públicos y privados en educación de grado y postgrado, producción científica, evaluada por el número de tesis de postgrado, incluyendo doctorados, publicación de artículos científicos y técnicos, presentación de ponencias en eventos de CyT, número de estudiantes matriculados y número de estudiantes graduados.

Otro indicador importante a tener en cuenta es no sólo la educación universitaria, sino también la primaria y secundaria. En este sentido, citaremos nuevamente a Castells (2000) cuando expresa que la educación significa que a partir de un desarrollo del sistema educativo se es capaz de producir personas con autonomía de pensamiento y con capacidad de autoprogramación y de adquisición de conocimientos durante el resto de su vida. Pero es necesario ir más allá, dice el sociólogo español, hacia el concepto de “ciudad educativa”: en ésta no se cuenta sólo con la escuela como elemento de educación, sino con el conjunto de una sociedad local que, a través de una serie de interacciones, incluyendo actividades culturales, relaciones con los medios de comunicación, elementos de animación ciudadana, del conjunto del sistema de relaciones sociales locales, produce un sistema de información interactivo que desarrolla la capacidad educativa en un sentido amplio y no simplemente de adquisición de conocimientos. Indicadores válidos serían no sólo el número de escuelas conectadas a Internet, no sólo el número y calidad de cursos impartidos a los docentes, sino también la existencia de equipamientos urbanos como museos de la ciencia y planes de educación.

3. El consumo individual y sobre todo colectivo de bienes y servicios intensivos en TIC, es decir, el consumo de servicios urbanos que usen TIC para su mejor funcionamiento y administración: educación; salud pública; transportes; redes técnicas urbanas, como agua y saneamiento, administradas por medio de TIC. En este caso, los indicadores válidos serían los sistemas de TIC utilizados, los resultados en cuanto a la eficiencia, costos y continuidad de los servicios, sistemas de facturación, etc.

4. La implementación de diferentes tipos de gobierno electrónico en estas ciudades. Esto no se limita a abrir portales o sitios web con los datos del Estado para

informar a los ciudadanos y facilitar los trámites internos; significa en este caso colocar al gobierno local en red, en Internet, para contribuir a producir una transformación en la cultura política e institucional, para que los ciudadanos puedan acceder a las informaciones que les interesan, y participar proactivamente en las decisiones que atañen a su calidad de vida y a sus derechos como ciudadanos. En este sentido, algunos elementos mensurables son los programas de descentralización municipal sostenidos por redes informáticas, las páginas web municipales, las redes informáticas de información intra-institucionales e institución-ciudadanos, las redes inter-municipales, el acceso a servicios y trámites vía Internet, y los foros de discusión con los ciudadanos.

5. La emergencia de nuevas formas sociales que utilicen como soporte las tecnologías de información y comunicación. Nos referimos específicamente a las redes electrónicas ciudadanas, sistemas de intervención, instrumentalización, articulación y promoción del desarrollo local. Indicadores posibles son el número de redes electrónicas ciudadanas existentes, sus alcances, el número de ciudadanos que pertenecen a ellas, sus acciones y objetivos, los contenidos que colocan en Internet, sus páginas web, foros, listas de discusión, articulación o asociación con redes nacionales e internacionales, su intervención en el diseño o difusión de tecnologías adaptadas a las organizaciones del Tercer Sector.

6. La accesibilidad de la población a las herramientas de la Sociedad de la Información es en este caso un indicador indispensable. La accesibilidad es económica (mensurable por los costos de las telecomunicaciones, los precios de los servidores de Internet, las políticas y estrategias nacionales y locales en cuanto a telecomunicaciones), o física (el número de centros públicos de acceso a Internet, como los telecentros de origen gubernamental o comunitario, privados, como los cibercafés o los locutorios telefónicos, o cualquiera de las variedades emergentes; parque de computadoras, número de ciudadanos conectados a Internet desde sus hogares y/o trabajos, densidad relativa de navegantes en la red). Pero también se debe tener en cuenta el acceso cultural a las TIC: campañas de alfabetización tecnológica, creación de contenidos ciudadanos en la red, radios comunitarias y periódicos electrónicos en Internet, etc. Otros indicadores necesarios del grado de conectividad de la población son las direcciones de los proveedores de Internet (ip), la densidad geográfica de las direcciones ip y el número de proveedores de Internet.

Estos son sólo algunos de los indicadores posibles de grado de innovación en diferentes ciudades. En una etapa posterior, deberían relacionarse no sólo unos con otros, sino también con el nivel de calidad de vida en las ciudades para saber si el grado de innovación sociotécnico influye en la mejora de la vida y en la cotidianidad de los habitantes urbanos. Este artículo es el primer esbozo de estos conceptos. Esperamos que la evolución de nuestro trabajo en esta dirección pueda producir no sólo una metodología adecuada, sino también, en un plazo relativamente corto, un nuevo mapa de las ciudades centrales y periféricas en la Sociedad de la Información.

## **Bibliografía**

- Ballard, J. G. 1995 *Crash* (Nueva York: Vintage).
- Campanella, T. J. 1997 “Who says the Net makes cities obsolete?” en *Salon, NY, (USA)* Agosto.
- Castells, M. 1996 *The rise of the network society* (Oxford, UK: Blackwell).
- Castells, M. 2000 “La ciudad de la nueva economía”, conferencia pronunciada en el acto de clausura del Máster *La ciudad: políticas, proyectos y gestión* organizado por la Universidad de Barcelona, España, 21 de febrero.
- Castells, M. y J. Borja 1996 “As cidades como atores políticos”, en *Novos Estudos Cebrap* (Rio de Janeiro, Brasil) N° 45, Julio.
- Castells, M. y P. Hall 1998 *Las tecnópolis del mundo* (Madrid: Alianza Editorial).
- Cisler, S. 1995 “The civic nets what they are, how do they work?” en Serra, Artur en <<http://www.ac.upc.es/>>
- Davis, Mike 1990 *City of Quartz: excavating the future in Los Angeles* (Los Angeles: Vintage).
- Fathy, T. A. 1991 *Telecity. Information technology and its impact on city form* (New York: Preager).
- Finkelievich, S. 1996 *¿Ciberciudades? Informática y gestión urbana* (Buenos Aires: Ciclo Básico de la Universidad de Buenos Aires).
- Finkelievich, S. (coord.) 2000 *Ciudadanos, a la Red* (Buenos Aires: La Crujía).
- Finkelievich, S. y E. Schiavo (coords.) 1998 *La ciudad y sus TICs. Tecnologías de información y comunicación* (Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes).
- Finkelievich, S. y A. Jara 2000 “Community Informatics in Argentina”, en: *Shaping the network society. The Future of the Public Sphere in Cyberspace, A Computer Professionals for Social Responsibility Symposium* (Seattle, Washington: University of Washington) May 20-May 23  
<<http://www.scn.org/cpsr/diac-00>>.
- Gibson, William, 1995 *Luz Virtual* (Buenos Aires: Minotauro).
- Gonçalves da Silva, C. y L. Pinto de Melo (coord.) 2001 *Ciência, tecnologia e Inovação. Desafio para a Sociedade Brasileira. Livro Verde* (Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, Academia Brasileira de Ciências) Julho.
- Gurstein, M. (ed.) 1999 *Community Informatics: Using Technology to Enable Community Processes* (Hershey, USA: Group Publishing, Hershey PA, Devises).

- Gurstein, M. y B. Dienes 1998 *Community enterprise networks: partnerships for local economic development* (Victoria, British Columbia, Canada) Libraries Leaders in Community Economic Development Conference, June <<http://ccen.uccb.ns.ca/flexnet/CENs.html>>.
- Jameson, F. y P. Anderson 1998 *Cultural turn: selected writings on the postmodern (1983-1998)* (New York: Verso Books).
- Jara, A. 2000 “Las redes comunitarias en el ciberespacio. El caso de la Argentina”, en Finquelievich, S. (coord.) *Ciudadanos, a la Red* (Buenos Aires: La Crujía).
- Pawley, M. 1997[a] “Towards a digital urbanism”, en *Revista Online Telepolis* (Hannover: Verlag Heinz Heise).
- Pawley, M. 1997[b] “Why rebuild a phantom city?”, en *Telepolis* (Hannover: Editora Heinz Heise) Conferência em Stadtforum Berlin.
- Randolph, R. 1996 *Acordos estratégicos ou alianças comunicativas: formas alternativas de gestão e planejamento?* (Caxambú, Brasil) Trabalho apresentado no XX Encontro Anual da ANPOCS.
- Randolph, R. 1997 *Sociedade-rede: paraíso ou pesadelo? Reflexões acerca de novas formas de articulação social e territorial das sociedades* (Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ VI) Semana de Planejamento Urbano e Regional, Dez.
- Randolph, R. 1998 *Urbanismo abstrato na era digital? Tentativa de uma provocação* (Campinas: PUC-Campinas) Anais do Vº Seminário sobre a História da Cidade e do Urbanismo.
- Randolph, R. 2000 “Las mutaciones de lo urbano: de la red de ciudades a la ciudad-red”, en Finquelievich, S. (coord.) *Ciudadanos, a la Red* (Buenos Aires: La Crujía)
- Santos, M. 1996 *A natureza do espaço: técnica e tempo; razão e emoção* (São Paulo: HUTCITEC).
- Sassen, S. 1991 *The global city: New York, London, Tokyo* (Princeton, NJ: Princeton University Press).
- Sassen, S. 1994 *Cities in a world economy* (Thousand Oaks, CA.: Pine Forge Press).
- Sassen, S. 1996 “Globalization and Its Impact on Cities”, en *Public Culture* (Nueva York) Winter.
- Vieira, L. 2001 *Os argonautas de cidadania. A sociedade civil na globalização* (Rio de Janeiro: Record).

## **Notas**

1 La ciudad y las redes telemáticas: ¿Fin de la ciudad o nuevo protagonismo? Proyecto de cooperación binacional Brasil-Argentina, financiado por la CAPES, Brasil y la Secretaría de Tecnología, Ciencia e Innovación Productiva, Argentina, 2001-2003. En el primer año de este trabajo participaron, por el IIGG, Susana Finkelievich (Directora), Silvia Lago Martínez, Néstor Correa, Adriana Causa y María de los Angeles Sola Alvarez. Del IPPUR participaron Rainer Randolph (Director), Tamara Cohen Egler y Silvia Ramos. Este trabajo reúne algunas reflexiones surgidas en el intercambio entre ambos equipos.

2 Para Sassen, la mundialización de la economía implica nuevos costos y oportunidades para las grandes ciudades y las zonas metropolitanas. Antes se consideraban sólo dos actores: la economía mundial (o el sistema internacional) y los gobiernos nacionales. Ahora existe una triangulación, un tercer protagonista: las ciudades mundiales. Sassen resume su teoría en cuatro elementos fundamentales: a) La mundialización de la economía y el influjo creciente de tecnologías e industrias de la información, así como las finanzas, han llevado a la concentración masiva de recursos en las ciudades. Las empresas que operan a nivel mundial necesitan la infraestructura telemática de avanzada y los mercados de recursos humanos que generalmente sólo las grandes ciudades o metrópolis pueden ofrecer. b) La mundialización de la economía ha incrementado la complejidad de las operaciones económicas: las empresas necesitan comprar insumos cada vez más especializados. Las grandes ciudades son los lugares más adecuados para la producción de esos servicios especializados. Las empresas que compran esos servicios ya no necesitan tener sus sedes en grandes ciudades, aunque aún lo prefieren, pero sí tener acceso a la red elaborada y concentrada de firmas de servicios situadas en las urbes. c) La privatización y la desregulación han resultado en un desplazamiento de funciones de gobierno y coordinación hacia el sector privado: frecuentemente, esto implica a su vez un traspaso de funciones y fondos desde el gobierno nacional al gobierno local. El desafío consiste en transformar este cambio económico en un marco político que capte todo el poder que pueda atribuirse al gobierno local. d) En gran medida, la economía mundial está formada por una red transfronteriza de sitios estratégicos, especialmente ciudades mundiales. Sassen se interroga sobre cómo transformar esta red en un espacio político también transfronterizo (por ejemplo, mediante la formación de redes y la creación transfronteriza entre alcaldes de grandes ciudades, redes ciudadanas globales o transnacionales).

3 Cisco Systems, según la explicación ofrecida por Castells, es una empresa de Silicon Valley que produce computadoras y *routers*, es decir, los sistemas de dirección de los flujos de Internet. Venden el 80% de estos equi-

pamientos en el mundo. Tienen un website en el que exponen ofertas tecnológicas de productos y de soluciones de ingeniería. Las empresas que quieren instalar sus sistemas de Internet consultan el website y expresan sus necesidades; esa información pasa a los proveedores de Cisco Systems. Esta tiene una fábrica y 29 fábricas, privilegiadas, que no forman parte de Cisco Systems. Estas fábricas consultan el website y ofrecen productos adaptados a la especificación técnica de Cisco Systems, indicando en qué tiempo y con qué costo podrán satisfacer los pedidos. A partir de allí se realiza la transacción. El 85% de las operaciones de Cisco Systems pasan por el website y el 50% de las ventas se realizan sin intervención de los ingenieros de Cisco Systems. Esta empresa vende conocimiento tecnológico, pero también conocimiento de aplicación de ingeniería e información de qué tipo de proveedores existen en el mundo.

4 Mariano Fressoli, apuntes para clase como docente invitado del Seminario Introducción a la Sociedad Informacional, Carrera de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Docentes: Susana Finkelievich y Silvia Lago Martinez, 2001.

5 Para este punto se ha utilizado (en grandes trozos, literalmente), el capítulo de Rainer Randolph (2000: 21-38).

6 Estas cuestiones fueron propuestas por la economista Maite Martínez Pardo en varias conversaciones informales en Río de Janeiro, en septiembre de 2000. A Maite le debemos la mayoría de los conceptos que se desarrollan en este artículo.

7 El desarrollo del European Telework Online ha sido auspiciado por ETD, una iniciativa del European Commission (DGXIII) ACTS programme, <<http://www.eto.org.uk/eustats/netdist.htm>>.

8 Se han marcado en *itálicas* los países latinoamericanos y caribeños, para facilitar su visualización comparativa.

## PARTE III

DEL ÁNGULO DE LA REESTRUCTURACIÓN  
PRODUCTIVA Y DEL TRABAJO:  
PRIVATIZACIÓN, DESEMPLEO  
Y DESINDUSTRIALIZACIÓN

*DO ÂNGULO DA REESTRUTURAÇÃO  
PRODUTIVA E DO TRABALHO:  
PRIVATIZAÇÃO, DESEMPREGO  
E DESINDUSTRIALIZAÇÃO*

---

# A reestruturação da economia brasileira: desnacionalização e desemprego

Rosélia Piquet\*

## Introdução

O processo de reestruturação econômica que o mundo atravessa desde meados de 1970 tem significado o abandono dos padrões produtivos e administrativos até então vigentes, e o Estado-nação vê restringida sua capacidade de tomada de decisão diante da transnacionalização da produção.

Tais mudanças provocaram um enorme movimento de “ajuste” por parte das empresas que operam no território nacional, e, desde os anos 1990, a estrutura básica do capitalismo brasileiro, composto pela empresa estatal, pela empresa nacional familiar de grande porte e pela empresa estrangeira, está desaparecendo. Portanto, a compreensão da dinâmica econômica contemporânea exige a análise dos processos que vêm redefinindo os papéis dos grandes atores da economia nacional.

Desse modo, o texto tem como objetivo apresentar e analisar as mudanças patrimoniais decorrentes da privatização das empresas estatais, da falência (ou associação ao capital internacional) da empresa brasileira de grande porte e do ganho de importância da empresa estrangeira. Como a mais dramática consequência desse processo é a crescente desestruturação do mercado de trabalho, os dados referentes a este são também apresentados e discutidos.

---

\* Professora Titular da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil. Pesquisadora do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

### **As mudanças patrimoniais: a desnacionalização**

A composição patrimonial responsável pela implantação da grande indústria em território nacional acentava-se em uma divisão de tarefas em que à empresa estrangeira couberam os setores produtores de bens de consumo duráveis, à grande empresa nacional, a produção de bens de consumo não-duráveis e de capital, e ao setor público, o papel central, não só graças à criação das “empresas públicas” que se tornaram as fornecedoras de insumos básicos de uso generalizado para a indústria, mas também ao investir pesadamente na formação da infra-estrutura<sup>1</sup>. É essa composição patrimonial, que teve seu início nos anos 50, consolida-se nos anos 70 com o II Plano Nacional de Desenvolvimento-II PND e permite ao país tornar-se a 8ª economia mundial, que vem desaparecendo.

Efetivamente, em 1990, a abertura comercial indiscriminada, a ausência de políticas industriais e agrícolas, a sobrevalorização do real e os elevados juros colocaram as empresas que operavam em território nacional em difícil situação. Afinal, não se passa suavemente de uma economia fechada para uma economia aberta e competitiva, dado que o fechamento das fronteiras econômicas, ao eliminar a concorrência, desobriga as indústrias de novos investimentos e favorece processos inflacionários, uma vez que quaisquer aumentos de custos podem ser automaticamente repassados para os preços. Foi, portanto, só em 1990, com a abrupta abertura às importações, que as empresas aqui instaladas (nacionais ou estrangeiras) se viram obrigadas a pensar em redução de custos, aumento de produtividade e introdução de novas tecnologias. Sua reação assumiu a seguinte feição: aceleraram a terceirização de atividades, abandonaram linhas de produtos, fecharam plantas, racionalizaram a produção, importaram máquinas e equipamentos, buscaram parcerias, fusões ou transferência de controle acionário, e reduziram custos, sobretudo os de mão-de-obra.

A combinação de câmbio sobre-valorizado e juros internos elevados criou um desequilíbrio contra as empresas de capital nacional, o que as levou a um processo de alienação de seus ativos a investidores estrangeiros. Desde então as grandes empresas nacionais vêm perdendo o espaço que lhes fora reservado e estão morrendo. As que perceberam o processo em tempo e mudaram sua mentalidade, procuraram parceiros internacionais e/ou fundiram-se, ampliando seu porte ou ganhando competitividade, permanecem no mercado. As que não mudaram sua atuação, ou o fizeram tarde demais, estão desaparecendo.

Quanto às empresas estrangeiras que já estavam instaladas no país, usufruindo do fechamento da economia, o que lhes possibilitava auferir margens de lucro inusitadamente elevadas, apesar de manterem baixas taxas de investimentos e nenhum compromisso com a qualidade, com a abertura viram-se obrigadas a mudar suas políticas de investimento sob pena de perderem seus espaços<sup>2</sup>.

Graças à crescente liquidez internacional, os movimentos de capitais tornaram-se novamente positivos a partir de 1992 e, para o caso brasileiro, o

investimento direto do exterior mais que decuplicou seus valores no período de 1994-99. Contudo, em lugar de se direcionar predominantemente para a construção de novas plantas e com isso criar capacidade produtiva adicional, esse investimento tem privilegiado a compra ou a participação em empresas já existentes. Conseqüentemente, não proporciona acréscimo na capacidade produtiva instalada no país e ainda provoca cortes nos postos de trabalho, uma vez que na situação anterior a fábrica é parte de uma empresa completa, com direção, planejamento, contabilidade etc. No momento em que uma empresa estrangeira assume seu controle, há o desmonte da empresa e, geralmente, só a fábrica permanece, transformada em uma filial sem autonomia.

O processo de fusão de empresas não é uma particularidade da economia brasileira, pois os efeitos da globalização, o acirramento da competitividade e a maior exigência dos mercados têm obrigado as empresas a adotar transformações que, muitas vezes, não conseguem realizar individualmente. Desse modo, o processo de fusões e aquisições de empresas tornou-se um fenômeno internacional, que na economia brasileira conformou um intenso deslocamento e desnacionalização do controle acionário de empresas já existentes. Considerando o período 1995-98, o total de fusões e aquisições foi de pelo menos 1.500 operações, das quais aproximadamente 900, ou seja 60%, foram realizadas por empresas de capital estrangeiro<sup>3</sup>.

Simultaneamente, as privatizações vêm também tirando de cena a empresa estatal, o que reforça o processo de desnacionalização. De fato, durante a década de 90 o governo brasileiro empreendeu um dos programas de privatização mais ambiciosos do mundo, segundo expressa documento do Senado Federal de 1998, que abrangeu os mais variados setores, como siderurgia, mineração, ferrovias, rodovias, portos, energia, telecomunicações, instituições financeiras, transportes urbanos e empresas de água, de gás e de esgoto.

Os dados fornecidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES sobre o Programa Nacional de Desestatização-PND, apresentados no Quadro 1, confirmam a grandiosidade desse processo.

#### Quadro 1

##### *Privatização no Brasil*

##### *Resultado Total 1991-2000 em US\$ milhões*

| Setores        | Resultados de venda | Dívidas transferidas | Total  |
|----------------|---------------------|----------------------|--------|
| Siderúrgico    | 5.562               | 2.625                | 8.187  |
| Petroquímico   | 2.698               | 1.003                | 3.701  |
| Mineração      | 3.305               | 3.559                | 6.864  |
| Elétrico       | 24.481              | 7.510                | 31.991 |
| Saneamento     | 699                 | -                    | 699    |
| Petróleo e Gás | 6.037               | 88                   | 6.125  |

Quadro 1 (continuação)

| Setores                  | Resultados de venda | Dívidas transferidas | Total         |
|--------------------------|---------------------|----------------------|---------------|
| Telecomunicações         | 28.675              | 2.947                | 31.622        |
| Financeiro               | 1.508               | -                    | 1.508         |
| Transportes              | 2.320               | -                    | 2.320         |
| Participação minoritária | 1.110               | -                    | 1.110         |
| Outros                   | 1.233               | 344                  | 1.577         |
| <b>Total</b>             | <b>77.628</b>       | <b>18.076</b>        | <b>95.704</b> |

Fonte: BNDES: Privatização no Brasil - Resultados & Agenda (em 21 de agosto de 2000).

Mas, para entender o papel das empresas estatais na economia brasileira, é importante retroceder a 1974, ou seja, ao início do II Plano Nacional de Desenvolvimento, pois nesse período eleva-se a participação dos investimentos públicos na formação bruta de capital fixo, por meio das estatais. Essas empresas, que deveriam ser instrumentos de política econômica de longo prazo, passam a ser utilizadas recorrentemente como instrumentos de política de curto prazo, de captação de poupança externa e de combate direto à inflação, através da política de controle de preços, como pode ser observado pelo Quadro 2.

Quadro 2

*Evolução de preços e tarifas (Base 1975=100)*

| Produtos/serviços                          | 1975 | 1980 | 1988 |
|--|------|------|------|
| Aço  | 100  | 77   | 56   |
| Transporte ferroviário de minério de ferro | 100  | 73   | 58   |
| Eletricidade                               | 100  | 73   | 65   |
| Telefonia                                  | 100  | 68   | 47   |
| Correios                                   | 100  | 83   | 54   |

Fonte: Secretaria de Planejamento do Governo Federal-SEPLAN/Serviço Especializado em Segurança e Saúde no Trabalho-SEST-2000. Valores deflacionados pelo Índice Geral de Preços.

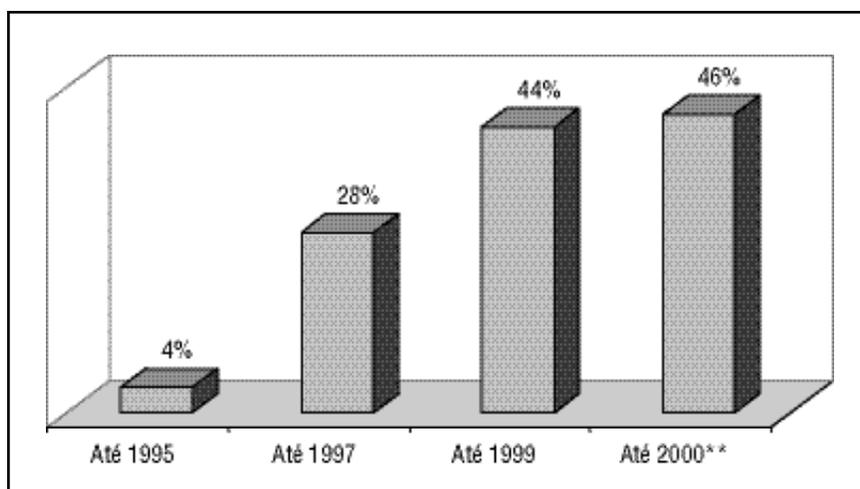
Pouco antes das privatizações, o governo reajustou preços e tarifas de modo a que esses setores voltassem a ser rentáveis, sem que as empresas compradoras tivessem que enfrentar o risco de protestos e indignação do consumidor. No caso do aço, foi concedido reajuste de 300%; no da telefonia, de até 500% a partir de novembro de 1995, e, no das fornecedoras de energia elétrica, de 150%<sup>4</sup>. Como se vê, usadas como amortecedoras da inflação interna, é natural que as empresas apresentassem desempenho questionável, o que passa a ser tratado pelo pensamento de cunho liberal como sinal de “ineficiência congênita”. No entanto, não há como situar no mesmo nível, empresas altamente rentáveis lado a lado a empresas que efetivamente tornaram-se presas do empreguismo e da ineficiência.

Um reforço ao processo de desnacionalização também foi dado com a mudança da política governamental em relação ao BNDES. Criado para dar apoio ao desenvolvimento nacional, o BNDES se concentrou inicialmente no financiamento a projetos de infra-estrutura e, posteriormente, como instrumento de política industrial, recebeu a incumbência de criar condições para grupos nacionais. Para cumprir esse papel, o banco estava proibido por lei de financiar empresas estrangeiras. Com o decreto presidencial de 24 de maio de 1997 o banco fica autorizado a conceder empréstimo também a grupos estrangeiros. E, para culminar, em 1998 um decreto do Presidente da República proíbe o BNDES de realizar empréstimos a empresas estatais<sup>5</sup>.

A participação das empresas estrangeiras no total arrecadado foi de 46%, contudo, torna-se ainda maior à medida que os sócios brasileiros, posteriormente, vendem as suas participações assumidas na ocasião dos leilões<sup>6</sup> (Gráfico 1).

Gráfico 1

*Participação estrangeira no total arrecadado no processo de privatização*



Fonte: BNDES. Privatização no Brasil - Resultados & Agenda. 2000.

(\*) Não inclui dívidas transferidas.

(\*\*) Em 21 de agosto de 2000.

Segundo os dados oficiais apresentados, as vendas das estatais arrecadaram US\$ 77,6 bilhões, e o governo ainda se teria livrado de US\$ 18 bilhões das dívidas dessas empresas. No total, seriam US\$ 95,7 bilhões de saldo. Contudo, a “história” não termina aí, pois houve vendas a longo prazo, a serem pagas em prestações, isto é, o dinheiro não entrou no caixa do governo, mas o seu valor total fora incluído nos resultados divulgados. Houve ainda dívidas das empresas privatizadas que deveriam ser pagas pelos compradores, mas que na realidade

foram assumidas pelo Tesouro Nacional, além dos investimentos que o governo realizou antes de vender as estatais –na chamada política de “saneamento das estatais”– e que não entraram no cálculo do preço de venda.

Um exemplo dessa política de “saneamento das estatais” –a privatização do sistema brasileiro de telecomunicações– Telebrás, deve ser apresentado, pois significou uma das grandes perdas para a sociedade brasileira. Em 1996, o governo duplicou os investimentos nas teles, alcançando R\$ 7,5 bilhões, investiu R\$ 8,5 bilhões em 1997 e mais R\$ 5 bilhões no primeiro semestre de 1998, totalizando, portanto, R\$ 21 bilhões de investimentos em dois anos e meio. Esse dinheiro, o governo aplicou na ampliação das redes, das estações, dos cabos e de toda a infra-estrutura do sistema telefônico, deixando tudo pronto para as empresas compradoras começarem a faturar para seus próprios cofres<sup>7</sup>.

Apesar desses investimentos, o faturamento dos fabricantes brasileiros recuou, empresas foram fechadas e o desemprego avançou. Isso porque as grandes multinacionais, já atuantes no setor ou atraídas pelas privatizações, passaram a importar maciçamente. Em 1999, a Telefônica, empresa espanhola compradora da Telesp de São Paulo, não convidou uma única empresa brasileira fabricante de peças e equipamentos para disputar as encomendas. O rombo na balança comercial não se fez esperar: as compras da área de telecomunicações no exterior saltaram de US\$ 280 milhões em 1983 para aproximadamente US\$ 3 bilhões<sup>8</sup>.

Embora as privatizações tenham provocado corte de pessoal, ironicamente, foram os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador-FAT que financiaram os grandes grupos empresariais, incluindo multinacionais e empresas de telecomunicações privatizadas: só no primeiro semestre de 1999 foram emprestados mais de R\$ 500 milhões para as grandes empresas, enquanto apenas R\$ 267 milhões destinaram-se às pequenas e microempresas, que entretanto são as que garantem respectivamente 43% e 15% da oferta de empregos do país<sup>9</sup>.

Outra característica do perfil do investimento direto estrangeiro em anos recentes é que ele tem sido predominantemente direcionado ao setor de serviços. Segundo o Censo do Capital Estrangeiro do Banco Central, o fluxo de novos ingressos realizados de 1996 a 1998, período em que atingiu o montante acumulado de US\$ 45 bilhões, a parcela dos serviços chega a 82%, enquanto a da indústria, a apenas 16%. O dado preocupante nesse caso reside no fato de que os serviços de energia elétrica, telecomunicações, telefonia, não são exportáveis e, portanto, não geram divisas, mas os fluxos de remessa de lucro, dividendos, *royalties*, pagamento por assistência técnica, esses sim, serão permanentes.

A força do Programa Nacional de Desestatização é inegável, e ao longo de dez anos o processo de privatização brasileiro permitiu que o Estado repassasse à iniciativa privada a quase totalidade das empresas sob seu controle: um total de 124 empresas e concessões foi transferido à iniciativa privada. Esses resultados

são orgulhosamente apresentados como conferindo à privatização brasileira o *status* de um dos mais extensivos programas já realizados no mundo<sup>10</sup>.

Como ao longo da década de 90 as políticas econômicas dos governos federais foram de orientação liberal, nenhuma medida de defesa da produção e do emprego nacionais foi tomada. Ao contrário, a opção por um desenvolvimento subordinado à inserção internacional expôs fortemente nossa estrutura produtiva à concorrência externa, ampliando a presença de componentes importados e as ligações das plantas locais com as demais plantas espalhadas pelo mundo das empresas multinacionais. Dado que durante a década de 90 o produto interno bruto (PIB) apresentou um lento crescimento acompanhado de fortes pressões para aumento da produtividade, os efeitos foram a destruição de empregos, seja pela reorganização da base produtiva, seja pela “exportação” desses empregos por meio da importação de bens e serviços. Os efeitos perversos dessa política não se fizeram esperar, e não apenas o desemprego alcançou um recorde histórico, como o emprego formal contraiu-se, mesmo quando a economia cresceu. Pontos que serão analisados a seguir.

### **A desestruturação do mercado de trabalho**

Observando-se a evolução do mercado de trabalho brasileiro numa perspectiva histórica, percebem-se dois movimentos distintos. A partir da Segunda Guerra Mundial, o país transformou-se em uma economia urbana, industrial e com elevada geração de empregos formais, capaz de incorporar ao mercado de trabalho urbano parcelas significativas de uma população com elevado crescimento demográfico e composta de um extraordinário contingente de pessoas egressas do campo. Esse período, que corresponde à intensificação do processo de industrialização, caracterizou-se pela estruturação do mercado de trabalho, ou seja, pela ampliação do emprego assalariado, em geral com carteira assinada. A partir dos anos 80 registra-se o início de um movimento em sentido inverso: um processo de desestruturação do mercado de trabalho. A década de 90 mostra uma redução da geração de postos de trabalho formal em todos os anos, sendo que ao final do período foi contabilizada uma queima de nada menos que 3,3 milhões de postos de trabalho formal, segundo dados da Relação Anual de Informações Sociais-RAIS, do Ministério do Trabalho<sup>11</sup>.

No caso brasileiro, muito das grandes empresas verticalmente integradas, diante do novo quadro concorrencial que se implanta no país, abandonam as atividades complementares ao processo produtivo (tais como transporte, segurança, limpeza e até mesmo atividades consideradas “nobres”, como planejamento e desenhos) para comprá-las no mercado a menor preço. Assim, muitas atividades passam a ser exercidas por pequenos empresários, trabalhadores autônomos, cooperativas de produção etc., o que transforma um certo número de postos de trabalho de empregos formais em ocupações, que

deixam de oferecer as garantias e os direitos habituais. A expressão precarização do trabalho descreve adequadamente essa situação. O declínio do emprego formal, apresentado no Quadro 3, indica que segmentos de mão-de-obra antes pertencentes aos quadros permanentes das empresas passam para um reservatório mal-pago e mal-organizado de trabalhadores, com as correspondentes conseqüências negativas sobre a qualidade de vida.

Quadro 3

***Evolução do emprego formal por setores e subsetores da atividade econômica Brasil-1989/1999 (base 1989 = 100)***

| Setores e subsetores               | 1990       | 1994      | 1999      |
|------------------------------------|------------|-----------|-----------|
| Indústria de Transformação         | 98         | 87        | 73        |
| Metalúrgica                        | 88         | 73        | 61        |
| Mecânica                           | 87         | 68        | 53        |
| Elétrica e Comunicações            | 93         | 63        | 50        |
| Material de Transporte             | 93         | 77        | 58        |
| Química e Farmacêutica             | 93         | 80        | 69        |
| Têxtil                             | 95         | 78        | 62        |
| Calçados                           | 89         | 93        | 80        |
| Construção Civil                   | 97         | 85        | 77        |
| Comércio                           | 102        | 96        | 92        |
| Instituições Financeiras           | 97         | 79        | 61        |
| Transportes e Comunicações         | 100        | 96        | 91        |
| Alojamento, Alimentação e Diversos | 102        | 107       | 109       |
| <b>Total</b>                       | <b>100</b> | <b>94</b> | <b>87</b> |

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego-MTE/Cadastro Geral de Empregados e Desempregados-CAGED/Relação Anual de Informações Sociais-RAIS (*apud* Mattoso, Jorge. *O Brasil desempregado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000, p. 18).

Como pode ser observado, todos os setores apresentam recuo do emprego formal, embora a indústria de transformação, a construção civil e as instituições financeiras sejam mais duramente atingidas. Apenas apresentou um comportamento positivo o heterogêneo setor Serviços, compreendido por alojamento, alimentação, reparação e diversos. Embora existam hoje formas diversificadas de inserção no mercado de trabalho que já não poderiam mais ser captadas adequadamente através do mero enquadramento tradicional entre “formal x informal”, para a maioria dos estudiosos do tema, o contrato formal de trabalho é considerado “melhor” do que o assalariamento informal, porque proporciona a quem o tem um conjunto de proteção e benefícios<sup>12</sup>.

O desemprego e a precarização das condições e relações de trabalho que se observam ao longo dos anos 90 são um fenômeno de amplitude nacional e jamais ocorrido na história do país. Os responsáveis pela política econômica

tentaram, inicialmente, ignorar a importância desse desemprego. Quando não se tornou mais possível desconhecer a profundidade e a extensão do fenômeno, tentaram atribuí-lo à legislação trabalhista brasileira e à desqualificação de nossa força de trabalho.

A legislação trabalhista brasileira passa então a ser considerada pelos mentores das políticas econômicas como extremamente rígida e demasiadamente protetora da força de trabalho: era preciso desregular. Com isso, as políticas de combate ao desemprego ficam restritas ao campo da desregulamentação do trabalho, ou seja, da flexibilização das regras que regem a contratação, o uso, a remuneração e a dispensa da força de trabalho.

A questão da qualificação da força de trabalho ganhou realce no debate sobre emprego no Brasil, e os que participam com maior distanciamento desse debate passam a ter a impressão de que o desemprego decorre da má qualificação do trabalhador brasileiro perante a reorganização da base produtiva nacional em um mundo globalizado. Entra em moda o termo “empregabilidade” e passa-se a falar nas frágeis condições de empregabilidade do trabalhador brasileiro, transferindo-se para esse a responsabilidade de estar desempregado e de ter que, individualmente, resolver essa situação desfavorável.

O desemprego é também tratado como um problema menor, apenas regional ou setorial, que estaria afetando mais profundamente a região altamente industrializada de São Paulo. Os dados contidos nos quadros 4 e 5, mostram que tal afirmativa não se sustenta, pois o desempenho negativo da indústria quanto à manutenção do nível do emprego apresenta-se em todas as regiões metropolitanas estudadas e significou a perda de 1.075.023 postos de trabalho formal.

Essa perda no setor industrial é parcialmente atribuída às mudanças nas atividades industriais, onde toda uma série de serviços à produção é realizada por empresas externas, em um processo de crescente divisão social do trabalho. Processo este conhecido como “terceirização”. Contudo, ainda que esse fato esteja presente na economia brasileira não é capaz de responder pela perda de 43% dos postos de trabalho formal. Além do mais, o setor terciário, ou de serviços, é considerado uma categoria residual, pois apresenta enorme heterogeneidade no que se refere a sua funcionalidade dentro do sistema produtivo<sup>13</sup>.

Quadro 4

**Postos de trabalho formal segundo setores da atividade econômica  
Regiões Metropolitanas: Fortaleza, Recife, Belo Horizonte,  
Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre. Anos: 1989-1998**

| Setores da Atividade Econômica               | Fortaleza      |                | Recife         |                | Belo Horizonte   |                  | Rio de Janeiro   |                  | São Paulo        |                  | Porto Alegre   |                |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|----------------|----------------|
|  | 1989           | 1998           | 1989           | 1998           | 1989             | 1998             | 1989             | 1998             | 1989             | 1998             | 1989           | 1998           |
| Extrativa Mineral                            | 1.295          | 921            | 647            | 425            | 13.965           | 5.461            | 7.960            | 4.070            | 6.819            | 4.857            | 871            | 753            |
| Indústria de Transformação                   | 89.970         | 85.969         | 122.043        | 71.618         | 167.859          | 141.475          | 467.200          | 242.850          | 1.751.740        | 921.332          | 280.673        | 186.215        |
| Serviços Industriais de Utilidade Pública    | 6.942          | 5.449          | 9.622          | 7.046          | 22.919           | 19.499           | 47.659           | 41.000           | 43.281           | 50.335           | 10.333         | 11.012         |
| Construção Civil                             | 21.680         | 24.897         | 33.724         | 36.518         | 87.959           | 86.335           | 96.643           | 92.439           | 249.893          | 200.797          | 29.549         | 38.063         |
| Comércio                                     | 54.756         | 63.378         | 76.091         | 80.111         | 120.000          | 141.989          | 380.366          | 376.851          | 588.531          | 633.249          | 128.425        | 121.565        |
| Serviços                                     | 116.029        | 144.998        | 201.335        | 218.173        | 353.627          | 402.922          | 988.728          | 1.020.204        | 1.500.198        | 1.675.419        | 270.273        | 287.680        |
| Administração Pública                        | 120.132        | 131.967        | 154.201        | 149.053        | 268.656          | 356.253          | 571.236          | 475.782          | 846.144          | 905.031          | 222.259        | 227.525        |
| Agropecuária, Extração Vegetal, Caça e Pesca | 6.164          | 5.463          | 3.756          | 8.945          | 3.659            | 8.303            | 7.513            | 6.199            | 7.741            | 12.470           | 3.775          | 6.163          |
| Outros                                       | 5.609          | 107            | 9.069          | 185            | 24.499           | 143              | 63.616           | 465              | 128.102          | 328              | 19.705         | 161            |
| <b>Totais</b>                                | <b>422.577</b> | <b>463.149</b> | <b>610.488</b> | <b>572.074</b> | <b>1.063.143</b> | <b>1.162.380</b> | <b>2.630.921</b> | <b>2.259.860</b> | <b>5.122.449</b> | <b>4.403.818</b> | <b>965.863</b> | <b>879.137</b> |

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais-RAIS, Ministério do Trabalho e Emprego-MTE. Tabulação da autora.

Quadro 5

**Totais de postos de trabalho formal 1989-1998**

| Regiões Metropolitanas | Número de postos de trabalho |                  | Variações entre 1989-1998 |                       |
|------------------------|------------------------------|------------------|---------------------------|-----------------------|
|                        | 1989                         | 1998             | Valores absolutos         | Variações percentuais |
| Fortaleza              | 422.577                      | 463.149          | 40.572                    | 10%                   |
| Recife                 | 610.488                      | 572.074          | -38.414                   | -6%                   |
| Belo Horizonte         | 1.063.143                    | 1.162.380        | 99.237                    | 9%                    |
| Rio de Janeiro         | 2.630.921                    | 2.259.860        | -371.061                  | -14%                  |
| São Paulo              | 5.122.449                    | 4.403.818        | -718.631                  | -14%                  |
| Porto Alegre           | 965.863                      | 879.137          | -86.726                   | -9%                   |
| <b>Totais</b>          | <b>10.815.441</b>            | <b>9.740.418</b> | <b>-1.075.023</b>         | <b>-10%</b>           |

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais-RAIS-2000, Ministério do Trabalho e Emprego-MTE. Tabulação da autora.

**Concluindo**

Da experiência brasileira é possível derivar algumas lições. País de dimensão continental, marcado por fortes heterogeneidades sociais e regionais, elevados índices de urbanização e vasto parque industrial, o Brasil tem se revelado

particularmente vulnerável aos efeitos da ordem global. A industrialização, que durante mais de 30 anos comandou o processo de crescimento do país, não se traduziu em salários reais crescentes senão para um conjunto restrito de trabalhadores, uma vez que, dentre outras causas, a forte migração rural-urbana atuou como um freio permanente à subida dos salários de base. A seu turno, a não-ocorrência de reformas institucionais redistributivas –dentre elas a reforma agrária e a reforma urbana– manteve e reforçou a injustiça social, e os acelerados processos de urbanização e de metropolização acumularam imensas carências básicas em termos de habitação, saneamento, transportes e saúde. Para completar esse quadro, o desemprego e a inflação galopante dos anos 80 expropriaram os rendimentos monetários das camadas de baixa renda.

Na década de 90 o Brasil passa a possuir uma restrita elite de altas e médias rendas (10 milhões), uma classe média relativamente pequena (15 milhões), uma classe trabalhadora pauperizada (80 milhões, incluindo as suas famílias) e um estamento marginalizado de miseráveis (40 milhões de indivíduos)<sup>14</sup>. Desse modo, é imenso o abismo que separa a sociedade brasileira das sociedades desenvolvidas, em matéria de equidade e de incorporação das massas aos padrões contemporâneos de consumo.

Esse abismo não foi capaz de impedir a adoção de políticas de cunho liberal, e nos últimos 10 anos a elite brasileira aderiu, majoritariamente e de forma quase incondicional, às teses neoliberais. A percepção de que a globalização seria um fenômeno universal e inescapável criou uma onda de abertura econômica, de privatização e de desregulamentação. Não se está aqui postulando a proteção indiscriminada e o fechamento da economia, pois hoje o espaço da concorrência é mundial e é importante para um país sediar *global players* uma vez que isso significa ter centros de decisão no seu território. Contudo, o traço distintivo da globalização consiste na extrema volatilidade dos nexos do capital com o espaço econômico nacional e no dramático enfraquecimento dos Estados nacionais, tendências que se manifestam com força redobrada nas economias dependentes.

A análise mostra que os anos 1990 representaram para a economia brasileira um período de intenso “ajuste”. A importação ocupou um espaço antes restrito à produção doméstica. Esse ajuste está associado aos processos de privatização e, no tocante aos demais setores manufatureiros, à busca de adequação ao novo contexto de concorrência. As mudanças patrimoniais ocorridas tornaram a economia brasileira simultaneamente mais transnacionalizada e mais fragilizada.

É fato que o Brasil sempre teve uma ampla inserção no sistema econômico internacional e as empresas de capital estrangeiro sempre desempenharam um papel de destaque no processo de acumulação de capital no país. Entretanto, nos anos recentes, o avanço do capital estrangeiro se fez em detrimento tanto da empresa estatal quanto da empresa privada nacional, e como as empresas transnacionais possuem fontes extraordinárias de poder, reduzem significativamente os graus de manobra do Estado nacional.

A década de 1990 foi um período de inflexão também na composição do mercado de trabalho. Boa parte da absorção de mão-de-obra foi devida ao setor serviços, simultânea à redução do emprego no setor manufatureiro. Assistimos a uma mutação da organização do trabalho: em lugar de um conjunto de assalariados majoritariamente protegidos, há cada vez mais assalariados fragilizados, ameaçados pelo desemprego, sem a garantia de poder construir, a partir de sua condição de assalariado, um futuro garantido.

Os dados para 2000 parecem indicar que os tempos mais duros já foram ultrapassados: prevê-se uma recuperação no que respeita tanto ao potencial de investimentos quanto ao crescimento da oferta de empregos. A produção industrial vem dando mostras de recuperação, e alguns setores da economia brasileira já apresentam um padrão considerado “internacionalizado”<sup>15</sup>. Segundo dados da Confederação Nacional da Indústria, a utilização da capacidade instalada atingiu 82%, o maior índice dos últimos oito anos. Esse alto comprometimento deve resultar em mais investimentos, embora essa nova safra de investimentos não seja promissora quanto à geração de empregos.

Seriam a intensidade e a multiplicidade das mudanças ocorridas no país nos anos 1990 capazes de promover um Brasil moderno, democrático e em condições de assegurar à sua população não somente direitos políticos fundamentais, mas também direitos sociais suficientemente fortes, ou ao contrário estariam levando a trajetórias insustentáveis, definidas por uma elite pouco solidária com a nação? Ainda é cedo para avaliar seu potencial, mas desde já é preciso não aceitar que essa nação continental seja entregue a meros administradores de receitas e despesas. É preciso centrar a discussão em idéias-força fundamentais para a (re)construção do destino nacional.

## Bibliografia

- Amadeo, Edward; Scanduzzi, João Carlos; Pero, Vera 1996 “Ajuste empresarial, empregos e terceirização”, em *Economia Política*, São Paulo, Vol. 16, Nº 1, pp. 21-36, jan./mar. 1996.
- Baltar, P., Dedecca, C. e Henrique, W. 1996 “Mercado de trabalho e exclusão social no Brasil”, em Mattoso, Jorge (org.) *Crise e trabalho no Brasil - modernidade ou volta ao passado?* (São Paulo: Scritta) pp. 87-108.
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES 1999 *Programa Nacional de Desestatização*. Rio de Janeiro, RJ. Relatório de Atividades.
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES 2000 *Privatização no Brasil - Resultados & Agenda*. Rio de Janeiro, RJ.
- Barros, J. R. M. e Goldenstein, L. 1997 “Avaliação do processo de reestruturação industrial brasileiro”, em *Revista de Economia Política*, São Paulo, SP. Vol. 17, Nº 2, abr./jun 1997.
- Biondi, Aloysio 1999 *O Brasil privatizado* (São Paulo: Fundação Perseu Abramo).
- Coutinho, Luciano y Ferraz, J. C. (coords.) 1994 *Estudo de Competitividade da Indústria Brasileira* (São Paulo, Papirus).
- Castel, Robert 1998 “As metamorfoses do trabalho”, em *Globalização, o fato e o mito* (Rio de Janeiro: EDUERJ) pp. 147-164.
- Castro, Antônio Barros 1998 “Limitações e potencialidades da nova safra de investimentos”, em *Visões da Crise* (Rio de Janeiro: Contraponto) pp. 129-140.
- Charles, D. R. 1996 “Information technology and production systems”, em *The global economy in transition* (Harlow, Inglaterra: Addison Wesley Longman Limited).
- Fleury, P. e Arkader, R. 1997 “Ameaças, oportunidades e mudanças – trajetórias de modernização industrial no Brasil”, em *Estratégias empresariais na indústria brasileira – discutindo mudanças* (Rio de Janeiro: Forense Universitária) pp. 253-286.
- Gonçalves, Reinaldo 1999 *Globalização e desnacionalização* (São Paulo: Paz e Terra).
- Haguenauer, Lia et al 1996 “Competição e internacionalização na indústria brasileira”, em Baumann, Renato (org.) *O Brasil e a economia global* (Rio de Janeiro: Campus/SOBEET) pp. 195-216.
- Mattoso, Jorge 1999 *O Brasil desempregado* (São Paulo: Fundação Perseu Abramo).
- Pochmann, Marcio 1999 *O trabalho sobre fogo cruzado* (São Paulo: Contexto).

Santos, Milton 1998 “A grande crise já se instalou”, em *Visões da crise* (Rio de Janeiro: Contraponto) pp. 89-100.

Santos, Milton 2000 *Por uma outra globalização* (São Paulo: Record).

Singer, Paul 1998 *Globalização e desemprego - diagnóstico e alternativas* (São Paulo: Contexto).

Vermulm, Roberto 1999 “Estrutura industrial brasileira”, em Penna, J. C. (org.) *Em busca do futuro: a competitividade no Brasil* (Rio de Janeiro: Campus).

## Notas

1 Em 1954 é criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, no Governo Juscelino Kubitschek, como organismo de financiamento de longo prazo, que passa a dispor de recursos retirados do imposto de renda, para financiar a construção da a infra-estrutura que o processo de industrialização então exigia. Quando passa a administrar os chamados fundos sociais (FGTS e PIS-PASEP), tem seus recursos aumentados em 350% em termos reais. Enquanto em 1964 dedicava mais de 90% de seus financiamentos ao setor público, no decorrer da década de 70 essa situação se inverte e 90% de seus dispêndios são destinados ao setor privado.

2 Ver Barros, Mendonça de; Goldenstein, Lídia (1997) “Avaliação do processo de reestruturação industrial brasileiro”, em *Revista de Economia Política* (pp.11-31).

3 Ver Gonçalves, Reinaldo (1999) *Globalização e Desenvolvimento* (pp. 140).

4 Ver Biondi, Aloysio (1999) *O Brasil Privatizado* (p. 9).

5 *Ibid.*, p. 36.

6 Ver Gonçalves, op. cit., p. 145.

7 Ver Biondi, op. cit., p. 36.

8 *Ibid.*, p. 9.

9 O FAT, custeado com contribuições do PIS/PASEP, destina-se a programas que beneficiam o trabalhador, tais como seguro desemprego, abono salarial e cursos de qualificação profissional.

10 Ver BNDES (1999) Programa Nacional de Desestatização. Relatório de Atividades (p. 5).

11 A expressão “postos de trabalho formal” designa o emprego de contrato regular, de tempo integral e duração indefinida, formalizado na “carteira assinada” e que está associado a regras de demissão e a outras formas de proteção.

12 “Qualidade do emprego” é um assunto que vem sendo muito debatido na área da economia do trabalho. O “bom” emprego seria o emprego de contrato regular, formalizado na “carteira assinada”. Contudo, os diagnósticos oficiais procuram minimizar as adversas relações salariais vigentes no Brasil, por meio de uma verdadeira apologia da informalidade, como é o caso de Edward Amadeo, especialista em economia do trabalho e Ministro do Trabalho entre março de 1998 e Janeiro de 1999, que em entrevista à Revista *Veja* de 15/04/98 afirma: “Quem vende uma mercadoria no sinal de trânsito não tem um emprego convencional, mas tem um trabalho e, portanto, uma renda. Não estou dizendo que isso é o ideal, mas quero deixar claro que o Brasil tem essa capacidade de se adaptar a coisas novas.”

13 Os dados sobre emprego metropolitano apresentados nos Quadros 4 e 5 fazem parte da pesquisa “Mudanças na estrutura ocupacional em regiões metropolitanas brasileiras selecionadas” que venho desenvolvendo e que conta com o apoio do CNPq.

14 Coutinho, Luciano; Ferraz, J. C. (coord.) (1994) *Estudo de Competitividade da Indústria Brasileira* (p. 102).

15 Segundo os padrões mundiais, uma empresa é considerada “internacionalizada” quando pelo menos 25% da receita total é proveniente das vendas ao mercado externo. As exportações de couros e calçados, por exemplo, respondem por 30% do faturamento total do setor, e 27,4% da receita da metalurgia básica provém de exportações.

---

# Reestruturação produtiva e estrutura social metropolitana em Salvador

Inaiá Maria Moreira de Carvalho\*  
Paulo Henrique de Almeida\*\*  
José Sérgio Gabrielli de Azevedo\*\*\*

## Introdução

**E**ste trabalho discute os efeitos da globalização e da reestruturação produtiva sobre a conformação sócio-econômica das metrópoles brasileiras. Analisa particularmente a trajetória recente da Região Metropolitana de Salvador (Bahia, Brasil).

Este tema adquiriu inquestionável relevância na agenda da pesquisa urbana, em decorrência da dimensão e dos impactos da reestruturação sobre os diversos territórios e sociedades no curso do denominado processo de globalização (Ribeiro, L. C., 2000[a]; Veiga, 2000).

Como se sabe, esse processo vem sendo intensamente marcado por avanços tecnológicos e transformações radicais nos padrões de produção, comercialização e consumo; por tendência à circulação cada vez mais ampliada de capitais e mercadorias, assim como por desmaterialização crescente da riqueza; pela conformação de um mercado mundial e pelo enfraquecimento das instâncias

---

\* Doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo, Pesquisadora do Centro de Recursos Humanos e Professora de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia, Brasil. Bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

\*\* Doutor em Economia pela Universidade de Paris X-Nanterre, professor do Curso de Mestrado em Economia da Universidade Federal da Bahia-Brasil.

\*\*\* PHD em Economia (Boston), professor do Curso de Mestrado em Economia da Universidade Federal da Bahia, Brasil.

reguladoras constituídas em escala nacional e pela conseqüente expansão e incremento de poder de interesses e grupos transnacionais que se superpõem às fronteiras entre países. Estes interesses pressionam pela redução dos “entraves” à sua livre circulação e maior lucratividade, com a redução de barreiras alfandegárias, desregulamentação e flexibilização dos mercados, e, também, pela utilização e reconfiguração dos territórios, alterando radicalmente o valor dos lugares e da sua gente (Santos, 2000).

As novas tecnologias e padrões de produção viabilizaram enorme mobilidade de capital em escala global, reduzindo o papel dos Estados e afetando a congruência das economias nacionais. Seus fluxos dinâmicos articulam, agora, espaços descontínuos, redefinindo territórios e regiões e vinculando áreas distantes, de tal forma que condições locais passam a ser configuradas por processos e eventos globais. Constituem-se, também, novas centralidades e exclusões, na medida em que a dinâmica da globalização integra de forma seletiva os diversos países, regiões e localidades, incorporando e dinamizando algumas áreas –ainda que os benefícios dessa dinâmica se distribuam de forma parcial e restrita– e afetando negativamente ou marginalizando outras (Soja, 1993).

Tais fenômenos vêm tendo um impacto decisivo sobre a estrutura econômica e social das áreas metropolitanas –onde se concentra, na grande maioria dos países, o aparato produtivo, a riqueza, o poder e a população–, sobre as condições e a qualidade da vida urbana, as desigualdades, a pobreza e as mobilizações políticas e sociais. Inserindo-se com destaque na agenda das questões contemporâneas, essas transformações têm despertado a atenção dos planejadores e da comunidade acadêmica, entre outros segmentos, suscitando diferentes estudos e reflexões.

No plano internacional, os estudos têm privilegiado os vínculos entre o local e o global (o espaço global), valorizados por novas propostas e modelos de gestão urbana, bem como o debate sobre as denominadas “*global cities*”. Este debate ressalta a constituição de uma rede mundial formada por cidades que, por oferecerem condições excepcionais para as atividades de comando de negócios, concentrariam o poder econômico, a sede das grandes corporações, o controle dos meios de comunicação e os serviços produtivos modernos. Nesta rede, circulariam os maiores fluxos de informação, capital e recursos e seriam tomadas as grandes decisões econômicas, tornando as cidades por ela articuladas cada vez mais estratégicas para o capital global. Este processo é simultâneo à polarização crescente entre estes espaços e o resto do mundo, bem como ao aumento das diferenciações internas em cada uma das regiões envolvidas.

Autores como Sassen (1991), Reich (1991) e Borja e Castels (1997), por exemplo, analisam as transformações em curso nessas cidades com o declínio da atividade industrial, a expansão das atividades financeiras e dos serviços e a mudança do seu papel, tendo como hipótese básica a existência de vínculos estruturais e necessários entre a globalização e a intensificação da dualização

social das metrópoles. Com a segmentação do mercado de trabalho, as transformações assinaladas produziram uma nova estrutura social, marcada pela polarização entre categorias superiores e inferiores da hierarquia social e pela concentração de renda, assim como pela redução das camadas médias. Refletindo-se no plano espacial, estes processos gerariam, também, a dualização das estruturas urbanas.

Essas hipóteses, no entanto, parecem não resistir ao confronto com a realidade. Pesquisas efetuadas em metrópoles como Paris, Londres, Madri, Rio de Janeiro, Buenos Aires e Santiago não confirmam a substituição da estrutura de classes da sociedade industrial por uma polarização entre os mais ricos e os mais pobres e nem a dualização do espaço urbano. Como assinala Ribeiro (L.C., 2000 b), paralelamente a fenômenos similares –tais como: redução do proletariado industrial, crescimento do setor terciário e do emprego em serviços (em atividades de alta e baixa qualificação), empobrecimento de zonas centrais, mudanças de função em algumas áreas da cidade e auto-segregação das elites, que tendem a se isolar em enclaves residenciais e em outros espaços exclusivos– as pesquisas evidenciam uma certa estabilidade das estruturas social e urbana.

Em defesa dos autores que prevêem uma crescente polarização social, poderia ser dito que estamos em um período de significativa transição, sendo natural que características das estruturas urbanas anteriores coexistam com novas tendências e mudanças ainda pouco visíveis.

O que fica claro, entretanto, é a inexistência de uma trajetória única e de tendências universais e inexoráveis para as cidades globais e, menos ainda, para as grandes metrópoles nacionais, na medida em que a globalização constitui um fenômeno inacabado, contraditório e de efeitos seletivos sobre os diferentes territórios, comandado por forças transnacionais, mas, também dependente de condições políticas e decisões nacionais e locais. A negação da trajetória única exige a avaliação das especificidades locais para que sejam reconhecidas diferenças nos impactos internos da abertura e do “ajuste”, já que se considera que diferenças nas trajetórias históricas e na configuração das cidades e das instituições e em características de atores nacionais e locais também interferem, de forma relevante, na dinâmica e nos efeitos das mudanças em discussão.

Apresentando estudos sobre cidades européias e latino-americanas, a coletânea organizada por Luiz César de Queiroz Ribeiro (2000[a]) é bastante ilustrativa a esse respeito. Por exemplo, Mattos (2000), discutindo as relações entre globalização e metropolização em Santiago do Chile, assinala como a mudança no padrão de desenvolvimento do país ocasionou redução do emprego na indústria e no setor público. A recuperação econômica e a expansão dos serviços, porém, viabilizaram um aumento geral do emprego e da renda per capita naquela cidade com a persistência do padrão de desigualdade social e da distribuição regressiva de renda, uma vez que a precarização e a informalidade constituem atributos significativos do mercado de trabalho local. Já no caso de

Madri, estudado por Maldonado (2000), a redução do emprego industrial foi compensada por considerável aumento da ocupação nos serviços empresariais (ligados à produção e às finanças), nos serviços públicos e nos vinculados ao consumo social, como saúde e educação, com absorção de profissionais mais qualificados. Esta mudança se traduziu num aumento numérico das classes médias, assim como em menores desigualdades na distribuição de renda.

A trajetória recente do Rio de Janeiro também não confirma a hipótese da dualização. Conforme Ribeiro (op cit), dos anos 80 para os anos 90, a estrutura ocupacional desta metrópole foi marcada pela redução do operariado industrial, em termos absolutos e relativos, e pelo crescimento dos ocupados em atividades terciárias e do sub-proletariado urbano. A precarização dos vínculos de emprego e o empobrecimento do conjunto dos trabalhadores ampliaram as desigualdades na distribuição de renda. Paralelamente, porém, houve forte incremento da elite intelectual, ao lado de redução da elite dirigente. Também chamam a atenção a importância e a ampliação das classes médias na estrutura social da região metropolitana.

A inexistência de uma trajetória única, todavia, não implica na inexistência de mudanças comuns à maioria das metrópoles contemporâneas. Como sugerem os próprios textos da coletânea de Ribeiro, a terciarização crescente da economia das grandes cidades é talvez a mais importante destas mudanças. Nesta direção, Bonamy e May (1994), Hansen (1994) e Philippe, Léo e Bouliane (1998), entre outros, mostram como os processos de crescimento metropolitano vão sendo modificados pela expansão das novas atividades de serviços e como esta expansão provoca mudanças importantes na configuração espacial e na estrutura de emprego de grandes cidades européias e norte-americanas. Este processo reflete a prévia relação inter-setorial, a profundidade das cadeias nacionais de fornecedores, a velocidade e a intensidade dos processos de abertura comercial, que desmontam setores já existentes e destinam segmentos sociais integrados à exclusão. A flexibilização dos mercados de trabalho e a informalização das relações de emprego constituem outras faces deste mesmo fenômeno.

Por outro lado, no caso do Brasil, a análise das reconfigurações espaciais e urbanas não pode secundarizar a herança histórica de um processo de urbanização marcado pela rapidez e pela excludência social, a diferenciação da rede urbana e metropolitana dela resultante ou os efeitos espaciais e sociais do chamado “ajuste estrutural” e das políticas recentes de inserção do país na nova ordem mundial.

No Brasil, os processos de urbanização e de industrialização, com a constituição de uma economia e de um mercado nacional integrado, produziram uma divisão interregional do trabalho que cristalizou e aprofundou desigualdades espaciais existentes desde o início da sua história. Contudo, entre as décadas de 60 e 80, preocupando-se com o surgimento de conflitos sociais, a integração e unidade do país e a promoção do desenvolvimento, o Estado nacional tomou algumas iniciativas e formulou políticas especificamente dirigidas ao incentivo do

crescimento de regiões mais pobres e menos dinâmicas, como o Nordeste e à ocupação das fronteiras.

Em decorrência de políticas explicitamente regionais, dos efeitos espaciais de políticas setoriais e da presença de grandes empresas estatais, registrou-se, então, uma certa tendência à descentralização da produção e da indústria, com o surgimento de pólos dinâmicos em áreas estagnadas. Estas políticas beneficiaram algumas capitais, ainda que a produção e a riqueza nacional permanecessem bastante concentradas nas regiões Sudeste e Sul e num pequeno número de estados da Federação. No caso do Nordeste, este movimento favoreceu especialmente a Região Metropolitana de Salvador, mais integrada intersetorialmente com as necessidades do parque industrial do Centro-Sul. As regiões metropolitanas do Recife e de Fortaleza também cresceram, porém mantendo uma dinâmica menos acelerada e mais endogenamente determinada.

Como seria de se esperar, essas desigualdades se refletem na rede urbana, que apresenta enorme heterogeneidade. Estudo recente sobre suas características e perspectivas (IPEA/UNICAMP/NESUB/IBGE, 1999) reconhece a existência de três grandes estruturas urbanas no país –Centro-Sul, Nordeste e Centro-Oeste– com doze subsistemas regionais comandados por treze metrópoles. Analisando estas estruturas, o estudo ressalta a sua grande diversidade, em termos de configuração espacial, densidade, organização produtiva, dotação de infra-estrutura e serviços básicos, dinâmica populacional, condições de vida e perspectivas de desenvolvimento. Esta diversidade não apenas interfere nas possibilidades e modalidades de incorporação das diferentes áreas e centros urbanos aos novos fluxos dinâmicos como, também, tende a ser por eles reforçada nos anos 90.

Essa questão é destacada por estudos como os de Araújo (1995 e 1999), Lavinias, Garcia e Amaral (1997) e Diniz (2000), que constata, na última década, interrupção do processo de descentralização econômica verificado em décadas anteriores e tendência à reconcentração do dinamismo em certas áreas e metrópoles. Esta tendência privilegia o Sudeste e o Sul do país, com a reconfiguração do padrão de desenvolvimento brasileiro e a implementação de um conjunto de políticas convergentes, recomendadas pelas agências multinacionais.

Denominadas como “ajuste estrutural”, “reformas estruturais” ou “reformas orientadas para o mercado”, essas políticas envolvem a realização de uma abertura comercial intensa e rápida, a implementação de um programa de privatizações, a ênfase nos mecanismos de mercado e uma profunda reformulação das funções do Estado, não apenas no seu papel econômico e funções reguladoras como, também, nas suas responsabilidades enquanto responsável pela implementação de políticas econômicas e sociais. Além dos impactos da acelerada e generalizada abertura comercial, a privatização constitui um outro processo com efeitos regionais desiguais. Nas metrópoles nordestinas, o papel das empresas estatais era bem mais relevante do que naquelas do Centro-Sul.

A nova ênfase na competitividade e na integração dos espaços dinâmicos do país ao mercado externo soma-se à ausência ou à redução de iniciativas e políticas governamentais de caráter industrial ou regional que pudessem atenuar os impactos seletivos das transformações em apreço, compatibilizando-as, de alguma forma, com a integração nacional. Regionalismos e políticas tradicionais, afirmadoras de uma unidade de interesses comuns, são substituídos por um localismo de caráter fragmentador, que busca suas próprias definições e alternativas e disputa investimentos e empregos através da “guerra fiscal” e da oferta de vantagens crescentes aos setores empresariais (Araújo, 1995 e 1999; Costa, 2000).

Na verdade, a “guerra fiscal” constitui uma tentativa de resistência passiva e isolada dos governos estaduais e municipais aos novos fatores determinantes da (des)localização industrial. A nova indústria e os novos serviços são *footloose*, vale dizer, dotados de uma mobilidade locacional muito maior, garantida pela redução do custo do capital fixo, pelas novas tecnologias de informação e comunicação e pela terceirização de atividades anteriormente internalizadas. As firmas que se modernizam têm assim menores “custos de saída” para abandonar regiões e cidades onde enfrentam o que consideram como deseconomias externas ou de aglomeração, conceito que abrange fatores tão diversos quanto os engarrafamentos e os sindicatos combativos.

Nessas circunstâncias, ocorre uma reconfiguração econômica e espacial de impactos decisivos sobre as estruturas urbanas e metropolitanas, que torna obsoletas vantagens locacionais comparativas do passado, deixa à margem diversas áreas do país e privilegia outras a partir da lógica das grandes empresas transnacionais e dos capitais e interesses a elas associados e do novo padrão de desenvolvimento. Como já mencionado, estes processos favorecem espaços e cidades que acumularam certas vantagens e que podem atender melhor aos requisitos da denominada “acumulação flexível”, tais como: disponibilidade de centros de produção de conhecimento e tecnologia, dotação mais ampla e diversificada de infra-estrutura, oferta diferenciada de serviços empresariais, proximidade dos mercados de alta renda e dos “nós” dos fluxos globalizados.

Tornou-se consensual nas discussões sobre a agenda da pesquisa urbana, a relevância de estudos dos efeitos da reestruturação produtiva sobre o território, a dinâmica e as condições de vida nas áreas metropolitanas. No Brasil estes estudos ainda são escassos, merecendo destaque os que vêm sendo efetuados no âmbito do Projeto Metrôpoles, Desigualdades Sócio-Espaciais e Governança Urbana. Dialogando com a literatura internacional e utilizando amplamente dados censitários e outras informações, este projeto tem analisado as condições de São Paulo, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Porto Alegre, abordando questões como a reconfiguração espacial e a segregação urbana, a exclusão social, a implementação de políticas públicas e os novos padrões de gestão. No caso do Rio de Janeiro e de Porto Alegre, também têm sido estudadas permanências e

mudanças na estrutura ocupacional e social (Bogus e Ribeiro, 1999[a] e 1999[b]; Bogus e Ribeiro, 2000[a] e 2000[b]; Veiga, 2000).

É claro, porém, que as conclusões dessas pesquisas não podem ser generalizadas para o conjunto das metrópoles brasileiras. Situadas nas regiões mais desenvolvidas do país, aquelas capitais possuem estruturas produtivas densas, diversificadas e dinâmicas e condições privilegiadas nos termos das transformações atuais. Rio de Janeiro e São Paulo –pelo seu papel de “intermediadoras” e principais elos de ligação da economia do Brasil e de outras áreas da América Latina com os centros e fluxos do capital global– vêm se configurando como cidades globais e *gateway cities*, concentrando as sedes de grandes empresas, o capital financeiro e os serviços modernos, os centros de informações e decisões. Porto Alegre possui outras especificidades, como uma qualidade de vida superior, o que hoje se constitui em importante vantagem comparativa. Assim, cabe multiplicar os estudos. O presente trabalho pretende contribuir nesta direção, trazendo o caso de Salvador, cuja trajetória recente é bastante rica e instigante para a reflexão dos impactos sociais da reestruturação produtiva.

## **A trajetória de Salvador**

Salvador é a terceira maior cidade brasileira, com quase 2,5 milhões de habitantes, e uma área metropolitana classificada como a sexta do país. Fundada no início do período colonial, com funções político-administrativas e mercantis, sediou o governo geral do Brasil até 1763. Mas, com a transferência da capital do país para o Rio de Janeiro, o declínio da base agro-exportadora local e, posteriormente, a constituição de um mercado unificado nacionalmente e a concentração industrial no Centro-Sul, a cidade foi afetada negativamente, experimentando um longo período de estagnação econômica e demográfica, que só começou a ser superada na década de 1950, com a descoberta e exploração de petróleo no Recôncavo baiano, por algumas décadas responsável pela maior parte da produção nacional.

Com um volume de investimentos sem paralelo na história da economia do estado, a Petrobrás elevou o emprego industrial, a massa de salários e o montante da renda, estimulando o surgimento de algumas indústrias complementares à empresa, a construção civil, o comércio e os serviços; desencadeando um significativo crescimento populacional, econômico e urbano em Salvador e nas franjas da cidade e constituindo a sua região metropolitana. Em fins da década de 60, essa área também passou a receber alguns investimentos industriais incentivados pela SUDENE. Mais recentemente, dos anos 70 para os 80, esforços desenvolvimentistas do governo federal que visavam complementar a matriz industrial brasileira, com a produção de insumos básicos e bens intermediários, aproveitaram vantagens locais existentes para a implementação do Pólo

Petroquímico de Camaçari, que se converteu no foco dinâmico da economia regional, comandando a expansão e a diversificação da estrutura produtiva.

Esses fenômenos tiveram um impacto extraordinário nos municípios da Região Metropolitana de Salvador (RMS) e, especialmente, na velha capital baiana. Em 1950, a cidade possuía apenas 393 mil habitantes. Entre 1950 e 1970, a população mais que duplicou, atingindo 1 milhão de pessoas. Nas décadas seguintes, as taxas de crescimento começam a diminuir, muito lentamente, situando-se ainda entre 3 e 4% ao ano. Assim, a população atingiu quase 1,5 milhão, em 1980, e superou os 2 milhões, no início dos anos 90.

Em 2000, seus 2,5 milhões de habitantes se somam aos mais de 600 mil residentes de outros municípios da Região Metropolitana, formando –em termos demográficos– um dos seis mais importantes mercados regionais do país. Como observado noutras regiões metropolitanas brasileiras, na década de 90, a população cresce muito mais nas áreas periféricas do que nas zonas centrais, com importantes conseqüências no que se refere ao provimento de infra-estrutura urbana e atendimento das necessidades sociais.

A expansão e as transformações do tecido urbano também foram radicais. O crescimento da indústria e dos serviços incidiu sobre uma região urbana pobre e incipiente, polarizada por uma cidade praticamente estagnada ao longo de várias décadas, exigindo sua transformação. A acomodação da metrópole às suas novas funções se deu de forma bastante rápida e abrupta, entre as décadas de 60 e 70, com a realização de grandes obras que acompanharam e anteciparam os vetores da expansão urbana.

Comprometida com um projeto de modernização excludente da cidade e com os interesses do capital imobiliário, a Prefeitura de Salvador, que detinha a maioria das terras do município, transferiu sua propriedade para algumas poucas mãos privadas através da chamada Lei da Reforma Urbana. Promoveu, ainda, ampliação substancial do sistema viário, com a abertura das avenidas de vale, extirpando do tecido urbano um conjunto significativo de assentamentos de população pobre, que ocupavam tradicionalmente os fundos até então inacessíveis dos numerosos vales de Salvador. Além disso, erradicou invasões populares localizadas na orla marítima, área reservada ao turismo, outro componente da estratégia de crescimento e modernização da cidade (Brandão, 1981; Souza, 2000).

Essas intervenções, associadas à realização de investimentos complementares, pesados e seletivos –que, concentrados na infra-estrutura e no projeto industrial, deixaram para um futuro indefinido o atendimento das carências sociais e dos equipamentos e serviços de consumo coletivo– interferiram decisivamente na conformação de um novo padrão de produção do espaço urbano, com a configuração de três vetores bem diferenciados de expansão da cidade: a orla marítima norte, o “miolo” e o subúrbio ferroviário no litoral da Baía de Todos os Santos.

O primeiro, constitui a “área nobre” da cidade, local de moradia, serviços e lazer, onde se concentram a riqueza, os investimentos públicos, os equipamentos urbanos e os interesses da produção imobiliária. O segundo, localizado no centro geográfico do município, começou a ser ocupado com a implantação de conjuntos residenciais para a “classe média baixa” na fase áurea do Sistema Financeiro de Habitação, tendo a sua expansão continuada por loteamentos populares e invasões, com restrita disponibilidade de equipamentos e serviços. Finalmente, o subúrbio ferroviário transformou-se na área mais carente e problemática da cidade, concentrando uma população extremamente pobre em loteamentos populares e invasões, marcados por precariedade habitacional, deficiências de infra-estrutura e serviços básicos e, mais recentemente, altos índices de violência (Franco, Santos e Gabrielli, 1998; Carvalho e Pinho, 1998; Souza, 2000). Assim, a segregação sócio-espacial da pobreza se consolidou e intensificou com o surgimento da Salvador moderna.

A dinâmica e as transformações assinaladas refletiram-se igualmente na estrutura ocupacional e social da cidade e de sua região. Apesar dos seus reduzidos vínculos com os demais setores da economia baiana, os investimentos industriais na RMS, concentrados na petroquímica, estimularam, direta e indiretamente, através do gasto público estadual e de transferências federais, o surgimento de novas atividades e a expansão e modernização de outras. A administração pública ganhou maior peso, o varejo acelerou sua renovação com a multiplicação de *shopping centers* e supermercados, assim como os serviços de consumo coletivo, notadamente educação e saúde. Também outros serviços de consumo intermediário ou final –engenharia, transporte, telecomunicações– conheceram significativo desenvolvimento. Com isso, as atividades agropecuárias perderam qualquer importância na RMS, enquanto crescia o emprego urbano, com o surgimento de novas empresas e a criação de várias instituições públicas, estatais ou sociais, concentradas no município de Salvador.

As classes médias, até então reduzidas, cresceram e se diversificaram, com o aumento do contingente de empregados de escritório e uma maior demanda de técnicos e de profissionais de qualificação superior, como administradores, economistas, engenheiros, contadores, advogados, professores e profissionais de saúde.

O emprego na indústria de transformação se expandiu, principalmente a partir da implementação do Complexo Petroquímico de Camaçari que, em pouco mais de sete anos, criou cerca de 20.000 empregos diretos, levando à emergência de um operariado industrial moderno, com maior qualificação, salários e benefícios trabalhistas bem mais elevados do que a média local, além de outros 25.000 empregos indiretos nas empresas prestadoras de serviço. Contudo, o perfil dessa indústria automatizada, voltada para a produção de insumos básicos destinados à indústria do Sudeste do país, e a exiguidade do mercado consumidor regional

–pouco atrativo para investimentos com maior capacidade de absorção de mão-de-obra, como a indústria de bens de consumo final– manteve a parcela de trabalhadores ocupados no setor industrial bem mais reduzida do que em outras metrópoles brasileiras.

Além disso, as transformações assinaladas incidiram sobre um mercado de trabalho marcado por super oferta de mão-de-obra de baixa qualificação, reforçada pela atração de fluxos migratórios para Salvador e sua área metropolitana, pela vinculação de grande parcela de força de trabalho a ocupações precárias e de baixa remuneração e por uma oferta restrita de postos de trabalho de qualidade, socialmente protegidos, com salários mais elevados e possibilidades de ascensão profissional (Carvalho e Souza, 1980; Borges e Filgueiras, 1995; Borges, 1996). No entanto, é preciso ter cuidado e não retirar conclusões rápidas destas observações.

A oferta de trabalho na RMS se distingue do que ocorre noutras regiões metropolitanas brasileiras. As hipóteses relativas à maior mobilidade da força de trabalho não parecem encontrar evidências empíricas significativas, uma vez que na RMS o crescimento da população em idade ativa (PIA) não parece ser distinto do observado noutras áreas. Como explicar taxas maiores de desemprego na RMS, se a expansão da PIA é semelhante? Ao mesmo tempo, na RMS, a população economicamente ativa (PEA) vem se reduzindo nos últimos anos em relação à PIA, muito mais que em outras regiões, o que seria contraditório com a hipótese de um desemprego provocado por excesso de oferta de trabalho. Assim, o crescimento do desemprego parece estar mais intensamente associado à insuficiência na criação de novos postos de trabalho, capazes de absorver os deslocados do mercado que não se movimentaram em direção à inatividade (Azevedo, 2000; Almeida e Azevedo, 1999).

Ainda que esses problemas não chegassem a ser superados, a expansão e a diversificação da estrutura produtiva da RMS e o processo de crescimento que persistiu até meados da década de 80 ampliaram as oportunidades de trabalho e de obtenção de renda, com crescimento do emprego formal e das remunerações oferecidas em alguns setores, configurando uma certa tendência de maior integração social. Mas, o esgotamento da “industrialização por substituição de importações” também mudou a realidade econômica da RMS. O avanço da crise nos anos 90, o ajuste e as transformações dele decorrentes, afetaram negativamente a economia regional e interromperam a frágil estruturação do mercado de trabalho iniciada nas décadas anteriores, reforçando características da estrutura ocupacional associadas –nos anos 1960-70– ao atraso da região; características que, supostamente, seriam superadas com o avanço da industrialização: desemprego estrutural, informalidade e tendência à queda dos rendimentos reais dos trabalhadores.

## O panorama dos anos recentes

As conseqüências da reestruturação produtiva em Salvador e sua região metropolitana não diferem substancialmente das observadas em outros grandes centros brasileiros, com a sua dimensão e repercussões adversas ampliadas por condições e especificidades locais.

A Tabela I, baseada em dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (IBGE), revela mudanças fundamentais ocorridas, entre 1993 e 1999, na distribuição da ocupação nas principais regiões metropolitanas brasileiras.

Tabela I

***Distribuição dos ocupados segundo o ramo de atividade nas principais regiões metropolitanas brasileiras e variação da participação relativa da ocupação nos ramos - 1993/1999***

| Ramos de Atividade do Trabalho Principal | B. Horizonte |       |          | São Paulo |       |          | R. de Janeiro |       |          |
|--|--------------|-------|----------|-----------|-------|----------|---------------|-------|----------|
|  | 1993         | 1999  | Var. (%) | 1993      | 1999  | Var. (%) | 1993          | 1999  | Var. (%) |
| Agrícola                                 | 4,08         | 3,29  | -19,19   | 1,24      | 1,03  | -17,16   | 1,19          | 0,74  | -38,06   |
| Indústria de Transformação               | 16,41        | 14,68 | -10,83   | 25,35     | 18,74 | -26,06   | 13,92         | 9,69  | -30,41   |
| Indústria de Construção                  | 10,10        | 10,29 | 1,88     | 6,78      | 6,32  | -6,73    | 7,62          | 7,22  | -5,27    |
| Outras atividades industriais            | 2,05         | 1,38  | -32,69   | 1,10      | 0,65  | -40,55   | 1,61          | 1,44  | -10,85   |
| Comércio de mercadorias                  | 14,88        | 13,80 | -7,29    | 16,54     | 16,58 | 0,27     | 15,06         | 15,60 | 3,63     |
| Prestação de serviços                    | 24,64        | 27,03 | 9,70     | 20,97     | 24,22 | 15,49    | 26,20         | 28,25 | 7,84     |
| Serviços auxiliares                      | 4,60         | 5,33  | 16,08    | 5,45      | 8,11  | 48,91    | 5,61          | 6,69  | 19,42    |
| Transporte e comunicação                 | 5,42         | 5,37  | -0,99    | 5,19      | 5,89  | 13,68    | 6,12          | 6,83  | 11,54    |
| Serviços sociais                         | 10,91        | 11,23 | 12,25    | 9,77      | 11,15 | 14,12    | 12,48         | 13,15 | 5,25     |
| Administração pública                    | 4,75         | 4,60  | -3,11    | 3,35      | 3,39  | 1,17     | 5,93          | 6,94  | 16,32    |
| Outras e não declaradas                  | 3,06         | 2,39  | -22,08   | 4,26      | 4,11  | -3,51    | 4,27          | 3,56  | -16,58   |
| Total Serviços                           | 64,30        | 67,97 | 5,70     | 61,26     | 69,14 | 12,86    | 71,39         | 77,36 | 8,26     |
| Total Indústria                          | 28,56        | 26,35 | -7,73    | 33,24     | 25,72 | -22,62   | 23,15         | 18,34 | -20,77   |

| Ramos de Atividade do Trabalho Principal | Curitiba |       |          | P. Alegre |       |          | Salvador |       |          |
|--|----------|-------|----------|-----------|-------|----------|----------|-------|----------|
|  | 1993     | 1999  | Var. (%) | 1993      | 1999  | Var. (%) | 1993     | 1999  | Var. (%) |
| Agrícola                                 | 7,55     | 5,40  | -28,44   | 6,78      | 4,35  | -35,70   | 2,10     | 2,69  | 28,16    |
| Indústria de Transformação               | 15,88    | 15,83 | -0,33    | 23,88     | 18,87 | -20,92   | 8,78     | 8,41  | -4,22    |
| Indústria de Construção                  | 9,90     | 9,44  | -4,81    | 6,68      | 7,14  | 6,91     | 8,10     | 8,01  | -1,05    |
| Outras atividades industriais            | 1,82     | 1,06  | -41,78   | 1,16      | 0,92  | -20,79   | 2,08     | 1,29  | -38,18   |
| Comércio de mercadorias                  | 15,46    | 16,36 | 5,90     | 13,92     | 14,49 | 4,23     | 18,39    | 18,60 | 1,16     |
| Prestação de serviços                    | 20,11    | 22,58 | 12,29    | 19,08     | 21,86 | 14,57    | 27,43    | 27,62 | 0,69     |
| Serviços auxiliares                      | 5,45     | 6,42  | 17,68    | 5,72      | 6,95  | 21,63    | 5,42     | 6,92  | 27,63    |
| Transporte e comunicação                 | 5,17     | 4,98  | -3,68    | 4,19      | 4,46  | 6,55     | 5,24     | 5,23  | -0,23    |
| Serviços sociais                         | 9,65     | 10,21 | 5,84     | 10,22     | 12,52 | 22,59    | 12,10    | 13,08 | 8,16     |
| Administração pública                    | 5,09     | 4,85  | -4,68    | 4,40      | 4,79  | 8,38     | 6,66     | 5,67  | -14,89   |
| Outras e não declaradas                  | 4,81     | 2,87  | -40,40   | 4,10      | 3,63  | -11,36   | 3,69     | 2,47  | -33,19   |
| Total Serviços                           | 60,93    | 66,40 | 7,23     | 57,41     | 66,08 | 13,25    | 75,24    | 77,13 | 2,60     |
| Total Indústria                          | 26,71    | 26,33 | -1,42    | 31,71     | 26,33 | -15,07   | 18,96    | 17,71 | -6,59    |

Tabela I (continuação)

| Ramos de Atividade do Trabalho Principal | Recife |       |          | Fortaleza |       |          | Belém |       |          |
|--|--------|-------|----------|-----------|-------|----------|-------|-------|----------|
|  | 1993   | 1999  | Var. (%) | 1993      | 1999  | Var. (%) | 1993  | 1999  | Var. (%) |
| Agrícola                                 | 4,71   | 3,68  | -22,26   | 3,43      | 3,58  | 3,68     | 2,07  | 1,19  | -42,29   |
| Indústria de Transformação               | 10,91  | 10,13 | -7,16    | 17,04     | 15,76 | -7,48    | 8,03  | 7,42  | -7,64    |
| Indústria de Construção                  | 6,68   | 6,89  | 3,04     | 8,10      | 7,21  | -10,81   | 5,88  | 5,66  | -3,97    |
| Outras atividades industriais            | 1,45   | 1,14  | -21,16   | 1,17      | 0,69  | -40,63   | 1,49  | 0,91  | -39,16   |
| Comércio de mercadorias                  | 19,81  | 19,41 | -2,01    | 19,94     | 19,26 | -3,40    | 20,37 | 22,30 | 9,46     |
| Prestação de serviços                    | 27,98  | 26,85 | -4,00    | 26,46     | 27,39 | 3,51     | 27,50 | 29,02 | 5,54     |
| Serviços auxiliares                      | 4,28   | 5,62  | 31,21    | 2,26      | 4,02  | 77,77    | 3,77  | 5,52  | 46,53    |
| Transporte e comunicação                 | 4,40   | 5,47  | 24,89    | 4,02      | 4,01  | -0,47    | 5,30  | 5,07  | -4,31    |
| Serviços sociais                         | 10,89  | 11,15 | 2,40     | 9,10      | 11,59 | 27,32    | 12,96 | 12,06 | -6,76    |
| Administração pública                    | 5,76   | 5,39  | -6,52    | 5,17      | 4,10  | -20,68   | 9,61  | 8,53  | -11,19   |
| Outras e não declaradas                  | 3,64   | 4,30  | 18,02    | 2,31      | 2,41  | 4,53     | 3,02  | 2,31  | -23,70   |
| Total Serviços                           | 72,61  | 73,98 | 1,76     | 66,96     | 70,37 | 5,09     | 79,50 | 82,53 | 3,90     |
| Total Indústria                          | 19,04  | 18,15 | -4,64    | 27,20     | 23,66 | -13,24   | 15,40 | 13,97 | -9,29    |

| Ramos de Atividade do Trabalho Principal | Total das RMs |       |          |
|--|---------------|-------|----------|
|  | 1993          | 1999  | Var. (%) |
| Agrícola                                 | 2,61          | 2,09  | -19,86   |
| Indústria de Transformação               | 18,86         | 14,76 | -21,77   |
| Indústria de Construção                  | 7,52          | 7,29  | -3,06    |
| Outras atividades industriais            | 1,42          | 1,01  | -29,26   |
| Comércio de mercadorias                  | 16,34         | 16,40 | 0,32     |
| Prestação de serviços                    | 23,43         | 25,68 | 9,63     |
| Serviços auxiliares                      | 5,16          | 6,82  | 34,08    |
| Transporte e comunicação                 | 5,24          | 5,62  | 7,27     |
| Serviços sociais                         | 10,66         | 11,00 | 10,65    |
| Administração pública                    | 4,77          | 4,83  | 1,22     |
| Outras e não declaradas                  | 3,98          | 3,51  | -11,76   |
| Total Serviços                           | 65,60         | 71,34 | 8,75     |
| Total Indústria                          | 27,81         | 23,06 | -17,08   |

Fonte: PNADs 1993 e 1999, nossos cálculos.

A constatação mais relevante é a desindustrialização absoluta e/ou relativa da ocupação na maior parte das regiões, especialmente naquelas que concentravam a indústria brasileira: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre. A Tabela II mostra como a ocupação na indústria de transformação cai absolutamente nestas regiões, com exceção de Belo Horizonte, que apresenta variação positiva, ainda que medíocre. Nota-se, ao mesmo tempo, o crescimento da ocupação industrial sobretudo em Curitiba mas, também, em Salvador e, em menor grau, em Fortaleza. Nestas três regiões periféricas, a desindustrialização é apenas relativa; a ocupação industrial cresce porém, menos do que a ocupação nos serviços. Isto porque, se fatores como a acelerada inovação tecnológica destroem empregos na indústria, ocorre, também, migração do capital, que abandona os grandes centros saturados, atraído pela combinação de incentivos

fiscais, ausência de sindicatos fortes e outras condições específicas da periferia. Este é o caso, fundamentalmente, da região metropolitana de Curitiba, que tem abrigado parcela considerável dos novos investimentos automobilísticos no país.

Tabela II

***Crescimento do número ocupados segundo o ramo de atividade entre 1993 e 1999 em regiões metropolitanas selecionadas - (%)***

| Ramos de Atividade do Trabalho Principal | Belho Horizonte | São Paulo | Rio de Janeiro | Curitiba | Porto Alegre | Salvador | Recife | Fortaleza | Belém  | Total das RMs |
|--|-----------------|-----------|----------------|----------|--------------|----------|--------|-----------|--------|---------------|
| Agrícola                                 | -6,55           | -12,50    | -36,63         | -6,84    | -32,19       | 49,30    | -14,30 | 19,38     | -42,06 | -13,35        |
| Indústria de Transformação               | 3,46            | -21,32    | -28,81         | 29,76    | -16,61       | 11,57    | 2,34   | 5,64      | -7,26  | -15,41        |
| Indústria de Construção                  | 17,82           | -1,52     | -2,09          | 26,46    | 12,64        | 15,27    | 13,69  | -9,68     | -3,57  | 4,82          |
| Outras atividades industriais            | -22,16          | -37,21    | -8,80          | -24,20   | -16,46       | -27,98   | -13,06 | -22,22    | -38,59 | -23,61        |
| Comércio de mercadorias                  | 7,23            | 5,82      | 6,02           | 37,75    | 10,55        | 17,86    | 8,08   | 10,29     | 9,91   | 9,12          |
| Prestação de serviços                    | 26,06           | 21,98     | 10,32          | 46,20    | 20,82        | 17,29    | 8,11   | 18,19     | 5,98   | 18,54         |
| Serviços auxiliares                      | 49,16           | 57,29     | 22,17          | 53,21    | 26,26        | 48,08    | 44,04  | 102,97    | 47,13  | 44,88         |
| Transporte e comunicação                 | 14,50           | 15,88     | 14,11          | 25,40    | 12,47        | 16,23    | 34,37  | 13,04     | -3,52  | 15,89         |
| Serviços sociais                         | 29,81           | 20,55     | 7,77           | 37,79    | 29,27        | 26,00    | 12,88  | 45,38     | -6,40  | 19,65         |
| Administração pública                    | 12,04           | 6,87      | 17,98          | 24,10    | 14,93        | -0,86    | 3,05   | -9,43     | -10,83 | 9,45          |
| Outras e não declaradas                  | -9,89           | 1,92      | -14,66         | -22,40   | -6,53        | -22,17   | 30,11  | 19,35     | -23,39 | -4,61         |
| Total Serviços                           | 16,08           | 11,49     | 4,61           | 29,51    | 11,57        | 13,82    | 6,82   | 15,98     | 0,41   | 10,88         |
|  | 15,64           | 5,63      | 2,30           | 30,19    | 5,46         | 16,49    | 10,24  | 14,18     | 0,41   | 8,13          |

Fontes: PNADs 1993 e 1999, nossos cálculos.

O segundo fenômeno importante observado nas Tabelas I e II é a expansão dos *novos* serviços. A PNAD mostra o que dados da PED confirmarão adiante: nas regiões metropolitanas brasileiras, os postos de trabalho têm crescido sobretudo nas categorias serviços auxiliares e serviços sociais. A primeira categoria engloba, nos termos da PNAD, os serviços que apóiam outras atividades econômicas-empresariais de consumo intermediário e técnico-profissionais. A segunda, corresponde aos serviços de saúde e educação.

A Tabela III apresenta o “quociente de localização” (QL) dos diversos setores das economias metropolitanas brasileiras, ainda segundo a distribuição da ocupação registrada pela PNAD. Este quociente, como se sabe, ajuda a perceber o grau de especialização de uma determinada região num determinado ramo de atividade. Os QLs registrados pela Tabela III identificam quatro regiões metropolitanas “especializadas” em atividades industriais: São Paulo, Porto Alegre, Curitiba e Belo Horizonte. As duas primeiras, com grande peso da indústria de transformação; as duas últimas, principalmente em razão do dinamismo recente da construção civil. No que diz respeito aos serviços, confirma-se: o caráter de *global city* de São Paulo, em razão do peso dos serviços financeiros (incluídos em “outras atividades”) e do desenvolvimento de serviços empresariais; a terciarização acelerada do Rio de Janeiro, com especialização marcada em serviços de utilidade pública, prestação de serviços, transporte e comunicação, serviços sociais e, particularmente, administração pública; o caráter não-industrial das regiões metropolitanas de Salvador, Recife e Belém; o peso da administração pública e do comércio e, por conseguinte, sua importância

para a geração de ocupações nestas regiões; e a posição intermediária de Fortaleza, que combina alguma presença de ocupação industrial e menor peso da administração pública, com importância ainda grande do comércio e pouco desenvolvimento dos serviços de consumo intermediário.

Tabela III

***Grau de especialização\* da economia das principais regiões metropolitanas brasileiras segundo o ramo de atividade 1993 e 1999***

| Ramos de Atividade do Trabalho Principal | B. Horizonte |      | São Paulo |      | R. de Janeiro |      | Curitiba |      | P. Alegre |      |
|--|--------------|------|-----------|------|---------------|------|----------|------|-----------|------|
|  | 1993         | 1999 | 1993      | 1999 | 1993          | 1999 | 1993     | 1999 | 1993      | 1999 |
| Agricultura                              | 1,56         | 1,57 | 0,48      | 0,48 | 0,46          | 0,35 | 2,89     | 2,58 | 2,60      | 2,98 |
| Indústria de Transformação               | 0,67         | 0,99 | 1,34      | 1,27 | 0,74          | 0,86 | 0,84     | 1,07 | 1,27      | 1,28 |
| Indústria de Construção                  | 1,34         | 1,41 | 0,90      | 0,87 | 1,01          | 0,99 | 1,20     | 1,29 | 0,89      | 0,98 |
| Outras atividades industriais**          | 1,44         | 1,37 | 0,77      | 0,65 | 1,13          | 1,43 | 1,28     | 1,06 | 0,82      | 0,92 |
| Comércio de mercadorias                  | 0,91         | 0,84 | 1,01      | 1,01 | 0,92          | 0,86 | 0,96     | 0,99 | 0,86      | 0,88 |
| Prestação de serviços                    | 1,05         | 1,05 | 0,90      | 0,94 | 1,12          | 1,10 | 0,86     | 0,88 | 0,81      | 0,85 |
| Serviços auxiliares                      | 0,69         | 0,86 | 1,05      | 1,17 | 1,09          | 0,87 | 1,06     | 0,83 | 1,11      | 1,00 |
| Transporte e comunicação                 | 1,03         | 0,95 | 0,99      | 1,01 | 1,17          | 1,21 | 0,99     | 0,89 | 0,89      | 0,79 |
| Serviços sociais                         | 0,94         | 0,95 | 0,92      | 0,95 | 1,17          | 1,11 | 0,90     | 0,87 | 0,96      | 1,06 |
| Administração pública                    | 1,00         | 0,95 | 0,70      | 0,70 | 1,24          | 1,42 | 1,07     | 1,00 | 0,92      | 0,99 |
| Outras e não declaradas                  | 0,77         | 0,88 | 1,07      | 1,17 | 1,07          | 1,01 | 1,21     | 0,82 | 1,03      | 1,03 |
| Total Serviços                           | 0,96         | 0,94 | 0,91      | 0,96 | 1,07          | 1,07 | 0,91     | 0,90 | 0,80      | 0,90 |
| Total Indústria                          | 1,08         | 1,20 | 1,26      | 1,17 | 0,88          | 0,83 | 1,01     | 1,19 | 1,20      | 1,22 |

| Ramos de Atividade do Trabalho Principal | Salvador |      | Recife |      | Fortaleza |      | Belém |      | Total das RM's |      |
|--|----------|------|--------|------|-----------|------|-------|------|----------------|------|
|  | 1993     | 1999 | 1993   | 1999 | 1993      | 1999 | 1993  | 1999 | 1993           | 1999 |
| Agricultura                              | 0,80     | 1,29 | 1,80   | 1,75 | 1,31      | 1,70 | 0,79  | 0,57 | 1,00           | 1,00 |
| Indústria de Transformação               | 0,47     | 0,57 | 0,58   | 0,69 | 0,90      | 1,07 | 0,43  | 0,50 | 1,00           | 1,00 |
| Indústria de Construção                  | 1,06     | 1,10 | 0,89   | 0,94 | 1,21      | 0,99 | 0,78  | 0,77 | 1,00           | 1,00 |
| Outras atividades industriais**          | 1,46     | 1,28 | 1,02   | 1,13 | 0,82      | 0,89 | 1,05  | 0,90 | 1,00           | 1,00 |
| Comércio de mercadorias                  | 1,13     | 1,13 | 1,21   | 1,18 | 1,22      | 1,17 | 1,25  | 1,35 | 1,00           | 1,00 |
| Prestação de serviços                    | 1,17     | 1,08 | 1,17   | 1,05 | 1,13      | 1,07 | 1,17  | 1,13 | 1,00           | 1,00 |
| Serviços auxiliares                      | 1,05     | 1,00 | 0,83   | 0,81 | 0,44      | 0,58 | 0,73  | 0,80 | 1,00           | 1,00 |
| Transporte e comunicação                 | 1,00     | 0,93 | 0,86   | 0,97 | 0,77      | 0,71 | 1,01  | 0,90 | 1,00           | 1,00 |
| Serviços sociais                         | 1,14     | 1,11 | 1,02   | 0,95 | 0,85      | 0,98 | 1,22  | 1,02 | 1,00           | 1,00 |
| Administração pública                    | 1,40     | 1,17 | 1,21   | 1,12 | 1,08      | 0,85 | 2,01  | 1,77 | 1,00           | 1,00 |
| Outras e não declaradas                  | 0,93     | 0,70 | 0,91   | 1,22 | 0,58      | 0,69 | 0,76  | 0,80 | 1,00           | 1,00 |
| Total Serviços                           | 1,15     | 1,08 | 1,10   | 1,04 | 1,02      | 0,98 | 1,21  | 1,16 | 1,00           | 1,00 |
| Total Indústria                          | 0,64     | 0,74 | 0,67   | 0,77 | 0,99      | 1,04 | 0,53  | 0,59 | 1,00           | 1,00 |

\*  $GE_i = (o_i/o)/(O_i/O)$ , onde  $o_i$  é o total de ocupados no setor  $i$  de uma Região Metropolitana  $i$ ,  $o$  é o total de ocupados nesta RM,  $O_i$  é o total de ocupados no setor  $i$  do conjunto das regiões metropolitanas, e  $O$  é o total de ocupados no conjunto das RMs.

\*\* As "outras atividades industriais" são compostas de "extração mineral" e "serviços de utilidade pública"; dado o maior peso desta última categoria, foram incluídas no total de serviços.

Fonte: PNADs 1993 e 1999.

Quanto a Salvador, a Tabela III demonstra, ainda que indiretamente, que esta metrópole de grande porte se situa num estado com poucas cidades de porte médio, onde o chamado "efeito-capital" se manifesta plenamente. É o que

provavelmente indica o grau de especialização mais elevado em serviços de utilidade pública, comércio, serviços sociais e administração pública.

Os dados mais recentes da PNAD comprovam um fenômeno que já era perceptível no final da década de 80: a terciarização ocorrida nas metrópoles brasileiras nas duas últimas décadas não se confunde com a terciarização “espúria” identificada nos anos 60 e 70 (ver, por exemplo, Andrade, 1995). As análises dos anos 90, porém, ainda estavam fortemente influenciadas pelos críticos do “pós-industrialismo” à la Daniel Bell (1973), cujos representantes típicos foram Cohen e Zysman (1987). Estas análises se resumiam a notar uma expansão dos serviços “produtivos”, “complementares”, “modernos”, que seria subordinada à expansão industrial, no quadro da nova dinâmica da indústria, considerada como o “motor” da transformação.

A questão atual é ir além deste tipo de visão e reconhecer que muitos segmentos dos serviços têm hoje uma dinâmica própria no plano regional, crescendo independentemente da performance imediata da indústria, como ocorre, por exemplo, com o turismo, a educação e a saúde. Esta dinâmica explica-se, entre outros fatores, pelo fato de que grandes metrópoles constituem grandes mercados, oferecendo as condições necessárias ao crescimento da chamada “economia da urbanização”: pequenas indústrias de alimentos e confecções, comércio varejista, prestação de serviços, etc. Além disso, podem oferecer maiores externalidades –economias de aglomeração– às empresas que se expandem em escala nacional ou internacional, na medida em que concentram segmentos produtivos destinados ao atendimento do setor empresarial.

Concluindo esta breve análise comparativa das principais economias metropolitanas brasileiras, a Tabela IV mostra claramente como a “guerra fiscal”, associada à migração do capital industrial *footloose*, tem levado ao incremento da participação de algumas metrópoles periféricas no conjunto da ocupação industrial (indústria de transformação). Nessa “guerra”, São Paulo e Rio de Janeiro vêm perdendo. Ganham Curitiba, Belo Horizonte e umas poucas capitais nordestinas. Essa tabela confirma ainda que não são estas últimas cidades que mais se beneficiam do relativo esvaziamento industrial de São Paulo –onde crescem os serviços empresariais e financeiros– e do Rio de Janeiro, que continua concentrando serviços de utilidade pública e administração pública. As regiões metropolitanas mais dinâmicas estão na periferia próxima do pólo dominante nacional: Curitiba e Belo Horizonte.

Tabela IV

***Distribuição das ocupação entre as principais regiões metropolitanas brasileiras segundo o ramo de atividade - 1993 e 1999***

| Ramos de Atividade do Trabalho Principal | B. Horizonte |       | São Paulo |       | R. de Janeiro |       | Curitiba |       | P. Alegre |       |
|--|--------------|-------|-----------|-------|---------------|-------|----------|-------|-----------|-------|
|  | 1993         | 1999  | 1993      | 1999  | 1993          | 1999  | 1993     | 1999  | 1993      | 1999  |
| Agrícola                                 | 13,11        | 14,14 | 17,67     | 17,84 | 10,37         | 7,58  | 14,33    | 15,40 | 20,98     | 16,41 |
| Indústria de Transformação               | 7,31         | 8,94  | 49,98     | 46,13 | 18,77         | 14,12 | 4,17     | 6,40  | 10,22     | 10,08 |
| Indústria de Construção                  | 11,28        | 12,88 | 23,61     | 21,48 | 29,03         | 21,29 | 6,93     | 7,72  | 7,18      | 7,71  |
| Outras atividades industriais            | 12,09        | 12,30 | 28,77     | 23,62 | 25,74         | 30,88 | 6,23     | 6,28  | 6,61      | 7,22  |
| Comércio de mercadorias                  | 7,66         | 7,52  | 37,63     | 36,53 | 20,95         | 20,35 | 4,89     | 5,92  | 6,83      | 6,92  |
| Prestação de serviços                    | 8,84         | 9,48  | 33,29     | 34,26 | 25,42         | 23,68 | 4,25     | 5,25  | 6,58      | 6,71  |
| Serviços auxiliares                      | 7,49         | 7,70  | 38,21     | 42,54 | 24,67         | 20,79 | 5,23     | 5,53  | 8,95      | 7,91  |
| Transporte e comunicação                 | 8,68         | 8,58  | 36,80     | 36,76 | 26,54         | 26,11 | 4,80     | 5,29  | 6,45      | 6,26  |
| Serviços sociais                         | 7,98         | 8,56  | 34,07     | 34,32 | 26,62         | 23,98 | 4,48     | 5,17  | 7,74      | 8,37  |
| Administração pública                    | 8,36         | 8,56  | 26,10     | 25,49 | 28,26         | 30,46 | 5,29     | 6,00  | 7,45      | 7,82  |
| Outras e não declaradas                  | 6,46         | 6,10  | 38,80     | 42,53 | 24,35         | 21,78 | 5,90     | 4,87  | 8,32      | 8,15  |

| Ramos de Atividade do Trabalho Principal | Salvador |      | Recife |       | Fortaleza |      | Belém |      | Total das RMs |        |
|--|----------|------|--------|-------|-----------|------|-------|------|---------------|--------|
|  | 1993     | 1999 | 1993   | 1999  | 1993      | 1999 | 1993  | 1999 | 1993          | 1999   |
| Agrícola                                 | 4,45     | 7,66 | 10,68  | 10,56 | 6,83      | 9,33 | 1,59  | 1,07 | 100,00        | 100,00 |
| Indústria de Transformação               | 2,57     | 3,39 | 3,42   | 4,14  | 4,69      | 5,06 | 0,86  | 0,94 | 100,00        | 100,00 |
| Indústria de Construção                  | 5,95     | 6,54 | 5,26   | 5,70  | 6,29      | 5,42 | 1,57  | 1,45 | 100,00        | 100,00 |
| Outras atividades industriais            | 8,07     | 7,80 | 6,01   | 6,83  | 4,26      | 3,78 | 2,11  | 1,68 | 100,00        | 100,00 |
| Comércio de mercadorias                  | 8,22     | 6,71 | 7,17   | 7,10  | 6,24      | 6,41 | 2,51  | 2,53 | 100,00        | 100,00 |
| Prestação de serviços                    | 8,47     | 6,40 | 6,92   | 6,31  | 5,87      | 5,85 | 2,36  | 2,11 | 100,00        | 100,00 |
| Serviços auxiliares                      | 5,80     | 5,95 | 4,91   | 4,89  | 2,28      | 3,19 | 1,47  | 1,49 | 100,00        | 100,00 |
| Transporte e comunicação                 | 5,53     | 5,54 | 5,07   | 5,87  | 3,99      | 3,91 | 2,03  | 1,68 | 100,00        | 100,00 |
| Serviços sociais                         | 6,27     | 6,60 | 6,05   | 5,70  | 4,44      | 5,39 | 2,44  | 1,91 | 100,00        | 100,00 |
| Administração pública                    | 7,71     | 6,98 | 7,15   | 6,73  | 5,63      | 4,66 | 4,05  | 3,30 | 100,00        | 100,00 |
| Outras e não declaradas                  | 5,12     | 4,18 | 5,41   | 7,38  | 3,02      | 3,77 | 1,53  | 1,23 | 100,00        | 100,00 |

Fontes: PNADs 1993 e 1999.

Sendo assim, como as transformações da atualidade estariam repercutindo sobre as demais metrópoles brasileiras e, especialmente naquelas situadas nas regiões menos desenvolvidas do país, fora do eixo urbano do Centro-Sul? Como estariam evoluindo as estruturas ocupacional e social dessas cidades, suas marcantes desigualdades e as condições de vida das suas populações?

Conforme já assinalado, no caso de Salvador e de sua região metropolitana, o impacto da reestruturação produtiva não difere radicalmente do que tem sido observado noutros grandes centros brasileiros, embora alguns fenômenos e problemas venham sendo agravados por condições e especificidades locais. Utilizando a tipologia sócio-ocupacional e dados elaborados pelo projeto *Metrópoles, Desigualdades Sócio-Espaciais e Governança Urbana*<sup>1</sup>, verifica-se que não houve redefinição mais ampla da estrutura sócio-ocupacional e, muito menos, dualização social. A elite dirigente se ampliou, com o aumento da

participação dos empresários e dos profissionais liberais. As classes médias mantiveram a sua participação relativa, embora empobrecidas e passando por reconfigurações. O operariado industrial se reduziu e o proletariado terciário cresceu significativamente, enquanto que a dimensão do sub-proletariado –marca histórica da região– não apenas continuou mais elevada do que noutras metrópoles brasileiras como se ampliou, ainda mais.

Além disso, também na capital baiana vem se registrando melhoria do nível educacional da população ocupada, precarização das relações de trabalho, aumento significativo do emprego nas atividades do setor terciário e empobrecimento expressivo da quase totalidade dos trabalhadores.

Com base em informações da PED<sup>3</sup>, pode-se analisar mais detalhadamente esses fenômenos, através da dinâmica da ocupação por setores e sub-setores de atividade dos anos 80 para os anos 90, apresentada na Tabela V.

Tabela V

***Evolução da Ocupação da Região Metropolitana de Salvador  
1988/1989 e 1996/1999***

| SETORES E SUBSETORES                        | 1987/1988 | 1996/1999 | VAR. % |
|---|-----------|-----------|--------|
| Agropecuária e extração vegetal             | 2,3       | 1,4       | -38,4  |
| Indústria de transformação                  | 12,2      | 8,2       | -32,8  |
| Metalúrgica, mecânica, elétrica, transporte | 2,3       | 1,3       | -43,7  |
| Têxtil, vestuário e calçados                | 1,1       | 0,8       | -22,9  |
| Alimentos                                   | 1,4       | 1,4       | 4,3    |
| Mobiliário e outros produtos de madeira     | 0,6       | 0,6       | -3,5   |
| Complexo químico e petroquímico*            | 3,8       | 2,3       | -41,2  |
| Gráfica                                     | 0,6       | 0,5       | -9,0   |
| Materiais de construção                     | 0,7       | 0,3       | -52,4  |
| Artesanato                                  | 0,3       | 0,5       | 53,2   |
| Outras indústrias de transformação          | 1,5       | 0,6       | -63,3  |
| Construção civil                            | 7,5       | 5,4       | -27,8  |
| Comércio de mercadorias                     | 18,7      | 17,0      | -8,8   |
| Serviços                                    | 58,1      | 67,5      | 16,2   |
| Adm. Pública, polícia e Forças Armadas      | 7,7       | 7,3       | -6,0   |
| Serviço de utilidade pública                | 1,8       | 1,2       | -33,3  |
| Transporte e armazenagem                    | 4,1       | 4,3       | 5,4    |
| Serviços creditícios e financeiros          | 2,3       | 1,8       | -24,5  |
| Administração e comércio de imóveis         | 0,3       | 1,4       | 416,8  |
| Serviços especializados                     | 1,7       | 3,5       | 113,0  |
| Serviços auxiliares                         | 2,0       | 4,0       | 99,2   |
| Serviços de limpeza, vigilância e oficinas  | 1,8       | 5,2       | 191,6  |
| Oficinas de reparação mecânica              | 1,9       | 2,2       | 11,6   |
| Serviços de comunicação e diversão**        | 1,0       | 2,2       | 122,8  |
| Serviços de alimentação                     | 5,4       | 6,2       | 14,0   |
| Hotéis, pensões e alojamentos               | ND        | 0,5       | -      |

Tabela V (continuação)

| SETORES E SUBSETORES  | 1987/1988    | 1996/1999    | VAR. %   |
|-----------------------|--------------|--------------|----------|
| Educação              | 5,7          | 7,4          | 28,4     |
| Saúde                 | 3,5          | 4,4          | 27,1     |
| Serviços comunitários | 0,9          | 1,2          | 32,9     |
| Serviços pessoais     | 5,9          | 1,6          | -73,1    |
| Serviços domésticos   | 9,3          | 10,5         | 12,9     |
| Outros serviços       | 2,7          | 2,6          | -5,7     |
| Outras atividades     | 1,2          | 0,4          | -65,6    |
| <b>TOTAL</b>          | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>-</b> |

Fonte: Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) /Região Metropolitana de Salvador – Universidade Federal da Bahia / Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) / Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia do Estado da Bahia (SEPLANTEC) / Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) / Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE).

\* Inclui plásticos, farmacêutica e artefatos de borracha.

\*\* Inclui rádio e televisão.

Nesta tabela, fica patente a redução dos postos em setores que experimentaram intensa renovação tecnológica e organizacional ou que foram objeto de privatizações, como a indústria petroquímica e outros ramos da indústria de transformação, os serviços creditícios e financeiros e os serviços de utilidade pública. Dificuldades de financiamento da construção residencial e a restrição dos investimentos em obras públicas certamente contribuíram para reduzir o peso da ocupação na construção civil. Surpreendentemente, a evolução da ocupação também foi negativa no caso dos serviços pessoais. Não se sabe até que ponto esse fenômeno, que contraria as expectativas de vários autores, representa ou não uma especificidade da região metropolitana de Salvador. Como explicação para o mesmo, levanta-se a hipótese da aceleração do progresso técnico e da concentração em estabelecimentos modernos de alguns desses serviços, com a expansão de redes e franquias, paralelamente ao crescimento do auto-serviço na área de higiene pessoal (principal segmento do setor), tanto em decorrência do seu encarecimento após o Plano Real como da mudança de hábitos da população.

A redução da ocupação nos setores assinalados foi concomitante à sua expansão noutros segmentos dos serviços. Mais precisamente: na administração de imóveis, notadamente com o incremento dos condomínio e a necessidade de maior segurança em habitações coletivas; na área dos serviços especializados, tanto em decorrência do crescimento da terceirização como da demanda de novos serviços qualificados (por ex: consultoria, contabilidade, informática); nos serviços auxiliares, ou seja, numa constelação de ocupações relacionadas com o trabalho de escritórios e de firmas comerciais; nas atividades de vigilância, limpeza e reparação ou manutenção não mecânicas, que foram objetos de intensa

terceirização; nos serviços de comunicação e diversão e nas áreas sociais da educação, saúde e serviços comunitários.

Esta nova terciarização da economia da RMS acontece num contexto de “reengenharia”, “*downsizing*” e “flexibilização” crescente do trabalho. Conforme ressaltam Borges e Filgueiras (1995), a redução do quadro de pessoal atingiu todos os setores de atividade, com o avanço do processo de terceirização, a precarização dos vínculos, a queda dos rendimentos e a deterioração das condições de trabalho. Apenas na administração pública, onde os empregados estão protegidos pelo estatuto da estabilidade, o “ajuste” vem ocorrendo através de drástica redução dos salários reais e pelo uso crescente do trabalho de “estagiários”. Registra-se igualmente, em Salvador, um fenômeno comum noutras regiões do Brasil e do mundo, a substituição de trabalhadores de mais baixa escolarização por outros mais escolarizados, para o mesmo posto de trabalho (Azevedo, 2001).

A precarização dos vínculos pode ser observada através da Tabela VI, cujos dados deixam patente a queda do emprego protegido e dos trabalhadores familiares, paralelamente a um grande aumento dos assalariados sem carteira assinada e dos ocupados como empregadores, donos de negócios familiares e profissionais liberais.

Tabela VI

***Posição na Ocupação e Desemprego na Região Metropolitana de Salvador  
1988/1989 e 1996/1999***

| POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO/DESEMPREGO                               | 1987/88 | 1996/99 | VARIAÇÃO % |
|--|---------|---------|------------|
| Assalariados setor privado com carteira                      | 32,4    | 30,3    | -6         |
| Assalariados setor privado sem carteira                      | 8,3     | 11,0    | 33         |
| Assalariados setor público                                   | 15,6    | 16,0    | 3          |
| Autônomos  | 24,6    | 24,2    | -2         |
| Empregadores, profissionais liberais e donos neg. familiares | 3,2     | 5,1     | 59         |
| Trabalhadores domésticos                                     | 10,8    | 10,5    | -3         |
| Trabalhadores familiares                                     | 2,7     | 2,0     | -26        |
| Desemprego aberto  | 8,9     | 13,8    | 55         |
| Desemprego oculto  | 7,0     | 10,5    | 50         |
| Desemprego total   | 15,8    | 24,3    | 54         |

Fonte: Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED)/Região Metropolitana de Salvador – Universidade Federal da Bahia / Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) / Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia do Estado da Bahia (SEPLANTEC) / Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) / Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE).

O crescimento da informalidade –aqui conceituada como o trabalho não protegido, abrangendo os assalariados sem carteira assinada e os autônomos e empregadores que não contribuem para a previdência social– decorre da

precarização das relações de trabalho, mas também está associada à expansão de certas demandas e ocupações.

Assim, trata-se não apenas no crescimento da informalidade mas, também, da sua própria diferenciação. Segundo a amostra da PED/RMS para 1996-98, 43% dos ocupados de Salvador (correspondendo a cerca de 380 mil trabalhadores) encontravam-se na informalidade. 78% dos trabalhadores nessa condição com declaração de renda tinham ganhos inferiores à mediana dos trabalhadores locais<sup>3</sup>, podendo ser considerados como “excluídos”. Contudo, apesar da precariedade da sua inserção ocupacional, entre 1987-88 e 1996-98 uma parcela desses trabalhadores obteve significativa melhoria de renda.

Para a explicação desse fenômeno, vale ressaltar que, em Salvador e noutras metrópoles, a informalidade é vivida em diferentes situações. De um lado, constitui uma condição temporária, própria dos primeiros contatos com o mercado de trabalho, dizendo respeito sobretudo aos jovens de até 24 anos e podendo ser revertida com o tempo. Para muitos trabalhadores, entretanto, a informalidade é uma condição permanente, configurando uma nova forma de inserção no mercado de trabalho, uma estratégia de sobrevivência ou até de sucesso, nesta época de reestruturação produtiva, flexibilização das relações de trabalho e elevado desemprego estrutural.

O emprego formal predomina nas atividades de administração e utilidade pública, nos serviços creditícios e nas áreas de saúde e de educação. Já a informalidade persiste concentrada no comércio, serviços domésticos, construção civil e serviços de alimentação, assim como nos setores de limpeza e oficinas mecânicas, em ocupações de menor qualificação e renda, como aquelas dos trabalhadores de serventia (em domicílios ou empresas), os vendedores, comerciários, trabalhadores braçais, trabalhadores da construção civil, lavadeiras, passadeiras, costureiras e trabalhadores de limpeza e conservação.

Entretanto, a terceirização, a ampliação da demanda de serviços especializados e de oportunidades para pequenos negócios têm levado a uma diferenciação desses trabalhadores, com o crescimento de uma elite (cerca de 11%) que poderia ser chamada de “informais integrados”, associada ao atual processo de reconfiguração das classes médias.

Trata-se, predominantemente, de homens brancos, maduros, com instrução de segundo ou terceiro graus, autônomos ou micro-empresários, que atuam principalmente na prestação de serviços auxiliares, serviços especializados ou de alimentação. Seu número também cresceu na indústria mas, declinou na construção civil, com a crise desse ramo. Apesar da insegurança, da ausência de proteção social e de jornadas superiores a 48 horas semanais, este grupo foi o único a escapar do empobrecimento dos trabalhadores –particularmente acentuado na Região Metropolitana de Salvador pelas características do mercado de trabalho local– associado à reestruturação produtiva e ao “ajuste” em todo o Brasil.

Como se observa na Tabela VII, o rendimento médio do conjunto de ocupados nessa região metropolitana teve uma queda de 18,1%, passando de R\$ 686,00, em 1987-88, para R\$ 562,00, em 1996-98. Esta perda atingiu duramente os trabalhadores formais e, como seria de esperar, sobretudo os formais precarizados, que denominamos como “excluídos”. Já os trabalhadores informais tiveram um aumento de cerca de 20% na sua renda média, em decorrência da mencionada diferenciação. A situação e as baixas remunerações dos informais “excluídos” praticamente não mudaram. Mas, os “informais incluídos”, como já visto, obtiveram algum ganho em termos reais. Note-se, ainda, que os desvios padrão são bem maiores entre os trabalhadores formais e informais de maior renda, evidenciando crescente diferenciação no topo da pirâmide social.

Tabela VII

**Rendimento Real dos Ocupados em Salvador (em reais de agosto de 1998)**

| trabalhadores ocupados  | Frequência 1987-88 | relativa 1996-98 | Renda 1987-88 | Média 1996-98 | Desvio 1987-88 | Padrão 1996-98 |
|-------------------------|--------------------|------------------|---------------|---------------|----------------|----------------|
| Total de ocupados       | 100,0              | 100,0            | 686           | 562           | 1.254          | 829            |
| Trabalhadores formais   | 64,3               | 59,9             | 923           | 728           | 1.452          | 938            |
| Incluídos*              | 42,5               | 38,6             | 1.192         | 1.034         | 1.239          | 1.050          |
| Excluídos**             | 21,7               | 21,3             | 215           | 173           | 55             | 51             |
| Trabalhadores informais | 35,7               | 40,1             | 261           | 314           | 576            | 543            |
| Incluídos               | 7,4                | 11,3             | 761           | 806           | 770            | 834            |
| Excluídos               | 28,5               | 28,8             | 119           | 120           | 76             | 62             |

Fonte: Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) /Região Metropolitana de Salvador – Universidade Federal da Bahia / Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) / Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia do Estado da Bahia (SEPLANTEC) / Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) / Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE).

\* Excluídos os ocupados que não declararam ou não tiveram rendimento.

\*\* Trabalhadores protegidos mas, com ganhos inferiores à mediana dos trabalhadores locais.

A deterioração dos rendimentos e das condições de subsistência da população da RMS pode ser melhor observada, porém, quando se considera o rendimento familiar (Tabela VIII). Além da queda da renda média familiar, a distribuição das famílias nas classes de renda mensal familiar também mudou no intervalo estudado. A proporção de famílias que ganhavam acima de duas vezes o valor da mediana da distribuição individual de renda –cerca de 4 salários mínimos– passou de 48,5%, em 1987-1988, para 35,0%, em 1996-1998. Ao mesmo tempo, cresceu a proporção de famílias que ganhavam entre dois e quatro salários mínimos, sugerindo que parte significativa daquelas famílias com maior renda tenha passado para esta faixa. A proporção de famílias na classe mais baixa de rendimento mensal familiar também se eleva, na década, de 21,2% para 33%. Em suma, caiu significativamente a renda média familiar no período estudado.

Tabela VIII  
***Rendimento das Famílias de Salvador \* - 1987-88/1996-98***

| Renda média               | Total de Famílias |            | Famílias che dores fiadas p/ trabalha-informais |            |
|---------------------------|-------------------|------------|---|------------|
|                           | 197-88            | 1996-98    | 1987-88   | 1996-98    |
| Familiar mensal           |                   |            |   |            |
| Total                     | 1.194 100,0       | 919 100,0  | 1.227 100,0                                     | 928 100,0  |
| Até 1 salário mínimo      | 149 21,2          | 94 33,0    | 146 20,6  | 93 33,1    |
| Mais de 2 SM              | 361 21,2          | 192 12,3   | 359 21,1  | 192 12,3   |
| Mais de 2 SM e 2 medianas | 542 9,3           | 383 19,7   | 540 8,9   | 381 20,0   |
| Acima de 2 medianas       | 2.095 48,5        | 1.702 35,0 | 2.127 49,4                                      | 1.727 34,6 |

Fonte: Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED)/Região Metropolitana de Salvador - Universidade Federal da Bahia/Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI)/Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia do Estado da Bahia (SEPLANTEC)/Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE)/Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE).

\* Nesta tabela, todos os valores foram expressos conforme o valor do Real de agosto de 1998. Foi considerado o salário mínimo vigente e atualizado para esse mesmo mês. A mediana da distribuição de rendimentos exclusive zero de cada uma das amostras.

Ainda que a redução dos rendimentos do trabalho e o aumento das desigualdades tenham caráter nacional, em Salvador a pauperização vem se tornando bem mais ampla e extremada, em decorrência do nível extraordinário de desemprego.

Durante a década de 90, as taxas de desemprego aberto e oculto verificadas na RMS superaram, na maior parte do tempo, as encontradas nas outras regiões metropolitanas do país, como revelam tanto a Pesquisa Mensal de Emprego (PME), do IBGE, como a Pesquisa Emprego e Desemprego (PED). Como foi visto na Tabela VI, de 1987-88 a 1996-99, o crescimento do desemprego na Região Metropolitana de Salvador chegou a 55% no conceito de desemprego aberto, 55% no conceito oculto e 54% em termos de desemprego total. Com a crise da desvalorização cambial de 1999, as frequências encontradas pela PED superam os patamares de 14% e 25% no que tange, respectivamente, ao desemprego aberto e ao desemprego total.

Por que as taxas de desemprego em Salvador ficaram tão altas, superando as verificadas na maioria das outras regiões metropolitanas e capitais? Por que cresceram tanto no final dos anos 1990? Não foi especialmente por causa de um incremento acelerado da População Economicamente Ativa. Certo, houve imigração, crescimento da população em idade ativa e crescente entrada de mulheres na força de trabalho. Mas estes processos não diferenciam a RMS das outras regiões metropolitanas do país, que registraram taxas menores de desemprego. Também não se pode atribuir o problema à limitada “empregabilidade” do trabalhador da RMS, uma vez que, com a extensão da rede de ensino público, o grau de instrução da mão de obra –termômetro importante para a referida “empregabilidade”– se elevou, consideravelmente, da década de 80 para a década de 90.

Na verdade, a principal causa do desemprego em Salvador, na última década, foi a limitada criação de postos de trabalho na cidade e na sua região. Como em outras regiões metropolitanas, a redução absoluta de postos de trabalho registrada nesse período resultou da combinação de um processo estrutural –revolução tecnológica e organizacional num quadro de abertura da economia– com uma conjuntura determinada: a recessão da economia brasileira iniciada com a crise do Real.

Contudo, a RMS possui certas especificidades, como maior peso dos serviços na sua economia do que em outras regiões metropolitanas. Nem todos os segmentos dos serviços apresentam dinamismo; muitos se caracterizam, especialmente, pela precariedade do trabalho e pela alta instabilidade da ocupação. Além disto, depois dos grandes investimentos do Pólo Petroquímico de Camaçari, a economia da RMS apresentou taxas modestas de crescimento. A nova onda de investimentos *footloose* não alterou esta situação, até porque foram dirigidos em grande parte para cidades do interior da Bahia, em função de uma política deliberada de descentralização industrial implementada pelos últimos governos estaduais. O turismo –grande esperança– praticamente não cresceu entre 1994 e 1998, sobretudo por causa da sobrevalorização do câmbio, que afugentou o turista estrangeiro. Por diversos motivos, outros setores tradicionalmente importantes da economia local, como a construção civil e a indústria têxtil, passaram por sérias crises e demitiram.

Por outro lado, a desocupação, a pobreza, as desigualdades e as precárias condições de vida assinaladas são acentuadas pela segregação sócio-espacial, constituída e consolidada no acelerado processo de crescimento e modernização da cidade. Apresentando uma grande riqueza de dados e mapas, Souza (2000) evidencia como mais da metade da população soteropolitana vive em moradias precárias, em áreas de ocupação informal e desordenada, com deficientes condições de habitabilidade, sem infra-estrutura e serviços básicos. Enquanto os grandes equipamentos, o conforto ambiental, as vias de circulação, as oportunidades de trabalho, o comércio, os serviços e o lazer se concentram na área central e de ocupação mais antiga, no centro novo e na orla norte da cidade, é notória a sua carência no “miolo” e nos subúrbios ferroviários<sup>4</sup>, onde se aglomeram a maioria da população e os segmentos pauperizados.

Tanto essa segregação sócio-espacial como os seus efeitos adversos tendem a se agravar. Como já foi visto, as novas orientações da economia brasileira e a ausência ou o encolhimento de iniciativas e políticas que pudessem atenuar os impactos espaciais e seletivos das atuais transformações deram origem a uma acirrada disputa por investimentos e empregos através da “guerra fiscal” e da oferta de vantagens crescentes aos setores empresariais.

A Bahia entrou nessa “guerra” com bastante determinação, através da concessão de pesados subsídios à implantação de novas empresas na Região Metropolitana de Salvador<sup>5</sup>. Além disso, com a recente conquista da Prefeitura da capital pelas forças políticas conservadoras que há décadas dominam o estado,

que abraçam o paradigma do empreendedorismo urbano, os governos estadual e municipal têm desenvolvido um conjunto de ações concertadas para aumentar a “competitividade” da metrópole soteropolitana.

Como destaca Ivo (2001), essas ações envolvem a concentração de investimentos na melhoria das áreas “nobres” e atrativas para o turismo, o incentivo à promoção e profissionalização de grandes eventos culturais e musicais (como o carnaval) e intensa utilização da mídia para difundir uma imagem positiva da cidade, apresentando-a como berço da cultura brasileira, lugar excitante, criativo, alegre e humano, bom e seguro para viver, visitar, investir ou consumir. Desviando a atenção dos graves problemas apontados neste texto e deixando em segundo plano as intervenções prioritárias para uma melhoria das comunidades carentes e das condições de vida da população, estas estratégias vêm contribuindo para ampliar a fragmentação, a segregação sócio-espacial e as extremas desigualdades que marcam a paisagem urbana em discussão.

Concluindo, a trajetória de Salvador e de outras metrópoles deixa claro que a reestruturação produtiva está associada a algumas transformações generalizadas, como o declínio relativo do operariado industrial fordista, a terciarização da produção e do emprego, as mudanças nas relações de trabalho e a precarização com “flexibilidade”. Porém, estas transformações não chegam a se traduzir em tendências sócio-econômicas e espaciais universais e inexoráveis nas “cidades globais” e, muito menos, nas demais metrópoles dos diversos países e regiões. Em decorrência das diferenças preexistentes e da própria seletividade da globalização, a dinâmica de cada metrópole assume especificidades nacionais e locais.

As análises apresentadas ao longo deste texto também reforçam a conclusão de que a polarização social constitui uma perspectiva simplista, que não dá conta da diversidade e da complexidade das mudanças em curso nas grandes cidades. É ilustrativo, a esse respeito, o fenômeno do crescimento dos denominados “informais incluídos”, grupo social ao mesmo tempo emergente e “marginal”, assim como o processo de reconfiguração das classes médias.

Finalmente, as condições de Salvador são particularmente ilustrativas das conseqüências perversas do padrão atual de abertura e “ajuste” da economia brasileira, mostrando a urgência de uma retomada do desenvolvimento, com estratégias e políticas que compatibilizem a integração internacional com a integração interna, fomentem a coesão e enfrentem a exclusão e as desigualdades sociais e espaciais. Só assim as condições do presente poderão ser superadas, construindo-se um outro e melhor futuro para as nossas metrópoles e sociedades.

## Bibliografia

- Almeida, Paulo H. e Azevedo, José Sérgio Gabrielli de 1999[a] *Salvador Dinâmica: a economia soteropolitana pela ótica da ocupação* (Salvador: Faculdade de Ciências Econômicas da UFBA) Relatório final de pesquisa
- Almeida, Paulo H. e Azevedo, José Sérgio Gabrielli de 1999[b] *Perfil sócio-econômico do trabalho informal de Salvador* (Salvador: Faculdade de Ciências Econômicas da UFBA) Relatório final de pesquisa.
- Andrade, Mônica Viegas 1995 “Setor de serviços segmentado-o moderno e o tradicional”, em *Anais do VIIº Seminário sobre a Economia Mineira* (Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR) Vol. 2.
- Araujo, Tânia Bacelar de 1995 “Nordeste, Nordeste: que Nordeste”, in Affonso, Rui de Brito Alvares e Pedro Luiz Barros Silva (org.) *Desigualdades regionais e desenvolvimento* (São Paulo: FUNDAP, Editora da UNESP).
- Araujo, Tânia Bacelar de 1999 *Globalização e regionalização* (Brasília).
- Azevedo, José Sérgio Gabrielli de 2000 “Economia e mercado de trabalho na Bahia e na RMS: uma abordagem de longo prazo”, in *Bahia. Análise & Dados* (Salvador-Br: SEI) Vol. 10.
- Azevedo, José Sérgio Gabrielli de 2001 *Flexible labour and informal sector: some comparisons between the low-paid labour markets in the US, UK and Brazil* (UK: London School of Economics and Political Science) Trabalho apresentado no seminário realizado na Universidade de Reading, Maio.
- Bell, Daniel 1973 *The Coming of post-industrial society-a venture in social forecasting* (New York: Basic Books).
- Bogus, Lúcia M. e Ribeiro, Luiz César de Q. (orgs.) 1999[a] “Desigualdade e governança”, in *Cadernos Metrópole* (São Paulo: PRONEX CNPq/EDUC/FAPESP) N° 1.
- Bogus, Lúcia M. e Ribeiro, Luiz César de Q. (orgs.) 1999[b] “Desigualdade e governança”, in *Cadernos Metrópole* (São Paulo: PRONEX CNPq/EDUC/FAPESP) N° 2.
- Bogus, Lúcia M. e Ribeiro, Luiz César de Q. (orgs.) 2000[a] “Desigualdade e governança”, in *Cadernos Metrópole* (São Paulo: PRONEX CNPq/EDUC/FAPESP) N° 3.
- Bogus, Lúcia M. e Ribeiro, Luiz César de Q. (orgs.) 2000[b] “Desigualdade e governança”, in *Cadernos Metrópole* (São Paulo: PRONEX CNPq/EDUC/FAPESP) N° 4.
- Bonamy, Joël e Nicole May 1994 *Services et mutations urbaines: questionnements et perspectives* (Paris: Anthropos-Economica).
- Borges, Angela 1996 “As novas tendências do mercado de trabalho formal”, in *Bahia, Análise & Dados* (Salvador: SEI) Vol. 6, N° 3, Dez.

- Borges, Angela e Filgueiras, Luiz A. M. 1995 “Mercado de trabalho nos anos 90: o caso da RMS”, in *Bahia, Análise & Dados* (Salvador: SEI) Vol. 5, N° 3.
- Borja, Jordi e Castells, Manuel 1997 *Local e global. La gestion de las ciudades en la era de la información* (Madrid: Taurus).
- Brandão, Maria D. de A. 1981 “O último dia da criação: mercado, propriedade e uso do solo em Salvador”, in Valladares, Licia do P. (org.) *Habitação em questão* (Rio de Janeiro: Zahar).
- Carvalho, Inaiá M. M. de e Souza, Guaraci A. A. de 1980 “A produção não capitalista no desenvolvimento capitalista de Salvador”, in de Souza, Guaraci A. A. e Vilmar Faria (orgs.) *Bahia de Todos os Pobres* (São Paulo: CEBRAP).
- Carvalho, Inaiá M. M. de e Pinho, Antônio J. A. de 1998 “Duas lógicas em conflito: moradia e solo urbano em Salvador”, in Ribeiro, Luiz Cesar e Azevedo, Sérgio (orgs.) *A crise da habitação nas grandes cidades brasileiras: da moradia à questão urbana* (São Paulo).
- Castel, Robert 1995 *Les metamorphoses de la question sociale* (Paris: Fayard).
- Cohen, S. e J. Zysman 1987 *Manufacturing matters: the myth of the post-industrial economy* (New York: Basic Books).
- Costa, Liduina Farias Almeida da 2000 *O Nordeste e a globalização. Posicionamento dos empresários-políticos cearenses* (Fortaleza: Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará) Tese de Doutorado.
- Diniz, Clélio Campolina 2000 “Impactos territoriais da reestruturação produtiva”, in Ribeiro, Luiz Cesar (org.) *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade* (Rio de Janeiro: Revan-FASE).
- Fitoussi, Jean Paul e Rosanvallon, Pierre 1996 *Le nouvel âge des inégalités* (Paris: Editions du Seuil).
- Franco, Angela; Santos, Elizete e Gabrielli, Lívia 1998 “Salvador dos novos horizontes”, in *Rev. Formação Empresarial* (Salvador) Vol 5, N. 2, Mai/Ago.
- Hansen, Niles 1994 “Le Rôle stratégique des services de production dans le développement régional”, in *International Regional Science Review* (Morgantown, West Virgínia) Vol. 16, N° 1 e 2.
- IPEA/UNICAMP/NESUB/IBGE 1999 *Caracterização e tendências da rede urbana no Brasil* (Campinas: UNICAMP, I.E) Coleção Pesquisas N° 3, Vol. 1.
- Ivo, Anete Brito Leal (org.) 2001 *As metamorfoses da questão democrática: governabilidade e pobreza* (Buenos Aires: CLACSO) Colección Becas de Investigación (no prelo).
- Kohan, Gustavo A. 2000 “A estrutura social e desigualdades sócio-espaciais: a metrópole de Buenos Aires”, in Ribeiro, Luiz Cesar (org.) *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade* (Rio de Janeiro: Revan-FASE).

- Lavinas, Lena; Garcia, Eduardo H. e Amaral, Marcelo R. do 1997 *Desigualdades Regionais. Indicadores sócio-econômicos nos anos 90* (Rio de Janeiro: IPEA).
- Maldonado, Jesus Leal 2000 “Economia, emprego e desigualdade social em Madrid”, in Ribeiro, Luiz Cesar (org.) *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade* (Rio de Janeiro: Revan-FASE).
- Mamarella, Rosetta 2000 “Economia e ocupação no espaço metropolitano: transformações recentes de Porto Alegre”, in Ribeiro, Luiz Cesar (org.) *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade* (Rio de Janeiro: Revan-FASE).
- Marques, Eduardo e Torres, Haroldo 2000 “São Paulo no contexto do sistema mundial de cidades”, in *Novos Estudos CEBRAP* (São Paulo) N° 56, Mar.
- Mattos, Carlos A. 2000 “Globalização e metropolização: Santiago, uma história de mudanças e continuidade”, in Ribeiro, Luiz Cesar (org.) *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade* (Rio de Janeiro: Revan-FASE).
- Oliveira, Flávia A. M. De (org.) 1999 *Globalização, regionalização e nacionalismo* (São Paulo: UNESP).
- Philippe, Jean; Léo, Pierre-Yves e Boulianne, Louis-M. 1998 *Services et Métropoles: formes urbaines et changement économique* (Paris: L’Harmattan).
- Préticelle, Edmond 2000 “Divisão social e desigualdades: transformações recentes da metrópole parisiense”, in Ribeiro, Luiz Cesar (org.) *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade* (Rio de Janeiro: Revan-FASE).
- Reich, Robert 1991 *The work of nations* (New York: Alfred A. Knopf).
- Ribeiro, Ana Clara Torres 2000[a] “Fases ativas do urbano: mutações em um contexto de imobilismo”, in Ribeiro, A. C. (org.) *Repensando a experiência urbana da América Latina: questões, conceitos e valores* (Buenos Aires: CLACSO).
- Ribeiro, Ana Clara Torres (org.) 2000[b] *Repensando a experiência urbana da América Latina: questões, conceitos e valores* (Buenos Aires: CLACSO).
- Ribeiro, Luiz Cesar de Q. (org.) 2000[a] *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade* (Rio de Janeiro: Revan-Fase).
- Ribeiro, Luiz Cesar de Q. (org.) 2000[b] “Cidade desigual ou cidade partida. Tendências da metrópole do Rio de Janeiro”, in Ribeiro, Luiz Cesar (org.) *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade* (Rio de Janeiro: Revan-FASE).
- Rodriguez, Alfredo e Winchester, Lucy 1999 *Ciudades y gobernabilidad en America Latina* (Santiago: Ediciones SUR).

- Santos, Milton 2000 *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal* (Rio de Janeiro/São Paulo: Record).
- Sassen, Saskia 1991 *The global city: New York. London, Tokyo* (New Jersey, Princeton: University Press).
- Soja, Edward W. 1993 *Geografias pós-modernas. A reafirmação do espaço na teoria social crítica* (Rio de Janeiro: Zahar).
- Souza, Angela Gordilho 2000 *Limites do Habitar. Segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX* (Salvador: EDUFBA).
- Souza, Celina e Carvalho, Inaiá Maria M. de 1999 “Reforma do Estado, descentralização e desigualdades”, in *Lua Nova, Revista de Cultura e Política* (São Paulo: CEDEC) N° 48.
- Veiga, Danilo 2000 “Notas para uma agenda de investigação sobre processos emergentes en la sociedad urbana”, in Ribeiro, Ana Clara (org.) *Repensando a experiência urbana da América Latina: questões, conceitos e valores* (Buenos Aires: CLASCO).

## **Notas**

- 1 Agradecemos aos coordenadores do Projeto a elaboração e a cessão de dados com essa tipologia para Salvador.
- 2 Trata-se da Pesquisa Emprego e Desemprego, efetuada em algumas metrópoles brasileiras, que na Região Metropolitana de Salvador é realizada atualmente pela Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia, em convênio com o Governo do Estado da Bahia (através da SEPLANTEC), o DIEESE e a Fundação SEADE de São Paulo.
- 3 Na amostra PED/RMS 1996-98, o valor da mediana da distribuição dos rendimentos era de R\$ 245,00 mensais, o que representava cerca de 250 dólares, antes da desvalorização do Real.
- 4 Nos últimos anos, os subúrbios ferroviários vem se destacando também pela violência, com um número bastante elevado de mortes entre os jovens, provocadas, inclusive, por grupos de extermínio que atuam na área.
- 5 Como exemplo dessa política, podem ser citadas a tentativa de atração da Kia (que desistiu do investimento depois de aproveitar a isenção de impostos para exportar seus automóveis) e, mais recentemente, a disputa de uma planta da Ford com o estado do Rio Grande do Sul, que terminou sendo transferida para a Região Metropolitana de Salvador pelas maiores vantagens que lhe foram ofertadas. Esta planta encontra-se em fase inicial de implantação, não sendo possível, ainda, avaliar o seu impacto nem a relação custo-benefício dos recursos e subsídios governamentais envolvidos nessa implantação.

---

## PARTE IV

DEL ÁNGULO DE LA SOCIABILIDAD:  
SEGREGACIÓN ESPACIAL, ESTILOS DE VIDA  
Y DESIGUALDADES SOCIALES

*DO ÂNGULO DA SOCIABILIDADE:  
SEGREGAÇÃO ESPACIAL, ESTILOS DE VIDA  
E DESIGUALDADES SOCIAIS*

---

# Desigualdades sociales y fragmentación urbana: obstáculos para una ciudad democrática\*

Danilo Veiga\*\*

## Introducción y marco de referencia

**E**n primer lugar, y a modo de introducción, se plantean aquí algunos conceptos fundamentales e hipótesis de trabajo, como marco de referencia, a los procesos de fragmentación socioeconómica en las ciudades. En tal sentido, asumimos que “distintas dimensiones y manifestaciones de la globalización” impactan en diferentes sectores de la sociedad y áreas en contextos de creciente “desterritorialización” de las decisiones económicas y políticas. Otra hipótesis planteada es que “la globalización envuelve el problema de la diversidad socioeconómica”, en la medida en que las comunidades locales están insertas en escenarios de desarrollo desigual y consiguiente fragmentación económica, social y cultural. Asimismo, puede existir en muchos casos una “globalización de problemas nacionales” y, al mismo tiempo, una “especificidad singular de ciudades y regiones” en la medida en que se desterritorializan cosas, gentes, valores, etc., y se fragmentan el espacio, el tiempo y las ideas (Giddens, 1990; Ianni, 1995).

---

\* En este artículo se presentan algunas hipótesis de trabajo y resultados del proyecto “Transformaciones y consecuencias sociales de la reestructuración y globalización” que venimos desarrollando con el apoyo de la Comisión de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República.

\*\* Sociólogo, Master of Science (University College of Swansea, Gran Bretaña). Profesor Titular de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Ha sido Investigador Senior en el CIESU (Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay) y Profesor Visitante en las Universidades de California, Berkeley, York y UQ Montreal. Es miembro de la International Sociological Association y Coordinador Nacional de la Red Iberoamericana de Globalización y Territorio (RII), y Miembro del GT Desarrollo Urbano de CLACSO.

Por otra parte, en el actual escenario en que se desenvuelven nuestras sociedades existen redes globales que articulan individuos, segmentos de población, regiones y ciudades, al mismo tiempo que se excluyen otros tantos individuos, grupos sociales o territorios. Consiguientemente, los países están atravesados por dicha lógica dual, en que se crean redes transnacionales de componentes dinámicos de la globalización, al mismo tiempo que se segregan y excluyen grupos sociales al interior de cada región o ciudad. Puede asumirse que el nuevo mundo a principios de milenio, implica transformaciones estructurales en las relaciones de producción, cuyas manifestaciones más claras en la sociedad son el aumento de la desigualdad y la exclusión social y la fragmentación del empleo (Castells, 1998).

En América Latina nos enfrentamos durante los últimos años a escenarios cambiantes en los objetos (asentamientos, ciudades y procesos territoriales) y sujetos (comunidades, grupos sociales focalizados, etc.) de la investigación urbana. En tal sentido, el análisis de los procesos sociales urbanos implica la evaluación de un conjunto de coordenadas que influyen en dichos cambios tales como la reestructuración económica y del empleo, el impacto de las nuevas tecnologías, la reforma del Estado y la descentralización, los cambios culturales y las nuevas pautas de consumo, y la movilidad de la población.

Considerando sus implicancias con relación a las políticas sociales, en este contexto, se vienen produciendo impactos y manifestaciones en la calidad de vida de diferentes sectores de la población urbana, de acuerdo a la influencia de los mencionados procesos en el mercado de trabajo, en el nivel de ingresos y en las estrategias familiares. En tal sentido, cuando se analizan los cambios sociales y los temas emergentes en las ciudades asumimos que dichas transformaciones se vinculan crecientemente con los procesos de globalización y exclusión social en que se desenvuelven nuestras sociedades.

Sintetizando tales cambios, se destacan los siguientes elementos que componen el escenario urbano a comienzos del siglo XXI (Veiga, 2000[a]): transformaciones al interior de la sociedad urbana y del sistema de ciudades a nivel productivo, del mercado de empleo y en la calidad de vida; nuevas estrategias familiares y formas de apropiación del “espacio” urbano; procesos crecientes de fragmentación socioeconómica y segregación urbana; impactos de las nuevas tecnologías sobre la localización económica y residencial; surgimiento de nuevas pautas de consumo y de “cultura urbana”; emergencia de múltiples actores urbanos con conflictos y demandas para la gestión pública y municipal.

La conjunción de estos elementos y los cambios en las pautas de localización y crecimiento al interior de las ciudades inducen una profunda diferenciación y segregación socioeconómica entre la población residente y los distintos tipos de asentamientos urbanos. Ello implica que el desarrollo sustentable del medio ambiente urbano tiene restricciones importantes en función de los niveles de “vulnerabilidad social” que presentan importantes sectores de la población.

En tal sentido, para avanzar en la comprensión de los procesos sociales urbanos es imprescindible identificar las nuevas desigualdades y pautas de diferenciación social en las ciudades. Así, es útil recordar que ya hacia fines de los años '80 investigaciones comparativas realizadas en varios países latinoamericanos demostraron la influencia de procesos estratégicos en la configuración social de nuestras ciudades, tales como la "desindustrialización", la "desasalariación" y la "fragmentación" que afectan las condiciones de vida de la población urbana (Portes, 1989; Lombardi y Veiga, 1989). Por su parte, durante los años '90, estos procesos operan conjuntamente con otros mecanismos de polarización socioeconómica induciendo "nuevas formas de pobreza" entre diferentes sectores urbanos (así, por ejemplo, se destaca la nueva composición socioeconómica y perfil de la población residente en los "asentamientos precarios" y marginales).

Se ha demostrado que los procesos de fragmentación socioeconómica acentúan diversas formas de segregación urbana, estimulando profundos cambios en las pautas culturales y estrategias familiares, y por consiguiente, en la emergencia de situaciones de "vulnerabilidad y riesgo social", que particularmente afectan a jóvenes, mujeres y grupos carenciados (CEPAL-PNUD, 1999). En este contexto, asumimos que la fragmentación social es un proceso complejo y multidimensional que requiere analizar en contextos específicos ciertas variables centrales tales como: las pautas de estratificación social, la heterogeneidad del mercado de trabajo, los cambios en los agentes de socialización y las relaciones de poder (Mingione, 1994).

Asimismo, es necesario recordar que la "fragmentación creciente de experiencias individuales que pertenecen a varios lugares y tiempos" constituye un rasgo fundamental de la vida moderna (Touraine, 1997). Ello implica un llamado de atención frente al economicismo predominante, enfatizando la complejidad cultural vigente al interior de sociedades aún relativamente homogéneas, como la uruguayo y argentina. En tal sentido, la interrelación entre la "cultura globalizada" versus la "cultura local" constituye una línea de análisis relevante para avanzar en el conocimiento de los procesos de globalización que impactan en nuestras ciudades (Featherstone, 1996).

En esta perspectiva, recordamos que un reconocido especialista ha criticado fuertemente el "paradigma de la economía política" predominante en los análisis sobre la problemática urbana durante las últimas dos décadas y, en tal sentido, se ha reclamado un cambio de orientación, con mayor atención a las dimensiones socioculturales y al análisis de los procesos de integración y desintegración social en las ciudades (Walton, 1993).

Así, por ejemplo, corresponde destacar que aún en sociedades con niveles de equidad e integración social relativamente altos en el contexto latinoamericano, emergen crecientemente durante los años '90 diversas manifestaciones de "fragmentación sociocultural". En dicha medida surgen "nuevos perfiles de pobreza" (inserción laboral precaria, insuficiencia de ingresos, movilidad social descen-

dente y violencia urbana) que, asociados a pautas de segregación residencial y educativa, acentúan el “empobrecimiento” de la clase media, la desintegración y la exclusión social para importantes sectores de la sociedad urbana (Katzman, 1996; Minujin y Kessler, 1995).

En este complejo escenario puede plantearse que las perspectivas de las sociedades locales para el próximo milenio se desenvuelven en un contrapunto entre “globalización de los procesos socioeconómicos y culturales y manifestaciones de anomia colectiva”. También consideramos que en la “fragmentación de la vida cotidiana” existen dimensiones culturales significativas, tales como la atomización de la información y los mensajes, a las que los ciudadanos están expuestos por parte de los medios de comunicación masivos y globalizados. En tal sentido, resulta elocuente la afirmación de M. Castells (1998) planteando que durante las próximas décadas viviremos en una sociedad con “perplejidad informada”, considerando los impactos crecientes de información y tecnología que importantes sectores de la población tendrán, sin la necesaria educación y capacidad de análisis.

En definitiva, considerando algunos de los elementos planteados pueden destacarse los siguientes procesos, por su interrelación e influencia en la estructura social urbana: el retraimiento del Estado nacional a través de crecientes privatizaciones, tercerizaciones y pérdida del espacio público en las ciudades; la pérdida de “marcos de referencia y socialización tradicionales” por los cambios en la familia y la segregación residencial; la reestructuración del mercado de empleo y los cambios tecnológicos y su impacto diferencial entre distintas clases sociales y áreas urbanas; la debilidad de los mecanismos de representación sociopolítica y la emergencia de conflictos urbanos; la “macdonaldización de las pautas sociales” mediante la globalización del consumo, y su expresión diferencial en el espacio urbano.

Tomando en cuenta los procesos señalados, se analizan a continuación un conjunto de elementos conceptuales y empíricos sobre las desigualdades socioeconómicas y la segregación urbana en Montevideo.

## **Desigualdades socioeconómicas y segregación urbana**

### **Diferenciación socioespacial en el Área Metropolitana de Montevideo**

En el contexto de los mencionados procesos, y previamente al análisis de la fragmentación y segregación urbana en Montevideo, es necesario ubicar los cambios que han experimentado la ciudad y su Área Metropolitana.

A modo introductorio, es útil considerar las conclusiones de un estudio que permite identificar algunas hipótesis básicas sobre la evolución y características de Montevideo Metropolitano (Bervejillo y Lombardi, 1999). Allí se señala que dicha Área atraviesa un nuevo ciclo a partir de los años '90 bajo el influjo combinado de diversos factores, vinculados con la globalización, la integración regio-

nal, los cambios tecnológicos, el ascenso de los servicios, las nuevas pautas de consumo y las nuevas formas de inversión y gestión territorial. En este contexto surgen dinámicas tales como: creación de nuevas centralidades en las periferias; constitución de nuevos espacios asociados a la recreación, urbanizaciones privadas y grandes equipamientos; y recuperación incipiente de las áreas centrales, vinculada con procesos de reconversión productiva y portuaria.

En tal sentido se identifican diferentes Áreas –Área Central, Intermedia, Costa Montevideana, Ciudad de la Costa y Periferia– relativamente homogéneas por sus características urbanísticas (grado de desarrollo urbano, calidades del ambiente construido), sociales (nivel socioeconómico de la población residente) y de usos del suelo (relaciones entre vivienda y actividades económicas comerciales, industriales y rurales), así como por razones históricas.

Entre las principales tendencias identificadas surge que el Área Metropolitana de Montevideo experimenta cambios que responden a nuevas lógicas socioeconómicas. De tal forma, durante los años '90 ocurren, según la citada investigación, los siguientes procesos socioespaciales.

Una fuerte reorganización espacial del comercio y de los servicios, asociada por un lado a la multiplicación de las grandes superficies comerciales, que contribuyen a una “descentralización concentrada” de los espacios del consumo colectivo. Los centros comerciales, concentrados en la Costa, se constituyen en nodos potenciales de nuevas centralidades urbanas. Por otra parte, se produce también durante los últimos años la desconcentración de los servicios de salud y educación privados. En ambos casos, la metropolización de los servicios favorece a aquellos barrios que concentran clases medias y altas, como sucede en la Costa Montevideana.

Por otra parte, en la Periferia de Montevideo (Norte, Oeste y Este) se verifica un crecimiento demográfico muy significativo, caracterizado por el predominio de sectores de clase baja. Dicho crecimiento se origina en migraciones desde la ciudad consolidada (Área Central), y combina tres modalidades: vivienda autoconstruida en lotes regulares, conjuntos habitacionales públicos y los asentamientos irregulares.

En la Ciudad de la Costa confluyen un crecimiento demográfico muy importante (con predominio de hogares jóvenes con hijos) y una fuerte dinámica inmobiliaria. Además, se produce una importante ampliación, diversificación y consolidación de la oferta de servicios (Bervejillo y Lombardi, 1999).

En este último caso, según los mencionados autores, se inicia una expansión de las clases medias y altas que ocupan nuevos espacios mediante formas urbanas tradicionales y nuevas modalidades periurbanas (chacras y barrios privados). Ello implica un fuerte contraste entre el crecimiento de la Costa y la estabilidad o decrecimiento demográfico de gran parte del Área Central de la ciudad y los barrios populares antiguos.

### **Fragmentación espacial y pobreza urbana en Montevideo**

En el escenario latinoamericano Uruguay se distingue por un desarrollo social más elevado que los demás países, lo cual responde a la confluencia de su nivel de desarrollo socioeconómico, políticas de bienestar social y continuidad democrática. En tal sentido, el modelo de tipo *Welfare State* impulsado en las primeras décadas del siglo XX, y el sistema político, estimularon una sociedad con niveles relativamente altos de integración social y baja desigualdad en términos comparativos con América Latina (PNUD, 1999).

Teniendo presente estos elementos que enmarcan la discusión sobre el caso uruguayo, es necesario profundizar sobre la evolución reciente de algunas características de la sociedad urbana en un país con altísimos índices de urbanización a nivel mundial. En este contexto se presentan las principales tendencias relativas a la evolución de la pobreza y su manifestación en la sociedad urbana.

Es sabido que las desigualdades socioeconómicas están intrínsecamente asociadas a diferentes niveles de vida para la población. En esta perspectiva –y aún considerando sus limitaciones metodológicas– pueden identificarse algunas manifestaciones territoriales de las desigualdades sociales mediante índices tales como el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y los hogares bajo la línea de pobreza.

Así, por ejemplo, corresponde señalar que en el período 1989-1994 se produjo a nivel de las distintas regiones del Uruguay una homogeneización de los niveles de carencias de la población comparable a una reducción del 40% en los niveles de pobreza como resultado de políticas específicas (salud, agua, vivienda). Los datos desagregados del índice NBI a nivel regional indican que considerables sectores de la población tenían en 1994 necesidades básicas insatisfechas, variando entre las mínimas carencias en las regiones del Sur y Litoral (16,9% y 15,1% de población con NBI), y las mayores carencias en el Noreste y Centro del país (18,4 y 21%).

Sin embargo, para obtener un panorama integral de las desigualdades sociales emergentes, es necesario considerar los niveles de NBI a nivel de las ciudades y áreas más pequeñas. En tal sentido, investigaciones sobre base censales y el estudio CEPAL-DGEC sobre NBI han demostrado que la diferenciación socioeconómica en el territorio se manifiesta no solamente a “nivel intraregional” sino, especialmente, a “nivel intraurbano”, en la medida que la proporción de población con carencias básicas es significativamente mayor en las ciudades, asentamientos pequeños y a nivel intrabarrial (Veiga, 2000[a]).

Por otra parte, cuando examinamos el caso de Montevideo, de acuerdo a un reciente estudio surgen algunas tendencias importantes para destacar (Aram y Furtado, 2000). En efecto, dicha investigación revela que la concentración y disminución del ingreso verificada a partir de 1995 anula en parte la mejora en los niveles de pobreza que tuvo lugar a partir de 1992.

En tal sentido, en 1993 el 20% de la población más pobre captaba el 6,3 del total de ingresos, pero esta proporción bajó al 5,4% en 1997. Por el contrario, el 20% de los montevideanos más ricos absorbían en 1993 el 44,7% de los ingresos, mientras que en 1997 esta cifra subió al 47,5%. En definitiva, esta redistribución del ingreso en contra de los más pobres, sumada a la caída del ingreso de Montevideo a nivel general, dio lugar durante los últimos años a un incremento de los niveles de carencias en una parte considerable de las familias montevideanas.

Los cambios verificados durante los años '90 en el mercado de empleo, como el aumento del desempleo, subempleo, informalidad y precariedad, son factores significativos en el surgimiento de las "nuevas formas de pobreza" y en el "empobrecimiento de la clase media". Así, por ejemplo, según datos recientes del Instituto Nacional de Estadística y BPS, hay un 40% de la PEA afectada por problemas de empleo y sin cobertura de seguridad social, mientras que las tasas de desempleo en jóvenes mujeres son del 37% y del 28% en hombres jóvenes. Parece claro que cuando estos condicionantes persisten por mucho tiempo y generaciones, los cambios del mercado laboral influyen en la vida cotidiana de múltiples formas, discriminando a los individuos en esa situación y estimulando formas de desintegración social y segregación de las familias (Mingione, 1998).

A los efectos de apreciar la evolución de los hogares y de la población bajo la línea de pobreza durante los años '90 en Montevideo presentamos el Cuadro 1, cuyos datos permiten confirmar algunas de las tendencias anotadas. En particular, corresponde destacar por su incidencia en el tema de la segregación socioeconómica en la ciudad la muy alta proporción de niños en situación de pobreza. Prácticamente uno de cada dos niños menores de 5 años, y el 40% de aquellos de entre 6 y 14 años, viven en hogares por debajo de la línea de pobreza. Ello ha llevado recientemente a plantear que la situación de pobreza de niños y jóvenes adolescentes cuestiona el "modelo de integración social y bienestar" que la sociedad uruguaya ha mantenido durante muchas décadas (Comité de los Derechos del Niño en Uruguay, 2000).

Cuadro 1

**Porcentaje de hogares, población total y niños bajo línea de pobreza  
Montevideo 1991-1999 (% s/total de cada grupo según año)**

| Año  | Hogares | Población | < 5 años | < 15 años |
|------|---------|-----------|----------|-----------|
| 1991 | 27,4    | 33,9      | 51,2     | 51,2      |
| 1992 | 16,2    | 23,0      | 40,3     | 41,2      |
| 1993 | 13,9    | 19,7      | 35,0     | 35,3      |
| 1994 | 13,4    | 19,8      | 38,8     | 36,8      |
| 1995 | 15,3    | 22,2      | 41,0     | 40,3      |
| 1996 | 16,0    | 22,8      | 43,0     | 40,2      |
| 1997 | 16,2    | 23,7      | 45,3     | 41,7      |
| 1998 | 15,4    | 22,9      | 47,5     | 42,7      |
| 1999 | 15,9    | 23,5      | 50,2     | 44,1      |

Fuente: IMM Unidad Estadística (2000).

Estos elementos permiten apreciar la heterogeneidad de situaciones en el espacio urbano, y si bien muchos autores que analizan estos temas se han referido a la “ciudad dual”, coincidimos en que es más adecuado formular el problema en términos de “ciudad fragmentada”, dada la diversidad socioeconómica que se expresa en el espacio urbano<sup>1</sup>. En tal sentido, los mayores niveles de “riesgo o vulnerabilidad social” aparecen concentrados en algunos barrios del Oeste, Norte y Este, distinguiéndose claramente de los barrios del Área Central y de la Costa, que presentan mejores niveles de vida.

Adicionalmente, manejamos otro indicador para ilustrar los niveles de fragmentación urbana, el nivel de confort de los hogares según “grandes regiones” de Montevideo. En esta perspectiva, los datos del Cuadro 2 demuestran claramente la situación privilegiada de la población residente en el Área Central y en la Costa, y los menores niveles que se manifiestan en el Este y, particularmente, en el Oeste de la ciudad.

Cuadro 2  
*Nivel de confort de los hogares según regiones de Montevideo (%)*

| Nivel de confort hogares | % Región Central y Costa | % Región Este | % Región Oeste |
|--------------------------|--------------------------|---------------|----------------|
| Alto                     | 52                       | 38            | 30             |
| Medio                    | 39                       | 40            | 45             |
| Bajo                     | 9                        | 22            | 25             |
|                          | 100                      | 100           | 100            |

Fuente: elaborado en base a datos de la Unidad Estadística IMM (2000).

Nivel de confort elaborado según un índice que combina la tenencia de electrodomésticos.

Sin embargo, al igual que ocurre con el Mapa de Pobreza, cuando examinamos el mapa correspondiente a la distribución espacial del nivel de confort de los hogares se aprecia más claramente la segregación espacial a nivel de diferentes barrios de Montevideo identificados por segmentos censales. Esto revela en definitiva las situaciones de heterogeneidad social en que se desenvuelven las familias en diferentes áreas de la ciudad. En tal sentido, se analizan en la próxima sección las desigualdades en términos de la estratificación social en la ciudad.

### **Desigualdad y estratificación socioeconómica en Montevideo**

Como se ha observado previamente, si bien Uruguay se caracteriza en el contexto latinoamericano como una sociedad con niveles de equidad e integración social relativamente altos, diversos elementos y tendencias recientes permiten identificar “nuevos clivajes sociales” que refuerzan la creciente fragmentación económica, social y cultural que se manifiesta en nuestra sociedad durante los últimos años.

En esta perspectiva, es interesante referirse al Estudio del PNUD-CEPAL que incorpora un conjunto de conceptos e indicadores sobre “vulnerabilidad social” y el desarrollo humano, manejando los conceptos de activos, vulnerabilidad y exclusión social para analizar los mecanismos que inciden en las situaciones de pobreza y fragmentación socioeconómica. En tal sentido, se plantea que el “nivel de vulnerabilidad de las familias depende de la posesión o control de activos, o sea, de los recursos necesarios para aprovechar las oportunidades del medio”. Este enfoque asume que los hogares manejan un conjunto complejo de activos, siendo necesario para la formulación de políticas considerar lo que las familias pobres tienen, y lo que no tienen. En definitiva, dicho estudio, así como aquellos relativos al “capital social”, contribuyen a conocer mejor los mecanismos de desigualdad social y marginalidad en que se desenvuelven las familias pobres (Moser, 1998; Portes, 1998).

En dicho contexto, y considerando la reducción en los niveles de pobreza a comienzos de los ‘90 y su tendencia creciente a partir de 1995, puede afirmarse que surgen nuevas formas de fragmentación y vulnerabilidad social que implican la “formación de fronteras sociales y disminución de las oportunidades de interacción entre personas de diferente origen socioeconómico”. Una de las consecuencias principales de estos procesos es la desintegración social a través de mecanismos de segregación residencial y educativa que se manifiestan entre la población urbana (CEPAL-PNUD, 1999).

Con el objetivo de aproximarnos a la medición de estos complejos procesos introducimos el Cuadro 3, donde se presentan tres indicadores que expresan algunas dimensiones de los fenómenos mencionados: en primer lugar, el porcentaje de niños con rezago escolar; en segundo lugar, el porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan y el porcentaje de madres adolescentes solteras.

Las significativas desigualdades en los valores de estos indicadores según el nivel socioeconómico de los barrios montevideanos confirman tendencias señaladas, identificando la situación de riesgo social que presentan los contextos socioeconómicos con residentes pertenecientes mayoritariamente a clases bajas. Si bien el nivel de agregación estadística no permite extraer conclusiones específicas, esta tendencia puede extenderse a sectores medios, en proceso de empobrecimiento como resultado de la precariedad del empleo y deterioro de ingresos. En dicho contexto, y de acuerdo a mapas de la Intendencia Municipal de Montevideo, señalamos que las clases y sectores socioeconómicos medios bajos y bajos se concentran espacialmente en los barrios del Norte y periferias del Oeste y Este, y también se localizan en algunas zonas del Área Central<sup>2</sup>.

Cuadro 3  
**Indicadores de vulnerabilidad social y segregación urbana**  
(%) s/nivel de barrios en Montevideo

| Indicadores                           | Nivel socioeconómico del barrio |       |      |
|---------------------------------------|---------------------------------|-------|------|
|                                       | Bajo                            | Medio | Alto |
| % Niños 8-15 c/rezago escolar         | 38                              | 26    | 19   |
| % Jóvenes que no estudian ni trabajan | 16                              | 11    | 7    |
| % Madres adolescentes no casadas      | 12                              | 7     | 5    |

Fuente: elaborado en base a datos de CEPAL-PNUD (1999).

Los elementos conceptuales y empíricos señalados previamente enmarcan la discusión sobre el tema de la desigualdad social. En tal sentido, en esta época de globalización puede afirmarse que, cada vez más, algunas dimensiones centrales, como el acceso a la educación y el conocimiento, se transforman en instrumentos de desigualdad, reproduciendo mecanismos de exclusión social (Mapa Nivel Socioeconómico N° 120, Memoria Informativa Plan Montevideo, IMM).

En este contexto, puede reconocerse que aún en sociedades con relativos altos niveles de equidad, como la uruguayana, los déficits de integración y la exclusión social retroalimentan el círculo de la pobreza y segregación urbana, y colocan al problema de la desigualdad social como un tema fundamental. Así, por ejemplo, es interesante señalar que de acuerdo a estudios recientes existe una creciente percepción pública y entre las élites de nuestros países sobre el problema de la desigualdad social y la pobreza como una amenaza a la seguridad personal y la manutención del orden (Reis, 2000).

En definitiva, el tema de la segregación residencial adquiere una relevancia mayor en la medida en que las estrategias de localización de las diferentes clases sociales, el decaimiento de los espacios públicos y la expansión de la marginalidad urbana influyen negativamente sobre la “integración social en la ciudad”. Es interesante señalar, en relación a la composición social de los barrios montevideanos, que los habitantes se interrelacionan cada vez más entre iguales y se segregan de quienes son diferentes: “Dicha segregación implica una mayor estratificación del capital social, en la medida en que tienden a constituirse redes delimitadas por la distancia social, que se establecen en formas residenciales diferenciadas, que limitan fuertemente la interacción entre las clases y estratos sociales” (Katzman, 1999).

En el marco de esta discusión, resulta interesante introducir de manera complementaria una serie de elementos que permiten profundizar algunas pautas con respecto a las desigualdades y la estratificación social. De tal manera, en el Cuadro 4 se presentan algunos indicadores que ilustran el acceso diferencial de la población a bienes y servicios comúnmente tipificados como de “tipo moderno o globalizado” según su pertenencia a distintas clases o niveles socioeconómicos en Montevideo.

Cuadro 4  
**Desigualdades socioeconómicas y acceso a bienes y servicios**  
 (% hogares de Montevideo según nivel socioeconómico)

| % Acceso a bienes/servicios | % Nivel alto medio alto | % Nivel medio | % Nivel medio bajo | % Nivel bajo |
|-----------------------------|-------------------------|---------------|--------------------|--------------|
| Tarjeta crédito             | 73                      | 49            | 25                 | 20           |
| Cajero automático           | 48                      | 21            | 13                 | 6            |
| Internet                    | 47                      | 10            | 6                  | 4            |
| Auto                        | 74                      | 49            | 25                 | 22           |
| Computadora                 | 65                      | 20            | 7                  | 6            |

Fuente: encuesta CIFRA (2000).

De manera sintética, los indicadores confirman la existencia de diversos “estilos de vida” y formas de desigualdad en Montevideo<sup>3</sup>. En primer lugar, se diferencian claramente los hogares de nivel socioeconómico alto y medio alto por su importante acceso y uso de bienes y servicios modernos, como computadora, Internet y tarjetas de crédito. En segundo lugar, aparecen los sectores medios, con un nivel bastante inferior a los anteriores, y particularmente con relación al uso de computadoras e Internet, con diferencias notorias respecto a los primeros. En tercer lugar se encuentran los hogares de nivel medio bajo y bajo, donde las desigualdades con respecto al resto se incrementan notoriamente, especialmente en relación a su falta de acceso a tecnología e información.

Por otra parte, profundizando algunas tendencias consideradas anteriormente, es útil referir hallazgos de investigaciones recientes que aportan otros elementos sobre la fragmentación social en Montevideo. En primer lugar, un estudio realizado en el año 2000 para la Intendencia Municipal sobre la situación de los jóvenes confirma que las áreas consolidadas de la ciudad articulan espacios de acceso a bienes y servicios, consumo, dinamismo e innovación. Allí reside el 47% de la población montevideana, pero solamente el 38% de sus niños y jóvenes. El heterogéneo resto tiene menor densidad poblacional, e incluye zonas urbanas y suburbanas consolidadas, periferias y asentamientos marginales en crecimiento explosivo, con importantes déficits en infraestructura y servicios. Asimismo, es interesante observar que, mientras que el aumento promedio de la población montevideana en el último período intercensal fue de apenas 2,5%, en la periferia superó el 19%, alcanzando en distintos barrios del Oeste y el Este crecimientos de entre el 38 y 50% (IDES, 2000).

En este contexto, por constituir un componente estratégico de la reproducción social y también de los fenómenos de fragmentación socioeconómica en la ciudad, se han identificado desiguales estrategias de vida emergentes entre la juventud montevideana de acuerdo a su nivel socioeconómico.

Por una parte, surge una pauta que caracteriza a la mayoría de los jóvenes de clase baja y media baja residentes en los barrios del Norte, Oeste y Este de la ciu-

dad, por elementos tales como rezago escolar, tasas elevadas de abandono del sistema educativo, acceso precoz a empleos de muy baja calidad, tenencia temprana de hijos, altos porcentajes que no trabajan ni estudian, y redes sociales homogéneas que pueden determinar un camino de inserción excluyente en la sociedad.

En el otro extremo, los jóvenes de clase media y alta desarrollan estrategias de vida caracterizadas por la disposición de activos sociales y capital cultural, que implican la adopción de pautas tales como la postergación de la tenencia de hijos, altos niveles de dedicación exclusiva al estudio, el ingreso comparativamente tardío en el mercado de empleo, de forma más estable y abierto a la movilidad ascendente, así como la heterogeneidad de redes sociales en que participan estos jóvenes (IDES, 2000).

Adicionalmente, pueden manejarse otros elementos empíricos sobre la “distancia económica, social y cultural” que separa a las familias y en particular a los niños residentes en diferentes áreas de la ciudad<sup>4</sup>, que confirman pautas con respecto a los déficits educativos y la segregación urbana. Así, por ejemplo, resulta que los índices más bajos de repetición escolar, inferiores al 10%, se concentran solamente en un reducido grupo de barrios del Área Central y de la Costa, mientras que en la mayoría de los barrios de la periferia surgen índices superiores al 30% de niños repetidores<sup>5</sup>.

Finalmente, por sus consecuencias e impacto creciente en los procesos de desigualdad social y segregación urbana, es necesario referirse a los asentamientos informales que han tenido en Montevideo una tasa de crecimiento acumulativo anual del 10% en el último período intercensal, en un contexto poblacional de estancamiento demográfico.

En este sentido, corresponde destacar, de acuerdo a datos del instituto especializado INTEC, que el 94% de las viviendas en dichos asentamientos se ubican en las áreas periféricas de la ciudad y representan el 34% de su población. A su vez existe una fuerte concentración de tales asentamientos en Montevideo, en la medida en que el 81% de la población nacional residente en estas condiciones lo hace en la capital del país (INTEC-UNICEF, 1999).

Por otra parte, confirmando elementos anteriormente planteados sobre las características de la pobreza en Montevideo, se comprueba en estas áreas de pobreza y exclusión social una importante concentración de población infantil y adolescente, con importantes déficits y deserciones del sistema educativo y alta proporción de jefes mujeres de hogar. En tal sentido, considerando sus efectos en los procesos de fragmentación y segregación urbana, predominan en los asentamientos marginales los siguientes factores (INTEC, 2000)<sup>6</sup>: alta dinámica de crecimiento; radicalización de las pautas de segregación social; conflictividad juvenil; confrontación sociedad formal/sociedad informal; energía social desestimulada.

En esta perspectiva, y en el marco de los elementos señalados, debe señalarse que los componentes socioculturales de la fragmentación socioeconómica y las

desigualdades en nuestras ciudades adquieren una relevancia significativa, aunque no son suficientemente considerados en los estudios y análisis sobre estos temas. Así, por ejemplo, puede afirmarse “que los mecanismos de exclusión social expresan representaciones o imágenes, por las cuales grupos o clases sociales tienden a ignorar a otros de la convivencia familiar e institucional en la ciudad” (Cohen, 2000). En tal sentido, muchas veces surgen “sentimientos que conducen a la reproducción de la exclusión a través de barreras, incluso invisibles con relación al acceso a los servicios urbanos” (Cohen, 2000)<sup>7</sup>.

En definitiva, atendiendo a los elementos analizados previamente, resulta clara la necesidad de formular políticas sociales integrales para diversos grupos objetivos en función de sus características, necesidades y demandas específicas. Particularmente, en países como Argentina y Uruguay, deben implementarse políticas no solamente dirigidas a los “pobres” y a las clases bajas, sino a otros estratos de población, considerando la magnitud de las clases medias y los procesos de empobrecimiento y fragmentación socioeconómica en las ciudades.

En síntesis, en función de las tendencias señaladas, y con respecto a los procesos de fragmentación y pobreza urbana, destacamos algunos temas estratégicos a considerar para la definición de políticas sociales, así como de una agenda de investigación e intervención social que contribuya a la gobernabilidad de ciudades más equitativas y, por consiguiente, más democráticas: factores que refuerzan la desigualdad social; mecanismos de segregación urbana y desintegración social; percepción de las élites y sectores medios sobre la desigualdad; vulnerabilidad social de jóvenes y mujeres; instrumentos de descentralización y revalorización barrial; participación y negociación con actores sociales.

Las implicancias de estos temas de investigación y análisis son múltiples y complejas, tanto para el desarrollo de las ciencias sociales como, de manera más importante aún, para contribuir a la definición e implementación de políticas para los sectores vulnerables de la sociedad. En tal sentido, enfatizamos la necesidad de impulsar actividades de cooperación entre universidades, municipios, ministerios y ONGs, desarrollando estrategias de investigación interdisciplinarias que rompan los feudos existentes entre las diferentes disciplinas, que hasta el momento funcionan aisladamente en la mayoría de nuestros países (Stren 1996; Veiga 2000[b]).

## **Bibliografía**

- Aram, R. y M. Furtado 2000 *Pobreza, crecimiento y desigualdad: Uruguay 1991-1997* (Montevideo: Universidad de la República) Informe Instituto de Economía.
- Bervejillo, F. y M. Lombardi 1999 “Globalización, integración y expansión metropolitana en Montevideo”, presentado en el V° *Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Globalización y Territorio* (México).
- Castells, M. 1998 “La era de la información: Economía, Sociedad y Cultura”, en *Fin de Milenio* (Madrid: Alianza) Vol. 3.
- CEPAL-PNUD 1999 *Activos y Estructuras de Oportunidades: Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay* (Uruguay: Oficina CEPAL-PNUD).
- Cohen, T. 2000 “Interação social no espaço urbano: encontro ou confronto”, en Torres Ribeiro, A. C. (comp.) *Repensando la experiencia urbana de América Latina: cuestiones, conceptos y valores* (Buenos Aires: CLACSO).
- Comité de los Derechos del Niño en Uruguay 2000 *Informe quinquenal* (Montevideo).
- Encuesta CIFRA 2000 (Montevideo) Mayo.
- Featherstone, M. 1996 “A globalização de complexidade: posmodernismo e cultura de consumo”, en *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (San Pablo) N° 32.
- Giddens, A. 1990 *Consecuencias de la Modernidad* (Madrid: Alianza).
- Ianni, O. 1995 *A sociedade global* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira).
- IDES 2000 *Juventud, activos y riesgos sociales en la reorganización espacial de Montevideo* (Montevideo) Resumen Ejecutivo para la Intendencia Municipal de Montevideo.
- IMM Unidad Estadística 2000 *Montevideo: informe estadístico sobre la pobreza* (Montevideo).
- INTEC-UNICEF 1999 *Infancia y adolescencia en los asentamientos irregulares* (Montevideo).
- INTEC 2000 “De los asentamientos irregulares al suburbio pauperizado”, presentado al *Seminario INTEC Segregación Social y Desintegración urbana* (Montevideo) Setiembre.
- Intendencia Municipal de Montevideo 1998 *Políticas Sociales Urbanas. Convocatoria al Debate* (Montevideo: IMM) Red N° 5.
- Katzman, R. 1996 *Marginalidad e integración social en Uruguay* (Montevideo: CEPAL).
- Katzman, R. 1999 *Segregación residencial y mercado de trabajo en Montevideo* (Montevideo: CEPAL).

- Lombardi, M. y D. Veiga (eds.) 1989 *Las ciudades en conflicto. Una perspectiva latinoamericana* (Montevideo: Banda Oriental).
- Mingione, E. 1994 “Polarización, fragmentación y marginalidad en las ciudades industriales”, en Alabart, Jose, García, Soledad y Giner, Salvador (eds.) *Clase, poder y ciudadanía* (Madrid: Siglo XXI).
- Mingione, E. 1998 “Fragmentação e exclusão: a questão social na fase atual de transição das cidades nas sociedades industriais avançadas”, en *Dados* (Rio de Janeiro) Vol. 41, N° 4.
- Minujin, A. y Kessler, Gabriel 1995 *La nueva pobreza en la Argentina* (Buenos Aires: Planeta).
- Moser, C. 1998 “The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies”, en *World Development* (Oxford) Vol. 26.
- PNUD 1999 *Informe “Desarrollo Humano en Uruguay”* (Montevideo: PNUD).
- Portes, A. 1989 “La urbanización de América Latina en los años de crisis”, en Lombardi y Veiga (eds.) *Las ciudades en conflicto. Una perspectiva latinoamericana* (Montevideo: Banda Oriental).
- Portes, A. 1998 “Social capital: Its origins and applications in Modern Sociology”, en *Annual Review of Sociology* (California) N° 24.
- Preteceille, E. y L. C. Q. Ribeiro 1999 “Tendencias da segregação social em metrópolis globais e desiguais: Paris e Rio de Janeiro nos anos 80”, en *EURE* (Santiago de Chile) Vol. XXV, N° 76.
- Reis, E. 2000 “Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade”, en *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (São Paulo) Vol 15, N° 42.
- Ribeiro, A. C. T. (comp.) 2000 *Repensando la experiencia urbana de América Latina: cuestiones, conceptos y valores* (Buenos Aires: CLACSO).
- Ribeiro, L. C. Q. 2000 “Cidade desigual ou cidade partida? Tendências da metrópole do Rio de Janeiro”, en *O Futuro das Metrópoles: desigualdades e governabilidade* (Rio de Janeiro: Revan).
- Stehr, N. 2000 “Da desigualdade de classe a desigualdade de conhecimento”, en *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (São Paulo) Vol 15, N° 42.
- Stren, R. 1996 “The studies of cities: popular perceptions, academic disciplines and emerging Agendas”, en Cohen M. et al. (eds.) *Preparing for the Urban Future: global pressures and local forces*. W. Wilson Center (Washington).
- Touraine, A. 1997 *¿Podremos vivir juntos? Iguales y Diferentes* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Veiga, D. 2000[a] *Sociedades locales y territorio en el escenario de la globalización* (Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República).
-

Veiga, D. 2000[b] “Notas para una agenda de investigación sobre procesos emergentes en la sociedad urbana”, en Torres Ribeiro, A. C. (comp.) *Repensando la experiencia urbana de América Latina: cuestiones, conceptos y valores* (Buenos Aires: CLACSO).

Walton, J. 1993 “Urban Sociology: the contributions and limits of political economy”, en *Annual Review of Sociology* (New York) N° 19.

## Notas

1 En un interesante artículo, L. C. Q. Ribeiro (2000) discute las implicancias de los procesos de “dualización y fragmentación” en la estructura social urbana para el caso de Río de Janeiro. Algunas de sus conclusiones fundamentales parecen tener vigencia en el caso de Montevideo, en términos de la diferenciación y localización en la ciudad de distintos estratos sociales, más allá de la manejada dualización entre pobres y ricos.

2 Un artículo reciente plantea en esta perspectiva que el rol estratégico del conocimiento en la formación y preservación de las desigualdades sociales radica en que la información se transforma en capacidad para la acción (Stehr, 2000).

3 Es interesante contrastar estas tendencias con un estudio comparativo de las ciudades de Río de Janeiro y París, donde se plantea que la evolución de la segregación social urbana se vincula estrechamente con los cambios profundos y progresivos de la base productiva y del mercado laboral de la “nueva economía de servicios” (Preteceille y Ribeiro, 1999).

4 Informe de la Administración Nacional de Educación Pública (2000) en base al análisis de la repetición escolar en la década de los ‘90 en 261 escuelas públicas de Montevideo.

5 Por otra parte, una investigación realizada en el año 2000 por el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República demuestra la existencia de “contextos desfavorables” entre una muestra representativa de 953 hogares de alumnos escolares de Montevideo, donde se constata un círculo vicioso de la pobreza caracterizado por bajos ingresos, mayor cantidad de hijos, carencia de educación pre-escolar, altas inasistencias, y repetición o deserción del sistema educativo.

6 En este sentido, intentando revertir la dramática situación de los asentamientos marginales, INTEC ha propuesto la focalización territorial e integrada de los programas sociales y urbanos, definiendo áreas comprensivas y coordinadas (INTEC, 2000).

7 En esta línea, un artículo reciente concibe a la exclusión social en la ciudad como un producto de los comportamientos de auto-segregación de las élites dirigentes e incluso de la clase media, en la medida en que estos sectores buscan habitar en aquellos barrios con mejores servicios educativos, comerciales, etc. (L. C. Q. Ribeiro, 2000).

---

# Las políticas urbanas: desafíos y contradicciones

Ana Falú\* y Cecilia Marengo\*\*

## El territorio urbano, expresión de fenómenos complejos

**E**l territorio urbano es el espacio donde se expresan las complejidades de los procesos que se han producido en el último tiempo como consecuencia de la globalización de la economía y del auge de las políticas neoliberales que se aplican a la producción y gestión del hábitat urbano.

El territorio como lo define Pradilla (1997: 50), en tanto soporte material de la sociedad, expresa la compleja totalidad del universo social, sus relaciones sociales. Es modelado y producido por la dinámica social, refleja sus cambios y las múltiples determinaciones económicas, políticas y culturales que en él tienen lugar. Desde la perspectiva de la planificación territorial tradicional, el territorio se define como el ámbito espacial de un sistema de relaciones sociales particularizadas, resultado de tres instancias simultáneas: la físico-espacial, que constituye el sustrato donde se localiza el conjunto de las actividades; la organizacional o social, que comprende desde la población hasta las instituciones; y la económica, que involucra todas las relaciones y las acciones que tienen por cometido la reproducción material de la sociedad misma y que como tales constituyen un punto de articulación entre ésta y el medio físico. A estas tres dimensiones de la planificación tradicional se incorpora una cuarta, la cultural o identitaria, que se define a partir de ciertos atributos comunes que le dan unidad<sup>1</sup>.

---

\* Profesora UNC. Investigadora CONICET-Instituto de Investigación Vivienda y Hábitat, UNC. Vicepresidenta HIC. Coordinadora Red Mujer y Hábitat América Latina. Directora CISCOSA.

\*\* Arquitecta. M. Sc. Universidad Nacional de Córdoba. Investigadora de CONICET. Instituto de Investigación Vivienda y Hábitat UNC. Docente de la FAUD – UNC.

En las últimas décadas las ciudades han estado sometidas a procesos económicos y sociales cuyo abordaje ha superado los límites tradicionales de aproximación a la temática urbana. Por ejemplo, con relación a una determinada área de influencia territorial-urbana, las teorías de polos de atracción o polos de desarrollo territorial, vigentes en los '60 y punto de partida para la planificación del desarrollo urbano-regional, son ahora cuestionadas a la luz de los nuevos espacios globales, a los que parece más apropiado analizar desde las tensiones de la centralidad y la marginalidad, cuyos límites poco tienen que ver con los definidos tradicionalmente desde el planeamiento. Algunos autores mencionan que los cambios producidos en el último tiempo llevan incluso a cuestionar los alcances de los conceptos de planeamiento urbano y regional, proponiendo marcos conceptuales más abarcativos e inclusivos, como el concepto de "planeamiento territorial" (Pradilla Cobos, 1997: 50).

El cambio de escenarios lleva entonces a indagar sobre los límites de aproximación a lo territorial y, consecuentemente, a identificar las diferentes dimensiones de análisis de lo urbano.

Desde esta perspectiva, los límites del territorio urbano se configurarían a partir de las externalidades de las ciudades con su entorno, en un proceso caracterizado por su dinamismo y permanente transformación, lo cual requiere de marcos explicativos amplios en la intersección de distintas disciplinas que den cuenta de la complejidad, así como de instrumentos de planificación territorial flexibles y dinámicos que permitan incorporar en una visión general las particularidades propias que caracterizan la creciente fragmentación del espacio urbano.

"Los territorios de hoy no son ya ciudades ni regiones ni naciones, sino ámbitos en permanente mutación que se niegan a sí mismos en el proceso simultáneo de totalización incompleta y fragmentación sucesiva. (...) Sus formas constitutivas se modifican constantemente en función de las transformaciones estructurales y coyunturales de la sociedad en un continuo movimiento dialéctico de totalización y fragmentación sucesiva y simultánea" (Pradilla Cobos, 1997: 50).

En esta contribución se indaga sobre los desafíos y contradicciones que enfrentan las políticas de desarrollo urbano, tomando como punto de partida el análisis de la política sectorial de vivienda, y como dimensión analítica la perspectiva físico-espacial.

Con la convicción de que la complejidad del abordaje de este tema demanda un enfoque multidisciplinario, se busca realizar un aporte desde la especificidad de la propia disciplina –el urbanismo y la arquitectura– basándonos en el compromiso ineludible que la misma asume en la producción del ambiente construido y en la búsqueda de soluciones que contribuyan a disminuir las brechas sociales y económicas y a recuperar, de ser posible, las oportunidades que el modelo posibilitaría.

---

## Los nuevos escenarios para las políticas urbanas

La globalización no puede ser entendida únicamente como un proceso centrado en lo económico. Parece estar claro que la globalización debe ser analizada desde una perspectiva más amplia, como parte del proceso de cambiantes relaciones en la sociedad, las cuales exceden a lo económico, expresándose en lo cultural y social (cambios demográficos, desempleo, pobreza, comercio internacional de drogas, violencia, entre otros aspectos) La evidencia empírica reafirma la incidencia de estos procesos en la organización del espacio urbano, en el territorio de las ciudades.

Estamos en el inicio del “milenio urbano”, en el cual la ciudad ocupa un rol nuevo y central en el panorama mundial globalizado y, particularmente, en las situaciones de bloques supranacionales. Los aglomerados urbanos hoy disputan espacios de liderazgo de distintas naturalezas (financieros, económicos, culturales), lo cual hace que las ciudades y sus gobiernos se constituyan en terreno fértil para impulsar cambios, a la vez que son el escenario en el que se expresan todas las contradicciones sociales.

Es de notar que, según datos de CEPAL (Bárcena: 2000), más del 75% de la población de América Latina y el Caribe es urbana: estos datos de diagnóstico son elocuentes, ya que hablan de la importancia de las ciudades y los actores de la arena local. Asimismo, las metrópolis de la región de más de un millón de habitantes aumentaron en la última década, y de 25 ciudades en 1989 pasaron a 49 en el 2000 (Bárcena: 2000), mientras que la población rural se estabilizó con un patrón de asentamiento disperso. Ahora bien, de ese 80% de personas viviendo en aglomerados urbanos, un alto porcentaje vive preso en el círculo de la pobreza: según datos del Banco Mundial, un 23,7% de la población vive con menos de un dólar por día.

Este crecimiento o “urbanización de la pobreza”, como lo señalan Mc Donald y Simeoni (1999), da cuenta de un descenso importante en la calidad de vida en las ciudades. Estos son los desafíos de sostenibilidad y equidad que las ciudades confrontan de cara al nuevo modelo mundial. A la vez, sabemos que estos diagnósticos no admiten lecturas “planas”, ya que también la evidencia empírica nos confronta con las fuertes diferencias dentro de las ciudades, las regiones de un país, y entre países. Datos de CEPAL confirman el fuerte desequilibrio regional al interior de los países, constatando mayor pobreza en los centros medianos o menores: sin embargo, encontramos mayores brechas económicas y sociales en las grandes metrópolis (Sao Paulo, México DF, Buenos Aires). A la vez, es de notar que, si bien la población rural se ha estabilizado, hay mayor indigencia en el medio rural que en las ciudades.

Coincidiendo con diversos autores (Pradilla Cobos, 1997; Burgess et al., 1997), en el territorio urbano se expresan las mayores heterogeneidades sociales y económicas: altos niveles de urbanización conviven con los más bajos niveles

de desarrollo urbano. Es decir, es en las ciudades, que a la vez son las protagonistas sociales y económicas, dónde las brechas de inequidades se manifiestan. La segregación y fragmentación se han acentuado, conviviendo en un mismo espacio urbano grupos de altísimo nivel de vida con grupos pobres expulsados de las zonas de privilegio.

El énfasis en la competitividad y en la necesidad de atraer inversiones nacionales e internacionales ha asignado gran importancia a la escala y naturaleza de las aglomeraciones urbanas, y a la disponibilidad de infraestructura técnica y social. Dada la presión que confrontan las ciudades como potenciales protagonistas económicas y de desarrollo, la creciente segregación y acentuación de desigualdades son desafíos en tanto que factores de riesgo para las corporaciones transnacionales. De manera que, aún para aquellos que privilegian las fuerzas del mercado, se hace necesario priorizar estrategias territoriales, económicas, políticas y sociales que fomenten el desarrollo tanto sostenible como equitativo en la arena urbana.

Las situaciones de pobreza se agudizan frente a las privatizaciones de los servicios, que han llegado inclusive a abarcar los espacios de recreación y cultura, ya que el retiro de la responsabilidad del Estado en la educación, la salud, la previsión social, etc., ha significado la ruptura de mecanismos de integración de la sociedad latinoamericana. Estas políticas, de la mano de la descentralización, son asumidas por los gobiernos de las ciudades y, las más de las veces, no son acompañadas con los recursos necesarios que garanticen su implementación.

### **Los procesos de transformación y su expresión en el territorio**

La globalización tiene concretas implicancias en el territorio de la ciudad, en la planificación y en las políticas urbanas. En estos escenarios, los gobiernos locales emergen como impulsores del desarrollo para suplir las inequidades y posicionarse frente a las nuevas demandas del modelo, y los bloques supranacionales tienden a desdibujar las fronteras nacionales y contribuyen al fortalecimiento del espacio local. Los sistemas urbanos tradicionales, sometidos a las tensiones de las jerarquías nacionales y provinciales, pierden su lógica a la luz de los sistemas mundiales de producción, comunicación e intercambio que se evidencian en el territorio de las ciudades, las cuales resignifican<sup>2</sup> sus roles y asumen nuevos desafíos.

¿Cuáles son los enfoques y los debates que subyacen en estas nuevas tensiones entre lo global y las fuerzas locales que afectan la organización del espacio en nuestros países?

Se configuran nuevos espacios de centralidad y marginalidad<sup>3</sup>. Los primeros, conformados por sistemas urbanos que no siguen una lógica de continuidad territorial sino que se estructuran en función de los flujos de mercancías, personas,

capitales e información, entre ciudades que se integran a sistemas urbanos transnacionales de diferente orden o jerarquía. Los segundos, constituidos por ciudades y territorios que no logran o que quedan al margen de los procesos de concentración económica y de servicios para el mercado global –financieros, culturales, educativos, de salud, turismo, legales, inmobiliarios– y que desde la perspectiva del neoliberalismo constituyen espacios de nueva marginalidad.

Teorías que invocan la “transnacionalización” o la “globalización” de manufacturas y servicios buscan explicar los grandes cambios estructurales de la economía globalizada. Un aspecto central ha sido el cambio de la etapa de “sustitución de importaciones” y protección de los mercados internos por las corporaciones transnacionales, internacionalizando una nueva división global del trabajo, basada en el aprovechamiento de las ventajas comparativas de los diferentes países (regiones y ciudades entre los países).

En el marco de estas transformaciones, la desterritorialización de las actividades económicas y la movilidad del capital conforman un nuevo escenario complejo y dinámico, con gran impacto en términos de la base económica de las ciudades y, consecuentemente, en la formulación de políticas urbanas. De Mattos señala que “el criterio básico de la ubicación sectorial y territorial de las inversiones privadas es la rentabilidad que cada empresa puede obtener. La progresiva pérdida de las raíces sectoriales y/o territoriales (regionales o locales) del capital, favorece su movilidad según criterios de localización difícilmente controlables desde las políticas públicas” (1998: 58).

Desde la perspectiva territorial, la aplicación de estrategias orientadas a mejorar la productividad urbana queda entonces sujeta a las ventajas-desventajas de atraer inversiones que son altamente móviles<sup>4</sup>. Por otra parte, las demandas de desregulación y flexibilización se presentan como puntos de partida para captar inversiones. En términos territoriales, las grandes operaciones urbanísticas que se desarrollan en el último período en las ciudades quedan sujetas a procesos de concertación –negociación entre actores privados y públicos–, prevaleciendo en general las demandas del sector privado por sobre los intereses colectivos de la ciudad.

Estos cambios, producto de las nuevas estrategias macro-económicas, las grandes transformaciones en el seno del Estado (políticas de ajuste estructural caracterizadas por la descentralización y la privatización de los servicios públicos), y el aumento de las brechas sociales, produjeron lo que da en llamarse una sociedad dual, y se expresan en el modelo urbano-territorial. Se configuran espacios de nueva centralidad, producto de la dispersión de actividades y descentralización administrativa, en áreas intermedias o periféricas, con el objetivo de acercar servicios y equipamientos. En las áreas centrales se registran simultáneamente procesos de renovación y turgurización. En el primer caso se recuperan áreas vacantes, con localizaciones estratégicas producto de la retirada del Estado y de la privatización-terciarización de servicios públicos que son el punto de partida

de grandes emprendimientos de revitalización urbana de gestión privada<sup>5</sup> (por ejemplo, Puerto Madero en Buenos Aires. Proyecto Telepuerto en Córdoba).

Retomando los desarrollos de Borja y Castells (1997) y los criterios que aportan para abordar estas transformaciones de las ciudades en los procesos de globalización, los autores abordan la planificación urbana desde el espacio de la región metropolitana, identificando en esa estructura, que excede el radio urbano, nuevas centralidades como lugares para cohesionar el territorio urbano y, asimismo, adjudicando a la movilidad y la accesibilidad un valor potenciador de dinámicas de articulación metropolitanas. Es decir, reconocen que esta escala de planificación (área metropolitana) está integrada por lugares centrales como cualificadores de la periferia en tanto que aportan identidad y referencia, y lugares de ciudad difusa que constituyen los nuevos territorios sin identidad (monofuncionales).

Frente a los nuevos escenarios globales, la mutación de la estructura y peso de los espacios locales, se desarrollaron en el ámbito local de la ciudad de Córdoba nuevos consensos de políticas urbanas que buscaban dar respuesta a la demanda de propuestas innovadoras para la gestión del desarrollo. Estas transformaciones en la arena local pueden ser visualizadas desde diferentes dimensiones de análisis, entre las cuales privilegiamos:

- la político-institucional: se hizo necesaria la construcción de nuevos marcos de consenso y de legitimidad política, en algunos casos con cierto éxito en ampliar la participación de actores sociales e instituciones, y en otros definidos en el discurso de las autoridades políticas a través de nuevas competencias, objetivos e instrumentos de planificación, como así también por medio de nuevos desafíos en lo que los consensos internacionales definen como la construcción de gobernabilidad<sup>6</sup> urbana.
- la económico-social: el municipio debe asumir un nuevo rol como impulsor del desarrollo económico local, buscando desde esta perspectiva una mayor eficiencia en la inversión de los recursos públicos y en la captación de inversiones privadas, lo cual está unido a la búsqueda de una mayor competitividad urbana en el contexto de las ciudades latinoamericanas. Al procurar sustentabilidad del modelo, la dimensión económica social incorpora como una pre-ocupación central el alivio a la pobreza.
- la espacial-territorial: se asiste a un nuevo modelo de consenso sobre las prioridades estratégicas para la realización de obras públicas y a la gestión asociada entre actores públicos/privados para la implementación y la producción de infraestructuras y servicios, marcando una diferencia con el modelo anterior, en donde las prioridades se definían en el ámbito de las autoridades y sus plataformas de gobierno, y las decisiones sobre el desarrollo urbano no contemplaban la participación de la sociedad civil, reduciéndose las mismas a la órbita de los organismos del Estado.

Es desde estas dimensiones, y a partir de los cambios que se expresan a través de ellas, que resulta necesario desarrollar una mirada crítica a las nuevas estrategias urbanas (Falú, 2001). Estos consensos parecen ser válidos y presentar ventajas potenciales en sociedades con un alto grado de desarrollo económico y de homogeneidad social, mientras que en sociedades caracterizadas por complejas estructuras sociales y creciente heterogeneidad social confrontan el desafío de aumentar la polarización social y la fragmentación del territorio urbano. Si esta hipótesis fuera cierta, las nuevas estrategias, más que lograr mayor sustentabilidad y equidad en el territorio, colaborarían al incremento de las brechas sociales, económicas, culturales y territoriales entre sectores ricos y pobres, así como al crecimiento de la inseguridad, la violencia urbana y la mayor vulnerabilidad de ciertos sectores sociales.

Por esto las políticas que se implementan en el territorio urbano deben ser analizadas para verificar la efectividad de las nuevas estrategias urbanas en la búsqueda de desarrollar una ciudad competitiva, entendiendo que esto dependerá en gran parte de las políticas regulatorias y/o de corrección de desigualdades (equidad) que se apliquen, buscando asegurar el control y equilibrio y atenuar las inequidades que se expresan en la ciudad en la materialización de las distintas políticas urbanas. Y de ser necesario, se debería proponer mecanismos de políticas de equiparación positiva a nivel del territorio (Falú, 2000[a]).

### **Expansión y suburbanización: las contradicciones del espacio periférico**

Los procesos de expansión y suburbanización que se produjeron en el último período (1990-1999) en la ciudad de Córdoba, Argentina, ponen en evidencia los cambios significativos que se registran en la producción del espacio habitacional en la periferia urbana.

Las políticas de vivienda públicas y privadas son un buen ejemplo para analizar las profundas contradicciones que el modelo social polarizado expresa en el territorio y, en este sentido, es de interés recuperar de manera particular las evidencias de la producción habitacional en los bordes urbanos (Marengo, 2000-2002).

En la última década se desarrollan dos tipos de propuestas en la periferia urbana. Por una parte las nuevas urbanizaciones privadas (que ingresan al mercado inmobiliario como barrios cerrados o *countries*), dirigidas a una demanda homogénea, a un segmento de población de altos y muy altos ingresos. Estos barrios con acceso controlado, seguridad permanente, exclusividad, espacios privados de recreación y deportes, y homogeneidad económica del entorno social, se emplazan en sitios con cualidades ambientales y paisajísticas de interés, configurando un nuevo modelo de urbanización de gran escala, sobre corredores viales que posibilitan una

rápida accesibilidad. Si bien el costo de la tierra es un buen indicador comparativo (en estos casos oscila entre 35-50 U\$S por m<sup>2</sup>), bien sabemos que necesitamos de otras dimensiones o variables dependientes, como la localización, la dimensión de los terrenos, los servicios y la infraestructura, para un análisis comparativo.

De todas maneras, hecha la salvedad anterior, podemos señalar que el polo opuesto lo constituyen los programas de urbanización y vivienda de interés social implementados por el Estado, que en su mayoría también se localizan en los bordes urbanos. En este caso, condicionados por las posibilidades de acceso al suelo y donde el costo promedio de la tierra se estima en 5-10 U\$S m<sup>2</sup> con un techo establecido por las operatorias vigentes. Este tipo de intervenciones se caracteriza por una mayor densidad de ocupación, cobertura parcial de servicios, equipamientos y espacios públicos incompletos, problemas de inseguridad y violencia, por mencionar sólo algunos aspectos<sup>7</sup>.

Las dimensiones de análisis de esta problemática están centradas en los principales desafíos que enfrenta el desarrollo urbano en las ciudades latinoamericanas: crecientes niveles de segregación social (enclaves de pobreza y riqueza), búsqueda de una mayor eficiencia en la dinámica urbana que posibilite un desarrollo sostenible, una eficiente prestación de servicios y una mayor calidad de espacio público (sustentabilidad del crecimiento urbano). Asimismo, frente a esta nueva estructura de ciudad segregada se plantea la necesidad de repensar colectivamente sobre la evolución del modelo y los escenarios futuros para el desarrollo urbano.

En la última década del siglo XX la ciudad continúa expandiéndose bajo el auge de un nuevo fenómeno: la suburbanización. Es decir, la movilidad de los sectores de mayor poder adquisitivo fuera de los límites del tejido urbano consolidado, adhiriendo a las propuestas de nuevas urbanizaciones privadas en zonas hasta ayer rurales. Los nuevos barrios cerrados suburbanos y sus diferentes modalidades de comercialización desplazan a la oferta residencial de los barrios tradicionales de la ciudad.

Los procesos de creciente expansión periférica que se registran en ciudades intermedias se producen conjuntamente con el deterioro y la pérdida de vitalidad de las áreas centrales de la ciudad tradicional. Se suman a esto los procesos de metropolización, es decir, el crecimiento de pequeñas localidades que se integran a una ciudad mayor (Gran Córdoba) alentadas por las mejoras en la accesibilidad regional-microrregional y en los cambios en el uso del suelo urbano.

Si bien ésta es la tendencia dominante, el proceso de producción del espacio habitacional periférico no está exento de contradicciones, transgresiones y tensiones entre los diferentes actores involucrados que tienen como objetivo materializar una determinada propuesta residencial (empresas inmobiliarias, inversores privados, organismos del Estado en sus diferentes niveles, cooperativas y organizaciones sin fines de lucro) y la capacidad reguladora o de flexibilización de las normas

según el caso del gobierno local, para orientar y promover un crecimiento urbano sostenible optimizando la infraestructura existente, evitando la materialización de viviendas en áreas sin disponibilidad de servicios o equipamientos, o promoviendo la consolidación de vacíos urbanos, entre otros objetivos.



En el marco de los procesos de polarización social que se acentúan en la última década, se evidencia que la normativa urbana ha debido adecuarse a las demandas de dos sectores sociales contrapuestos y generar por un lado un marco regulatorio que contemple las nuevas dinámicas de producción de urbanizaciones cerradas, y por otra parte adecuar (y/o flexibilizar) las exigencias de urbanización, contemplando las posibilidades de acceso a la vivienda de los sectores sociales más vulnerables. Esta situación ha dado lugar a diferentes instrumentos normativos que regulan la ocupación y el uso del espacio habitacional periférico<sup>8</sup> configurando un sector de ciudad en expansión, complejo y heterogéneo,

atendiendo a la diversidad de propuestas y condiciones físico-espaciales que las mismas presentan.

### **La distribución de los conjuntos de vivienda en los bordes urbanos**

El estudio de la localización de conjuntos de vivienda que se registra en el último período en la ciudad de Córdoba da cuenta de los procesos de expansión y suburbanización, ya que el 98,23% de urbanizaciones<sup>9</sup> se localiza en la periferia de la ciudad. En gran medida esta situación es consecuencia de la política pública de viviendas, donde prevalecen las acciones orientadas a la provisión de viviendas nuevas por sobre las políticas de renovación urbana, densificación o mejoramiento habitacional en áreas degradadas de localización intermedia, y a las nuevas tendencias en la urbanización residencial para sectores de mayores ingresos.

Para ejemplificar lo dicho, al analizar los diferentes tipos de intervenciones se puede comprobar el peso relativo de cada una de las diferentes alternativas. Se observa la importancia significativa de las urbanizaciones privadas cerradas que se comercializan en una amplia gama de opciones en la ciudad y su área metropolitana.

Tabla 1

| Nº | Tipos de propuestas   | Frec.      | % s/total     | Nº Unidades (Estimación) | % s/total     |
|----|---|------------|---------------|--------------------------|---------------|
| 1  | Urbanizaciones residenciales cerradas (Gran Córdoba)                    | 29         | 13,36         | 8.610                    | 23,78         |
| 2  | Conjuntos de vivienda con fondos públicos (sectores bajos ingresos)     | 70         | 32,25         | 10.914                   | 30,13         |
| 3  | Cooperativas de vivienda con fondos privados (sectores medios-bajos)    | 49         | 22,59         | 7.854                    | 21,68         |
| 4  | Vivienda subsidiada por el Estado y otros agentes (sectores muy pobres) | 69         | 31,80         | 8.841                    | 24,41         |
|    | <b>Totales</b>  | <b>217</b> | <b>100,00</b> | <b>36.219</b>            | <b>100,00</b> |

Tabla 1: tipo de intervenciones habitacionales en Córdoba y su área metropolitana (1987/99). Elaboración de C. Marengo sobre la base de los datos aportados por la Dirección de Planeamiento Urbano - Municipalidad de Córdoba.

Al analizar el tipo de intervenciones se deduce la importancia relativa del nuevo modelo de urbanización cerrada, que en términos de cantidad de propuestas significa el 13,36% sobre el total de intervenciones, mientras que en el análisis por número de unidades la oferta de éstas alcanza al 23,78% sobre el total de unidades que se registran en el período, lo cual constituye un dato significativo.

Tabla 2

| Nº | Tipo de propuestas  | Localización en el sector de Ciudad |    |    |    |            |
|----|---|-------------------------------------|----|----|----|------------|
|    |   | NO                                  | NE | SE | SO | Totales    |
| 1  | Urbanizaciones residenciales cerradas (sólo en ciudad de Córdoba)       | 11                                  | 0  | 4  | 3  | 20         |
| 2  | Conjuntos de vivienda con fondos públicos (sectores bajos ingresos)     | 17                                  | 17 | 17 | 19 | 70         |
| 3  | Cooperativas de vivienda con fondos privados (sectores medios-bajos)    | 7                                   | 6  | 6  | 30 | 49         |
| 4  | Vivienda subsidiada por el Estado y otros agentes (sectores muy pobres) | 15                                  | 12 | 28 | 14 | 69         |
|    | <b>Totales</b>  |                                     |    |    |    | <b>208</b> |

Tabla 2: distribución de intervenciones habitacionales en la ciudad de Córdoba. Elaboración de C. Marengo sobre la base de los datos aportados por la Dirección de Planeamiento Urbano-Municipalidad de Córdoba.

Al analizar la distribución de los diferentes tipos de intervenciones en los bordes de la ciudad de Córdoba, se evidencia una fuerte polarización de dos sectores contrapuestos: hacia el Noroeste de la ciudad se localizan los sectores de ingresos medios-altos que optan por las urbanizaciones cerradas, mientras que sobre el sector Sudeste se registra la mayor cantidad de viviendas subsidiadas para sectores muy pobres (programas de erradicación de población villera implementados por políticas públicas o asentamientos irregulares). En el sector Sudoeste predomina la oferta de conjuntos habitacionales construidos con fondos privados, mientras que en el sector Noreste predominan los conjuntos de vivienda construidos a través de políticas públicas, financiados a largo plazo para sectores con alguna capacidad de pago (Marengo, 2001).

Es de observar que la política habitacional, analizada a través de los distintos tipos de intervenciones y de su localización en la periferia de la ciudad, es un buen caso de estudio para el análisis de los procesos de polarización social y fragmentación espacial que se producen en el último período.

En la preocupación por lograr un crecimiento urbano sustentable, con equidad y eficiencia, se plantean interrogantes sobre los posibles efectos de este incipiente proceso de polarización social y de generación de desequilibrios entre sectores urbanos.

La política habitacional (pública y privada) ¿contribuye a la conformación de sectores socialmente segregados?

¿Cuáles son los efectos que se derivan de los nuevos enclaves de pobreza-riqueza que se localizan en los bordes urbanos?

¿Cómo impactan las nuevas urbanizaciones privadas de localización periférica en la dinámica funcional de la ciudad tradicional?

## **A modo de reflexión final**

Coincidimos con De Mattos (1998: 59), que observa que “en el ámbito de las transformaciones operadas como consecuencia de los avances de la reestructuración y de la globalización, la producción del territorio ha quedado en lo esencial en manos del capital privado, actuando básicamente según las indicaciones de un mercado escasamente regulado”.

Dada la evidencia empírica y los debates teóricos, es necesario centrarse en los desafíos orientados al control de los capitales transnacionales, tema crítico por las consecuencias del modelo para los sectores más pobres. Los mismos interesan además por las implicancias para el conjunto social y la ciudad, lo cual demanda soluciones que exceden a las propuestas sectoriales y tienen una directa vinculación con el desarrollo económico-social en aspectos centrales como la generación de empleo, ingresos, seguridad social, vivienda, servicios esenciales (agua, energía, saneamiento, transporte, comunicaciones) y servicios sociales, como salud y educación.

Los contrastes en el territorio urbano se agudizan y crecen. Una nueva geografía social se evidencia con el incremento y agudización de los enclaves de pobreza, que contrastan fuertemente con el aumento de riqueza en los sectores de más alto consumo, con patrones homogeneizados a escala internacional. Esta expresión nueva en el territorio se reconoce como el modelo espacial de “desconcentración con centralización”.

Parece necesario interrogarse sobre qué tipo de regulación es necesario, descartando nostalgias del modelo de Estado corporativo e ineficiente que caracterizó y caracteriza a nuestros países y colocando el énfasis en la responsabilidad del Estado de ofrecer una política social activa que equilibre las carencias que el modelo impone, ya sea a través de acciones positivas, de flexibilización de normas o de subsidios explícitos, buscando así equiparar situaciones de fuertes desigualdades.

En este sentido, cabe preguntarse por las capacidades del Estado y en particular de los gobiernos locales –dada la resignificación de su rol bajo el impulso de las políticas de descentralización– para intervenir, regulando o desregulando, según los casos y los procesos de producción urbana necesarios de atender. Asimismo, es necesario interrogarnos, construir argumentaciones y desarrollar propuestas acerca de cómo orientar la planificación y las políticas territoriales en las grandes aglomeraciones, así como en las ciudades intermedias y pequeñas de la región, desde qué instrumentos y criterios; cuáles estrategias priorizar en el alivio a las situaciones de pobreza que promuevan una lógica de sostenibilidad tanto para el sector al que van dirigidas como para el conjunto social; y cómo operar desde una lógica pragmática para suplir necesidades a corto plazo.

Dada la orientación dominante de las políticas que se muestran en el territorio durante el último período, orientadas a una mayor competitividad de la estructura urbana, parece insoslayable comprender que la sostenibilidad de ese modelo

competitivo demanda una atención privilegiada a los desequilibrios sociales y espaciales que permita romper con los crecientes círculos de pobreza. No parece creíble que estas ciudades resulten competitivas y que puedan insertarse en el nuevo panorama económico mundial ofreciendo sus ventajas comparativas, con una suerte de autonomía de las propias contradicciones en su territorio urbano, sin considerar las nacionales y regionales, si no se incluye como dimensión fundamental, más allá de los imperativos macroeconómicos, el proceso social de construcción y negociación en donde los intereses de los distintos actores sociales puedan entrar en un diálogo propositivo que permita construir una eficiente gobernabilidad.

No habrá definición de política urbana, de políticas territoriales ni de vivienda social adecuada, en el marco del ajuste estructural, si no están acompañadas de una fuerte acción del Estado para el desarrollo social, lo cual implica trabajo, educación, salud y servicios básicos. A la vez, es necesario atender a las fuertes transformaciones sociodemográficas que implican políticas para la diversidad.

Estos interrogantes plantean una serie de temas pendientes y abren una necesaria agenda de investigación que en el marco del Grupo de Trabajo de CLACSO estamos construyendo, en la intención de aportar a los debates así como a las propuestas de acción sobre el territorio urbano.

## **Bibliografía**

Bárcena, Alicia (coord.) 2000 *De la Urbanización Acelerada a la Consolidación de los Asentamientos Humanos en América Latina y el Caribe: el Espacio Regional* (Santiago de Chile: Secretaría de CEPAL para la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe) 25 al 27 de Octubre.

Borja Jordi y Castells, Manuel 1997 “Local y Global”, en *La gestión de las ciudades en la era de la información* (Madrid: Taurus).

Burgess, Rod; Carmona, Marisa y Kolstee, Theo 1997 *The Challenge of sustainable cities. Neoliberalism and urban strategies in developing countries* (London: Zed Books).

De Mattos, Carlos 1998 *Reestructuración, globalización, nuevo poder económico y territorio en el Chile de los noventa*, en De Mattos, Carlos, Hiernaux, Daniel Nicolás y Restrepo, Dario (comps.) *Globalización y Territorio: impactos y perspectivas* (Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile-Institutos de Estudios Urbanos-Fondo de Cultura Económica).

De Mattos, Carlos; Hiernaux, Daniel Nicolás y Restrepo, Dario (comps.) 1998 *Globalización y Territorio: impactos y perspectivas* (Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile-Institutos de Estudios Urbanos-Fondo de Cultura Económica).

Falú, Ana 2000[a] “Local and Global: The New Paradigm of the Post-Modern Cities”, en Carmona, Marisa; Drewe, Paul; Rosemann, Jürgen y Van Duin, Leen (editores) *Globalization, Urban Form and Governance* (Holanda: First International Conference, Book 1-Delft University Press).

Falú, Ana 2000[b] “Conceptual framework for the Assessment of Strategic Urban Planning in Córdoba, Argentina”, en Carmona, Marisa & Rosemann, Jürgen (editores) *Globalization, Urban Form and Governance* (Holanda: Second International Conference, Book 2-Delft University Press).

Falú, Ana 2001 “Development of centralities or Real State Market? A research into Strategic Planning”, en Carmona, Marisa; Rosemann, Jürgen & Schoonraad, Marinda (editores) *Globalization, Urban Form and Governance* (Holanda: Fifth International Conference, Book 5-Delft University Press).

Marengo, Cecilia 2000-2002 *Los nuevos emprendimientos del mercado habitacional en la ciudad posmoderna. Políticas públicas-Políticas privadas* (Buenos Aires: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. CONICET) Investigación en desarrollo.

Marengo, Cecilia 2001 “Housing schemes in the periphery of Cordoba City. Some questions to open debate”, en Carmona, Marisa & Jürgen Roseman (editores) *Globalization Urban Form and Governance* (Holanda: Second International Conference Book 2-Delft University Press).

Mc Donald, Joan y Simioni, Daniela 1999 *Consensos urbanos. Aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos* (Santiago de Chile: CEPAL) Serie Medio Ambiente y Desarrollo.

Pradilla Cobos, Emilio 1997 “Regiones o territorios, totalidad y fragmentos: reflexiones críticas sobre el estado de la teoría regional urbana”, en *Revista EURE* (Santiago de Chile) Vol. XXII, N° 68.

Programas Federales de Inversión y Desarrollo POROFIDET 1999 *Elementos para la gestión de la planificación estratégica del desarrollo local y regional* CFI (Consejo Federal de Inversiones) Argentina

Sassen, Saskia 1998 “Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos”, en *Revista EURE* (Santiago de Chile) Vol. XXIV, N° 71.

Secretaría de Ciencia y Técnica 1999 *Informe de Investigación: redefinición de la demanda habitacional en el marco de los nuevos escenarios* (Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba. FAUD).

UNCHS 2000 *The Global Campaign for Good Urban Governance* (Nairobi: United Nations Centre for Human Settlements-Habitat).

## **Notas**

1 Para ampliar remitirse a Programas Federales de Inversión y Desarrollo PROFIDET (1999: 11).

2 Las ciudades de América Latina, en los años '90, han experimentado un segundo período de modernización, no como respuesta a las demandas del capital industrial como fue en la etapa de sustitución de importaciones que tuvo lugar en los años '40 y '50, sino como resultado de la presión e interés del capital financiero internacional.

3 Para ampliar, remitirse a Sassen (1998).

4 Como por ejemplo puede citarse el caso de la empresa Fiat, asentada en Córdoba, que ante la devaluación brasilera de principios de 1999 trasladó una de sus líneas de producción a Brasil en sólo dos meses.

5 Lo cual se ha traducido en equipamientos de oficinas de alto nivel, hoteles de jerarquía internacional, centros de convenciones, residencias que satisfagan demandas de exclusividad y seguridad, entre otros.

6 Gobernabilidad definida por UNCHS Naciones Unidas como la cooperación entre actores gubernamentales y no gubernamentales. Significa cooperación entre estos actores para encontrar soluciones de interés general (UNCHS, 2000).

7 En el período 1991/1999, 7.010 unidades de vivienda han sido construidas con financiamiento estatal en la ciudad de Córdoba (Secretaría de Ciencia y Técnica: 1999).

8 Por ejemplo, las urbanizaciones residenciales especiales se rigen por la ordenanza 8606/91, los Conjuntos de Vivienda o loteos por la ordenanza 8060/85-8256/85, y los Conjuntos de Vivienda para sectores carecientes por el Decreto 25/94-Artículos 127-131 de la Ordenanza 8060/85.

9 Se incluyen en esta categorización los conjuntos de vivienda o urbanizaciones que demandan la provisión de infraestructura, y se excluye la producción privada individual así como los edificios en altura. Las urbanizaciones cerradas se comercializan en una amplia gama de propuestas, integradas por proyectos de diferentes dimensiones en lo que respecta a la cantidad de unidades, tamaño de los lotes y tipo de servicios recreativos comunes, lo que hace necesario una descripción particularizada en cada caso. Las mismas van desde los "countries" con canchas de golf y una amplia gama de servicios a las urbanizaciones que ofrecen sólo ambiente natural y seguridad. En el caso de los conjuntos habitacionales implementados a través de políticas públicas, también existe una gran diversidad de propuestas en términos de cantidad de unidades, densidades y tipo de viviendas.

---

## PARTE V

DEL ÁNGULO DE LA GESTIÓN URBANA  
Y DE LOS ACTORES POLÍTICOS:  
ALIANZAS, RIESGOS Y ARENAS

*DO ÂNGULO DA GESTÃO URBANA  
E DOS ACTORES POLÍTICOS:  
ALIANÇAS, RISCOS E ARENAS*

---

## **Alianzas transversales, reconfiguración de la política y desarrollo urbano: escenarios del presente y del futuro**

Héctor Poggiese\*

**E**l presente trabajo se propone analizar las relaciones actuales entre desarrollo urbano y política, observando las tendencias dominantes y las contratendencias e hipotetizando sobre alternativas para invertir esa determinación.

¿Habría alternativas de futuro en las cuales la política, reconfigurada, pudiese influir en el desarrollo urbano, determinarlo en una cierta forma?

Un modo distinto de hacer la política urbana, sostenido en alianzas transversales, ¿tiene probabilidades en ese futuro?

¿Pueden percibirse en la actualidad potencialidades, algún atributo, ciertas condiciones para esas probables alternativas?

### **Contradicciones: el desarrollo urbano vs. la desurbanización**

Las grandes reurbanizaciones inmobiliarias expresan en la actualidad la dinámica económica del desarrollo urbano, reproduciendo un modelo espacial y de consumo engeuecedor: la calidad de vida urbana estará dada por los monumentales emprendimientos que se reinsertan en las antiguas estructuras urbanas. Antes las ciudades se organizaban en torno al asiento de las industrias y tomaban las for-

---

\* Abogado, Universidad de Buenos Aires. Master en Administración Pública, Fundación Getulio Vargas, Río de Janeiro, Brasil. Consultor de UNESCO, UNICEF, OPS, FAO, IICA. Investigador-docente en FLACSO Brasil (1981-84) y en FLACSO Argentina desde 1985. Es miembro de las Redes PPGA (Planificación Participativa y Gestión Asociada).

mas que aseguraban ese funcionamiento. En la actualidad hay menos industrias, salvo una industria dominante, que es la de hacer y rehacer la ciudad, reordenando sus espacios y sus usos.

Existe un caso paradigmático en el que se descubre el solapamiento entre la fase de desarrollo urbano basada en la acción del Estado como actor “promotor” del desarrollo y la nueva etapa donde el Estado promueve “la búsqueda/aparición de los promotores del desarrollo”. Es el del ex albergue-Warnes, en la ciudad de Buenos Aires. Abandonado desde la década de los ‘50, a principios de los ‘90 aparece la posibilidad de resolver el conflicto con los propietarios del terreno, cuya posesión tenía el Estado. Se relocalizó a los habitantes de los predios abandonados, y los predios fueron dinamitados.

Sin embargo, en los albores del neoliberalismo urbano hubo un viraje en la orientación de la dirección política urbana y se prefirió esperar a que el mercado resolviera con alguna propuesta viable la utilización del predio. El Estado municipal prefirió renunciar a la posibilidad que tenía de asociarlo a los dueños de la tierra (que en parte era también municipal), y realizar una urbanización progresiva que reorganizara lentamente el barrio y posibilitara también una adaptación de los sectores públicos y residenciales que lo rodeaban en su entorno inmediato (un parque que fuera sede de las facultades de agronomía y veterinaria, hospital y asilo de ancianos, ferrocarriles, asilo de menores, barrio de residencia-industria).

El mercado demoró casi una década hasta que Carrefour compró a los propietarios y realizó un proyecto que, en menos de dos años y con sólo una parte del mismo cumplida (el hipermercado y un túnel en el cruce ferroviario), transformó velozmente el área. En paralelo, la Universidad de Buenos Aires, embretada entre la crisis financiera y las perspectivas de aumento de matrícula en las facultades nombradas, favorecidas ahora por el acceso del túnel y la urbanización iniciada, se lanzó a aumentar sus edificios en el Parque, acrecentando también la cantidad de vehículos y reduciéndose su acceso comunitario, ya restringido durante la época militar.

En síntesis, el mercado capitalista inmobiliario resuelve financieramente la urbanización, y de inmediato la respuesta de los otros actores públicos es transformar el área verde en edificada. Donde había un área vacía de 19 hectáreas y un parque de medidas semejantes disponible, habrá ahora un hipermercado, un grupo de torres y un parque que al mismo tiempo se reduce, se cierra, y transforma su uso en sede de edificios universitarios. Durante cuarenta años el vecindario reclamó por la urbanización del área vacía, y ahora tiene que reclamar por los efectos finales de la urbanización<sup>1</sup>.

### **La globalización reurbanizante, las políticas urbanas y la calidad de la vida urbana**

En Buenos Aires ya se percibe en áreas nobles y tradicionales que han sido representativas de un patrón de estructuración urbana bien característico (baja densi-

dad de edificación, calles arboladas, tejido urbano residencial homogéneo) la presión de la ciudad global. Esos sectores asumen ya el papel inicial de centros gastronómicos y de amenidades en la forma de servicios para el centro hotelero y de servicios a los negocios, modificando la calidad de la vida residencial y acelerando la expulsión de unos (los de menores recursos) y la retirada gananciosa de otros (de recursos medios o altos) que venden sus propiedades a alto precio.

En el barrio de Palermo Viejo<sup>2</sup>, la reforma del Código de Planeamiento Urbano no es categórica respecto a la altura e intensidad de edificación, dejando abierta la posibilidad de que propietarios de grandes terrenos (que se pueden conseguir por ¿aglomeración? con sólo cumplir una parte del mismo: el hipermercado y un túnel en el cruce ferroviario) puedan obtener normas especiales para su uso y, por ende, puedan ser aceptados los edificios en torre. El mismo barrio es localizado por el Plan Urbano Ambiental en el llamado Corredor Norte, zona de la mayor densidad de población, de edificación y de las inversiones inmobiliarias más importantes, que es como considerarla la reserva para la expansión del mercantilismo inmobiliario.

En Río de Janeiro fue disuelto el Consejo Municipal de Políticas Urbanas (Compur) al que le cabía la responsabilidad de creación de los Proyectos de Estructuración Urbana (PEUs) que representaban un plan director y una ley orgánica por barrio. Esa medida tuvo un efecto generalizado, permitiendo la libertad de uso de las “operaciones interligadas”, mecanismo que autoriza construcciones fuera de las determinaciones urbanísticas del área siempre que hubiera compensaciones financieras. Eso ha desatado un conjunto de urbanizaciones gigantescas, entre ellas las de apart hoteles en los barrios, y colocó a Río en la estela de la carrera inmobiliaria de la década del ‘70 que produjo urbanizaciones críticas. La tensión subsecuente está dada por la lógica de una secuencia perversa. Los beneficios de las inversiones inmobiliarias “extra patrón barrial” se utilizarían para financiar las inversiones en las favelas por el Proyecto Favela-Barrio (hacer de la favela un barrio), pero en los hechos eso se consigue cambiando las condiciones de vida del resto de los barrios residenciales de clase media, dicho con humor carioca, a través del Proyecto Barrio-Favela (hacer del barrio una favela) (Theofilo, 2000).

En Costa Rica los territorios están recibiendo acelerados procesos de transformación productiva, pero se reclama la necesidad de un plan urbano territorial como política de estado, y una institucionalización efectiva de los controles sobre las donaciones e inversiones que ingresan al país. Es riesgoso el fortalecimiento de estructuras paralelas semiprivadas que canalizan los recursos “país” en ausencia de un aparato institucional estatal para el control de los fondos. El área metropolitana de San José aparece como el principal núcleo de impacto ambiental, y se teme que la falta de controles permita nuevas zonas de urbanización que alcancen los desequilibrios extremos de la zona sur de la ciudad (Argüello-Rodríguez, 2000).

---

### **El desarrollo urbano y los desastres**

Los desastres de origen natural y tecnológico están a la orden del día en las grandes ciudades, y la recurrencia de grandes catástrofes (inundaciones, derrames tóxicos y otros) es previsible, como es también previsible que la incertidumbre sobre el comportamiento de los sistemas ha aumentado. El tema, que no es abordable por una o algunas disciplinas, excede lo sectorial y está instalado en un área de intersección entre el Estado y la sociedad. El mercado de la acumulación y la rentabilidad no encontrará rendimientos satisfactorios ni retornos rápidos invirtiendo en la prevención y mitigación de los desastres.

Resulta insuficiente el abordaje conceptual que nos dice “es la propia naturaleza de un evento la que nos lleva a una situación desastrosa”, o sea, la situación de emergencia donde hay que actuar, atender su impacto reconstruyendo o compensando los daños. Esta concepción proviene de las ciencias duras y de un modelo político a partir del cual se interviene desde las estructuras de seguridad, a través de organizaciones definidas por el Estado como especializadas –la Defensa Civil, las Fuerzas Armadas– sin habilitar otras formas de intervención.

Nuestro enfoque teórico sustenta que no hay desastres naturales sino que, aún teniendo origen en fenómenos naturales, tecnológicos, antrópicos, etc., los desastres son, en esencia, una construcción social, el resultado de un proceso de ocupación y de producción que, como “desarrollo”, ha vinculado la vida humana con la naturaleza. En verdad se llega al desastre por un estado de exposición anterior al evento: el desastre no es otra cosa que la afirmación de las cuentas negativas del desarrollo adoptado. Traducido a las ciudades, los desastres representan las cuentas negativas del desarrollo urbano respecto a los ítems social y ambiental.

Frente a ciertas amenazas no podemos intervenir o no tenemos con qué, pero es posible actuar sobre la vulnerabilidad. Esto significa actuar sobre el riesgo, reduciendo lo que exponemos a un evento que necesariamente se va a producir y va a generar algún impacto. Los mapas de riesgo con participación comunitaria no sólo traen la percepción social de los riesgos, sino que permiten reflexionar sobre la historia del desarrollo de la ciudad. No es lo mismo concebir a los desastres como una carga o un obstáculo de la fatalidad al desarrollo de las ciudades y a la calidad de vida de sus habitantes, que concebir al desarrollo urbano como responsable de los desastres.

Algunos trabajos en esa línea han sido bastante aleccionadores y han recreado la conceptualización de la relación del medio ambiente construido, es decir lo urbano, con el medio ambiente que es el soporte natural de la ciudad (Balanovski; Redín y Poggiese, 1999). Tal vez lo más importante es que vecinos, organizaciones sociales y gubernamentales locales coinciden en que toda la micro-región debe ser declarada zona inundable, con normativa para su tratamiento especial, que ayude a superar la estigmática desventaja ambiental. Pero la coincidencia más detonante es la de impulsar un proceso progresivo de reurbanización y

desurbanización que revalorice la zona, reconquiste la ecología y recupere espacio no edificable, combinando espacio verde y usos cotidianos y productivos necesarios para la ciudad.

La percepción comunitaria del riesgo que resulta de la interacción efectuada en el proyecto es ambientalista, como reconstrucción “ayudada” de la relación entre soporte natural y urbanización, entre cuenca y ciudad, entre medio ambiente natural y medio ambiente construido. El punto de equilibrio, en cuanto a “progreso”, no está necesariamente adelante si consideramos la propuesta de desurbanizar.

### **Las metrópolis de servicios y los servicios a las metrópolis**

El desarrollo local aparece como paradigma frente a la globalización mundial. Sin embargo, no se tiene suficientemente en cuenta que esa globalización premia y castiga: a nivel territorial, eso es por demás evidente. Basta recorrer la observación sobre los territorios para descubrir que el modelo de desterritorialización de la economía opera como un fuerte distractor de energías y un diligente redistribuidor de inequidades espaciales y sociales. Así como hay regiones ganadoras y perdedoras, hay ciudades, pueblos y gentes que ganan y otros que pierden con ese modelo. Según algunas investigaciones periodísticas, son unos 430 pueblos argentinos los que pueden desaparecer (ver *La Nación*, 2000: 1-2) y ser llevados a remate, como Los Catutos en la provincia de Neuquén (ver Clarín 2000[a], Página 12 2000[a] y 2000[b], Clarín 2000[b]).

Para muestra, vale comentar la tendencia que están experimentando algunos municipios de Argentina.

En un municipio pequeño de la periferia de Córdoba se discute la conveniencia ambiental de aceptar en su jurisdicción el tratamiento de los residuos radioactivos (uranio), prohibido en la capital provincial donde dichos residuos se originan. Rosario del Tala, municipio de la región agrícola deprimida de Entre Ríos, se está postulando para recibir residuos nucleares que desde hace años el pueblo de Gastre, en Chubut, rechaza.

La tendencia de los municipios de la Provincia de Buenos Aires, localizados en la región conocida como Pampa Húmeda, que un siglo atrás sustentó con su producción de granos y carnes el desarrollo nacional, está estrictamente direccionada a obtener en esos pueblos, hoy en decadencia económica, los servicios que demanda el Área Metropolitana de Buenos Aires.

En dicha provincia, varios municipios puján por obtener (y algunos ya lo han conseguido) la localización en sus territorios de las prisiones que recibirán a los presos de la cárcel porteña de Caseros<sup>3</sup> como una solución al problema de la falta de actividades productivas y empleos. El municipio de Tapalqué<sup>4</sup>, por otro lado, quiere que la planta de tratamiento de residuos urbanos de la Capital Federal y el

conurbano se traslade allí; con el apoyo firmado por la mitad de sus 7.500 habitantes, el intendente solicita el gigantesco basural para paliar la crisis de empleo. En Pinamar, por el contrario, con el fin de dar seguridad a los turistas y proteger la oferta turística que sustenta el desarrollo local, se discute alambrar los límites municipales.

Esto muestra que las búsquedas locales de soluciones al desarrollo se canalizan a través del impulso de los servicios menos atractivos, aunque voluminosos, de la gran ciudad (depósitos de residuos, guarda de delincuentes), en la expectativa de obtener empleos y actividad económica.

### **Tendencias en los modelos de formulación de la política urbana**

En este punto se hace necesario trazar los grandes rasgos caracterizadores de las modalidades para producir política urbana que se perciben como tendencias, sean dominantes y confirmadoras del modelo de ciudad mundial, sean confrontativas e innovadoras con respecto al referido modelo.

En estos tiempos es habitual recurrir a un esquema interpretativo basado en un triángulo relacional entre sectores: se habla de un Tercer Sector (la sociedad civil, organizaciones de la comunidad), por lo que se acepta la idea de que hay otros dos “sectores”, a la sazón el Estado y el mercado, sin que nadie haga referencia a cuál de ellos es el primero y cuál el segundo<sup>5</sup>. El esquema del triángulo constituye una tentación en la que caen algunos analistas y ensayistas que olvidan u omiten que esas relaciones son dependientes. En intensidad dependen del poder de cada sector, y en orientación, de los intereses (económicos, ideológicos, culturales, políticos) de cada sector.

El tercer sector no está inmune frente a los procesos económicos y políticos neoliberales: el mercado (las grandes empresas nacionales y transnacionales y los grupos financieros), sustentando como ideas-fuerza algunos valores de alcance universal que no son cuestionados (los grandes relatos), como la igualdad de oportunidades, la sustentabilidad ambiental y la ética de la solidaridad, está invirtiendo recursos en la conformación de un tercer sector acoplado a sus intereses particulares<sup>6</sup>.

Observando el esquema triangular con estas precauciones se hace más fácil describir las alternativas de polaridad de los procesos decisorios e identificar por lo menos tres modalidades bastante diferenciadas.

#### **Modalidad palaciego-corporativa**

En primer lugar hay una tendencia sostenida y condicionada por las demandas presentes y potenciales de las corporaciones transnacionales y sus socios locales,

que genera un mercado de tierras y de inversiones urbanas ajustado al principio de reocupación de áreas urbanas funcionales a las modalidades que la globalización prefigura para las grandes ciudades. Los proyectos inmobiliarios en torno a la refuncionalización y recalificación de áreas antes descalificadas obtienen una mejora en la tasa de rentabilidad urbana, y múltiples actores económicos y políticos se enredan y desenredan a un ritmo vertiginoso tras las oportunidades existentes o creadas.

Estos actores, en su mayoría empresas, pero también bancos financieristas, intermediarios, consultoras técnicas, estudios de arquitectura, políticos y funcionarios, seleccionan proyectos que impulsan en todos los órdenes, febrilmente, a favor de la tendencia instalada y de la expectativa localizada en las esferas de los estados, que, cada vez más débiles, están ávidos de inversiones privadas.

La modalidad es consecuencia de la explotación de relaciones y de un marketing orientado a interesar a los decisores políticos en negocios corporativos, sin renunciar a la intriga palaciega si hiciera falta. El centro de las decisiones urbanas se ha corrido del Estado y está en el mercado, al que los gobiernos concurren y a partir del cual optan, siguiendo sus preferencias.

Esta modalidad es típicamente palaciego-corporativa: informal y oculta, sólo accesible a los interesados en los negocios, no responde a ningún plan, y sí a una palabra de orden –idea-fuerza– coyuntural que hace de las antesalas del palacio un sitio del mercado, formando un tipo de funcionario flexible con el mercado y restrictivo con la comunidad<sup>7</sup>.

Podemos comentar un caso ilustrativo de este modelo. En Buenos Aires, antes de la autonomía de la ciudad, muchas de las decisiones urbanas correspondían al gobierno nacional. El debate sobre la localización del Aeroparque local (cabotaje y algunos vuelos internacionales a Uruguay y Brasil) cobró intensidad a favor del aprovechamiento inmobiliario de sus valiosos terrenos, próximos al Río de la Plata y en medio de una zona urbana de alto nivel de renta. Treinta años atrás, en un plan director de la ciudad, se había incluido la idea de construir una isla en el río para su traslado. Un asesor especial<sup>8</sup> del presidente comenzó a promover por los medios de prensa un proyecto, elaborado por un *pool* de empresas francesas, para concretar dicho traslado. El anuncio de ese proyecto fue después de la sanción de la Constitución Federal y antes de la convocatoria a la Asamblea Estatuyente de la Ciudad de Buenos Aires, a partir de la cual la ingerencia del gobierno nacional respecto de la ciudad habría de terminar. Los intereses económicos que sustentaban el proyecto no querían correr el albur de un gobierno local que tuviese otra orientación para las decisiones urbanas.

La creación de una opinión favorable al proyecto buscaba también demoler la resistencia formal por parte de la municipalidad, que en su carácter de propietaria de esas tierras las había cedido en uso a la nación para esos fines, debiendo recuperar su dominio en caso de desafectación de su uso como aeropuerto.

### **Modalidad tecno-partidocrática**

En segundo lugar se encuentra una modalidad en la cual es central el papel del gobierno en gestión del Estado, orientado por la delegación representativa: bajo el argumento de que el sistema electoral crea una democracia delegada por la cual otorga a los representantes electos la responsabilidad y la competencia para determinados temas, se suele esconder una mayor predisposición a asegurar la continuidad personal y partidaria en esas posiciones gubernamentales que a ampliar las bases democráticas de las decisiones.

Esta modalidad es típicamente tecno-partidocrática: se organiza en una simbiosis entre técnicos y políticos en mérito a su vinculación partidaria. La centralidad está dada por la acción gubernamental y por el impulso que tienen los programas desde los lugares estatales, pero la lógica ordenadora es la lealtad partidaria. El lobby empresarial y la presión comunitaria son aceptados como *inputs* imprescindibles pero controlables frente a las definiciones políticas de los núcleos partidarios en posiciones de gobierno. Aunque el principio es que la acción gubernamental es equidistante y neutral respecto a los sectores, esta modalidad tiende a formar funcionarios propensos a negociar con los lobbystas del mercado y a manipular al sector social.

Los mecanismos de la democracia semi-directa son tolerados como una forma expresa, aunque no siempre respetada, de autocontrol democrático, y a veces impulsados como contrapeso de los peligros de desvíos de comunicación con la sociedad o de corrupción ante los negocios.

Los mecanismos participativos son incómodos y disfuncionales al modelo pero necesitan ser “mostrados”. A partir de allí se generan todos los juegos de entretenimiento vanos, sin aproximación a las decisiones, de consultas “participativas”, y la manipulación –expresada en poner a discusión como alternativa un grupo de posibilidades previamente escogidas en escritorios cuando se han desechado otras que no se discuten o cuando se presentan como alternativas opciones que para el sistema técnico-político son indiferentes, porque una u otra van al mismo objetivo– se transforma en una constante, aunque maquillada.

### **Modalidad participativo-democratizadora**

Si en las modalidades anteriormente explicadas la centralidad está dada desde alguno de los vértices del esquema analítico que llamaríamos el “triángulo de los grandes sectores” (el vértice del mercado en la modalidad palaciego-corporativa y el vértice del Estado en la modalidad tecno-partidocrática), no sucederá lo mismo en la modalidad participativo-democratizadora. No será desde el restante vértice del triángulo (el tercer sector) desde donde la modalidad se imprima, sino sobre la conexión mutua entre dos vértices: el Estado y el tercer sector.

Esta modalidad es innovadora porque se sustenta en los siguientes principios rectores:

- La iniciativa puede ser de uno u otro pero el procedimiento metodológico y los escenarios de planificación y de gestión serán los mismos.
- La identificación de temas del desarrollo urbano socio-ambiental que, abandonados por el Estado en su achicamiento, quedan sin asignación de responsabilidades pero no son aceptables ni tolerables por el mercado, como por ejemplo la multiétnicidad y el pluralismo cultural; las catástrofes y desastres; el desarrollo local en zonas sin rentabilidad económica; los valores de la calidad ambiental en urbanizaciones “pre-ciudad global”; la socioeconomía o las economías solidarias como formas no capitalistas en el mercado; el desarrollo de la capacidad popular en la toma de decisiones en la ciudad.
- La perspectiva de una influencia mutua en el sentido de que la recuperación y recomposición de un sector depende de la recuperación del otro, tal como se aborda en un trabajo anterior (Poggiese et al, 1999), es la manera en que sociedad y Estado estarían en mejores condiciones para poder coparticipar en el proceso de toma de decisiones: “El Estado y la sociedad deberían entender que se necesitan para fortalecerse y que abriendo el juego hacia la co-gestión facilitan la transparencia, el control, la integración y un trayecto hacia una sociedad más democrática y equitativa. Lo que significa también que deberían “entenderse” de otro modo (...), con un método de acción que ponga en igualdad de situación a ambos. En lo que respecta a los sectores sociales, capacitándolos para negociar con el Estado. En lo que respecta al Estado, capacitando a sus funcionarios para entenderse con la sociedad...” (Poggiese et al, 1999: 174). La prioridad que los reúne es la de explicitar pactos específicos sobre cómo tratar esos temas, crear una asociación “previa” al debate con el mercado.
- Perseguir la democratización ampliada a través del aumento de la participación popular en las decisiones distribuyendo el conocimiento y la capacidad para hacerlo, popularizando el planeamiento y la gestión.

### **Procedimientos de democracia semi-directa**

Entre las innovaciones que se vienen aplicando en la región para posibilitar la participación ciudadana, están los llamados mecanismos semi-directos de consulta, definidos por las constituciones nacionales o por las constituciones de las ciudades en los casos en que las legislaciones nacionales así lo permitan o determinen<sup>9</sup>. Los instrumentos de democracia semi-directa más característicos y tradicionales son de difícil aplicación, engorrosos en su tramitación, insumen un exagerado esfuerzo colectivo y sus repercusiones podrían llegar a ser poco efectivas<sup>10</sup>.

La iniciativa legislativa o iniciativa popular, por ejemplo, exige una gran movilización, pero el efecto obtenible es sólo que sea considerada en la legislatura, que tenga entrada como proceso legislativo. Ese mismo efecto se obtendría igual si fuera presentado por un legislador.

La revocación de mandato, que supone eliminar el contrato de representación establecido por el voto, resulta impracticable por los requisitos para operarlo –en algunas constituciones se establece un mínimo de 20% del electorado para solicitarlo, dentro de un período que es poco más de la mitad del mandato cuestionado.

La audiencia pública es el procedimiento que está adquiriendo mucho respaldo y aplicación en varios países: son realizadas por lo general en un marco legal estricto y simbólico, vale decir, un lugar para oír. El sistema de audiencias públicas que interesa es el que se realiza formando parte de la formulación de leyes o de proyectos de gobierno cuando así lo mandan las normas básicas. En su formato más extendido y repetido, resulta ser apenas un intercambio unidireccional “oído en público” entre el proyecto gubernamental y los opinantes. Los legisladores y funcionarios, dado su origen electoral y su experiencia en los cuerpos colegiados, no logran abstraerse del mito del número (cuántos “a favor”, cuántos “en contra”), mezclado con la cantidad y calidad de la representación (a cuántos, a quiénes y cómo representa el opinante).

Si se trata de consultas no institucionalizadas por leyes, pero siendo importante la decisión a tomar, los gobiernos están prefiriendo un actor externo e internacional como garante de la transparencia de la consulta. Aun así, el mecanismo es el mismo: unidireccional y sin intercambios.

Se necesita otro tipo de audiencia que permita “dialogar en público” con posibilidades abiertas de intercambio y negociación, con perspectiva a la construcción de nuevos consensos y de definiciones precisas para los disensos<sup>11</sup>.

Otro aspecto menos discutido de las audiencias públicas, aunque no menor, es que pueden ser opcionales (los gobiernos pueden convocarlas o no) u obligatorias (la ley define los casos en los cuales no pueden omitirse). Existe a veces la posibilidad de eliminar la opcionalidad de los organismos de gobierno y transformarlos en obligatorios si se lo solicita cumplimentando un cierto porcentual de firmas del electorado, requisito que desmotiva antes que promueve su utilización.

Las modalidades tecno-partidocráticas tienden a utilizar la audiencia pública en busca de la conformidad social tanto a los proyectos gubernamentales originados en su sector, sea por iniciativa política o técnica, como a los proyectos gubernamentales en los que toman forma las iniciativas extra-gubernamentales (organizaciones vecinales, vecinos, otros actores). En este caso, se la considera en su valor de control de la población sobre las decisiones estatales. Ocurre a veces que se manipula la audiencia pública como forma de rechazar, destruir o controlar las prácticas de planificación que contienen un modelo superador de los anteriores, aunque la audiencia les quede chica porque el debate ha sido amplio y participativo y hasta la extenuación los decisores se arroguen descalificar tal procedimiento.

### **Procedimientos de democracia ampliada**

Otros mecanismos de participación popular que se experimentan en los procesos de formulación de políticas urbanas pueden distinguirse como instrumentos de democracia ampliada o democracia participativa.

El presupuesto participativo, como modelo estatal de organización y resolución del presupuesto de la ciudad que incluye la participación comunitaria de sus barrios y regiones, lleva ya más de una década de experimentación en Porto Alegre. En ese período no sólo ha adquirido reconocimiento nacional, latinoamericano y mundial, sino que también es tomado como referente inspirador para otros gobiernos municipales: a fines del año 2000 eran 140 las municipalidades del Brasil que estaban realizando programas de presupuesto participativo, siendo diversos tanto los modelos experimentados como los partidos en la función de gobierno<sup>12</sup>.

En 1989, en simultaneidad con el inicio de su implementación en Porto Alegre, comenzó en la Municipalidad de Buenos Aires una experiencia bastante próxima, el Programa de Talleres de Planeamiento y Gestión, que durante unos meses se aplicó en los barrios de la ciudad con la finalidad de configurar un presupuesto particular para los proyectos barriales (Poggiese, 1990). Esa iniciativa abortó en medio de su implementación por el rápido giro hacia el neoliberalismo que tomó el gobierno municipal, acoplándose a las políticas del gobierno nacional.

En 1996, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dispuso muy claro y contundente, en su artículo 52, que “se establece el carácter participativo del presupuesto. La ley debe fijar los procedimientos de consulta sobre las prioridades de asignación de recursos”. Sin embargo, cinco años después, la Legislatura aún no había preparado el proyecto de ley.

En el año 2000 la intendencia de Montevideo realizó asambleas descentralizadas en los Consejos Vecinales de sus dieciocho zonas para establecer sus prioridades y líneas de acción poniendo en práctica la “modalidad del Presupuesto Participativo”.

El presupuesto participativo cumple el doble rol de ampliar participativamente la democracia y de establecer prácticas co-gestivas en la política municipal, como lo resaltan inspiradores e investigadores (Fedozzi, 2000) porque: “... trata-se (...) de un método de complementariedade entre a representação tradicional (do Executivo y Legislativo) e formas de participação semidireta da população (...) representa una forma de democracia participativa em que a *esfera pública ativa de co-gestão do fundo público municipal* justifica-se na medida em que empíricamente, a estrutura e o processo de funcionamento do OP criou uma arena institucional consensualmente construída e permanentemente reavaliada na cual ocorre a produção e a seleção da opinião e da vontade política para a deliberação sobre os fundos públicos do Município...” (cursiva en el original) (Fedozzi, 2000: 175).

Un aspecto a reconsiderar, sin embargo, es que la aplicación de mecanismos de democracia semi-directa podría llegar a influenciar en la desconstitución de espacios sociales (Soares y Caccia-Bava, 2000). La autonomía organizativa del sector social podría reducirse por la circunstancia de existir un lugar institucionalizado de participación que supla a la organización social en tanto sea utilizada como construcción de intereses populares. En esos casos podría llegarse a “uma constatação inusitada: a de que a criação de mecanismos institucionalizados pode inibir, ao invés de fortalecer, a participação popular” (Arlindo Soares y Gondim, 1998: 88).

#### *La planificación participativa*

Otro procedimiento de democracia ampliada es la planificación participativa, entendida no ya como un proceso institucionalizado desde el poder sino como un pacto entre diversos actores del Estado y la sociedad por el cual se preparan decisiones a través de procesos metodológicos específicos y reglas acordadas. Como el escenario de planificación y gestión que se prepara es particular para cada proyecto o política, y contiene una composición variada de personas e instituciones del medio gubernamental, comunitario, académico y otros, presupone que las relaciones entre ellos se vayan entretejiendo bajo la voluntad de todos. De una cierta forma crean las normas de intercambio y trabajo, construyen en la práctica un producto que los vincula.

El proceso de relacionamiento es legitimador de las pre-decisiones preparadas, las cuales han sido así elaboradas en el marco de una vivencia democrática no conocida y diferenciada de las habituales, pero que permite actualizar y corregir de común acuerdo los mandatos dados en las elecciones a los representantes.

Quienes se consolidan en esta práctica llegan al convencimiento de que sus proyectos (los que han sido realizados con estos procedimientos) suelen ser tanto o más consistentes que los que se preparan por otros procedimientos técnicos convencionales, los argumentos que utilizan para rebatir las propuestas son muy sólidos, y el proyecto es una predicción largamente preparada y sólidamente sustentada.

## **Alianzas**

### **La visión estratégica en los movimientos sociales urbanos**

La posibilidad de alianzas creativas y transformadoras de la política urbana depende en estas épocas de cómo se desarrolle la visión estratégica de los movimientos sociales urbanos. En la medida en que los movimientos sociales actúen en términos de mecanismos tradicionales de presión, los efectos serán beneficiosos sólo para algunos y frustrantes para los más, en tanto no cambie el modelo de

desarrollo de nuestras ciudades por otro modelo que sin perder productividad la haga equitativa.

Mientras tanto, dominan la escena los mecanismos de presión directa de actores poderosos sobre los débiles. El clientelismo y el lobbysmo pueden ser considerados formas de presión equivalentes utilizadas por sectores bien diferenciados.

El lobby es la forma que usan los sectores privilegiados y poderosos del sistema para obtener regulaciones favorables de la acción estatal o impedir regulaciones que les fuesen desfavorables, ya que la presión puede orientarse por la acción o la omisión solicitada a los poderes gubernamentales.

Las prácticas clientelares son definidas por el receptor y no por el dador. Este es el Estado que privilegia atender a unos (clientes) en desmedro de otros (no clientes, o clientes de otro dador). Visto desde otro lado, es la forma que usan los sectores menos favorecidos y débiles de la sociedad para obtener del Estado bienes y servicios que necesitan. Para que haya una política clientelar, tiene que haber políticos clientelistas y ciudadanos clientelistas.

Partimos del supuesto de que para superar el clientelismo cortoplacista se necesita que distintas fuerzas políticas gobernantes u opositoras, organizaciones civiles, ciudadanos individuales y otras fuerzas se relacionen en un plano transversal que intersecte las estructuras sistémicas, sus encuadres sectoriales y sus defensas disciplinarias.

Un postulado simple puede resumir la relación entre transversabilidad y transformación: si existe una alianza intersectorial transversal (o la posibilidad de una alianza intersectorial transversal), puede existir como correlato una práctica co-gestiva, o asociada o mixta sociogubernamental.

En el sentido inverso podría afirmarse que si se instalan prácticas co-gestivas, asociadas, mixtas sociogubernamentales, se están sentando bases prácticas configuradoras de alianzas transversales.

Un espacio de confluencia de actores diversos no asegura siempre el mismo resultado. Es evidente que la sumatoria de actores sociales constituirá una mayor capacidad de expresión y de presión, y esa agregación puede dar un actor colectivo reconocible y de peso.

Sin embargo, se procurará que la agregación de actores supere la suma simple y cree un actor colectivo nuevo, integrado, permanente, capaz de influir positivamente en cambios en los actores particulares que le dan origen<sup>13</sup> y no lo inverso, traducido en la lucha política interna entre los actores particulares para que la orientación del colectivo sea lo más próxima posible a la propia, una lucha por la hegemonía. Denominaré “tensión de la transversabilidad” a ese proceso temporal-institucional que se instala en cualquiera de los actores propensos a un cambio en sus modelos tradicionales/corporativos de gestión.

### **Socioeconomía y redes de trueque**

La economía popular, entendida como la sumatoria de actividades realizadas por trabajadores, subordinados en forma directa o indirecta a la óptica del capital, nos habla de una serie de relaciones económicas existentes que puede ser el sustrato de otra economía posible, la economía del trabajo (Coraggio, 2000): "... mediante una reestructuración de la economía popular (...) es posible desarrollar –desde las grandes ciudades articuladoras de redes urbano rurales– la economía del trabajo, subsistema orgánico capaz de adquirir una dinámica parcialmente autosostenida a nivel local y regional, coexistiendo, compitiendo y articulándose –como sustrato de la PyMES– como oferente de recursos humanos de alta calidad, como comprador y proveedor, como contribuyente, con la economía del capital y la economía pública" (Coraggio, 2000: 168).

No caben dudas de la importancia que tal economía alcanzaría en las ciudades y el cambio cultural que produciría: desde cambiar las expectativas sobre lo posible, aumentar los proyectos propositivos sostenidos en la revisión de las experiencias sociales, instalar el debate democrático de ideales y utopías (o de ideales "utopísticos", como se verá más adelante) activadores de las movilizaciones sociales.

Sin embargo, la economía del trabajo necesitaría de actores de lo más diversos asociados en torno a un paradigma de desarrollo integral y solidario, y requeriría cambios en los sistemas de educación y de la salud, políticas de control de los medios de comunicación masiva y una acción del Estado orientada a regular, proteger y favorecerla.

Requiere además la asignación inicial de recursos importantes en los cuales la políticas sociales urbanas pueden colaborar –articuladas con otras políticas urbanas– para desarrollar bases autónomas en la reproducción de los trabajadores urbanos. Constituida en una alternativa relativamente eficiente frente a los efectos negativos de la apertura de los mercados y la globalización, su sostenibilidad dependerá tanto de su eficacia como de la valoración cultural de las mayorías urbanas, por lo cual la defensa del mercado local o regional debe considerar no sólo las acciones legales sino también las barreras culturales o, dicho en términos económicos, las preferencias racionales de los consumidores.

Una experiencia que ya adquiere extensión internacional y que debe ser inscrita en las posibilidades de la economía solidaria es la de la llamada Red Global del Trueque. Iniciada en Argentina en 1995, se extiende hoy a otros países: Uruguay, Brasil, Colombia, Chile, Canadá, Honduras, Paraguay y Perú. En Argentina, para el año 2000 se calcula que la integran unos quinientos grupos relacionando más de 200.000 personas. Se propone reemplazar la competencia estéril, el lucro y la especulación por la reciprocidad entre las personas. Respecto a sus particularidades se autodefine como: "un sistema eminentemente convivial que apunta más a una recuperación más lenta y sostenida que a 'hacer (anónima y esporádicamente) negocios por catálogo'; (...) un sistema respetuoso de las dife-

rencias (...) que se resiste a ser dominado, controlado, hegemonizado (...) está colocado en el corazón mismo de las relaciones entre las personas. Por ello, sostenemos que la red es un movimiento del Cuarto Sector, es decir, son personas intercambiando (...) es pre-institucional” (Revista *Trueque*, 1999: 5).

Sus miembros son “prosumidores”, a la vez productores y consumidores, rotan en sus roles y funciones, sus relaciones no están necesitando de dinero. Crean una moneda de trueque o “moneda social” que les permite intercambiar “créditos” para la adquisición de productos.

Esta economía se relaciona con el mercado formal porque la mayor parte de sus productos demandan insumos que se obtienen allí, por lo cual necesitan participar en dos mercados con modelos diferentes y hasta contradictorios. Esto debe ser visto como un hecho importante porque implica una capacitación que sólo se adquiere por la creatividad de lo que se está impulsando. No existen condiciones para mundos aislados, que se resuelvan en su propia economía, sino ensayos sobre cómo otras economías pueden subsistir y mostrar su potencialidad alternativa: “si se establecen pautas de intercambio no monetario, se reemplaza a la moneda como lazo social por la pertenencia a un grupo (...) que suple la función de la moneda: (...) hay creación de poder alternativo. Aquí aparece otro rasgo interesante: en muchas de estas organizaciones lo que se cambia son cantidades de trabajo realizado, lo que es una manera de volver a la teoría del valor trabajo (las cosas valen por su costo en horas de trabajo realizadas) cara a Smith, Ricardo y también a Marx, en contra de la teoría neoclásica del valor predominante hoy” (Calcagno (h), 2000).

Es posible reconocer un campo potencial de alianzas transversales en el desarrollo de la Red del Trueque, ya que participan y apoyan la experiencia algunos municipios, universidades, inclusive empresas, “adhiriendo con sus productos y abriendo las puertas del mercado”. Una evolución probable sería que, fortalecida como una alianza intersectorial transversal, se despliegue hacia prácticas co-gestivas o asociadas, que tome componentes de una red mixta sociogubernamental, pudiendo comenzar a incidir en las políticas sociales urbanas.

En esa línea, el gobierno de la provincia del Chaco, en una carta-compromiso firmada con las asociaciones de indígenas, reconoce la existencia de una economía propia de esas comunidades, basada en el trueque y la solidaridad, proponiéndose estudiar y promover puentes con la economía de mercado que no signifiquen la destrucción de la economía indígena, por ejemplo la marca indígena en los mercados o el compre indígena para las obras públicas locales (ladrillería, madera, etc.)<sup>14</sup>.

### **Redes mixtas de gestión socio-urbana**

En un trabajo reciente hemos denominado “redes mixtas socio-gubernamentales” a algunas de las nuevas modalidades de gestión socio-urbana.

---

En Argentina, relacionado con el modelo metodológico que les da origen (las metodologías de PPGA)<sup>15</sup> y el marco teórico que las sustenta (la co-gestión Estado-sociedad), esas prácticas novedosas de gestión sociourbana vienen siendo conocidas como de gestión asociada o co-gestión. Denominamos gestión asociada a modos específicos de planificación y de gestión realizados en forma compartida entre organizaciones estatales y organizaciones de la sociedad civil en su sentido más amplio. El sistema de trabajo planificado y la relación articulada de los colectivos que se crean para elaborar y gestionar esos proyectos co-gestivos (que en sí mismos ya son una red) devienen en una trama social reconfigurada y activa, una red de “redes de gestión asociada” (co-gestiva).

La denominación de redes mixtas sociogubernamentales que también le damos ahora a esas redes está inspirada en una clasificación que realiza Sherer-Warren (1999: 36; el documento de Susana Moura citado en este libro es de 1994)<sup>16</sup>, quien para este tipo de prácticas toma la definición de Susana Moura. El ideario democrático encuentra espacios efectivos en la creación de una nueva esfera pública local abierta a la participación ciudadana. Las experiencias de presupuesto participativo, foros y consejos sectoriales realizadas con participación de movimientos de la sociedad civil o con ciudadanos tomados individualmente, son formas de interacción caracterizadas por ser, para Moura, “redes sociogubernamentales de expresión de la ciudadanía, en las que son explicitados conflictos, son disputados y articulados intereses y son construidos proyectos estratégicos”.

El Plan Urbano Ambiental es elaborado por el gobierno de la ciudad, incluyendo algunos mecanismos de consulta a los vecinos y sus organizaciones. Los mecanismos de consulta y participación que utilizan son bilaterales y unidireccionales: el gobierno y sus técnicos planificadores conversan y se consultan unos a otros, pero nunca al conjunto. En cambio, el papel de estas redes de gestión asociadas está siendo muy singular, porque elaboran planes urbano-ambientales de sus territorios que describen una visión particular de los modos de vivir en la ciudad y de cómo operar los cambios. La confrontación de modelos de ciudad (y por ende de modelos de desarrollo urbano) se hace así evidente, creándose posibilidades de alternativas diferenciadoras a los emprendimientos reurbanizadores y un cuestionamiento basado en proyectos a las políticas urbanas que suelen ser excesivamente flexibles a los *developers*.

### **Prospectiva, utopismo y utopística**

La utopía ya sea como visión del futuro teñida de deseos e ideología o como marco referencial de lo que idealmente pudiese ser un sistema social, ha caído en descrédito frente a la prevalencia del pensamiento único o la afirmación de que la historia ha llegado a su fin. No parece tener sentido pensar en Utopía, etimológicamente “ninguna parte”, cuando hay un único lugar y un único sistema social real.

Así, todas las connotaciones que se desprenden de la utopía como idealismo futurista a veces de movilización religiosa y otras de movilización política, o su contracara de fracasos por las desilusiones derivadas de luchas perdidas, pierden vigencia.

Pensar el futuro parece un desvarío, como no fuese para imaginar que sólo será igual a la coyuntura, que no puede escaparse de estos caminos que hoy transita. Habría un único destino para la sociedad, aquel futuro que fatalmente será.

La prospectiva nos ayuda a pensar que hay futuros alternativos. En el rango de posibilidades, la existencia de voluntades dispares niega la perspectiva de un futuro fatal. En el rango de las probabilidades esas disparidades se reducen en número pero no desaparecen, y una de ellas, entre varias, será futuro. La prospectiva así entendida, no como una adivinación o predicción sino como un ordenamiento analítico de futuribles, permite colocar la deseabilidad como elección entre lo probable. El futuro deseable es aquel que elegiremos o preferiremos entre los futuros probables (futuribles), es una opción.

Apelar al pensamiento prospectivo (y también ejercitarlo) puede ser un antídoto al pesimismo extendido de futuros alternativos, un motivador oxigenante para los grupos que se proponen incidir críticamente en algunos procesos y transformar algunos otros, y un enriquecimiento de las concepciones que se juegan a la hora de tomar decisiones en el desarrollo de nuestra ciudades.

Enric Bas distingue cuatro tipos de predicción base: la sobrenatural (por ejemplo las profecías), la hermenéutica (el utopismo), la técnica (la astronomía) y la emancipadora (la prospectiva, la sociología prospectiva y la planificación estratégica). Bernard Cazes distingue en un campo equivalente a la predicción emancipadora la posibilidad de una prospectiva *froid*, con el método del *policy analysis*, y una prospectiva *chaud* de orientación participativa involucrando a los actores, aceptando que pudieran combinarse o confluir aún cuando sus técnicas sean diferentes.

Immanuel Wallerstein inventa la “utopística” como un sustituto a la utopía, definiéndola como: “la evaluación seria de las alternativas históricas, el ejercicio de nuestro juicio en cuanto a la racionalidad material de los posibles sistemas históricos alternativos. Es la evaluación sobria, racional y realista de los sistemas sociales humanos y sus limitaciones, así como de los ámbitos abiertos a la creatividad humana. No es el rostro de un futuro perfecto (e inevitable), sino el de un futuro alternativo, realmente mejor y plausible (pero incierto) desde el punto de vista histórico. *Es por lo tanto un ejercicio simultáneo en los ámbitos de la ciencia, la política y la moralidad...*” (Wallerstein, 1998: 3) (el subrayado es nuestro).

En estos conceptos puede descubrirse la idea de las alianzas transversales colocada en prospectiva, planteando la simultaneidad en la agregación de dimensiones que supone necesariamente la relación entre los actores de esos campos.

Para este autor, el sistema capitalista mundial está en etapa de crisis e iniciando su periodo de transición, en el cual los sistemas se bifurcan y se transforman. Esta etapa es impredecible, pero singularmente abierta a los aportes de individuos y de grupos, con un notable aumento del libre albedrío. La oportunidad exige reconstruir la estructura del conocimiento de modo de entender esa crisis y abrimos a las opciones históricas.

La defensa del sistema democrático representativo liberal actual, contraponiéndose a la posibilidad de aumentar la participación democrática en las decisiones, alega que la acumulación incesante de capital es de tal tipo prioritaria que promover una sociedad libre y abierta es riesgoso, y amenazaría las bases materiales que la sustentan. Por eso no importaría tanto participar como tener bienes (mínimos), lo cual, traducido al desarrollo urbano, haría preferible la ciudad deshumanizada y no participativa aunque productiva, que la ciudad humanizada y democrática, pero menos moderna, desurbanizada.

Es interesante ver cómo Wallerstein se sumerge en asuntos que probarían que la “relativa eficiencia productiva” que se espera del sistema económico y de una sociedad libre y abierta podría conseguirse sin que fuese prioritaria la acumulación incesante del capital. Por ejemplo, que las remuneraciones monetarias fuesen necesariamente un incentivo para la calidad. Para los profesores universitarios, por ejemplo, el principal estímulo para trabajar bien no es el aumento relativamente pequeño en las retribuciones materiales, sino la combinación de reconocimiento y mayor control sobre su propio tiempo de trabajo. Tal vez, si esa combinación fuese ofrecida de manera explícita y general como incentivo, mucha más gente los encontraría satisfactorios por sí mismos. Acaso esa satisfacción general no podría obtenerse con un sistema de mejora en la elección de carreras y de transformación de funciones dentro de las carreras a lo largo del tiempo.

La eficiencia ¿es realmente mayor en las grandes organizaciones que en las pequeñas? No puede afirmarse que los hospitales no lucrativos, sistema que se conoce desde hace siglos, sean menos eficientes y menos competentes que los privados o los estatales; y entonces ¿por qué no extender ese sistema a otros servicios?<sup>17</sup> De allí que un elemento estructural como una posible base de un sistema alternativo sea “la construcción de unidades descentralizadas no lucrativas como modo subyacente de producir dentro del sistema”. En estas ideas volvemos a encontrar similitudes con la socioeconomía que en redes transversales se vislumbra en un mercado que no es sólo capitalista.

Esas unidades no lucrativas necesitarían una negociación entre los trabajadores y los administradores, no serían autoritarias, y demandarían una participación de los trabajadores en la toma de decisiones en altos niveles; ergo, estamos frente a la hipótesis de la co-gestión de las unidades económicas.

En la bifurcación-transición de un sistema a otro habrá batallas políticas globales. Los privilegiados ensayarán estrategias aún impredecibles frente a los cam-

bios, y entre los oprimidos los problemas no serán menores, y aunque librasen una lucha en múltiples formas “una coalición de arco-iris es probablemente el único (concepto) viable, tremendamente difícil de poner en práctica”.

En síntesis en su ensayo utopístico el autor aborda, para definir una alternativa viable al sistema actual, otro sistema caracterizado por prácticas simultáneas y transversales entre la ciencia, la política y la ética, incentivos no monetarios, unidades de “socioeconomía” no lucrativas, descentralizadas y co-gestionadas, coaliciones sociales de múltiples colores (del arco iris), aspectos todos que encuentran algunas manifestaciones teóricas, conceptuales y prácticas en nuestra experiencia urbana actual.

### **Algunos escenarios alternativos que podría transitar la experiencia urbana en América Latina**

Bajo el enfoque “prospectivo-utopístico” presentado en el ítem anterior pueden alcanzarse tres escenarios para el futuro de las políticas urbanas en base a alternativas viables y probables sostenidas en modelos de gestión relativamente alternativos: la gestión estatal, la autogestión social y la co-gestión socio-estatal.

El primer escenario, la gestión estatal, deviene de un cambio en el papel del Estado y los políticos.

Algunos partidos o sectores de algunos partidos que ocupan posiciones de poder público están consustanciados en las demandas sociales y las dificultades subyacentes respecto a la calidad de vida, e impulsan desde esa posición políticas urbanas más amplias, con aumento de la consulta y de la participación en su sistema de decisión estatal.

Los inversores de la ciudad y las empresas que demandan sitio y servicios se someten a un sistema de negociación donde las reglas del juego son variadas y no exclusivas del sector económico, y el Estado consigue fajas de recursos que se alojan en el financiamiento de políticas sociourbanas.

El mercado resuelve con el Estado las asignaciones urbanas.

El Estado, reconstruido y reforzado, consultivo, intermedia tendiendo a equilibrar, a compensar a los más débiles.

No hay una explicitación de alianzas sino un seguidismo crítico del sector social, con un cierto dualismo por el cual, en términos de relaciones internacionales, tiende a autonomizarse del Estado y, en términos de relaciones locales, tiende a subordinarse al Estado.

El segundo escenario, la autogestión social, deviene de un cambio en la sociedad civil y en la acción ciudadana.

Algunos organismos sociales, redes, resisten al avance del mercantilismo del espacio y a la modernidad que conlleva pobreza y expulsión.

Hay una alianza más nítida a nivel local y regional.

La economía popular y las redes de trueque tienen fuerte predicamento y organizan una parte importante de los grupos sociales. El dualismo es categórico: sociedad popular vs. mercado, lo local vs. lo central, llegando a un límite contundente sociedad popular-local vs. mercado-gobierno central.

Existe una tendencia al autonomismo y al subdesarrollo.

Hay fragmentación e inequidad espacial; sólo las áreas rentables de la ciudad son el territorio del mercado.

Las políticas urbanas no alcanzan el universo ciudadano, son parciales en el espacio y limitadas en los grupos a quienes se dirigen.

El tercer escenario, la co-gestión socio-estatal, deviene de un cambio simultáneo en sectores de la sociedad civil, el Estado y los partidos políticos.

Las redes sociales tienden a ser prácticas sociogubernamentales.

Las acciones estatales se sostienen en propuestas de gestión mixta o asociada con la comunidad.

En los partidos hay militancia a favor de prácticas co-gestivas para la acción estatal (esto es, hay políticos que se candidatean con programas co-gestivos).

Hay una alianza sinérgica que se asienta desde una división de aguas, una alianza de arco-iris (de muchos colores) sostiene políticas urbanas donde lo público está integrado en la asociación de actores de ámbitos diversos.

El mercado es plural y existen puentes institucionalizados desde la política pública entre sus diferentes modalidades.

La política urbana se determina en un proceso democrático abierto, cuya calidad se mide por la vinculación resultante de la frecuencia e intensidad de los intercambios.

Las urbanizaciones (y las reurbanizaciones) tienen criterios de retorno al reconocimiento del soporte natural y la fragilidad ambiental y son, en un cierto punto, desurbanizadoras.

Los servicios de infraestructura social son provistos por empresas no lucrativas que combinan los avances de la socioeconomía (el trueque y la economía del trabajo) con modelos decisionales co-gestivos en las organizaciones productivas.

Las alianzas transversales, colocadas en el palco democrático, se equilibran con las culturas políticas del clientelismo y del lobby, constituyéndose en una instancia reguladora en la economía y del desarrollo urbano.

En todo caso, y retornando a los principios expuestos al inicio de este ítem, la expresa deseabilidad respecto a alguna de estas tres alternativas –que aparecen como viables y cuentan con probabilidades de llegar a ser– se transforma en palabras-guía para la acción y compromete acciones del presente. Es como desandar

el camino hacia adelante y, anticipando el futuro, orientar las prácticas de los escenarios del presente.

## **Conclusión**

En este trabajo hemos conseguido identificar algunas hipótesis alternativas de reconfiguración de la política en el futuro con posibilidades de influenciar en el desarrollo urbano.

Esas alternativas futuras encuentran en el presente algunas bases, potencialidades y condiciones que las harían posibles y contribuirían a hacerlas también probables: los movimientos sociales y las redes de planificación, de socioeconomía y otras; las prácticas estatales de presupuesto participativo y las co-gestivas de planificación participativa; las temáticas urbanas que no interesan al mercado y pueden ser un punto de contrato social entre Estado y sociedad; las metodologías intersectoriales, los mecanismos semidirectos de participación y de ampliación democrática y las modalidades decisionales participativo-democratizadoras.

Por lo tanto, existen probabilidades de que en el futuro surjan nuevas modalidades de formulación de políticas urbanas, que al sostenerse en procesos de alianzas transversales signifiquen alternativas a la actual concepción de la ciudad como máquina empresarial de crecimiento.

## **Bibliografía**

- Arantes, Odilia; Carlos Vainer y Ermínia Maricato 2000 *A cidade do pensamento unico* (Rio de Janeiro: Vozes).
- Argüello-Rodríguez, Manuel 2000 *Para un Plan de Ordenamiento Territorial* (San José de Costa Rica)
- Balanovski, Vivian; María Elena Redin y Héctor Poggiese 1999 *Percepción social del riesgo. Inundaciones en el Ao. Maldonado: mapa de riesgo elaborado con participación comunitaria* (Buenos Aires: Red de Gestión Asociada del Oeste/GAO).
- Bas, Enric 1999 *Prospectiva* (Barcelona: Ariel).
- Calcagno (h), Eduardo 2000 “Situación límite”, en *Clarín* (Buenos Aires) Suplemento Zona, 20 de agosto.
- Clarín “Rematan un pueblo por \$ 5000” 2000[a] (Buenos Aires) 14 de Agosto, 35.
- Clarín 2000[b] (Buenos Aires) 19 de agosto, 56-57
- Clarín “La cárcel que cambió la vida de un pueblo bonaerense” 2000[c] (Buenos Aires) 27 de agosto, 42-43
- Clarín “El pueblo que quiere la basura de Buenos Aires” 2000[d] (Buenos Aires) 30 de septiembre, 54-55.
- CFI/Provincia del Chaco 2000 *Reactivación del Sistema Provincial de Planificación* (Buenos Aires).
- Coraggio, José Luis 2000 *Política social y economía del trabajo* (Buenos Aires: Miño y Dávila Editores).
- Fedozzi, Luciano 2000 *O poder da aldeia* (Porto Alegre: Tomo Editorial).
- La Nación “La Argentina que puede desaparecer” 2000 (Buenos Aires) Enfoques Sección 7, 27 de agosto, 1-2
- López Segrera, Francisco y Daniel Filmus (orgs.) 2000 *América Latina 2020* (Buenos Aires: Temas Editorial/FLACSO).
- Morin, Edgar 2000 *Saberes globais e saberes locais, o olhar transdisciplinar* (Brasilia: Garamond).
- Moura, Susana 1994 *A questão público-privado: antigos e novos sentidos* (Gramado, Brasil: ANPUR).
- Ortíz, Renato 1998 *Los artífices de una cultura mundializada* (Bogotá: Siglo del Hombre Editores).
- Página 12 2000[a] (Buenos Aires) 15 de agosto.
- Página 12 2000[b] (Buenos Aires) 16 de agosto.
- Poggiese, Héctor 1990 “Planeamiento y participación”, en *Cambios* (Buenos Aires: MCBA) N° 1.

Poggiese, Héctor et al 1999 “El papel de las redes en desarrollo local como prácticas asociadas entre Estado y sociedad”, en Filmus, Daniel (comp.) *Los Noventa* (Buenos Aires: Eudeba/FLACSO).

*Revista Trueque* 1999 (Buenos Aires) Año 2, N° 3, diciembre.

Scheren-Warren, Ilse 1999 *Cidadanía sem fronteiras* (São Paulo: HUCITEC).

Soares, Jose Arlindo y Linda Gondim 1998 “Novos modos de gestao: licoes que vem do poder local”, en Soares, Jose Arlindo y Silvio Caccia-Bava (orgs.) 1998 *Os desafios da gestao municipal democrática* (São Paulo: Cortez).

Soares, Jose Arlindo y Silvio Caccia-Bava (orgs.) 1998 *Os desafios da gestao municipal democrática* (São Paulo: Cortez).

Theofilo, Jan 2000 *Favela-Barrio & Barrio-Favela* (Rio de Janeiro) septiembre.

Wallerstein, Immanuel 1998 *Utopística o las opciones históricas del siglo XXI* (México: Siglo XXI Editores).

## **Notas**

1 Claro que confunde sus adversarios. La universidad es responsable, pero el proceso que llevó a eso fue el cambio producido por la nueva modalidad de reurbanización, en este caso, Carrefour. Los efectos negativos del impacto ambiental son descubiertos después, porque antes presidía la mirada el empleo y el progreso del sector barrial.

2 Según J. L. Borges, el lugar de “la fundación mitológica de Buenos Aires”.

3 Es el caso de General Alvear, distante 240 km de la Capital Federal (ver “La cárcel que cambió la vida de un pueblo bonaerense”, 2000: 42-43). Se postularon 20 municipios para un total de 10 cárceles. Ya hay otros ocho municipios definidos: Benito Juárez, Saavedra, Lamadrid, Bolívar, Tandil, Mercedes, Campana y Marcos Paz.

4 Tapalqué está a 300 km de Buenos Aires y a 60 de General Alvear. Un sector de la pampa húmeda que se apresta a servir al AMBA recibiendo sus basurales y sus presos (ver “El pueblo que quiere la basura de Buenos Aires”, 2000: 54-55).

5 Hay una similitud numérica y de orden con la clasificación de los “mundos” en los que podrían ser colocados los países según su nivel de desarrollo y su sistema económico-político. El “tercer mundo” estaba configurado por aquellos países con procesos políticos reales o potenciales de transformación revolucionaria, que no pertenecían a los otros dos “mundos”, el capitalista y el comunista. Una interpretación histórica hecha desde el tercermundismo aceptaría como orden que el primer mundo sería el capitalismo y el segundo mundo sería el comunismo. Tal vez ésa haya sido una convención tácita que ha perdurado, hasta hace poco tiempo en que la desaparición del segundo “mundo” borró también al tercero: hoy hay un primer mundo por un lado, y el resto del mundo por el otro.

6 Variados ejemplos pueden darse de esa relación intencionada entre empresas tercer sector. Los grupos empresarios publican frecuentes suplementos en diarios de alcance nacional registrando y promocionando la solidaridad social y el financiamiento que otorgan a las organizaciones del Tercer Sector. Algunos conflictos urbanos reflejan la adhesión de vecinos y sus organizaciones a los megaproyectos inmobiliarios de los grupos financieros transnacionales, manifestando simpatías a la transformación de áreas de parque en complejos de cine y otros servicios culturales. En décadas recientes, el conflicto era entre áreas verdes públicas y vivienda social: ahora es entre ambiente y consumo cultural.

7 En 1994 el organismo para la recolección y destino de los residuos domiciliarios en el área metropolitana de Buenos Aires –Cinturón Ecológico del Area Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE)– rechazaba la recuperación de la basura en base a cuánto eran o no rentables los desechos clasifica-

dos, pero promovía un sistema clasificatorio para depositar los residuos en los barrios más ricos de la ciudad. La clasificación popular no era rentable, mientras que la clasificación de las clases altas sí lo era.

8 El ingeniero Alvaro Alsogaray, ex ministro de Economía en gobiernos militares anteriores, presidente de un partido conservador y padre de la entonces secretaria de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, María Julia Alsogaray. En aquel momento el proyecto no pudo materializarse, entre otras cosas, porque siendo una iniciativa de la modalidad palaciego-corporativa no ocultó su origen, haciendo demasiado evidente su intencionalidad.

9 La ciudad de Buenos Aires es autónoma desde 1996, en base una constitución propia ordenada por la reforma de la Constitución Nacional de 1994 que le otorga un nivel semejante al de los estados provinciales. En esa Constitución local fue incorporado un conjunto numeroso de mecanismos de democracia semidirecta: la iniciativa popular, la revocación de mandato, la audiencia pública, la doble lectura legislativa, inclusive el presupuesto participativo, y otras más.

10 En el Uruguay se realizó recientemente un plebiscito que, para que su resultado fuera válido, necesitaba la concurrencia de un mínimo de 25% del electorado. El Frente Amplio, que votaba por el sí, promovió la concurrencia, y los partidos Colorado y Blanco, que se oponían, promovieron la no concurrencia. Pese a que casi el 100% de los votantes lo hizo por el sí, triunfó el no, porque el total de electores quedó debajo del 25%: ¡una elección en el sistema democrático donde los que ganan son los que no votan!

11 Hay experiencias de aplicación de otros modelos de audiencia pública en la formulación de normativas y proyectos urbanísticos en los cuales no sólo existe intercambio entre los participantes, sino que éste puede registrarse en acta –al retirarse– su opinión final. En algunos estudios que hicimos sobre el comportamiento de los participantes, pudimos comprobar cambios en un alto porcentaje de ellos como resultado de la audiencia. Puede verse Poggiese (1990).

12 Ana Clara Ribeiro, según datos extraídos de una investigación en curso con su asesoría, expuestos en el Municipio de Cotacachi, Ecuador, en diciembre de 2000, en ocasión de una reunión de trabajo de las autoridades y consejos comunitarios del plan de desarrollo municipal con el GT de CLACSO en Desarrollo Urbano.

13 En Buenos Aires, durante el gobierno del intendente Domínguez, en 1995, el secretario de Planeamiento Urbano participaba en la gestión asociada del Parque Avellaneda en torno a la implementación del Plan de Manejo, elaborado con planificación participativa entre gobierno y comunidad varios años antes. Sorpresivamente, en un período pre-electoral, el funcionario informa sobre un proyecto preparado en las oficinas del sector que, con presupuesto asignado, se implementaría de inmediato. En todos los parques y plazas de la

ciudad se embaldosarían los caminos y otras “construcciones” a través de empresas ya contratadas. Acostumbrada la tecno-partidocracia a imponer su clientelismo, su sugerencia era ahora “tómalo o déjalo”, prejuzgando que una oferta concreta, inmediata y “modernizadora” no podía rechazarse, aun siendo contraria al marco conceptual, los términos de referencia, las estrategias y el sistema participativo del Plan de Manejo. La respuesta fue un “déjalo”, pues para los actores de la gestión asociada el procedimiento participativo es el valor principal en juego.

14 Un trabajo prospectivo reciente en el curso de gestión sociourbana define como escenario probable para una región del AMBA en el 2010, constituido en base a la afirmación de los gobiernos locales (los futuros gobiernos comunales). El ejercicio analiza por retrospectiva los procesos que dieron lugar en el 2010 a dicho escenario, y en el tramo medio encuentra que a nivel del sistema de partidos políticos se crea una tensión. Los militantes partidarios que vienen acompañando la gestión asociada comienzan a cuestionar el patrón partidario de organización y práctica, y llevan al interior de sus partidos el debate de otras formas de hacer política.

15 El Compromiso de Pampa del Indio (octubre de 2000) se propone “elaborar un programa de promoción de desarrollo de las comunidades indígenas basado en la recuperación de sus propias formas de economía –que aseguran el intercambio y la solidaridad entre las etnias indígenas– complementándolas con la evaluación de alternativas para sus productos en el mercado. En este punto se hará necesario: a) crear “puentes” entre ambas economías (la indígena y la de mercado) para que las comunidades indígenas obtengan –sostenidas por su cultura comunitaria de asegurar el recupero– los insumos y créditos necesarios para reproducir su base económica y la ocupación productiva de sus miembros: b) tender a la definición de una “marca” para los productos originados en la economía de las comunidades indígenas que tenga espacios garantidos en la economía de mercado así como a la posibilidad de que en las obras públicas regionales o locales se convenga priorizar la compra de insumos en las comunidades indígenas localizadas en tal región o localidad” (ver CFI/Provincia del Chaco, 2000).

16 La familia de metodologías PPGA (Planificación Participativa y Gestión Asociada) elaborada, experimentada por FLACSO, GAO y otras redes, se compone de las siguientes metodologías: planificación participativa para escenarios formalizados de planificación de gestión; gestión asociada para la implementación estratégica y/o gestión intersectorial de la complejidad y/o gestión de redes; planificación y gestión (ICC) para políticas públicas, programas gubernamentales y proyectos de alcance y participación masiva y/o para proyectos simultáneos y múltiples; prospectiva aplicada a escenarios de planificación (escenarios futuros en escenarios presentes por retrospectiva); audiencias públicas participativas.

17 “No hay ninguna razón fundamental por la que no podamos superar estas tres grandes consecuencias de la diferencia de clases: acceso desigual a la educación, a los servicios de salud y a un ingreso honorable garantizado de por vida. (...) Dejar estas tres necesidades fuera de la mercantilización para proporcionarlas mediante instituciones no lucrativas y pagadas de manera colectiva, (...) así lo hacemos con el suministro de agua y, en muchos países, con el servicio de bibliotecas. Hay quienes afirman que entonces los costos mundiales se saldrían de control. Podría ser, pero hay muchas respuestas para las asignaciones colectivas de costos que no pasen por la mercantilización. Se trata de una decisión social que no podemos evitar y no debemos querer evitar” (Wallerstein, 1998: 79).

---

## **Expansión urbana y regulación de la tierra en Centroamérica: antiguos problemas, nuevos desafíos\***

Mario Lungo\*\*

**A** diferencia de lo que ocurre en los Estados Unidos de Norteamérica, donde la cuestión de la expansión urbana ha generado muchos estudios, discusiones y políticas con distintos resultados (Lincoln Institute, 2000), en Centroamérica, aunque la expansión de las mayores ciudades es también una característica del proceso de urbanización que se acompaña en la mayoría de países con el fenómeno de una acentuada primacía urbana (Cuervo, 1993), esta temática ha sido poco debatida y analizada, pero ha comenzado a cobrar relevancia en los años recientes a raíz de los profundos cambios que están ocurriendo en las ciudades de la región.

En la explicación de esta situación se encuentran, podemos plantear hipotéticamente, varias razones: primera, el tardío proceso de urbanización en países donde hasta en años recientes predominaba una economía de base agraria; segunda, el fuerte predominio, desde la época colonial, de las principales ciudades, caracterizadas por un patrón de crecimiento espacial muy concentrado alrededor de las áreas centrales; tercera, el hecho de que las zonas de expansión urbana fueran el sitio de localización, en muchos casos en las últimas décadas, de los asen-

---

\* Trabajo elaborado para el Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Urbano de CLACSO. Las ideas de base referidas a América Latina fueron publicadas en el boletín Land Lines, vol. 14, # 2, marzo del 2001, Lincoln Institute of Land Policy.

\*\* Profesor-investigador de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas y Director Ejecutivo de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS).

tamientos ilegales, lo que hizo que quedaran al margen de la regulación urbanística y fueran ignoradas por la inversión pública y privada.

Así, mientras el paisaje de la expansión urbana en los Estados Unidos muestra un conjunto de zonas residenciales para los sectores sociales de ingresos medios y altos, comunicados por una infraestructura vial donde se privilegia el uso del automóvil individual, el panorama en la mayoría de los suburbios de las principales ciudades centroamericanas es muy diferente: ha sido el reino de la pobreza, la informalidad y la ausencia de infraestructura, equipamientos y servicios básicos, a pesar de que la concentración poblacional en las áreas centrales, heredada del patrón colonial, generara importantes bolsones de pobreza en éstas (Portes y Lungo, 1992) y la existencia de zonas de vivienda de sectores sociales de altos ingresos en algunas partes de la periferia de gran valor escénico.

Sin embargo, el panorama anterior ha cambiado en los últimos años. Se comienzan a observar, producto de las transformaciones demográficas y económicas, conjuntos residenciales de diferente tipo, desde grandes proyectos para sectores sociales de ingresos medios y bajos hasta las nuevas y exclusivas “zonas cerradas” para los grupos de mayor riqueza, coexistiendo con grandes centros comerciales situados a lo largo de las principales autopistas. No obstante, persiste en los suburbios de las principales ciudades centroamericanas un déficit de equipamientos sociales y servicios urbanos como el transporte público, este último claramente deficitario.

Así, poco a poco va construyéndose un tejido urbano más heterogéneo en las zonas de expansión urbana, que acompaña al crecimiento del parque automotor privado y de las clases medias, al surgimiento de nuevas modalidades de consumo, y al debilitamiento de un patrón de desarrollo económico basado anteriormente en la producción agropecuaria.

Estas tendencias van acompañadas de una acentuada pérdida de importancia de la función habitacional en las áreas centrales históricas y la generación de amplias zonas de tierra vacante, muchas de ellas dotadas de infraestructura aún utilizable.

Lo anterior está provocando que la relación entre el control de la expansión territorial y la densificación ocupe un lugar cada vez más importante en la discusión sobre la regulación del uso de la tierra urbana entre los académicos y los formuladores de políticas urbanas al iniciarse el actual siglo, en el momento justo en que se profundiza el proceso de globalización y la función reguladora del Estado se debilita drásticamente, lo que se vincula a otras dos cuestiones de singular relevancia en el debate actual sobre el desarrollo urbano: el medio ambiente y la competitividad de las ciudades.

La primera de éstas ha cobrado cada día más importancia, mostrando una extrema complejidad que exige ir más allá de los planteamientos conservacionistas y pensar en la ciudad como un ámbito que requiere cada vez más servicios

ambientales pero que también es poseedora de bienes ambientales, y que el desafío es el adecuado uso y desarrollo de los mismos. Evidentemente esto requiere un marco regulatorio de nuevo tipo respecto al uso de la tierra urbana.

La competitividad de las ciudades, de reciente aparición al finalizar el siglo XX, provoca aún mucho recelo, al presentarse predominantemente bajo un enfoque productivista. Aquí también se impone una mirada más amplia, como la que se intenta hacer más adelante incorporando aspectos sociales, culturales y políticos. Trabajos recientes, en distintos países, están avanzando en este sentido. Ambas cuestiones son, no obstante, ineludibles en el momento actual para pensar en un desarrollo urbano que contribuya a la sostenibilidad futura de los países de la región.

### **Expansión urbana, medio ambiente y generación de riesgos**

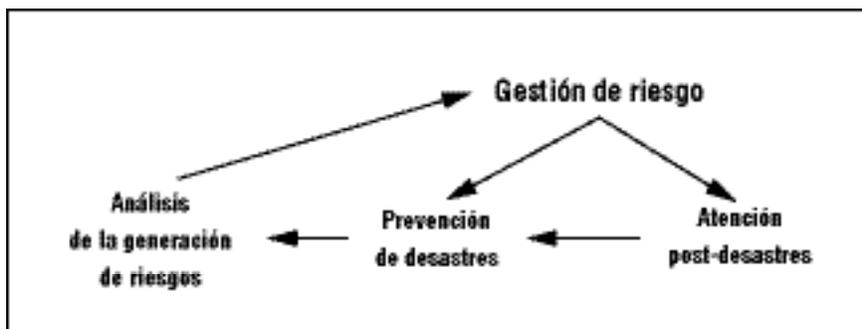
Es evidente que cualquiera que sea la modalidad de urbanización, ésta implica una relación entre sociedad y el territorio que inevitablemente genera riesgos de distinta índole y diverso grado, pero también es claro que hay modos y umbrales de urbanización que provocan más riesgos y de diferente carácter que otras. La cuestión de la expansión urbana aparece aquí con toda claridad.

Esta afirmación, que parece trivial, no lo es si se incorporan factores que van más allá de los aspectos geográficos y se articulan éstos a factores sociales, económicos, políticos o culturales. Bastan algunos ejemplos: la existencia o no de instituciones responsables del desarrollo urbano y el tipo de normativa urbana existentes, el nivel de organización social y el tipo de relaciones de gobernabilidad urbana predominantes, el capital social o las percepciones sobre la ciudad prevalecientes, para no hablar de cuestiones más obvias como la densidad poblacional, el grado de pobreza urbana o la segregación socioespacial. La regulación del uso de la tierra urbana surge en este momento con toda su importancia.

El reto que se presenta es entonces el establecimiento de las relaciones de causalidad entre los modelos de urbanización y los procesos de generación de riesgos que éstos implican al modificar el medio ambiente. Este análisis aún muy poco elaborado pasa, en nuestra opinión, por una revisión crítica de muchos enfoques analíticos sobre la urbanización, que no logran la mayoría de las veces alcanzar una visión integral. No pareciera tampoco que las opciones ambientalistas, a pesar de su pretensión holística, hayan logrado esta integración.

Pero este reto implica también avanzar mucho más en el análisis de las causas de generación de los riesgos, particularmente en los ámbitos urbanos. Lo anterior exige colocarse en el punto opuesto al desencadenamiento de los desastres, como se trata de expresar sintéticamente en el siguiente esquema.

Gráfico 1



Por otra parte, y en mayor medida en los ámbitos urbanos, tiene una singular importancia, y pasa muchas veces desapercibida, la generación constante de factores de riesgo menores, los que se caracterizan por:

- un período de conformación largo y acumulativo, íntimamente relacionado con las características del modelo de expansión urbana. El patrón de ocupación progresiva y descontrolada de tierras con vocación agrícola constituye un buen ejemplo.
- sus efectos son constantes y generalmente de pequeña magnitud, pero causan a mediano y largo plazo igual o mayores costos económicos y sociales que las grandes catástrofes (Blaikie et al, 1996).
- sus causas y efectos están vinculados a ámbitos regionales que superan el espacio urbano. La contaminación del aire, por ejemplo, rebasa el ámbito de la ciudad (Metzger, 1996).

Por los factores anteriores, la generación de riesgos ambientales urbanos no es siempre percibida en toda su magnitud (Barraqué et Kalaora, 1994). Muchas veces la población y las entidades gubernamentales no los consideran como una cuestión de vida o muerte. Pareciera que se aceptan como parte de la vida cotidiana.

Para tratar de contribuir al análisis de las causas generadoras de riesgos urbanos partiremos no de las amenazas, sean éstas naturales o antrópicas, sino que tomaremos como eje del análisis las distintas formas de vulnerabilidad urbana. Al respecto, se han distinguido seis fuentes de esta vulnerabilidad (Lavell, 2000): concentración, densidad y centralización de personas y actividades; complejidad e interconectividad de los procesos; el peso de la informalidad y de la ciudad ilegal; la degradación del medio ambiente; la debilidad política e institucional; la falta de participación social en la política y la planificación urbanas.

La concentración de la población, pero especialmente de actividades que producen nuevos tipos de amenazas urbanas, muchas de ellas de tipo tecnológico, sumadas a la creciente complejidad e interconectividad de los procesos económicos y sociales, ha hecho que se produzca una agregación de niveles de vulnerabilidad antes pequeños, pero que sumados se convierten en situaciones de vulnerabilidad de gran envergadura.

Esto está también vinculado, y se ve potenciado, por la debilidad de la legislación, del marco regulatorio y de las instituciones responsables del desarrollo urbano. La falta de participación de las organizaciones ciudadanas en este proceso termina de acentuar las distintas manifestaciones de vulnerabilidad urbana.

Especial impacto tiene el deterioro del medio ambiente en las ciudades. Aunque esta cuestión ha pasado a ocupar una posición central en las agendas de las políticas nacional y urbana, aún hace falta avanzar mucho más en el conocimiento de sus causas y posibles soluciones para reducir este deterioro (Bartone, 1994; Serageldin et al, 1994).

Por otra parte, en la mayoría de las ciudades latinoamericanas persiste una profunda fractura entre la ciudad legal, regulada, y la ciudad ilegal, informal. Esta separación es también una enorme fuente generadora de vulnerabilidad que, afectando anteriormente sobre todo a los sectores sociales más pobres, por la creciente interconectividad de los procesos se va extendiendo a todo el conjunto social urbano.

## **La competitividad de las ciudades**

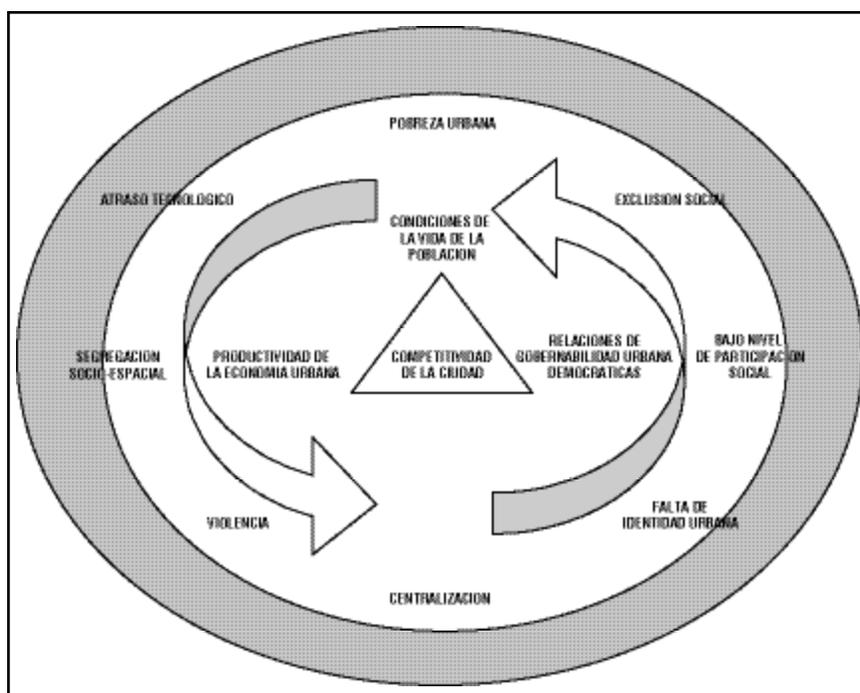
Sin entrar a realizar un análisis detallado del carácter de la globalización actualmente en curso, sus múltiples dimensiones y sus discutibles consecuencias, no puede eludirse la imperiosa necesidad, cualquiera que sea la opción de desarrollo que se impulse, de incrementar los niveles de productividad de la economía de las ciudades. No hacerlo implica asumir los costos negativos de la ineludible globalización, que recaen obligatoriamente sobre la población excluida socialmente y de menores ingresos. Para hacerlo, es necesario ir más allá de la estricta dimensión económica de la problemática de la competitividad.

Efectivamente, y aunque se debe partir del incremento de la productividad de la economía urbana (Cohen, 1991) como una base indispensable para elevar la competitividad de las ciudades, ésta incluye además, en nuestra opinión, otras dos dimensiones indisolublemente ligadas a la primera: el mejoramiento de la calidad de vida de la población y la construcción de nuevas relaciones de gobernabilidad urbanas de carácter democrático.

Alrededor de estas tres dimensiones giran otras cuestiones, abordadas frecuentemente en la literatura reciente sobre el desarrollo urbano: la pobreza, la exclusión social, la segregación socio-espacial, el atraso tecnológico, la degradación

ambiental urbana, la participación social, la descentralización, el desarrollo económico local. Pero existen relaciones con otras cuestiones que no aparecen en un primer plano, como la actual estructura social que se ha ido configurando o las nuevas identidades urbanas que están en la base de la estructuración de los actores sociales que cotidianamente construyen nuestras ciudades. La competitividad comprende, entonces, múltiples y complejas relaciones que son tejidas por estos actores alrededor de las tres dimensiones básicas descritas anteriormente (Lungo, 2000). El esquema que se presenta a continuación intenta captar esta idea:

Gráfico 2



Abordar aisladamente el conjunto de cuestiones que aparecen en el esquema anterior, tanto en el aspecto analítico como en lo referente a la formulación de políticas, constituye una limitación para lograr la elevación de los niveles de competitividad de las ciudades. Tal es el caso de las acciones aisladas que buscan reducir la pobreza urbana, lo que ha sido ampliamente reconocido incluso por los organismos de cooperación internacional (Ayres, 1997; Bustelo y Minujín, 1997), el mundo académico y las organizaciones sociales y políticas, avanzándose sustancialmente hacia la utilización de enfoques más integrales como la vulnerabilidad social (Moser, 1996) o la exclusión social, que incorpora las prácticas y los derechos sociales constitutivos de la integración social y por lo tanto identidad (FLACSO/PRODERE, 1995).

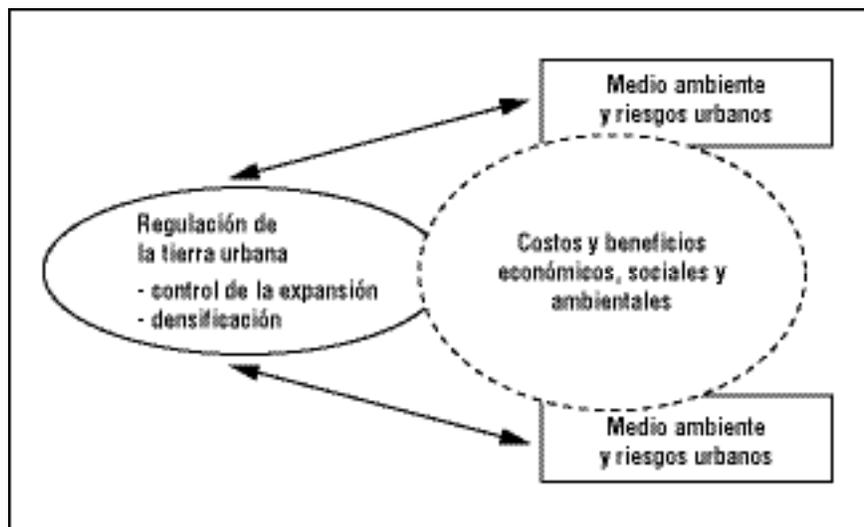
Lo mismo ocurre con la incorporación de la problemática ambiental y los riesgos a desastres urbanos expuestos anteriormente.

Otras de las cuestiones que han experimentado cambios en su análisis son la participación social y la descentralización, en la medida en que se han analizado a partir de una problemática más amplia que las engloba y que ha cobrado fuerza también en los últimos años: la gobernabilidad urbana, que ha sido definida como la relación entre el Estado y la sociedad civil y no meramente como una problemática del gobierno en sí mismo, lo que modifica sustancialmente cuestiones como la participación social en la gestión del desarrollo de las ciudades (McCarney et al, 1995; Lungo 1998).

No obstante la tendencia descrita a integrar problemáticas que se han enfocado anteriormente de manera separada, hay pendientes aún dos cuestiones cruciales para la competitividad urbana, que son precisamente las que tienen un alto contenido subjetivo y difícil dimensionamiento económico, por lo que permanecen en un segundo plano: las nuevas estructuras sociales e identidades urbanas que se han ido configurando en las ciudades en los años de la nueva globalización.

Tanto la cuestión del medio ambiente y los riesgos urbanos como la competitividad de las ciudades aparecen entonces estrechamente relacionadas a la expansión del uso de la tierra en un tejido de múltiples y complejas relaciones que remiten a otros aspectos del desarrollo urbano de gran vigencia, como la densificación habitacional, los costos económicos asociados al patrón espacial de urbanización, el impacto económico de la reglamentación, etc.

Gráfico 3



## **La expansión urbana reciente en Centroamérica**

Las principales ciudades centroamericanas, que se convirtieron en las capitales de las repúblicas centroamericanas después de la independencia de 1821, se localizaron en su mayoría en las zonas interiores de los territorios colonizados. La excepción fue Panamá, construida desde el inicio a la orilla del mar como un punto clave del comercio hacia América del Sur. Estas ciudades cumplían funciones económicas secundarias vinculadas a sus ámbitos económicos regionales.

Con la introducción de las economías cafetaleras durante la segunda mitad del siglo XIX, y la instalación de las primeras industrias manufactureras en las primeras décadas del siglo siguiente, algunas de estas ciudades (San Salvador, San José y Managua) se consolidaron como las principales ciudades centroamericanas junto a Guatemala, que había sido la capital colonial, y Panamá. La diferencia la marca Honduras, donde la principal concentración urbana, Tegucigalpa, vinculada a las antiguas explotaciones mineras de la zona, va a competir, desde la segunda mitad del siglo XX, con San Pedro Sula, situada cerca de la costa caribeña, que se convertirá en el centro industrial del país.

Mapa 1

*Principales ciudades centroamericanas*



Estas ciudades, conformadas al finalizar el siglo XX en áreas metropolitanas al expandirse territorialmente, albergan, con la excepción de Belice, una importante proporción de la población urbana de los distintos países:

Cuadro 1

**Centroamérica: población y territorio**

| País        | Extensión<br>Km <sup>2</sup> | Población<br>año 2000 | Población<br>proyectada<br>año 2025 | %<br>urbana | Población<br>por Km <sup>2</sup> | Población<br>ciudad<br>principal |
|-------------|------------------------------|-----------------------|-------------------------------------|-------------|----------------------------------|----------------------------------|
| BELICE      | 22.960                       | 300.000               | 400.000                             | 50          | 11                               | 60.000                           |
| GUATEMALA   | 108.890                      | 12.700.000            | 22.300.000                          | 39          | 116                              | 2.200.000                        |
| EL SALVADOR | 21.040                       | 6.300.000             | 9.800.000                           | 58          | 298                              | 2.050.000                        |
| HONDURAS    | 112.090                      | 6.100.000             | 8.600.000                           | 45          | 55                               | 950.000                          |
| NICARAGUA   | 130.000                      | 5.100.000             | 8.700.000                           | 63          | 39                               | 1.500.000                        |
| COSTA RICA  | 51.100                       | 3.600.000             | 5.800.000                           | 45          | 70                               | 1.500.000                        |
| PANAMA      | 75.520                       | 2.900.000             | 3.800.000                           | 56          | 38                               | 1.150.000                        |

Fuente: Population Reference Bureau, 2000.

El cuadro anterior muestra lo afirmado, a pesar de que las estadísticas oficiales subvaloran la población urbana real en los casos de San Salvador o San José por los criterios censales adoptados.

Por otra parte, estamos ante una situación peculiar que agrega peso a estas ciudades: son las principales aglomeraciones urbanas en países de limitada extensión territorial. En otros términos, se podría decir que se trata de ciudades grandes en países pequeños (Lungo, 2000). Las redes urbanas de estos países presentan índices de primacía elevados, con la excepción del caso de Honduras antes mencionado.

Para efectos del aspecto que nos ocupa en este apartado, la expansión territorial de las ciudades y la generación de riesgos urbanos, es importante señalar que la mayoría de estas ciudades se encuentra en la franja volcánica de alta sismicidad y en ámbitos ecológicos de gran valor, por lo que el impacto negativo de la expansión urbana es muy elevado tanto en términos de afectación de los recursos y servicios ambientales como en la generación de riesgos.

Mapa 2

*Corredor biológico centroamericano*



Para analizar las características específicas de la expansión territorial de las principales ciudades centroamericanas hemos seleccionado tres de ellas: San Salvador, San José y Panamá.

Las dos primeras se encuentran en ámbitos ecológicos similares: valles intermontanos afectados por erupciones volcánicas y sismos frecuentes; tierras de alta fertilidad y gran biodiversidad. Su expansión territorial se ha realizado provocando la disminución de algunas de las tierras de mayor productividad agrícola, afectando la flora y la fauna y ocupando zonas de alto riesgo. Panamá presenta menores amenazas sísmicas y no se encuentra en una zona volcánica, existiendo solamente aquellas asociadas a su posición costera, aunque por estar ubicada sobre el Océano Pacífico está menos expuesta a los frecuentes huracanes del Caribe.

Si en los casos de San Salvador y San José los límites a su expansión territorial son las zonas montañosas que las rodean, en el caso de Panamá ésta se ha visto radicalmente restringida por un hecho antrópico: la creación de la Zona del Canal como área a no urbanizar, indispensable para el funcionamiento del canal y para garantizar la seguridad militar del mismo. Por esta razón, el crecimiento físico de esta ciudad asumió una forma lineal que ha llevado a darle el calificativo de ciudad estrangulada (Uribe, 1989).

El Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) tenía, una población aproximada de 1,5 millones de habitantes en 1995, creció a 2 millones en el año 2000, y se estima que alcanzará 2,5 millones en el 2010. La extensión era en el prime-

ro de estos años de 543.3 km<sup>2</sup> (13 municipios), de los cuales estaban urbanizados 162.97 km<sup>2</sup>. Esta superficie se ha incrementado al agregarse al AMSS otro municipio que es predominantemente rural. A pesar de la alta densidad demográfica del país y la ciudad, el patrón de construcción muestra una baja densidad en términos edificatorios. Sin embargo, el principal problema es la discontinuidad y la utilización de zonas de alto riesgo, para la construcción de viviendas para los sectores tanto de bajos como de altos ingresos. Lo sucedido a raíz del reciente terremoto del 13 de enero del 2001 es una comprobación muy clara de lo anterior.

El caso de Costa Rica es muy difícil de precisar al no existir una delimitación por ley del Area Metropolitana. Basándonos en estudios de la CEPAL se estimó que su población era de alrededor de un millón de habitantes en 1990, incrementándose a 1,5 millones en el año 2000. La extensión de la mancha urbana se calculó en 95,3 km<sup>2</sup> en 1999 (FUDEU, 1999), habiéndose incrementado en un 80% desde 1988. Al igual que en San Salvador, se trata de un crecimiento discontinuo, una especie de agregación de centros poblados antiguamente dispersos. Pero lo que peculiariza a esta aglomeración urbana es que en la Región Metropolitana se encuentran localizadas cuatro de las seis principales ciudades del país, no mediando entre ellas distancias mayores de 20 kilómetros.

Panamá tenía, en 1980, 634 mil habitantes, sumando 980 mil en el año 2001. A diferencia de las dos ciudades anteriores, muestra una importante proporción de construcción en el centro de la ciudad, alcanzando densidades mayores a las 2.500 personas por hectárea, duplicándose la altura promedio de los edificios, mientras continúa expandiéndose la ciudad en barriadas de viviendas de baja altura destinadas a los sectores de bajos ingresos en dirección al aeropuerto. La interrogante que surge en este caso es el impacto en este modo de ocupar el territorio que tendrá la utilización del área revertida del canal, cuya extensión de inmediata posibilidad de urbanización prácticamente supera la superficie de la ciudad actual.

Cuadro 2  
***Incidencia de la expansión territorial***

| Procesos   | San Salvador | San José | Panamá |
|--|--------------|----------|--------|
| 1 Pérdida de tierras agrícolas                                       | +            | +        | -      |
| 2 Disminución de espacios verdes                                     | +            | +-       | +-     |
| 3 Abandono y deterioro de áreas centrales de la ciudad               | +            | +-       | +-     |
| 4 Contaminación del aire   | +            | +-       | +      |
| 5 Contaminación y reducción de mantos acuíferos                      | +            | +-       | +-     |
| 6 Extensión de trayectos entre residencia y trabajo                  | +            | +        | +      |
| 7 Dispersión de los lugares de trabajo                               | +            | +        | +      |
| 8 Aumento de la segregación socio-espacial                           | +-           | +-       | +      |
| 9 Incremento de los costos de la infraestructura y servicios urbanos | +            | +        | +      |
| 10 Aumento en costo de la vivienda                                   | +            | +        | +      |
| 11 Desadecuación de la regulación del uso del suelo                  | +            | +        | +      |

Nota: valores (+) alto; (+-) medio; (-) bajo.

## **La regulación del uso de la tierra urbana**

Las discusiones recientes revelan la existencia de aspectos comunes a las ciudades del mundo desarrollado y en desarrollo en torno a la regulación de la tierra urbana. Se destaca primero la cuestión ambiental y su vinculación con la forma de utilización de la tierra y el marco regulatorio que la rige, sugiriéndose pensar no sólo en normas restrictivas absolutas, sino también en la necesidad de diseñar nuevos instrumentos para la regulación de la tierra, dada la obsolescencia de los que se utilizan en este momento.

Vinculado al aspecto anterior emerge un segundo aspecto relativo a la calidad de vida y la segregación socio-espacial, que se ven afectadas por la expansión incontrolada de las ciudades. Problemas específicos, como el acceso a los servicios urbanos y los equipamientos sociales, se relacionaron con otros como la seguridad ciudadana, la pobreza y la exclusión social. Es importante destacar aquí que, a diferencia de lo que ocurre con las metrópolis norteamericanas, la problemática del transporte público adquiere en las ciudades centroamericanas en expansión un papel central en el mejoramiento de la calidad de vida.

Un tercer aspecto se refiere a la responsabilidad pública sobre la problemática de la expansión urbana. En casi todos los casos, el desborde territorial de las ciudades se enfrenta a jurisdicciones político-administrativas que responden claramente a momentos históricos anteriores. La cuestión de la gestión metropolitana, sea bajo las modalidades de un gobierno metropolitano o de mancomunidades de gobiernos locales, apareció como un tema ineludible dadas la superposición y contradicción de competencias entre las distintas entidades gubernamentales relacionadas con la regulación del uso de la tierra.

Finalmente, aunque aún poco internalizados, aparecen los efectos negativos de los costos de la expansión urbana en la competitividad de las ciudades.

En torno a la regulación de la tierra urbana se pueden señalar cuatro cuestiones a partir de los aspectos anteriores: los impactos económicos de la regulación; la regulación de los derechos y deberes de los propietarios de la tierra; la relación entre la inversión pública y la regulación; la gestión del proceso de regulación.

La primera de ellas, que constituye el punto de partida, es el reconocimiento de que el proceso de regulación de la tierra urbana produce efectos económicos que se traducen en modificaciones en los precios de este bien, generalmente alzas, los que se concretizan en el momento en que se definen los permisos y restricciones de construcción. Esta cuestión está íntimamente vinculada a los derechos y los deberes de los propietarios de la tierra. Aquí se abre un interesante campo de análisis comparativo dada la diversidad de situaciones existentes en las políticas públicas, regímenes tributarios y concepciones sobre el papel de la propiedad de la tierra en los países centroamericanos, a pesar de que los marcos jurídicos tienen una fuente común.

Pero los efectos económicos de la regulación no se circunscriben a los terrenos individualmente. Más importantes en términos sociales y de sostenibilidad del desarrollo son los efectos para determinadas zonas o para la ciudad en su conjunto. Llegamos así a uno de los principales dilemas de la política urbana: la conveniencia y la posibilidad de control de los efectos económicos negativos, y la captación y distribución de los beneficios generados por la regulación. Impuestos como el predial y las distintas modalidades de captación de plusvalías, aplicadas en varios países con desigual resultado, entran a competir con el enfoque que concibe los derechos de construcción como transables en el mercado inmobiliario, que posibilitaría que éste compense la inequidad que genera la regulación.

Aquí aparece en toda su importancia la temática de la creación de nuevos instrumentos de regulación de la tierra, la obsolescencia de la mayoría de los que están actualmente en vigencia, y el desafío de que los que se establezcan contribuyan a una mayor justicia y sostenibilidad del desarrollo urbano.

La creación de estos nuevos instrumentos debe necesariamente enmarcarse en la construcción de nuevas modalidades de gestión del desarrollo urbano. Surge entonces el debate sobre el papel de los nuevos actores y la disimetría de su poder de negociación en el proceso de regulación de la tierra: los gobiernos locales, los promotores de las urbanizaciones informales que tienden cada día más a ser legalizadas y regularizadas, las instituciones de cooperación multilateral, y la empresa privada local, en la medida en que avanza la privatización de servicios urbanos antes bajo responsabilidad del sector público y el proceso de descentralización.

Mientras disminuye el papel de los gobiernos centrales en la regulación de la tierra y se refuerza el de los gobiernos locales, hay espacios intermedios, como las regiones o áreas metropolitanas, cuya gestión por su complejidad no puede ser asumida por gobiernos municipales actuando sin coordinación entre ellos, con el gobierno central y con las organizaciones ciudadanas. La regulación de la tierra en estos ámbitos territoriales es otra cuestión cuya discusión es de indudable pertinencia en este momento.

Ligada a la descentralización y a la privatización está la relación entre el marco regulatorio de la tierra y la inversión pública. Finalizada la época de las grandes inversiones públicas en infraestructura y equipamiento urbano, se ha dado paso a una creciente inversión privada y a diferentes modalidades de asociación público-privada. Este cambio conduce a una situación para la cual la regulación actual no está preparada: la disminución y fragmentación de la inversión pública urbana y una creciente inversión privada que, por esencia, se rige por la lógica del mercado.

Lo anterior plantea interrogantes sobre los límites de la capacidad de regulación de la tierra urbana, sus instrumentos, los aspectos en que ésta debe actuar y

los entes y agentes reguladores, sugiriéndose la hipótesis de que estamos en presencia de una crisis de regulación de la tierra en los países centroamericanos que corre paralela a la ya larga crisis de la planificación urbana que se vive desde finales de los años '70, y la recurrente percepción de que para poder avanzar en esta temática es necesario profundizar en el conocimiento del funcionamiento real de los mercados de tierra urbana.

### **Los desafíos que plantea esta problemática**

Es posible deducir temas específicos sobre la regulación de la tierra urbana que se deberían analizar prioritariamente en Centroamérica y que reflejan las sensibles diferencias existentes las ciudades norteamericanas. El cuadro siguiente sintetiza estas propuestas.

Cuadro 3  
*Temas prioritarios de investigación sobre regulación del uso  
de la tierra urbana en Centroamérica*

| <b>Areas a investigar</b>            | <b>Ejemplo de temas prioritarios en Centroamérica</b>           | <b>Diferencias con las ciudades norteamericanas</b>                       |
|--------------------------------------|---|---|
| Economía                             | "Costos económicos de la regulación"                            | Existencia de un importante sector informal urbano                        |
| Política                             | "Nuevos actores y espacios de concertación de la regulación"    | Procesos democráticos relativamente recientes                             |
| Ordenamiento territorial y ambiental | "Marco regulatorio para los planes de ordenamiento territorial" | Tradición jurídica sobre la propiedad de la tierra de un origen diferente |
| Instrumentos                         | "Nuevos instrumentos de regulación de la tierra"                | Instrumentos regulatorios generales, obsoletos, poco aplicados            |

La expansión urbana y la regulación de la tierra son, en Centroamérica, antiguos problemas. No obstante, el proceso de globalización, con todas las metáforas que conlleva, introduce nuevos desafíos que es necesario conocer para poder enfrentar de cara a la construcción de ciudades más justas y democráticas.

## Bibliografía

- Ayres, Robert L. 1997 "Urban Poverty in Latin America and the Caribbean. Some Questions and Reflections", paper presented en el *Urban Poverty Workshop* (Rio do Janeiro: The World Bank/FASE).
- Barraqué, Bernard et Kalaora, Bernard 1994 "Introduction. Le risque environnemental et son vécu", en *Espaces et Sociétés* (Paris: Anthropos) N° 77.
- Bartone, Carl et al. 1994 *Toward Environmental Strategies for Cities* (Washington: Urban Management Program, The World Bank).
- Blaikie, Piers; Cannon, Ferry; Davis, Ian; Wisner, Ben 1996 Vulnerabilidad. El entorno social, político y económico de los desastres (Panamá: Tercer Mundo Editores-La Red).
- Bustelo, Eduardo y Minujín, Alberto 1997 "La política social esquiva", en Menjivar, R. et al. (eds) *Pobreza, exclusión y política social* (San José: FLACSO/Universidad de UTRECHT/UNESCO-MOST).
- Cohen, Michael 1991 *The Urban Agenda for the 90's* (Washington: The World Bank).
- Cuervo, Luis Mauricio 1994 "Cambio económico y primacia urbana en América Latina", en *Cuadernos Ocasionales* (Bogotá: CIDER, Universidad de los Andes) N° 8.
- FLACSO/PRODERE 1995 *Análisis de la exclusión social a nivel departamental. Los casos de Costa Rica, El Salvador y Guatemala* (San José).
- FUDEU 1999 *Tendencias del crecimiento urbano en el área de estudio para el Plan Maestro de Desarrollo Urbano de San José* (San José) Mimeo.
- Lavell, Allan 2000 "Desastres urbanos: una visión global", en *Momentos* (Guatemala: ASIES) Año 15, N° 5.
- Lincoln Institute of Land Policy 2000 *Metropolitan development Patterns. Annual Roundtable* (Cambridge, Massachusetts).
- Lincoln Institute of Land Policy 2001 *Land Lines* (Cambridge, Massachusetts) Vol. 14, N° 2, Marzo.
- Lungo, Mario 2000 "Ciudad grande, país pequeño: los desafíos de la gestión metropolitana en Centroamérica", en Torres Ribeiro, Ana Clara (org.) *Repensando a experiência urbana da América Latina: questões, conceitos e valores* (Buenos Aires: CLACSO).
- McCarney, Patricia; Mohamed Halfani and Alfredo Rodríguez 1995 "Towards an Understanding of Governance", in Stren R. and J. Bell (eds.) *Perspectives on the Cities* (Toronto: CUCS-University of Toronto).
- Metzger, Pascal 1996 "Medio ambiente urbano y riesgos. Elementos de reflexión", en Fernández, M. A. (comp.) *Ciudades en riesgo* (Lima: LA RED/USAID).

Moser, Caroline 1996 *Confronting Crisis. A Comparative Study of Household responses to Poverty and Vulnerability in Four Poor Urban Communities* (Washington: The World Bank).

Portes, Alejandro y Lungo, Mario 1992 *Urbanización en Centroamérica* (San José: FLACSO).

Serageldin, Ismail et al. 1994 *The Human Face of the Urban Environment* (Washington: The World Bank).

The United Nations Population Found – 2000 – *Demographic Research*, The Center of Public Information Research, Population Reference Bureau <<http://www.prb.org/>>

Uribe, Alvaro 1989 *La ciudad fragmentada* (Panamá: CELA).

---

## **Arenas políticas e agenciamentos governamentais: uma discussão de novos formatos a partir da experiência do Programa Favela Bairro e do Plano Estratégico da cidade do Rio de Janeiro**

Rainer Randolph\*

O presente trabalho baseia-se em experiência adquirida durante a realização da pesquisa “Avaliação de Políticas Sociais. Fundamentos Metodológicos para um Plano de Avaliação do Programa Favela Bairro”. Esta pesquisa fez parte de Projeto de Cooperação Interinstitucional entre vários centros de pesquisa localizados no Rio de Janeiro e Niterói. Seu objetivo foi a elaboração de um Plano de Avaliação da primeira fase do Programa Favela Bairro da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (1993 a 1996), contando com recursos da FINEP e da Prefeitura.

Uma primeira reflexão deste esforço de avaliar a formulação e a execução de um programa governamental foi apresentada durante a III SEMANA IPPUR, na Mesa “Rio de Janeiro: uma metrópole sob vivisseção”, em dezembro de 1996 (IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro) e uma versão revisada e aperfeiçoada foi publicada pela revista *GeoGraphia*, do Departamento de Geografia da UFF em 2001 (Randolph, 2001).

Estamos retomando este trabalho porque a temática nada perdeu –nestes cinco anos desde a finalização da pesquisa– em sua pertinência e relevância; muito ao contrário, é preciso, hoje, novamente refletir o andamento e a adaptação do

---

\* Professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro, atualmente seu diretor. Físico, com pós-graduação em economia e administração e Doutorado em Ciências Econômicas e Sociais pela Universidade de Erlangen, Alemanha. Pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Programa Favela Bairro em conjunto com o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (PECRJ) formulado no mesmo período.

Neste sentido, não vamos meramente retornar àquela discussão de cinco anos atrás, mas abordar mais explicitamente os processos políticos que levaram à formulação do Programa e dar especial ênfase à comparação com o mencionado Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro.

### **Política, planejamento e estado-contexto da reflexão**

A questão da “racionalização”<sup>1</sup> da intervenção do poder público em sociedades capitalistas é objeto das nossas preocupações há bastante tempo –em sala de aula e, também, em reflexões conceituais. Porém, raras foram as oportunidades de realizar investigações que tivessem estes processos como objeto –a pesquisa acima mencionada foi uma delas. É importante salientar que essa questão –com base em diferentes maneiras de entendimento da racionalidade, é claro– está absolutamente no centro da formação do Estado moderno, seja na sua compreensão clássica, liberal ou mesmo crítica (marxista). Uma “nova racionalidade” –mais explicitamente capitalista– vai ser propagada a partir do advento do Estado Liberal, no seu desdobramento posterior no Estado de Providência e no atual Estado (Neo)Liberal. Seja técnico-burocrático-administrativa, seja funcional, orientada por tarefas e objetivos, ou preocupada com a própria legitimação da atuação do governo e de seus órgãos executivos, a racionalidade –expressa nas formas de racionalização ex-ante e ex-post da atuação governamental– sempre é política e nunca apenas burocrática, funcional ou estratégica. Ela representa, enquanto condição e resultado, uma forma determinada de lidar com os conflitos entre interesses que atravessam a sociedade e se fazem presentes no Estado. Chamamos o exercício desta racionalidade planejamento.

Diante da progressiva instrumentalização das relações entre Estado e sociedade (capitalistas) no século XX, a história deste Estado pode ser compreendida, em boa parte, a partir da sua “razão instrumental” –o planejamento. Nos países capitalistas, o planejamento surge, explicitamente, a partir dos anos 30 (sendo aqui negligenciadas determinadas experiências planificadoras anteriores) e torna-se central para a legitimação do Estado após a Segunda Guerra Mundial –tanto no mundo desenvolvido como “subdesenvolvido”.

Diferentes discursos do planejamento (modelos, teorias) são produzidos conforme diferentes necessidades de intervenção e legitimação do Estado capitalista desde então –mesmo o anti-discurso do não-planejamento neo-liberal constitui apenas um período que vem mostrando suas limitações desde meados da década 90 do século passado. Em verdade, só ao nível do Estado nacional observa-se um certo “enfraquecimento” das formas de intervenção e planejamento.

Ao mesmo tempo, surgem novas propostas e formas do planejamento –muitas vezes em níveis sub-nacionais– que, desde o início da década de 90, buscam se aproveitar de transformações que ocorreram (real ou supostamente) na relação entre Estado e sociedade (e economia). Desloca-se o exercício da racionalidade e muda-se sua qualidade, sendo cada vez mais questionadas as formas liberais de distinguir o momento da articulação da vontade política dos momentos posteriores, onde esta se concretiza na atuação dos governos<sup>2</sup>.

Na década de 90, o planejamento ao nível mais local e regional toma, então, dois rumos diferentes, que procuram dar respostas ao histórico problema de contemplar (ou mesmo gerar) uma nova relação entre governo e público, Estado e sociedade: encontramos experiências que se autodenominam de “participativas” ou “democráticas” –o exemplo paradigmático no Brasil é o Orçamento Participativo da Prefeitura de Porto Alegre, que preferimos denominar de “comunicativa”<sup>3</sup>; por outro lado, foi sendo adotado, por várias prefeituras do país, um outro modelo denominado “Planejamento (ou Plano) Estratégico”, que está igualmente –mas de maneira diferente– voltado para uma nova relação entre Estado e sociedade num patamar “local” (geralmente entre prefeituras e moradores de uma cidade). Esta forma de planejamento, mesmo quando cita o “patriotismo da cidade”, apenas aparentemente se refere à relação da sociedade com seu ambiente (cidade). Na verdade, busca conduzir a uma relação distinta entre governantes e governados.

Neste ensaio, devido à sua abordagem e às condições oferecidas pelo próprio objeto da investigação, restringimo-nos à discussão deste segundo caso, inclusive para mostrar que, por detrás de uma série de discursos e práticas, encontramos uma nova forma de corporativismo, ampliado e adotado por determinadas elites locais por permitir gerenciar a cidade e lidar com seus habitantes. Este modelo estratégico esteve, em certa medida, em oposição, por alguns momentos, com um padrão mais comunicativo<sup>4</sup> de planejamento adotado num período anterior (ver, para maior detalhamento, Randolph, 2001).

### **Formulação e articulação do Programa Favela Bairro**

Ao nível do discurso eleitoral e da sua divulgação pela mídia, o Programa Favela Bairro da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro foi sendo identificado, desde suas primeiras formulações em 1993, como uma proposta de integrar a favela ao bairro. Seria, inclusive, esta intenção de integração que o distinguiria, como dizem os políticos e escrevem os jornais, de inúmeras tentativas anteriores de urbanizar as favelas do Rio de Janeiro. Constitui o tema deste item a forma como essa meta, ou objetivo, foi formulada e até que ponto realmente perseguida pelo Programa.

### **Formulação do Programa**

Antes de procurar as origens, julgamos importante caracterizar rapidamente o Programa Favela Bairro e introduzir os seus objetivos, consolidados após uma primeira fase de “experimentação” (concurso público).

O Programa surge em 1993, no âmbito do governo municipal do Rio de Janeiro, como um dos elementos da política habitacional, conforme formulada nas “Bases da Política Habitacional da Cidade do Rio de Janeiro”, pretendendo “complementar ou construir a estrutura urbana principal (saneamento e democratização do acesso) e oferecer condições ambientais de leitura da favela como bairro”. Este Programa foi consolidado como Programa de Urbanização de Assentamentos Populares do Rio de Janeiro (PROAP), instituído pelo Decreto Nº 14.332 de 7 de novembro de 1995, que articula o Programa Favela Bairro (cuja base legal foi estabelecida pelo Decreto 12.994, de 16/6/94) ao Programa de Regularização de Loteamentos, além de tomar outras providências. A parte relativa ao Favela Bairro reproduziu exatamente os objetivos que constaram nos documentos anteriores.

O contrato de empréstimo entre Prefeitura e BID<sup>5</sup> consolida os recursos necessários para sua execução. O PROAP e o contrato de empréstimo com o BID determinam o porte das favelas que podem ser contempladas pelo Programa: não sendo atendidas favelas com menos de 500 e mais de 2.500 domicílios<sup>6</sup>. Dentro desta faixa –e excluindo favelas que fazem parte dos maiores complexos da cidade (Maré e Morro do Alemão)– encontram-se 100 favelas, com 410.781 moradores distribuídos entre 100.853 domicílios, conforme cálculo provisório realizado com base em dados do IBGE (Censo Demográfico de 1991). Este conjunto corresponde a, aproximadamente, 43% de todos os domicílios em favelas no município do Rio de Janeiro.

É interessante notar que a população está distribuída quase equitativamente entre favelas de grande e menor porte: aproximadamente 25% nas 15 favelas e complexos de grande porte e 27% nas inúmeras pequenas favelas (mais do que 440).

O PROAP pretende atender cerca de sessenta favelas, beneficiando aproximadamente 220.000 pessoas, o que corresponde a quase 60% do universo das favelas de porte médio. Uma breve análise das favelas que já foram selecionadas para integrarem as quatro fases do Programa mostra que o critério do tamanho foi sendo seguido com raras exceções (basicamente, quando se tratava dos assim chamados “complexos” de favelas, incluía-se também favelas de menor porte, situadas junto às de tamanho médio).

### **Os objetivos do Programa**

Toda a atuação por parte das entidades envolvidas<sup>7</sup> esteve orientada pelos objetivos, propósitos e componentes do Programa<sup>8</sup>. Em relação às suas metas, o

PROAP-RIO e outros documentos principais –inclusive os elaborados “coletivamente” por diferentes secretarias da Prefeitura– referem-se, claramente, à melhoria das condições de vida, sociais e ambientais da população de baixa renda do Município do Rio de Janeiro; ou, no máximo, realizam comparações entre favela e bairro, onde “o bairro” pode ser compreendido como padrão normal (*standard*) para a intervenção, tanto em termos objetivos como subjetivos. O Programa indicava, como principal meio para o alcance do padrão de bairro, o aumento da oferta de infra-estrutura básica e de serviços sociais à população residente em favelas e loteamentos irregulares.

Como principais elementos, o Programa procura modificar: condições do bem estar individual, da convivência coletiva e da organização social, tanto ao nível dos próprios moradores como de suas articulações coletivas; condições gerais de habitabilidade que se referem aos equipamentos e serviços disponíveis junto à moradia de cada família; condições estruturais de sobrevivência nos mercados formais, na medida em que preocupa-se com o patrimônio imobiliário da população; condições de circulação e encontros públicos; condições ambientais e de segurança; condições dos equipamentos coletivos à disposição da população favelada e acesso a serviços públicos como educação e saúde; e, finalmente, as condições de regulação da vida pública e privada, no que se refere a regulações urbanísticas, reconhecimento de direitos de propriedade e de trabalho.

É preciso distinguir entre os objetivos principais, que são explicitamente atribuídos ao Programa, e objetivos complementares.

Expressão de uma fase já mais institucionalizada, a viabilização operacional do programa é assegurada por um “Caderno de Encargos” que desdobra estes objetivos em regras bastante específicas, a serem seguidas na elaboração dos projetos para cada favela.

Os critérios de seleção das favelas, para inclusão no Programa Favela Bairro (na sua articulação com o BID), podem ser compreendidos como outra determinação estratégica, que limita sua atuação e significa prudência com relação a um desafio que, por exagerado, poderia trazer riscos de fracasso.

Eis a mera superfície do Programa –seu discurso político-administrativo– que demonstra uma série de aparentes inconsistências e contradições, particularmente entre as esferas públicas e as técnico-administrativo-gerenciais. Será nossa tarefa, lançando mão do recurso da comparação com o Plano Estratégico da cidade, descobrir por detrás das inconsistências a “verdadeira lógica” (racionalidade) do Programa.

### **Arenas políticas e articulações entre agentes**

Percebe-se, desde já, que o Programa teve e tem uma importância que não se mede ao nível das transformações que provocará nas favelas. De fato, o Programa

faz parte de uma “trama política”, onde o discurso da integração parece ter outros significados. Portanto, este trabalho decorre da curiosidade em “compreender” o Favela Bairro para além de suas realizações imediatas. Desejamos situá-lo num quadro político mais geral que possa permitir desvendar que “tipo” de transformação o Programa pretende verdadeiramente implantar.

Diz Offe (1991: 128) que estes tipos de processo poderão “ser melhor compreendidos, se os imaginamos compostos de três níveis ou três arenas de conflitos, dispostas uma sobre a outra”:

- “A primeira e mais fácil de reconhecer é a arena dos processos políticos das decisões no interior do aparato estatal. Os seus protagonistas são as elites políticas que concorrem entre si pelas vitórias eleitorais e pelos escassos recursos. Elas decidem sobre programas político-sociais, legislação e orçamentos. Este é o nível superficial e visível da política, aquele que chega às massas, e que sempre está em jogo, quando os cidadãos são instados a agir em seu papel político, como, por exemplo, no de eleitor” (Offe, 1991: 128);

- Na medida em que o espaço disponível para as decisões das elites políticas é determinado por forças sociais, existe um outro nível (por baixo do mencionado) em que se produz, distribui e institui o poder político. As mencionadas forças sociais, de uma forma bem menos visível, “influenciam as opiniões dos políticos e as suas percepções da realidade e, assim, as alternativas que estão abertas às decisões políticas e as conseqüências que podem ser esperadas de cada uma das alternativas”. É aqui que se determina tanto a agenda política e relativa prioridade dos temas políticos, como também as soluções dos problemas e a durabilidade dos pactos e compromissos. Apesar de uma certa intransparência na identificação de indivíduos que manipulam estas determinações, há “uma matriz do poder social, segundo a qual certas classes sociais, atores coletivos e outras categorias sociais têm chance maior do que outros para formar e mudar a realidade política e assim cunhar a agenda e o espaço das decisões das elites políticas” (Offe, 1991: 129). A desigual distribuição na estrutura social de acesso aos meios de produção, organização e comunicação e seu controle será acionada, com diferentes graus de eficácia, na formação da leitura dos políticos do seu campo de decisão;

- por baixo deste segundo nível da política, existe um terceiro no qual ocorrem as mudanças no interior da própria matriz social; são transformações que alteram os “pesos” relativos que os atores coletivos possuem na formação do campo de decisão (dos temas políticos); trata-se, aqui, das posições de poder social que são questionadas, objeto de mudanças e redistribuição. “O que ocorre no terceiro e mais importante nível da política, é a luta pela redistribuição do poder social. O poder do mercado, a legitimidade política ou a força de organização que um grupo ou uma classe usufrui, durante certo tempo, podem,

por exemplo, ser reduzidos (...), ou outro grupo pode abrir para si novos canais de influência, formar novas alianças ou conquistar posição hegemônica mediante referência a valores, ideais e visões novos” (Offe, 1991: 130).

O autor finaliza sua reflexão com o alerta de que as interrelações entre os três níveis não são estritamente hierárquicas, mas circulares: “embora o espaço de ação do primeiro nível (‘política formal’) seja em grande parte, determinado pela matriz do poder social (‘segundo nível’), é ele próprio, capaz de facilitar e promover uma revisão das bases normativas e das interpretações da distribuição do poder social (‘terceiro nível’). E, por isso, o palco da política democrática deveria ser concomitantemente considerado como determinado pelo poder social e como determinante dele” (Offe, 1991: 131).

Nos termos da abordagem habermasiana dos diferentes “poderes” na sociedade e no Estado (vide Habermas, 1996), as três arenas correspondem a articulações de poder específicas: na primeira arena, encontramos aquilo que o autor denomina de poder administrativo articulado com o poder político; já na segunda arena, o poder político está articulado ao, denominado por Offe, poder social, que expressa, de alguma forma, a estratificação de uma sociedade (e pode, portanto, abranger também o poder econômico); Offe parece estar mais preocupado com os processos subjacentes à distribuição do poder social. Assim, não aprofunda a análise de um outro poder, que Habermas denomina, recorrendo a Hannah Arendt, de poder comunicativo. Parece-nos que, na concepção de Habermas, este último poder não necessariamente precisa da mediação dos poderes social e político para ser “administrativamente” –ao nível do poder administrativo– relevante e eficaz.

Desta maneira, para Habermas, uma verdadeira transformação pressupõe uma passagem direta da terceira à primeira arena. Apesar de ser teoricamente interessante, não identificamos esta possibilidade na investigação sobre o Programa Favela Bairro –talvez como sinal da própria racionalidade que o orienta<sup>9</sup>.

### **Articulações, arenas e agenciamentos no âmbito do Programa Favela Bairro**

Os momentos e arenas que acabamos de mencionar são, é obvio, de difícil identificação num caso empírico-concreto. É necessário, muito mais, construir essas arenas do que meramente encontrá-las na “realidade”<sup>10</sup>. A segunda parte do nosso ensaio será dedicada ao esforço de identificar e sistematizar aquelas “influências” –agentes, arenas, articulações– que até certo ponto são responsáveis pelas características do Programa Favela Bairro. Será privilegiada, como é de se esperar, a primeira das três arenas, que apresenta a maior visibilidade. Assim, só indiretamente identificaremos o poder comunicativo (Habermas) ou social (Offe), na terceira arena.

Para tal, aprofundaremos minimamente observações já realizadas sobre o Programa. Nesta direção, será necessário considerar, ainda que de forma rápida, o processo político-administrativo de sua formulação e início de implementação; acompanhar –sinteticamente– sua trajetória, comparando-a, no seu contexto, com outros planos anteriores (Plano Diretor) e contemporâneos (Plano Estratégico); identificar os momentos de consolidação dos seus objetivos, meios e instrumentos, como resultados da “pactuação” entre diferentes forças políticas e institucionais, que culmina num quadro sintético inspirado no “Marco Lógico” do Programa; e observar, ao nível operativo do processo de gestão, a aplicação dos instrumentos normativos que orientam a elaboração de projetos para o Programa (Caderno de Encargos)<sup>11</sup>.

Pautamos nossa investigação num “modelo” dos processos políticos que distingue três patamares básicos:

- a formulação de projetos políticos (estratégias) de grande repercussão para o governo (projeto hegemônico das forças que o apóiam); cabendo aqui observar, também, o envolvimento externo de agentes que não devem ser confundidos com simples “fatores externos”. A atuação destes agentes pode ser tão importante –ou até mais– do que outras determinações estruturais. O patamar de seu envolvimento é supra-institucional, como demonstra a influência nos governos estadual, federal e organizações internacionais –particularmente em determinados órgãos setoriais, que não são do âmbito municipal. Estes órgãos são responsáveis por serviços urbanos, financiamentos nacionais e internacionais etc;
- a institucionalização dos projetos (programas) através da atribuição de responsabilidades aos órgãos da administração (ou sua remodelagem para atender aos objetivos gerais) e
- a gestão operacional, onde são definidos os cronogramas, as tarefas, as normas de contratação, a execução operacional e seu acompanhamento.

Na próxima tabela, resumimos os três patamares de negociação que constituem o principal objeto deste estudo.

Quadro I  
*Patamares de análise*

| Patamares da Análise                   | Breve Caracterização  |
|--|---|
| Estratégias Políticas                  | Debate político do projeto de um governo; sua importância em cada projeto político; lugar no embate entre os diferentes projetos; visibilidade pública (mídia, opinião pública); articulações com:<br>- outros níveis de governo e órgãos setoriais;<br>- órgãos de financiamento externo (no caso, BID). |
| Programa Político (Institucionalizado) | Articulação e consolidação de proposta hegemônica e, na medida de sua institucionalização, dominante; processos de modificação e reformulação; envolvimento e procedimentos institucionais.   |
| Modo de Gestão                         | Regras operacionais de elaboração de projetos para o Programa; critérios e exigências explícitas e implícitas de qualificação para a realização/contratação de serviços de projeção, supervisão e controle operacional da implantação de medidas; controle orçamentário.                                  |

Ao considerar estes patamares, não devemos partir do pressuposto equivocado de que apresentam uma perfeita e coerente hierarquia entre objetivos, onde os mais específicos podem ser deduzidos dos mais gerais. Não existe, na prática, essa simples “dedução lógica” ou técnica de um patamar mais geral para um mais específico, em decorrência da natureza eminentemente política da passagem entre patamares. Mudança de patamar significa mudança de arena política de debate e negociação, como já assinalamos anteriormente.

Noutras palavras, o novo patamar abre a possibilidade de que se manifestem forças e vontades políticas que não foram especificamente contempladas no patamar superior; portanto, deve-se esperar que o resultado de cada uma destas negociações não seja apenas uma definição mais precisa, mas que implique, a partir dos acordos num nível, uma certa reinterpretação dos objetivos mais abrangentes; podendo ocorrer, inclusive, inconsistências entre patamares (Offe, 1984[a]).

Teórica e tecnicamente, caberia à instância política superior rejeitar acordos, quando estes ultrapassem uma certa margem de tolerância, e reestabelecer a coerência; porém, como já apontamos antes, a geração de “incoerência” entre diferentes níveis de exercício de poder expressa, geralmente, conflitos mal resolvidos em arenas superiores e constituem, portanto, uma eficaz estratégia para reabrir a negociação e redefinir o acordo. Sem ter origens técnicas, mas sendo expressão do processo político, a “(in)coerência” entre objetivos reflete, então, o grau de “penetração” que o poder hegemônico possui em órgãos governamentais<sup>12</sup>; quando estes órgãos são frágeis, possibilitam a manifestação de reações entre aqueles que não conseguiram se impor no nível superior.

Portanto, metodologicamente, é preferível conceber a “ordem” de definição dos objetivos gerais e específicos, bem como os meios para o seu alcance, não

como hierarquia, mas como rede, que pode comportar elementos contraditórios. Mesmo com este pressuposto mais “liberal” –em relação à hierarquia coerente– a identificação dos “nós” e das “linhas” jamais pode ser realizada teórica ou tecnicamente; essa rede de objetivos-meios é estabelecida durante o processo prático e empírico das negociações e renegociações políticas.

Em síntese, a natureza do processo não é lógica, mas, histórica, como já mencionamos antes.

Apesar da sua importância fundamental para a compreensão da formulação de um projeto hegemônico pelas forças dominantes e da sua imposição às forças dominadas, como forma de preservação da dominação ao nível simbólico, o patamar político-parlamentar da influência exercida pela sociedade civil e pela esfera pública é de difícil acesso à análise e exigiria investigação própria. As manifestações de destacados políticos e administradores na mídia poderiam dar indícios dos rumos tomados pelo processo. Particularmente em épocas de eleição, prevalece no discurso (de todos os lados) uma tendência à simplificação do posicionamento político, o que reflete a busca de legitimação. Esta constatação não exclui a possibilidade de tirar conclusões gerais com base nas manifestações das principais lideranças e das (re) orientações de maior alcance ao nível das políticas e da estrutura do governo.

### **Trajetória e critérios da primeira fase**

A própria formulação do Programa Favela Bairro representa um momento da articulação (ou da desarticulação) de determinadas forças sociais. Isto se percebe quando o Programa é observado em sua relação com o: Plano Diretor Decenal do Rio de Janeiro, que contou com a ampla participação de segmentos da sociedade civil; Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (PECRJ), que expressa um outro momento e uma nova constelação de forças. Após a apresentação da primeira fase, retornaremos a estes dois Planos para situar os objetivos do Favela Bairro no contexto de lutas políticas maiores.

Ainda no caso mais específico do Programa Favela Bairro, é preciso interpretar, por exemplo, a criação da Secretaria Extraordinária de Habitação e sua posterior transformação numa Secretaria Municipal como expressões de forças sociais que pretendiam fortalecer determinadas frações no poder. Esta é uma análise que não cabe realizar aqui. Uma investigação mais profunda mostrará, certamente, a existência de outros momentos de embate das forças sociais ao nível da sociedade política. De forma complementar, toda a negociação desta Secretaria com os órgãos de financiamento internacionais (BID) acrescenta, sem dúvida, outros elementos estratégicos ao Programa.

Privilegia-se, na identificação de objetivos minimamente consolidados, a arena da elaboração das políticas no âmbito do próprio governo e suas diferentes

instâncias institucionais. É aqui que podemos encontrar indícios de “seletividades” (Offe, 1984[b]), que tornam possível a avaliação do Programa. E é este patamar que permite um melhor acesso a processos muitas vezes pouco transparentes.

Começamos a partir da simples listagem dos principais eventos da formulação e do início de implantação do Programa Favela Bairro. O já mencionado Plano Diretor representou um marco da atuação governamental também junto aos segmentos populares. Por outro lado, a aprovação do PECRJ não altera tão profundamente as condições do Favela Bairro, já que este aparece destacado como uma das linhas prioritárias de atuação estratégica do governo e da “sociedade”.

Mesmo assim, os documentos que instituem o Programa Favela Bairro continuam apoiando-se, pelo menos no discurso, nos termos do Plano Diretor. O próximo quadro indica os momentos e documentos mais relevantes relacionados ao Programa:

Quadro 2

***Momentos e documentos relacionados ao Favela Bairro***

| Nº  | Data   | Definição  | Conteúdo  |
|-----|--------|--|---|
| 01  | 1992   | Plano Diretor  | A política urbana para o Município integra um conjunto de normas, diretrizes e instrumentos. Em relação à política habitacional, assegura o direito social de moradia e a redução do déficit habitacional. Para esse fim, pressupõe a “urbanização e regularização fundiária de favelas e de loteamentos de baixa renda” declaradas e delimitadas como “AEIS” (Áreas de Especial Interesse Social) [art.107, II; art.138] |
|     |        | 1.1.93 Novo Governo  |   |
| 02  | mai 93 | Doc. int. SMU  | Base para a formulação de uma política habitacional para o Rio de Janeiro   |
| 03  | jun 93 | “Programa apresentado à COFLEX”                            | Não tivemos acesso a este documento   |
| 04  | nov 93 | Convênio entre PCRJ/FIRJAN/ACRJ                            | Traça o Planejamento Estratégico Participativo da Cidade do Rio de Janeiro  |
| 05  | dez 93 | Bases da Política Habitacional da Cidade do Rio de Janeiro | Cria diferentes programas de Regularização Fundiária, de Urbanização de Favelas (Favela Bairro) e para implementar a política habitacional.   |
| 06* | mar 94 | Programa de Urbanização de Assentamentos Populares (PUAP)  | Metodologia de Classificação de Favelas (proposta preliminar). Proposta apresentada pela PMRJ ao BID  |
| 07  | ago 94 | Instruções para implementação do Programa Favela Bairro    | Padrões desejáveis do Projeto quanto à implantação da infraestrutura e das competências [Iplanrio]  |

Quadro 2 (continuação)

| Nº | Data   | Definição  | Conteúdo   |
|----|--------|--|--|
| 08 | jun 95 | Marco Lógico   | Matriz de Marco Lógico do Programa PROAP/RIO   |
| 09 | jun 95 | Projeto BR-082. Critérios de seleção e Instrumentos de monitoramento e avaliação - p/ Márcia L. Arieira (consultora) | Parte I: Critérios de seleção de favelas e loteamentos a serem incluídos no Programa: Perfil sócio-econômico da população beneficiária e utilização de indicadores estratégicos. Parte II: Avaliação e monitoramento do Projeto.   |
| 10 | ago 95 | PROAP/RIO BR-182:  | Anexo III-1 - Quadro Síntese de Classificação de Favelas; Anexo III-2 - Sistema de Análise Ambiental e Análise Ambiental da Amostra de Projetos; Anexo V-1 Rio de Janeiro Urban Improvement Project - Analisis de los Proyectos de la muestra; Anexo V-2 Summary Results of Survey on Child-care. Alternatives in Favelas of Rio de Janeiro. |
| 11 | set 95 | Relatório Final do Plano Estratégico   |  |
| 12 | nov 95 | Decreto nº 14.332  | Cria o PROAP RIO, aprova o seu Regulamento Operacional e dá outras providências, com anexos.   |

Uma melhor ilustração da complexidade do processo de articulação, nada linear, entre as diferentes etapas de articulação do Programa poderia ser realizada sob a forma de um “fluxograma”, que, no entanto, não cabe apresentar aqui (vide, neste sentido, Randolph, 1996[a]).

Com relação ao terceiro patamar da estrutura acima apresentada, torna-se necessário identificar as restrições, normas e regras introduzidas no momento da execução do Programa.

São elementos importantes, na medida em que representam um filtro nada “neutro” ou apenas “técnico” posicionado na passagem do nível político-institucional para o institucional-operacional ou administrativo, como já tivemos oportunidade de destacar.

Enfim, sabemos que existem redes de relacionamentos não formais, de informações e influências ao lado dos caminhos oficiais que podem ser, politicamente, tão ou mais importantes do que os encaminhamentos e regulamentos oficiais (vide Knoke, 1990). Porém, não acreditamos que estes relacionamentos sejam reflexo de posturas individuais ou arbitrárias, ao sabor das circunstâncias e gostos pessoais dos agentes que ocupam lugares no sistema (órgãos) –pelo menos em sistemas políticos minimamente consolidados. Nestes sistemas, essas redes são expressão de uma necessidade estrutural da própria reprodução do sistema de dominação política. Em análises empíricas realizadas nos EUA e noutros países industrializados mostrou-se a possibilidade de relacionar essas redes a um número reduzido de pessoas das classes altas daquelas sociedades.

No nosso caso, lidamos, é óbvio, com todas as particularidades e instabilidades de sociedades como a brasileira. Portanto, poderá haver uma relativamente grande dose de voluntarismo individual nestas redes, cuja eficácia parece-nos bastante duvidosa. Apenas em situações de crise e precariedade extrema dos canais formais, estas articulações podem gerar resultados mais visíveis, que são também, em parte, imprevisíveis.

Como já mencionado acima, apropriamo-nos, no decorrer da investigação, de informações de diferentes fontes. Objetivos, pressupostos, propósitos, resultados esperados encontram-se descritos nos principais documentos definidores do Programa. Com relação, especificamente, a indicações metodológicas –determinações contratuais, procedimentos, etc.– utilizamos como fontes: o Marco Lógico; o documento do BID (BR-0183) que representa a Proposta para Empréstimo; o Decreto que cria o PROAP e as diferentes regras operacionais que orientaram a execução do Programa nas suas diferentes fases.

Os “objetivos” do Programa Favela Bairro podem ser pensados de diferentes maneiras, em diferentes patamares. A partir de diferentes fontes de informação poderiam ser construídas visões diferentes do Programa. Nesta direção, talvez a diferença mais dramática possa ser encontrada entre o discurso público dos governantes e o tratamento do Programa ao nível das instituições administrativas e de gerenciamento.

Porém, o que interessa, neste momento, não é mostrar uma possível apropriação ideológica do Programa por parte da cúpula do Governo, o que não seria surpreendente e nem deixaria de ter sua “legitimidade” partidária em momentos de confronto político, manifestos em períodos eleitorais. Concretamente, o que importa é compreender os meandros do Programa através de sua apresentação mais ou menos distintas nos documentos oficiais, a que atribuímos uma representatividade que vai além de expressões meramente conjunturais.

Existem, no PROAP, critérios para selecionar aquelas favelas que podem se tornar objeto das intervenções do Programa (vide a breve apresentação realizada acima). Esta seleção –iniciada com o conjunto de 15 favelas da primeira fase– determina a pré-elegibilidade de uma área. Os critérios compõem dois grandes grupos e expressam duas correspondentes preocupações do poder público, gestor do Programa.

Delimita, num universo heterogêneo de situações apresentadas pelas favelas do Rio de Janeiro, a magnitude da problemática e das carências que o Programa está disposto a enfrentar: assim, devem ser reconhecidos tanto o déficit de infraestrutura quando a carência sócio-econômica; mas, devido ao tamanho da favela, estes precisam manter-se em limites que não sobrecarreguem a capacidade de implantação e acompanhamento dos diferentes projetos.

Na mesma direção, e de forma complementar ao tamanho não exagerado dos problemas, utiliza-se, ainda, como critério de seleção: o grau de facilidade de

urbanização, avaliada em termos de existência de infra-estrutura prévia e do custo e complexidade em complementá-la; a existência de programas complementares, já planejados e implementados na favela ou em suas redondezas. Com esta exigência, o Programa poderia aproveitar contatos e articulações estabelecidos anteriormente, facilitando a penetração dos técnicos na favela e também, tendencialmente, a aceitação das intervenções.

É patente que todos estes critérios vão na mesma direção, ou seja, a do controle do grau de dificuldade que o Programa possa enfrentar nas favelas e, com isso, do aumento das chances de uma intervenção bem sucedida.

Esta limitação demonstra, claramente, que o Programa Favela Bairro não pode ser visto como uma proposta genérica de intervenção em favelas. Ao contrário, precisa ser compreendido como um Programa dirigido a favelas de médio porte, cujos problemas não ultrapassavam um certo (um tanto quanto vago) patamar.

### **O “Marco Lógico”**

Neste contexto, o ponto de partida para a análise de pressupostos e objetivos do Programa é constituído pelo Marco Lógico, nas suas duas formas de apresentação<sup>13</sup>. Sua própria forma de elaboração articula-se, inclusive, quase organicamente, com nossa visão das diferentes patamares envolvidos no Programa Favela Bairro: atribui ao Programa, ao nível das estratégias políticas, um objetivo geral e, ao mesmo tempo, aponta alguns pressupostos que deverão ser satisfeitos para o seu pleno êxito; desdobra a meta geral em uma série de objetivos que deverão ser realizados nos níveis político-institucionais e operacionais e aponta, novamente, para influências fora do controle do Programa que poderão afetar seu sucesso.

Em vez da apresentação do Marco Lógico, discutiremos pressupostos (*constraints*) e objetivos do Programa em dois passos separados.

Os pressupostos mostram simultaneamente: as próprias limitações do Programa Favela Bairro, ao ser reconhecida a sua dependência do êxito de medidas suplementares e o possível envolvimento de diferentes esferas políticas (públicas) na redução do risco do Programa não alcançar os objetivos esperados. No próximo quadro, sintetizamos as influências apontadas pelo Marco Lógico, conforme os patamares nos quais se localizam.

**Quadro 4**  
**Condicionantes do Programa Favela Bairro**

|  |  |   |   |
|--|--|---|---|
|  | Condicionamento estrutural e influência de longo prazo                         | Condições de médio prazo que podem afetar o desenrolar do Programa Favela Bairro  | Condições de operacionalidade da execução (imediatas, à curto prazo)  |
| Gov. Federal Nacional                        | sustentação do crescimento econômico;  | Implantação de medidas para inibir ou eliminar o impacto do tráfico de drogas;  |   |
| Gov. Estadual e relação com o Gov. Municipal |  | Medidas contra o tráfico de drogas nas favelas;<br>Compatibilidade política entre governos e legislativos municipal e estadual;<br>Convênio com CEDAE | Cooperação entre os governos na coordenação de projetos, propriedade fundiária e outros assuntos  |
| Gov. Municipal                               | Controles urbanos e ambientais para assegurar densidade populacional adequada; | Melhorias das condições de trabalho dos servidores públicos   | Estabilidade financeira e fluxo regular de recursos financeiros no projeto.<br>Padrões e instrumentos efetivos para o planejamento urbano e controle;<br>Legislação complementar em relação aos artigos 156 e 182 do Plano Diretor; aprovação de uma nova lei de zoneamento |
|  | Condicionamento estrutural e influência de longo prazo                         | Condições de médio prazo que podem afetar o desenrolar do Programa Favela Bairro  | Condições de operacionalidade da execução (imediatas, à curto prazo)  |
| Comunitário Local                            | Participação da população para a supervisão (assessment) das melhorias         |   | Alto grau de envolvimento da comunidade na definição e execução do programa e da manutenção de equipamentos   |

Não há como não admitir, o que é quase senso comum, mas aqui explicitado pelo próprio BID, que o pleno sucesso do Programa Favela Bairro foge, em parte, da responsabilidade da esfera municipal e/ou do escopo do próprio programa, alojando-se ou na esfera do Governo Federal ou de outros mecanismos que

interferem globalmente no desenvolvimento econômico e no combate às drogas. Também, mesmo ao nível municipal, seriam recomendáveis a melhoria da situação do funcionalismo, a garantia da estabilidade nos investimentos para assegurar uma competente gestão e alguns “ajustes” legais. Da mesma forma, seria desejável, finalmente, o envolvimento tanto imediato como à longo prazo da população local.

Além da atribuição de responsabilidades a cada um destes níveis de governo/sociedade, existe uma série de interrelações que podem –ou não– contribuir para o êxito do PROAP. São elas: em relação ao contínuo crescimento econômico e ao combate ao narcotráfico, seria necessária uma ampla orquestração de todos os níveis de governo; há, particularmente, interfaces críticas entre governos estadual e municipal; o envolvimento da “comunidade” exige uma certa “mobilização” de fora; porém, tem limites, na medida em que a “mobilização” não está à disposição incondicional da intervenção governamental. Ao contrário, passa por outros mecanismos de articulação, como demonstra a velha questão dos movimentos sociais: identidade vs. reivindicação por recursos.

Não queremos, por ora, investigar esses condicionantes do Programa Favela Bairro. Sabe-se que, ao nível municipal, estão sendo tomadas providências que podem ser vistas como complementares ao Programa. Citamos nesta direção apenas o exemplo de possível presença permanente do poder público –através de um “posto avançado” ou uma mini sub-prefeitura– como medida que pode permitir os controles urbanos e ambientais de que depende o sucesso do Programa à longo prazo.

Interessante, talvez, seja notar as duas formas de responsabilidade atribuídas ao envolvimento local da representação dos moradores (associações): sua participação é considerada essencial tanto no momento da própria execução do Programa como à longo prazo, para assegurar a manutenção das condições alcançadas.

No âmbito dos objetivos propriamente ditos, realizamos uma certa simplificação da apresentação do Marco Lógico para melhor compreender sua “lógica”. Quando diferencia objetivo geral, propósitos e resultados, este instrumento nada mais faz do que estabelecer uma hierarquia entre níveis de especificação dos objetivos.

Primeiro, ao nível político-programático, do objetivo geral, está anunciada uma situação –“melhoria das condições de vida da população de baixa renda”– a ser alcançada pelo Programa em termos mais estruturais e, a nosso ver, a longo prazo. Não se espera verificar esta situação em todos os projetos, mas, na totalidade do Programa. Também esta situação não é estabelecida para imediatamente após a finalização da execução do Programa e das intervenções em todos os projetos, mas, à longo prazo. Por fim, não necessariamente beneficia a população atualmente residente (!) nas favelas, mas, aquela de baixa renda que estará morando nestes bairros futuramente.

Neste nível, encontramos as seguintes determinações para o Programa: Como estratégia política geral, temos a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda e o incremento da disponibilidade de serviços urbanos e sociais para favelas e loteamentos irregulares. Espera-se como resultados do projeto: transformações espaciais/ambientais; redução das doenças (*diseases*) originadas pelas más condições sanitárias; redução do número de casos de diarreia em crianças.

Como mecanismo de verificação do alcance desta meta geral, propõe-se medir: grau de aprovação do programa pela população (pelo menos 60%); incremento de indicadores educacionais (em 40%); incremento de indicadores sócio-econômicos: 20% em relação à renda média familiar; com 30% das mulheres economicamente ativas.

Segundo, ao nível dos propósitos e dos resultados, encontramos a formulação de objetivos concebidos de tal maneira que possam ser vistos como sucessivos desdobramentos do objetivo geral: ao determinar as áreas de intervenção e sua forma e ao apresentar operacionalmente a situação que se pretende atingir (resultados). Não se trata aqui de um processo de mera dedução lógica –onde o nível superior determina o inferior. Acontecem certas escolhas entre os patamares que serão objeto de nossa reflexão mais adiante. De qualquer forma, apropriamos dos níveis como expressão de diferentes graus de operacionalidade dos objetivos (político-institucionais), conforme o quadro apresentado a seguir.

Quadro 5

**Estruturação lógica do Programa Favela Bairro**

| Propósito   | Variáveis (Operacionalização)   | Indicadores <sup>14</sup> (Quantificação)   |
|---|---|---|
| <b>Infra-estrutura Urbana</b>   |   |   |
| melhoria e incremento da abrangência da cobertura de saneamento básico e outras infra-estruturas essenciais | - água, esgoto  | 100%  |
| facilitar o acesso para e dentro do assentamento  | - acesso;<br>- pavimentação;<br>- iluminação pública<br>- riscos geológicos<br>- área de lazer e esportes   | 70%<br>90%<br>100/60% (dependendo)<br>riscos eliminados 100%<br>pelo menos uma área/fav.;<br>70% da pop. praticando regularmente esportes |
| <b>Serviços Urbanos</b>   |   |   |
| vide melhoria serviços urbanos  | - coleta de lixo  | 100%  |
| <b>Serviços Sociais</b>   |   |   |
| melhoria da cobertura de serviços de cuidados para Crianças   | - creche p/ crianças<br>- infecção de crianças<br>- nutrição, desenvolvimento motor e emocional de crianças | 100% com pelo menos uma<br>100%   |

**Quadro 5 (continuação)**

| <b>Propósito</b>   | <b>Variáveis (Operacionalização)</b>                      | <b>Indicadores <sup>14</sup> (Quantificação)</b>                                  |
|--|---|---|
| incremento da consciência sanitária e ambiental através de adequada educação da comunidade |   | 100% de atendimento   |
| <b>Aspectos Legais e Fiscais</b>   |   |   |
| regularização da propriedade fundiária   | - propriedade (escritura)<br>- impostos sobre propriedade | 50% incremento<br>50% incremento na coleta de impostos sobre a propriedade (IPTU) |

Enfim, em terceiro, ao nível das regras operacionais da gestão e execução do Programa, foram elaboradas regras e normas operacionais –com o avanço do próprio Programa e que não fazem parte explicitamente do Marco Lógico– nas esferas mais executivas do governo, que condicionam a diagnose e o desenho das medidas concretizadas nos projetos.

O seguinte quadro sintetiza essas orientações, apresentadas como reafirmação –ou reinterpretção– dos objetivos do Programa, de seus benefícios e de diretrizes setoriais que devem ser seguidas por aqueles que se candidatam nas licitações da Prefeitura. Estas orientações constam do documento básico da gerência do Programa, com o título “Especificação para Elaboração de Projetos”.

**Quadro 6**

***Diretrizes para elaboração de projetos de Favela Bairro***

| <b>Objetivos</b>  | <b>Benefícios</b>   | <b>Diretrizes</b>  |
|---|---|--|
| completar ou construir a estrutura urbana principal, através da implantação do saneamento básico e do sistema viário, permitindo a livre circulação de veículos e pedestres, de modo a dar acesso a todas as moradias e viabilizar a prestação de serviços públicos, particularmente de saúde, segurança e limpeza urbana | - o fortalecimento da convivência e da organização comunitária<br>- o fortalecimento do sentimento de cidadania<br>- a melhoria das condições ambientais das favelas e da Cidade<br>- a redução das enchentes na malha urbana | realocação do menor número possível de moradias, privilegiando as de baixo padrão construtivo, devendo-se prever, quando ela for necessária, a construção de habitações, que deverão ter 36 m <sup>2</sup>   |
| introduzir valores urbanísticos da cidade formal, como ruas, praças, infra-estrutura e serviços públicos, possibilitando a leitura da favela como bairro da cidade  | - a diminuição dos acidentes por desmoronamento de encostas<br>- a melhoria das condições de saúde da população   | implantação de rede de adução e distribuição de água; implantação de rede de esgoto, em sistema separador absoluto, com indicação do destino final; no caso de inexistência de rede da CEDAE, deverá ser proposta solução alternativa para tratamento dos efluentes; |
| consolidar a inserção das favelas no processo de planejamento da cidade, incluindo-as na legislação,  | - o atendimento à criança em idade pré-escolar  | implantação de sistema de drenagem que priorize o sistema aberto nas áreas de encostas e   |

Quadro 6 (continuação)

| Objetivos  | Benefícios | Diretrizes  |
|--|------------|---|
| <p>nos planos e programas, mapas e cadastros relativos ao controle do uso e ocupação do solo, e na programação de atividades de manutenção dos serviços e conservação dos equipamentos públicos nelas instalados</p> |            | <p>canalizado nas vias, e que todos os sistemas encaminhem as águas até um destino final adequado</p>   |
| <p>implementar <i>ações de caráter social</i>, implantando creches, programas de geração de renda e capacitação profissional e atividades relacionadas ao esporte, à cultura e ao lazer, entre outras</p>            |            | <p>manutenção dos valores espaciais próprios da comunidade, preservando e, se possível, colocando em destaque os elementos construtivos e urbanísticos vinculados à história das favelas;</p> <p>aproveitamento, preferencialmente, dos vazios internos para as realocações inevitáveis e para a construção de equipamentos públicos;</p> |
| <p>promover a regularização fundiária ou prestar a assistência técnica necessária à obtenção, por parte dos moradores, da documentação que lhes garanta a permanência no local”;</p>                                 |            | <p>organização de um sistema viário hierarquizado, que otimize a integração com os logradouros existentes, evitando “<i>couls-de-sac</i>”, dando continuidade, na medida do possível, às ruas já reconhecidas e possibilitando um sistema de nomenclatura de ruas e numeração de casas;</p>   |
|  |            | <p>definição de vias de circulação de veículos que atendam à maior área possível da favela, levando em conta, dentre outros, o objetivo de otimizar a coleta de lixo domiciliar;</p>  |
|  |            | <p>introdução de elementos físicos e a proteção de pequenos taludes que configurem e delimitem o espaço das vias, escadas e rampas, através de pavimentação ou outro tratamento adequado;</p>   |
|  |            | <p>alargamento dos becos, quando não implique a remoção de um número significativo de moradias, possibilitando a circulação de veículos de pequeno porte e o acesso mais fácil a cada moradia</p>   |

Quadro 6 (continuação)

| Objetivos | Benefícios | Diretrizes  |
|-----------|------------|---|
|           |            | sistematização e otimização de medidas que permitam a coleta de lixo e a implantação da infraestrutura planejada                  |
|           |            | minimização dos fatores de risco existentes na área   |
|           |            | introdução de elementos espaciais reconhecidamente urbanos, como áreas de lazer, praças e equipamentos públicos                   |
|           |            | estudo de alternativas de pavimentação que leve em consideração critérios técnicos, soluções de menor custo e de fácil manutenção |

### **Coerência e conflitos: Plano Diretor, Plano Estratégico e Caderno de Encargos**

À primeira vista, não se percebe maiores inconsistências e nenhuma discrepância significativa entre os diferentes patamares e níveis de formulação dos objetivos do Programa. Precisamos, portanto, abandonar os termos de uma análise “intrínseca” (do seu próprio discurso) e confrontá-lo com as influências externas que foram importantes para a sua concepção. Noutras palavras, inseri-lo nos dois grandes marcos do planejamento urbano no Rio de Janeiro das décadas de 80 e 90: o Plano Diretor e o Plano Estratégico.

A recuperação deste percurso histórico mais amplo (e em boa parte implícito) do Programa tanto mostrará a complexidade da articulação dos elementos deste processo quanto apontará para seu caráter dinâmico e conflituoso, confirmando nossos pressupostos acerca da natureza da elaboração de políticas urbanas.

A possibilidade de registrar empiricamente, motivos, objetivos, intenções ou mesmo influências genéricas que orientaram a implementação do Programa e que poderiam estar além das divergências entre discursos e ações em cada um dos patamares acima referidos, depende mais da própria conjuntura política do que da nossa habilidade analítica<sup>15</sup>. Acreditamos que a formulação do Marco Lógico expressa essa possibilidade. Pois, apesar de seu nome, representa antes de tudo um “marco histórico” na negociação do Programa com o seu grande interlocutor externo. O BID, ao negociar um “pacto” (acordo) com a Prefeitura, submete o Programa, que inicialmente surge em certos setores do governo municipal, aos seus objetivos e à sua própria lógica, que exige uma certa coerência e maior “coesão” entre os órgãos envolvidos do governo municipal.

O Marco Lógico expressa, sinteticamente, este momento de “pactuação”, que será desdobrado, posteriormente, numa extensa descrição do projeto submetida ao BID (vide o acima referido Contrato de Financiamento) e explicitado no decreto do Prefeito que cria as bases legais para o Programa de Assentamentos Populares (PROAP), de que o Favela Bairro faz parte, como já dito acima.

Parece possível, portanto, utilizar, como primeira aproximação à identificação do “conjunto” de objetivos, meios, medidas, normas, regras do Programa Favela Bairro, um confronto entre as disposições do Marco Lógico e seus principais contextos tanto estratégicos (arena político-governamental) como operacionais (arena administrativa-operacional) –isto é, com o Plano Diretor e o Plano Estratégico, por um lado, e o Caderno de Encargos da SMH, por outro, conforme apresentado no quadro seguinte:

Quadro 7

**Orientações do Programa Favela Bairro em diferentes níveis (patamares)**

| Documentos             | Plano Diretor Decenal   | Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro   | Política Habitacional, Marco Lógico, PROAP e Convênio BID   | Iniciativas da Prefeitura e Caderno de Encargos  |
|------------------------|---|---|---|--|
| Níveis                 |   |   |   |  |
| política pública       | <p><i>Dos Programas (Seção IV):</i> são prioritários, entre outros: <i>programa de urbanização e regularização fundiária de favelas;</i> <i>Subseção I (Art.146 - 155): critérios de priorização ( Art. 151):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- participação da comunidade;</li> <li>- viabilidade técnica;</li> <li>- existência de áreas de risco;</li> <li>proximidade de unidade de conservação ambiental</li> </ul> | <p><b>Rio integrado (Estratégia):</b></p> <p>O processo de integração crescente será alcançado através da melhor vertebração da cidade, do equilíbrio territorial e de novas centralidades que facilitem a difusão da quantidade urbana por toda a cidade, a normalização da habitação, o fortalecimento do Centro e a melhor mobilidade dos cidadãos.</p>  | <p><b>FAVELA BAIRROPOPULAR</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- complementar ou construir a estrutura urbana principal (saneamento e democratização do acesso);</li> <li>- <b>oferecer condições ambientais de leitura da favela como bairro</b></li> </ul> <p>PROAP-RIO: idêntico (vide FAVELA BAIRROPOPULAR)</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- criar possibilidades da <b>leitura da favela como bairro da cidade</b> ;</li> </ul> |
| PROJETO POLÍTICO METAS | <p><b>Diretrizes (Art 152, caput):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- integração da favela ao bairro e ao aglomerado de favelas onde está situada;</li> <li>- preservação da tipicidade da ocupação local;</li> <li>- complementariedade entre implantação gradual da infra-estrutura e regularização urbanística</li> </ul>  | <p><b>Normalização urbanística (Objetivos):</b></p> <p>Criar condições para normalizar a situação urbanística, favorecendo a integração e a reconversão de favelas; proporcionar acesso à moradia popular</p> <p><b>Normalizar a situação urbanística (Ações):</b></p> <p><b>incorporar as favelas ao tecido urbanizado</b> oferecendo condições ambientais de <b>identificação da favela como bairro</b></p> | <p><b>CONTRATO COM O BID (Anexo A):</b></p> <p><b>transformar favelas em bairros</b> (através da realização de obras de infra-estrutura básica e implantação de serviços públicos)</p> <p><i>Crerios de Pré-Elegibilidade (PROAP):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- tamanho das favelas;</li> <li>- déficit de infra-estrutura</li> <li>- viabilidade do investimento;</li> <li>- posição estratégica (inclusive em relação a outros investimentos públicos)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- fortalecer o sentimento de cidadania</li> </ul>                                     |

Quadro 7 (continuação)

| Documentos             | Plano Diretor Decenal  | Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro | Política Habitacional, Marco Lógico, PROAP e Convênio BID   | Iniciativas da Prefeitura e Caderno de Encargos  |
|------------------------|--|---|---|--|
| Níveis                 |  |   |   |  |
| político institucional | <ul style="list-style-type: none"> <li>- integrarão o processo de planejamento da cidade, incluindo-as na legislação, nos planos e programas, mapas e cadastros relativos ao controle do uso e ocupação do solo, e na programação de atividades de manutenção dos serviços e conservação dos equipamentos públicos nelas instalados (Art. 149);</li> </ul>   |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- melhoria da qualidade de vida ambiental e social através de mudanças espaciais, novos serviços sociais e redução de doenças de veiculação hídrica;</li> <li>- aumento da utilização de serviços urbanos e sociais: abastecimento da água, esgoto, lixo, riscos ambientais, circulação de veículos e pedestres, cuidado com crianças, saúde</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- para isto: introduzir valores urbanísticos da cidade formal, como ruas, praças, infra-estrutura e serviços públicos</li> <li>- o fortalecimento da convivência e da organização comunitária</li> <li>- consolidar a <i>inserção das favelas no processo de planejamento da cidade</i>, incluindo-as na legislação, nos planos e programas, mapas e cadastros relativos ao controle do uso e ocupação do solo, e na programação de atividades de manutenção dos serviços e conservação dos equipamentos públicos nelas instalados</li> </ul> |
| FINS PROPÓSITOS        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- propósitos da <i>regularização urbanística</i></li> </ul>   |   | <p><b>Propósitos Complementares:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) TITULARIZAÇÃO</li> <li>(ii) GERAÇÃO DE RENDA (vide para estes objetivos, o PROAP e Contrato com o BID: (i) iniciativas preliminares; (ii) seminários SMDS)</li> </ul>   |  |
| Administrativa         | <p>urbanização executada na base de um <i>projeto urbanístico</i> e contemplará a <b>implantação prioritária:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- abastecimento de água;</li> <li>- esgotamento sanitário;</li> <li>- remoção de resíduos sólidos;</li> <li>- eliminação de fatores de risco;</li> </ul>  |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- água potável;</li> <li>- esgotamento sanitário;</li> <li>- coleta de lixo;</li> <li>- contenção de encostas;</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- a redução das enchentes na malha urbana</li> <li>- a diminuição dos acidentes por desmoronamento de encostas</li> </ul>   |
| COMPONENTES            | <p><b>complementar</b> à urbanização</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- tratamento de vias;</li> <li>- drenagem pluvial;</li> <li>- iluminação pública;</li> <li>- implantação de projetos de alinhamento e reflorestamento onde couber</li> </ul> <p>equipamentos urbanos complementares:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- saúde;</li> <li>- educação;</li> <li>- lazer;</li> <li>- outros (conforme escala urbana e a sua localização)</li> </ul> <p>solução para eliminar fatores de risco para os moradores; regularização fundiária (Art. 153-55)</p> |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- pavimentação veículos;</li> <li>- pavimentação pedestres</li> <li>- drenagem pluvial;</li> <li>- reflorestamento;</li> <li>- iluminação pública</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- sistema adequado de cuidado infantil;</li> <li>- educação sanitária e ambiental;</li> <li>- quadras esportivas e áreas de lazer;</li> </ul> <p>realizar iniciativas preliminares de titularização (vide acima)</p> | <p>implementar <i>ações de caráter social</i>, –o atendimento à criança em idade pré-escolar; implantando creches, programas de geração de renda e capacitação profissional e atividades relacionadas ao esporte, à cultura e ao lazer, entre outras– a melhoria das condições de saúde da população promover a <i>regularização fundiária</i> ou prestar a assistência técnica necessária à obtenção, por parte dos moradores, da documentação que lhes garanta a permanência no local;</p>   |

Esse confronto entre diferentes momentos e patamares (em parte, arenas), agentes e articulações mostra a heterogeneidade e os conflitos que estiveram presentes na formulação do Programa.

Nota-se, por um lado, como o Plano Diretor deixou suas marcas no Programa e, por outro, como o Plano Estratégico articula o Programa em relação ao seu objetivo central como marco de referência globalizador de todas as estratégias e que visa traduzir o “acordo de todas as instituições-membro no sentido de avançar numa mesma direção”. Há sete estratégias imaginadas como temas-chave da cidade, por sua vez decompostas em objetivos e ações. Uma dessas estratégias é a do “Rio integrado”, que tem, como um de seus objetivos, a “normalização urbanística”. E é aqui que o Programa Favela Bairro tem o seu lugar (ver, para maior detalhamento, Randolph, 2001).

Ou seja, o Programa aparece como último elo de uma cadeia que procura transformar o Rio de Janeiro numa cidade internacionalmente competitiva. Temos, portanto, a impressão de que existem acordos que vão muito além do patamar político-parlamentar; acordos que constituem o projeto de uma determinada articulação de forças sociais que foge do âmbito da nossa análise.

Cabe, entretanto, no item conclusivo, explorar mais um pouco essa relação entre Programa Favela Bairro e Plano Estratégico e vinculá-la à discussão sobre as diferentes arenas que introduzimos anteriormente.

## **Conclusões**

A investigação das “relações” entre PECCRJ e Programa Favela Bairro mostra uma constelação de acordos entre forças sociais que incorporam o Programa como parte de suas estratégias de legitimação perante classes e segmentos sociais excluídos destes acordos. Daí, pelo menos ao nível do discurso político público, a necessidade de insistir, anacronicamente, na promessa da “integração” das favelas aos bairros.

Interessa, para o nosso tema, a elaboração do Plano Estratégico, que revelará a matriz de poder social que o sustenta.

A retomada de um projeto “desenvolvimentista” –de fortalecimento da competitividade da cidade como resposta aos desafios da globalização, como se diz atualmente– nos faz suspeitar de que o “novo modelo estratégico” possa ser mais antigo do que gostariam aqueles que o (re) inventaram. Apesar de uma nova estratégia de marketing e de todo um discurso democrático e social<sup>16</sup> (parte do marketing), apresenta uma série de elementos bastante conhecidos, quando se recordam as experiências dos “grandes” planos da época de euforia planejadora.

A história da formulação do Plano Estratégico para a Cidade do Rio de Janeiro demonstra tais características: origina-se de um acordo, para sua elaboração, do governo da cidade do Rio de Janeiro com a Associação Comercial (ACRJ) e a Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN), assinado em

novembro de 1993. Estas duas entidades de classe e a Prefeitura constituíram os assim chamados Promotores do Plano. O Consórcio Mantenedor do PECRJ, onde ACRJ e FIRJAN lideraram mais de 40 empresas, foi instalado em fevereiro de 1994, com a responsabilidade de levantar fundos para a realização de todas as atividades, especialmente para a contratação de uma firma de consultoria da Catalunha, de profissionais que assumiram o Comitê Executivo do PECRJ e de outros consultores particulares. Como órgão de mais alta representação e autoridade da cidade foi instalado, em outubro de 1994, o Conselho da Cidade.

Procurou-se comprovar a “concretude real” da “participação” mediante os seguintes dados: o Conselho da Cidade contava com 305 pessoas; 109 pessoas ajudaram na elaboração do assim chamado Diagnóstico da Cidade, 323 na análise de propostas para a cidade e 25 especialistas elaboraram estudos.

Observando os Promotores, a orientação política da Prefeitura e os segmentos sociais mobilizados para sua elaboração, o Plano “pode ser visto, sem questão, como uma sistematização da visão e do projeto da cidade de um expressivo setor da sua elite” (Vainer, 1996: 2). Pela sua aparência poderíamos até qualificá-lo como uma grande “farsa” (Vainer, 1996: 8).

Mas, na nossa opinião, esta análise fica presa apenas na primeira arena do discurso político. Demonstra-se o “espírito inovador” do Plano na articulação entre as diferentes forças sociais, na formação da matriz dominante (segunda arena), onde se encontram novidades no discurso de tradicionais e corporativistas associações empresariais, que permitem substantiva ampliação das forças sociais que apóiam o Plano –uma boa parte da sociedade civil organizada preocupada com as condições de segurança e qualidade de vida “cariocas”. É com estes agentes –na ausência dos partidos políticos e de outras forças sociais– que se articula uma nova matriz do poder social: a das elites.

O Plano torna-se, então, o principal instrumento de afirmação de uma nova matriz do poder social; da construção e/ou consolidação de uma hegemonia ideológica que passa por ampla retórica social e participativa. Participação, que, por sua vez, segue o caminho “estratégico” do Plano, com sua alta seletividade, que apenas admite como interlocutor legítimo aquele que negligencia a existência de conflitos e contradições, que dificilmente serão superados pelas medidas propostas<sup>17</sup>.

Politicamente, o Plano é um acordo estratégico entre segmentos da elite, limitado às condições gerais da “competitividade carioca”, que para legitimar sua dominância ao nível local precisa se projetar como um suposto amplo “consenso” da sociedade carioca o que é, aliás, por sua vez, uma velha estratégia ideológica.

Não obstante, a importância do Programa não se esgota aqui. Era crucial que o discurso fosse acompanhado por atuação e resultados imediatos. Pois, conforme Castells e Borja, existem três fatores relacionados ao próprio processo de implementação que, muitas vezes, não são levados suficientemente em consideração. Para nossos propósitos, é suficiente observar o primeiro fator,

apesar do segundo guardar relação com o Programa Favela Bairro, já que relacionado à questão da imagem que a cidade tem de si mesma:

“Em primeiro lugar, a definição de um Projeto de Futuro só será eficaz se mobilizar, desde o seu momento inicial, os atores públicos e privados e concretizar-se em ações e medidas que possam começar a implementar-se de imediato. Somente assim, verificar-se-á a viabilidade do plano, gerar-se-á confiança entre os agentes que o promovem e poder-se-á construir um consenso público que derive numa cultura cívica e num patriotismo de cidade. *Esta será a principal força de um plano estratégico*” (Castells e Borja, 1996, destaque nosso).

Temos aqui o caso, já anteriormente mencionado, em que a hierarquia entre as três arenas vai sendo substituída por um processo circular: procura-se obter a afirmação de uma matriz de poder social (segunda arena) através de ações bem sucedidas dos próprios aparatos do Estado (primeira arena); revelando, o Programa, uma verdadeira “vocação estratégica” de fornecer elementos-chaves para a própria matriz de poder social (vide Randolph, 1996[b]):

- os autores apontam a questão da temporalidade do plano como questão verdadeiramente estratégica para a consolidação de uma matriz; neste sentido, o Programa Favela Bairro, que já tinha passado por uma primeira fase de experimentação em 1994/95, ofereceu-se como medida com promessas de resultados rápidos;
- a área de atuação do Programa (favelas) é igualmente estratégica, na medida em que representa atuação junto a uma população excluída da formulação do Plano; fornece uma certa sustentação material ao conteúdo ideológico do objetivo central –“tornar o Rio de Janeiro... socialmente integrado...”– e permite sua apropriação na construção de um discurso até certo ponto hegemônico, como demonstrado durante a última campanha eleitoral;
- construiu-se, assim, uma confiança no mínimo questionável entre aqueles que promovem o Plano com aqueles que não foram consultados; chega-se à criação de um certo consenso e de uma nova “leitura” da cidade –a da favela como bairro; parte da cidade: uma identificação que os autores chamam de “patriotismo de cidade”;
- seu caráter quase que instantâneo (*learning by doing*) e “obreiro” –de propor intervenções com imediata visibilidade– contribuiu, certamente, para seu rápido reconhecimento;
- enfim, apesar da ausência quase completa, com exceção de poucos casos, da “participação das comunidades”, uma ampla mobilização que envolve setores profissionais até então pouco incorporados à solução concreta dos problemas de urbanização de favelas, renova o interesse da universidade e de camadas da intelectualidade (mesmo a crítica) como agentes de divulgação e legitimação do Programa, com suas conseqüentes contribuições “indiretas” para a matriz de poder social.

## **Bibliografia**

- Castells, M. e J. Borja, J 1996 “As cidades como atores políticos”, em *Novos Estudos Cebrap* N° 45, Julho, 152-166.
- Habermas, J. 1996 *Direito e democracia. Entre facticidade e validade* (Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro) 2 vols.
- Knoke, D. 1990 *Political networks. The structural perspective* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Offe, C. 1984[a] “Critérios de racionalidade e problemas funcionais da ação político-administrativa”, em Offe, C. *Problemas estruturais do Estado capitalista* (Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro) 216-233.
- Offe, C. 1984[b] “Dominação de classe e sistema político. Sobre a seletividade das instituições políticas”, em Offe C. *Problemas estruturais do Estado capitalista* (Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro) 140-177.
- Offe, Claus 1991 “Algumas contradições do Estado social moderno”, em Offe C. *Trabalho e sociedade. Perspectivas* (Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro) Vol. II.
- Prefeitura Municipal da Cidade do Rio de Janeiro 1996 *Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro-Rio sempre Rio* (Rio de Janeiro) Versão resumida, Jan.
- Randolph, R. (coord.) 1996[a] *Avaliação de políticas públicas: sugestões metodológicas a partir do caso do Programa Favela Bairro* (Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ) Dez.
- Randolph, R. 1996[b] “Acordos estratégicos ou alianças comunicativas: formas alternativas de gestão e planejamento urbano?”, trabalho apresentado no *XX Encontro Anual da ANPOCS* (Caxambu/MG) Outubro.
- Randolph, R. 1997 “Plano estratégico e urbanização de favelas no Rio de Janeiro: análise de aspectos estratégicos do Programa Favela Bairro”, trabalho a apresentado no *VII Colóquio sobre Poder Local* (Salvador/Bahia) Abril.
- Randolph, R. 1999 “O Planejamento comunicativo entre as perspectivas comunitarista e liberal: há uma ‘terceira via’ de integração social?”, em *Cadernos IPPUR* Ano XIII, N° 1, Jan.-Jul., 83-108.
- Randolph, R. 2001 “Determinações estratégicas e potencialidades de transformação do Programa Favela Bairro”, em *GeoGraphia-Revista da Geografia da UFF*. Rio de Janeiro. Ano 2, no prelo.
- Vainer, C. 1996 “Participation, poverty, and environment in the Strategic Plan for the city of Rio de Janeiro”, paper presented at the conference *The Future of the City: Urban Change, the Environment and Poverty* (Ithaca, N. Y.: Cornell University) June, 10-14.

## Notas

1 Enquanto tema genérico das diferentes formas racionais tanto de preparação como de implantação de medidas tomadas pelo poder público; para evitar desde já qualquer desentendimento precisa ficar claro que “racional” e “político” são termos relacionais e articulados que geralmente implicam algum nível de conflitualidade entre os interesses daqueles que fazem parte da relação.

2 A análise crítica tanto do Estado capitalista como das formas de sua intervenção (e do planejamento) desde sempre compreendeu uma existencial imbricação entre as esferas institucionais do Estado liberal entre os dois poderes em pauta: o legislativo e o executivo.

3 Vide a discussão em Randolph (1999).

4 Estamos aqui falando do Plano Diretor que foi elaborado conforme exigência constitucional, mas que não teve muita eficácia e repercussão política e nem social.

5 As negociações com o BID dão origem a alguns documentos que são básicos para a compreensão do Programa; particularmente, o esforço conjunto da Prefeitura com consultores do Banco de elaborar o “Marco Lógico” teve grande influência na consolidação do Programa.

6 Existem outros critérios de “pré-elegibilidade” que não serão explicitados aqui; vide Randolph (1997).

7 A unidade executora do PROAP-RIO e de todas as articulações inter-setoriais entre diferentes órgãos setoriais da própria Prefeitura é a Secretaria Municipal de Habitação; ela realizará a coordenação inter-institucional do Programa, com o apoio permanente do GEAP.

8 Vide a discussão mais explícita numa outra análise nossa sobre os objetivos do Programa; (Randolph, 1997).

9 O já mencionado Orçamento Participativo tem como principal característica, ao nosso ver, exatamente esta: a articulação do poder comunicativo (“ação social”) com o poder administrativo –intermediada, obviamente, por um determinado projeto político.

10 Não precisamos entrar aqui em considerações do cunho metodológico para afirmar que o “objeto real” que nos é dado no início de uma investigação compreende uma série de elementos que, na melhor das hipóteses, são supérfluas, não acrescentam nada substancialmente ao nosso conhecimento, ou, no pior, contribuem para reproduzir nossa falta de conhecimento e aumentar nossa ignorância dos verdadeiros processos.

11 As outras duas arenas acima mencionadas poderiam ser alcançadas por duas vias: por um lado, poderia ser relevante observar, dentro mesmo do âmbito das arenas e instituições políticas da sociedade política, articulações infra-institucionais cuja eficácia se deve a sua não-consolidação; enquanto

redes de poder (informal) podem ter alto potencial de facilitar ou dificultar a execução dos programas políticos; por outro lado, temos articulações pré-institucionais através da participação da sociedade civil numa forma mais imediata (representações políticas das comunidades; grupos de interesse etc.) como, também, de formas não públicas da execução do Programa (contratação de escritórios; de obras etc.).

12 Além de sua “autonomia relativa”, cada patamar tem sua capacidade de impor certas incoerências que não podem ser previstas teoricamente.

13 O “Marco Lógico” sofreu algumas reformulações entre uma versão proposta pelo BID (consultor) e a finalmente aceita pela Prefeitura.

14 Os valores que constam a seguir apareceram em um dos documentos do BID (ou de um consultor) e não foram incorporados à formulação final do contrato com o banco.

15 Que, entretanto, não devemos esquecer; mesmo a identificação de uma possibilidade histórica depende da nossa reconstrução conceitual-analítica.

16 A organização do Plano teve como princípio básico a vontade expressa de abrir um diálogo direto com os cidadãos e com as instituições que os representam. Essa comunicação direta é que vai permitir responder aos anseios da cidadania e colaborar para que esta realize esforços e assuma os compromissos para a execução do Plano. Não se trata de um plano de governo. Não são diretrizes impostas, ações descoordenadas ou isoladas, necessidades abstratas ou desejos impensáveis. São estratégias assumidas, programas de consenso, ações com objetivo, definindo necessidades expressas e consensuais, são projetos exequíveis” (Prefeitura Municipal da Cidade do Rio de Janeiro, 1996: 11-12).

17 Vide a troca de cartas entre o Secretário Geral do Plano e o diretor do IPPUR após o desligamento do Instituto do Conselho da Cidade.

---

## PARTE VI

**DEL ÁNGULO DE LA CRISIS  
DE LA CIUDAD INDUSTRIAL:  
SABERES, PRÁCTICAS Y DISCURSOS**

*DO ÂNGULO DA CRISE  
DA CIDADE INDUSTRIAL:  
SABERES, PRÁTICAS E DISCURSOS*

---

# Refletindo a transição da sociedade industrial para a sociedade da comunicação

Tamara Tania Cohen Egler\*

## Introdução

A transição da sociedade do trabalho para a sociedade da informação implica na adoção de uma orientação analítica que observe o processo de globalização, o advento de novas tecnologias da comunicação e informação, as transformações em processos de organização da economia, as mudanças nos processos espaciais e a nova (des)ordem das relações sociais, que desafia a integração social em contextos urbanos.

Na nova ordem das relações econômicas, o centro do processo de acumulação sofre um deslocamento dos processos de valorização do trabalho das atividades produtivas para o desenvolvimento da informação e da criatividade. É por essa razão que as atividades de produção foram deslocadas para a periferia do mundo capitalista e as atividades do pensar e do inventar se transformam no coração das atividades hegemônicas da sociedade da informação.

É essa a idéia central que orienta o desenvolvimento do presente estudo. De que forma a sociedade da informação transforma relações sociais nas diferentes escalas –internacional, nacional e local– e, assim, os processos espaciais que configuram a experiência urbana?

Podemos identificar dois fenômenos centrais em curso; um associado à invenção de novas formas espaciais, que a literatura tem denominado de espaço

---

\* Arquiteta, Mestre em Planejamento Urbano e Regional, Doutora em Ciência Humanas pela Universidade de São Paulo. Professora do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro e Pesquisadora CNPq. Editora do Prêmio Möbius na América Latina (multimídia).

digital, virtual, cibernético<sup>1</sup>, e outro associado à transformação das formas espaciais urbanas da sociedade industrial.

### **O tempo no espaço**

Para ler os processos espaciais na atualidade, é preciso decompor as formas espaciais que constituem os objetos tradicionais da pesquisa urbana e reconhecer os elementos que conduzem à inovação. Isso quer dizer que, para compreender os processos espaciais no presente, é preciso reconhecer as formas que foram constituídas no passado e buscar caminhos que orientem sua apropriação no futuro.

Estamos no centro da transição entre formas de produzir (e viver) e precisamos identificar as relações sociais que caracterizam a sociedade industrial e os efeitos dos processos de transformação em curso sobre as formas espaciais que tiveram origem nesta sociedade.

Consideramos que estamos diante de um processo de transição tão importante como a passagem da sociedade agrária para a sociedade industrial e urbana. A compreensão da transição pode nos possibilitar o entendimento do momento histórico e as condições para a ação dirigida à transformação social.

A sociedade industrial é necessariamente lida no âmbito de determinações da instância econômica que se afirmam sobre as instâncias político-jurídicas, ideológicas e culturais. Nesta sociedade a organização econômica conduz fortemente a formação do social. Os elementos decompostos pelo pensamento marxista orientam a compreensão das formas historicamente assumidas pelo espaço urbano. Na sociedade industrial, o espaço é espelho dos seus elementos constitutivos. A denominada escola francesa de estudos urbanos é testemunho dessa compreensão, quando observa com Castells, o processo de formação do espaço como reflexo e sustento da organização econômica. O livro *A Questão Urbana* (1976) realiza a tarefa de propor os conceitos necessários à análise da cidade da sociedade industrial. Nesta obra, o espaço urbano é, assim como o capital, decomposto em suas formas adequadas à produção, à circulação, à troca e ao consumo. Castells neste estudo revisita o livro I de *O Capital*, para reconhecer as formas singulares da produção e da reprodução, e assim apreender as manifestações do espaço urbano do capital.

Lojkin (1981) avança a análise de orientação marxista do espaço urbano, quando se propõe a reconhecer suas formas ampliadas, valorizando a reflexão do Estado e acrescentando novos interrogantes relativos às condições gerais da produção capitalista. Ao reler a obra de Marx, enuncia as formas plurais do espaço na sociedade industrial. Em completando a análise do espaço urbano, realizada por Castells e Lojkin, Topalov (1974) e Lipietz (1977) estudam o processo de configuração do ambiente construído e, através de uma análise por sua vez amparada na leitura do livro III de *O Capital*, compreendem o papel da propriedade fundiária na produção capitalista do marco edificado.

Nessa diretriz de construção do pensamento crítico, a compreensão do espaço urbano resulta de nítidas determinações do processo de produção capitalista e das condições gerais da acumulação. Interessa-nos compreender como a sociedade industrial estava ancorada em processos através dos quais as necessidades do processo econômico constituíam, de fato, uma estrutura espacial fixada em elementos expressivos da sociedade industrial.

Para avançar nessa análise podemos, primeiramente, refletir sobre a fábrica e a divisão técnica e social do trabalho: o urbano é o lugar ocorre a concentração de fábricas, sendo a fábrica o locus de concentração de trabalhadores. O conjunto diversificado de fábricas expressa e realiza a divisão territorial do trabalho, e o conjunto de trabalhadores nas fábricas expressa e configura a divisão social, que é simultaneamente técnica, do trabalho. Nestas duas escalas de observação conjunta são reconhecíveis as relações fundamentais de oposição entre proprietários e não-proprietários dos meios de produção.

Essa síntese pode parecer primária, mas é relevante para traçar os caminhos que clarificam o processo de transição, na medida em que mostra como o espaço urbano constitui uma adequação à forma concreta das relações de produção nas diferentes manifestações específicas da sociedade industrial.

Isso quer dizer que na história do capitalismo encontraremos, em primeiro lugar, o capital e o trabalho como elementos fundantes do processo societário, o que esclarece os caminhos da formação social, baseados nas relações de dominação do capital sobre o trabalho.

A sociedade industrial assume formas espaciais associadas à natureza dessas relações, já que o processo de acumulação se origina da exploração física do trabalho. A mais-valia decorre exatamente da apropriação de mais trabalho, configurado pelo dispêndio de força física do trabalhador. A divisão técnica do trabalho expressa a determinação de expropriação máxima do tempo do trabalhador. A busca da mais valia explica a especialização e a divisão ao infinito do trabalho. A lógica taylorista exprime a fragmentação do processo de produção e nos revela o modo de vida da classe operária no espaço urbano.

Mais do que à fragmentação nos atos de produção do objeto/mercadoria, o trabalhador da sociedade industrial está articulado a formas de realização do trabalho em que o elemento fundamental é o exercício de sua força corporal na fábrica que, por sua vez, se articula às muitas fábricas que compõem o conjunto do processo industrial nos espaços urbanos.

Podemos pensar, assim, que a força do trabalhador realiza a divisão social e técnica do trabalho, concretizando a divisão territorial do trabalho nos espaços da sociedade industrial.

Nessa sociedade, o que determina as formas espaciais são as relações ancoradas no trabalho industrial. Nesta direção, a leitura de *A nova intransparência*. O esgotamento das energias utópicas (1998) de Habermas

permite refletir a questão do fim desta sociedade, enunciando os primórdios de uma sociedade da comunicação<sup>3</sup>. Hoje, o esforço analítico precisa estar dirigido à compreensão das formas espaciais na transição da sociedade industrial para a sociedade da comunicação.

Para tanto, é preciso desvendar como, na sociedade industrial, o fazer estava associado a uma forma de organização da produção que subordinava o trabalhador. Nosso intuito é refletir como a fragmentação decorrente da divisão social e técnica do trabalho nesta sociedade reduzia as oportunidades de acesso à reflexão e à criação. Tratava-se, afinal, de controlar ao máximo o processo de produção e de vigiar, também ao máximo, o tempo da expropriação das energias vitais do trabalhador.

As possibilidades da interação social se originam dessa configuração do processo de produção: na fábrica, o trabalhador coletivo; na cidade, o favorecimento das condições gerais de produção. As trocas se originam da espacialidade contígua, origem dos processos de industrialização e de urbanização que conformam o espaço na sociedade industrial: para a divisão técnica e social da produção, manifestações correspondentes do espaço urbano. Os investimentos públicos buscam, de forma sistemática, o alcance da circulação necessária à realização da sociedade industrial.

### **Dimensões do espaço - o acontecer**

Será que é excesso de ambição propor a reflexão da transição quando a desordem ainda não admite a clara leitura de uma nova ordem societária?

O fato é que estamos diante da emergência de novas formas da integração social, ainda que excludentes, que determinam formas renovadas de realização das trocas e do intercâmbio, criando as condições para a emergência de relações espaciais específicas, que expressam a emergência tendencial da sociedade da comunicação.

A sociedade da comunicação –que também é da informação– inaugura formas do conceber, do pensar, do fazer, do projetar e do interagir. Estas formas se originam na sociedade industrial, que lhes deu origem, e a ela se sobrepõem. É por esta razão que a transição da sociedade do trabalho para a sociedade da comunicação deve ser observada no âmbito de um processo analítico que compreende, simultaneamente, as formas do passado e do presente, tensamente constitutivas de uma totalidade ainda em processo de configuração.

As relações espaço-temporais são historicamente determinadas. Os homens transformam o pensamento em processos, e estes, em última análise, resultam de ações. Na história da humanidade vamos encontrar formas espaciais particulares que demonstram a natureza dos vínculos entre relações sociais e relações espaço-temporais. A memória destes vínculos permanece condicionando o futuro.

Desta maneira, compreendemos que o pensamento é como uma árvore que precisa ser cultivada. Pensar é participar de uma ecologia cognitiva<sup>3</sup>, interagir no social, trocar ininterruptamente. Trata-se da infinita necessidade de compreender o mundo e de com ele interagir positivamente. Este é uma necessidade permanente dos homens, segundo nos ensina Hannah Arendt<sup>4</sup>, ao formular sua profunda reflexão sobre a compreensão e o pensamento.

O pensar antecipa o fazer e a ação. Para cada conjuntura, encontraremos diferentes formas de realização do fazer, do agir, que dependem de formas anteriores de vida e, também, dos novos instrumentos e linguagens que atualizam a reflexão das relações sociais. Por esta razão, a base técnica da vida social constitui um dos elementos que conduzem as possibilidades de realização do agir, já que a multiplicidade de manifestações de pensar orienta a interação social.

Na história do pensamento social, as categorias analíticas dirigidas à compreensão das relações sociedade/natureza e sociedade/sociedade foram lidas –principalmente pela escola marxista, que observa as diferentes instâncias do processo social– como economia, política e cultura. Na instauração da totalidade analítica, a economia determina, com intensidade, as formas de organização política e cultural, o que indica que o olhar do analista observa as formas da organização econômica e compreende como estas relações orquestram/comandam o social, ou seja, o conjunto da experiência social.

O desafio, para o analista do urbano, é compreender ainda como o processo de formação do espaço também determina e expressa o pensar, o fazer e a ação, inscritos em determinadas relações sociais e conservados nas formas espaciais.

O espaço significa a condensação de relações que estruturam sua aparência –a paisagem, o ambiente construído. Desta maneira, o espaço é produto de racionalidades que amparam a organização historicamente manifesta da produção de objetos, da criação de fluxos (bens, pessoas, idéias) e da constituição de um meio em que se condensam as condições da ação social (Santos, 1996). Por isso, o espaço é uma manifestação socialmente plena da experiência humana, podendo ser lido em diferentes e significativos períodos históricos, como propõe Milton Santos (1996), para quem a definição do período constitui um momento nuclear da análise científica do espaço.

A leitura histórica do espaço ajuda a reconhecer em cada temporalidade uma forma específica da condensação das relações sociais, configuradas por heterogêneos processos espaciais. O espaço, na sociedade industrial, é muito mais do que um especial sustentáculo da produção econômica, ele é a condensação de relações sociais fundamentais, que acontecem de modo distinto em cada formação social.

Na história das cidades podemos observar a existência de configurações particulares da interação social. As cidades são formas construídas em diferentes momentos históricos que alimentam a ecologia cognitiva do lugar, condicionadora

da interação e da apropriação social do espaço. Nas cidades manifesta-se uma verdadeira sobreposição de lugares, tempos, edifícios, objetos, práticas sociais e formas de vida, que se combinam num ininterrupto movimento de transformação.

No campo dos estudos urbanos também acontece de forma correlata uma permanente decantação de processos e conceitos e, sobretudo, temas. Como partícipes deste movimento de decantação, muitos autores valorizaram, durante um largo período, a reflexão de processos econômicos. Porém, na reconstrução da história de formação do campo pode ser reconhecido um outro posicionamento analítico que observa o ser e a interação social na vida cotidiana. É com Léfèbvre (1997) que se delinea o âmbito analítico capaz de favorecer a leitura da ação social no espaço. É com Certeau (1994), por outro lado, que acontece a percepção do evento no tempo, que realiza o ininterrupto movimento do acontecer social; lido, por Milton Santos (op cit), como uma dimensão essencialmente constitutiva do espaço.

São estes elementos que formam e conformam a vida urbana.

Se observarmos uma configuração espacial na atualidade, reconheceremos a sobreposição dos processos históricos associados a esses elementos: as formas de apropriação da materialidade e a interação social. Nas cidades co-existem objetos de diferentes momentos históricos, que formam o espaço urbano e seus modos de vida, e, na complexidade do processo espacial, a multiplicidade de eventos e seres que conformam a plenitude do espaço social. Na conformação historicamente determinada do espaço urbano é possível reconhecer, assim, a organização de diferentes contextos sociais, plasmados em sua edificação e reproduzidos na vida cotidiana.

Para cada período histórico existem formas espaciais dominantes. Por conseguinte, o espaço na modernidade corresponde a uma arquitetura que reflete e constrói o seu ideário. Esta arquitetura estimula a homogeneidade, a repetitividade, a objetividade, a racionalização de usos dos objetos urbanos. As formas espaciais da sociedade industrial moderna se sobrepõem a outras que as antecederam.

A transição da sociedade industrial para a sociedade da comunicação (e da informação) está associada a mais um grande movimento espaço-temporal e societário. Os princípios da sociedade da comunicação se inscrevem, cada vez com mais intensidade, nas formas anteriores. A transição para a sociedade da comunicação é um fenômeno histórico que não se manifesta, em plenitude, de um dia para o outro e nem se desdobra sobre um espaço virgem; mas, sim, sobre o espaço da sociedade moderna, urbano-industrial, que a antecede e que lhe oferece as condições necessárias à sua emergência. Não se trata, desta maneira, de propor o estudo da substituição de uma sociedade pela outra e, sim, de procurar compreender a instalação, no presente, dos pressupostos e dos elementos da sociedade do trabalho informacional.

Trata-se do esgotamento de formas de conceber e fazer da sociedade industrial. Na atual transição, possibilidades oferecidas por uma base técnica centralmente mecânica são articuladas a novas técnicas, multiplicadoras de possibilidades de ação. Assim, a sociedade do trabalho informacional infiltra-se nos espaços da sociedade industrial, realizando-se através de relações sociais expressivas do privilégio atribuído à comunicação. Na sociedade em gestação, o trabalho intelectual é o fundamento que viabiliza tanto a emergência de formas de interação quanto a acumulação. Existem sinais das formas espaciais da sociedade da comunicação que se sobrepõem às formas espaciais anteriores e nelas se inscrevem realizando a sua renovação ou decretando o seu mais rápido envelhecimento e destruição.

### **O espaço na sociedade da informação**

O deslocamento do centro da acumulação do trabalho fabril para as redes do trabalho informacional transforma as escalas dos processos sociais. Este movimento penetra os objetos e os fluxos configurados pela história das nações e, também, de empresas, instituições de ensino e pesquisa, formas de organização social e famílias, alterando a ordenamento espacial de relações sociais.

O fenômeno da globalização, que não é apenas das atividades econômicas, transforma a hierarquia dos lugares a partir do momento em que ocorrem intensas mudanças na divisão social e técnica do trabalho, baseadas nos fluxos informacionais. Estes fluxos permitem a instantaneidade da comunicação e conduzem à eliminação e/ou flexibilização de barreiras territoriais. Fundamentalmente, relativizam e transformam conteúdos das diferenças locais, permitindo decisões de investimento expressivas de racionalidades definidas para além das fronteiras territoriais politicamente estabelecidas.

A nova configuração das trocas e do intercâmbio é constituída por processos tecnológicos que aproximam o pensamento e fragmentam ainda mais o fazer, sendo assim criadas novas especializações (fragmentadoras) do espaço urbano. Constatamos, atualmente, o redesenho multiescalar das relações espaço-temporais, quando o centro de uma empresa se localiza em Nova York e seu braço produtivo na Coreia. A nova organização técnico-financeira da produção se instaura através de transformações na divisão social e territorial do trabalho. As consequências sociais desta configuração têm sido objeto, sem dúvida, de relevantes estudos, que denunciam o aumento das desigualdades sociais e a agudização da pobreza.

Porém, interessa-nos observar neste texto como a globalização altera formas espaciais. Nesta direção, Saskia Sassen (1998) compreende como a globalização apresenta uma forma local, realizada através das instalações de atividades de produção e de serviços em cidades articuladas pelos fluxos informacionais. O fato é que estão em curso transformações interurbanas que geram mudanças na

estrutura interna das cidades e que modificam a interação social intra-urbana. A autora revela, com exatidão, a natureza deste movimento (conjunto de processos) que, com origem na economia globalizada, concretiza-se em objetos e atividades na escala local.

Esse posicionamento analítico nos permite refletir simultaneamente sobre a formação da rede que reúne cidades com claras funções na globalização e os seus efeitos no ambiente construído e no cotidiano urbano. Esta rede é constituída pela articulação do pensar globalizado e do pensar globalizador. Apresenta uma forma espacial que podemos chamar de espaço multifacetado, possuindo, como base técnica privilegiada, a linguagem numérica.

Nesse novo espaço, há objetos aproximados e interconectados por fluxos informacionais que transformam a ação entre os homens e a escala das interações sociais. É por esta razão que na sociedade da comunicação o espaço tem, também, uma natureza informacional e é composto por objetos, por arquivos numéricos, inscritos na rede mundial, articulando instituições, empresas, comunidades e indivíduos. Este é um espaço virtual, composto por informática e criação imagética. Na Internet, acontece a sua principal forma de expressão. Milhões de pessoas e uma extraordinária gama de instituições se conectam todos os dias, acessando documentos e informações em acelerado crescimento, que alargam e transformam sentidos da interação social.

A rede se forma em torno do mundo sobreposta às cidades, criando um malha de natureza informacional que articula o pensar e modifica as formas de fazer e agir. Trata-se da emergência potencial de sujeitos sociais, como afirma Ana Clara Ribeiro<sup>5</sup>, que nascem de novas relações –mais individualizadas– com o espaço e, logo, menos coletivas; o que não impede amplas conexões intermitentes dirigidas por valores e/ou interesses.

### **A transição nas formas espaciais da cidade industrial: o porto na cidade do Rio de Janeiro**

Para decantar elementos analíticos da transição, observaremos a Cidade do Rio de Janeiro e, particularmente, a sua antiga zona portuária. A história desta área, como noutras grandes cidades, estimula a reflexão aqui proposta por ter sido, durante o advento da sociedade industrial, objeto de grande intervenção urbana que substituiu os primeiros trapiches por aterro. Tratava-se de possibilitar o desempenho das múltiplas atividades necessárias ao fluxo de mercadorias e ao seu armazenamento.

As novas tecnologias de comunicação e informação transformam os processos necessários ao armazenamento de mercadorias, ao mesmo tempo em que o fluxo de informações substitui, parcialmente, a necessidade dos espaços edificados; exigindo outros. A utilização de novas tecnologias de comunicação e informação

altera as condições espaciais necessárias à produção e desconstrói funções antes abrigadas em determinados elementos do ambiente construído.

Os novos processos subtraem a utilidade de segmentos do ambiente construído da sociedade industrial. Assim se apresenta, atualmente, a zona portuária da cidade, esvaziada de suas antigas funções. Este é um espaço edificado destituído de vida cotidiana, do trabalho e da sociabilidade que lhe davam vida.

Estamos face às ruínas da sociedade industrial<sup>6</sup>. Os antigos portos, localizados em áreas centrais, são objetos urbanos que nos permitem ver, com clareza, o movimento de alteração espacial antes referido, em suas formas edificadas e em suas formas sociais, como tão bem compreendido por Ridley Scott, em *Blade Runner*.

A zona portuária se apresenta como um lugar de abandono e de deterioração do patrimônio imobiliário, o que exemplifica a necessidade de desvendamento de novos usos para as formas espaciais da sociedade industrial, tendo em vista os custos sociais implicados em sua perda.

Trata-se da necessidade de que sejam formuladas propostas que compreendam as transformações em curso, permitindo a concepção de estratégias de ação que conduzam políticas públicas alternativas. Há que transformar as áreas em deterioração em espaços propícios à interação social efetivamente enriquecedora da vida urbana.

Assim, este texto valoriza a compreensão de como a comunicação redesenha a concretude dos processos espaciais e sociais, resultando em abandono de segmentos do ambiente construído.

As redefinições de relações sociais são claras nas passagens entre os períodos históricos mais significativos, quando são transformadas a produção e a apropriação dos ambientes edificados.

Na cidade do Rio de Janeiro, é importante reconhecer como a difusão da nova base técnica dilui a presença social nos lugares e destitui de relevância parte de sua paisagem. Restam edifícios, escombros do processo industrial que lhes deu origem. Este é apenas um exemplo dos processos espaciais e sociais em curso, apreendidos nas formas urbanas.

### **Comunicação, integração social e espaço público**

As transformações nos processos sociais são profundas. Alteram a esfera social e, assim, transformam a integração social. De fato, mudanças na base técnica da vida coletiva possibilitam e promovem a criação de um novo espaço público, correspondente a processos que, no presente, recriam a interação social. Esta apreensão analítica das mudanças sócio-culturais e políticas inspira-se em Habermas (1988). Este autor, no início da década de 1980, demonstra, conforme

referência anterior, os caminhos que esgotaram a utopia da sociedade industrial, procurando os elementos do futuro que hoje vivemos. O seu percurso analítico suscita a seguinte questão: dadas as novas tecnologias, como é transformada a integração social e a formação do espaço público?

Na modernidade, a ação do Estado encontra-se associada à noção de espaço público. Quando no último século adquire a forma de Estado do Bem-Estar Social, transforma-se em expressão institucional privilegiada das mediações políticas entre capital e classe trabalhadora. O Estado congrega, neste período, com extrema intensidade, sentidos da agregação social.

A questão é saber como se configura a integração social resultante dos embates que se realizam no espaço público. Para apreender os processos societários que constroem a integração social, é preciso compreender a história da sociedade industrial e, especialmente, a história da esfera política, o que inclui tanto as formas de organização do Estado como as de organização da sociedade civil, como proposto pela corrente marxista do pensamento social –através da articulação de economia, política e cultura.

Na sociedade industrial, o espaço público interfere e expressa –construindo as possibilidades e os limites da integração social– a instância econômica, em sua forma capitalista, e o coletivo de trabalhadores, através das diferentes representações da organização social. Por isso, o espaço público é reconhecido como a esfera em que é possível alcançar processos de transformação social a partir da ação do Estado e dos aparelhos político-partidários (Habermas, op cit).

Atualmente torna-se de grande relevância multiplicar os pontos de observação do tecido social para que seja possível perceber outros contextos sociais, configuradores de possíveis espaços públicos. Nos micro-domínios da vida cotidiana também surgem lugares de realização/materialização da totalidade social. A percepção da multiplicidade de espaços políticos tem sido proposta por Bobbio (1976), quando abre os caminhos da reflexão para a importância da democracia em todas as instâncias do social, inclusive naquelas que estão além dos partidos e sindicatos e que se configuram nas famílias, empresas, fábricas e escolas.

Essa percepção torna-se ainda mais claramente relevante quando Roland Barthes (1978), na sua *Aula*, torna legíveis as múltiplas formas assumidas pela dominação discursiva em espaços sociais, ao revelar relações de poder manifestas em situações que ultrapassam os lugares imediatos do trabalho. Porém, é com Habermas que descobrimos os diferentes domínios da vida cotidiana, do mundo da vida.

A integração social é um conceito<sup>7</sup> que ilumina as transformações hoje observadas no espaço urbano e que nos possibilita, ao mesmo tempo, a inteligibilidade da totalidade do processo social. A integração, como processo de formação da identidade e da vontade coletiva, é instauradora de espaços públicos e por eles construída. Quando apreendida nos micro-domínios da vida cotidiana,

permite reconhecer formas de comunicação que, por sua vez, podem permitir formas de organização “autolimitadas e auto-reguladas” de vida social. Isso porque a integração tem sua origem no exercício da vontade individual que conforma a vontade coletiva, quando a auto-organização amplia a capacidade coletiva de ação (Habermas, op cit).

As novas tecnologias viabilizam fluxos de comunicação que ampliam as possibilidades de formação de coletivos. Estes coletivos –dispersos e intermitentes– também conformam esferas públicas, reconhecíveis em micro domínios da vida cotidiana, autônomos, que se comunicam entre si. Trata-se de formas de interação possibilitadas por uma base técnica que viabiliza a invenção de novos espaços públicos. Esta comunicação redefine a formação dos laços que trançam o espaço social, já que podem expressar a vontade coletiva e multiplicar sentidos da ação. Esta percepção do espaço numérico é importante porque compõe a proposta deste texto de que seja buscada a compreensão da potencial integração contemporânea através da multiplicidade de possíveis espaços públicos.

Rompem-se as fronteiras da divisão clássica –Estado/Capital/Sociedade– em que o espaço público encontra-se fortemente associado ao Estado, mediador particularmente relevante nas relações capital/trabalho. A nova totalidade em gestação permite que se desvende a dinâmica de micro-domínios públicos, integrados através de ações comunicativas. Através destas ações, amadurecidas em espaços singulares, é possível apreender características da nova configuração do processo societário.

Invertem-se os elementos constitutivos do objeto de reflexão deste texto –a cidade da sociedade industrial. A sociedade deixa de ser apreendida como a somatória de esferas e instâncias de realização da vida coletiva –econômica, política e cultural. Os espaços públicos podem ser efetivamente redefinidos através de formas comunicativas que autonomizam (e potencialmente libertam) o pensar, o fazer e o agir. As comunidades auto-organizadas entre si podem ampliar sua capacidade de pensamento, criação e compreensão que constituem o fundamento de novas formas de vida, reforçando a capacidade de ação coletiva.

### **Apropriação tecnológica e transformação social**

As potencialidades antes descritas encontram-se reconhecidas por diferentes correntes do pensamento social contemporâneo. São, em verdade, possibilidades e virtualidades advindas da base técnica de natureza numérica. Ainda não se encontram inscritas em processos históricos plenos. Cada sociedade e cada segmento social fará uso distinto das novas tecnologias que hoje transformam as formas espaciais da sociedade industrial.

De fato, é indispensável observar que a produção e a apropriação da nova base técnica estão inseridas em condições historicamente determinadas. Castells

(1999) indica, com precisão, os caminhos analíticos da associação entre invenção tecnológica e transformação social. Ao analisar a história da técnica e da sociedade, este autor demonstra como as formas de sua apropriação social são decisivas nos processos de transformação societária. O autor relata que o papel foi produzido na China mil anos antes que no ocidente ocorressem os primórdios da imprensa. A China também esteve a ponto de se industrializar no século XV, o que, por não ter efetivamente acontecido, acabou mudando a história mundial.

Na citação destes processos históricos, podemos reconhecer que a apropriação de possibilidades tecnológicas foi realizada pelos países do ocidente, particularmente através da dominação inglesa. Castells (op cit) torna claro, assim, que o domínio da técnica não determina, por si só, a capacidade de transformação social. Esta distinção entre estruturas de pensamento e processos econômicos é de fundamental importância na formulação de mais uma questão: como ocorre a apropriação das novas tecnologias para o desenvolvimento social?

Certamente, a exclusão de amplos segmentos sociais, no Brasil, demonstra a perversa estruturação histórica das relações sociais. Reconhecível em diferentes âmbitos do processo social, a exclusão expressa profunda desigualdade na apropriação do saber, no exercício da vontade e no acesso a bens materiais. Existe uma cultura da exclusão que se manifesta em todas as escalas do processo social. É importante observar que, na sociedade da comunicação (e da informação), mudam as formas da exclusão, que passam a manifestar-se na possibilidade de criar e recriar espaços públicos e de constituir micro-domínios de vida cotidiana, que viabilizam a ação social.

Na sociedade da comunicação a ágora –qualquer tradução material e imediata do encontro/confronto de interesses– dá lugar ao encontro virtual, que recria possibilidades de integração social, autonomizadas de referências institucionais mais amplas. É por esta razão que a exclusão assume outra concretude, representada pela falta de acesso ao novo mundo, formado por inteligência cognitiva, tecnologia e arte. Trata-se, portanto, da necessidade de repensar a exclusão social e de compreender a sua atual associação com obstáculos na apropriação do conhecimento, inclusive de oportunidades condensadas nos espaços urbanos. Para participar do novo mundo, é preciso deter as condições dessa participação, o que exige equipamentos urbanos e novos saberes.

### **Para uma política científica de difusão do conhecimento**

Na sociedade da comunicação, o conhecimento constitui uma nova e mutável fronteira, sendo um dos grandes desafios atuais conceber políticas, inclusive urbanas, que ampliem o acesso às novas tecnologias, inscrevendo-as em projetos de desenvolvimento social. A modernidade concentrou investimentos em ciência e tecnologia dirigidos à ampliação da produção de mercadorias. Trata-se, portanto, de um novo desafio atual conceber políticas de produção e transmissão

de conhecimento, voltadas diretamente para o desenvolvimento social, que potencializem a integração social através dos micro-domínios da vida cotidiana.

As formas de pensar da modernidade produziram agudas separações e clivagens entre desenvolvimento social e tecnológico. Orientaram, assim, estratégias em que o desenvolvimento tecnológico, tomado em sua estrita dimensão econômica, poderia ser uma alavanca da justiça social. O importante é notar que, no atual período, torna-se indispensável priorizar, diretamente, o próprio desenvolvimento social, que deve ser o principal objetivo da produção, transmissão e da apropriação do conhecimento (e da cidade).

Disponibilizar conhecimento é permitir que um número cada vez maior de pessoas tenha acesso ao saber. Quem sabe cria e conduz a ação, decidindo sobre os seus sentidos. O conhecimento, como é observado por Hanna Arendt (1993), é o fundamento da ação social.

Na nova totalidade em formação, o conhecimento interpreta um novo papel, porque sua dinâmica exige uma interlocução ininterrupta. Trata-se, portanto, de compreender as novas formas da integração social, em seus vínculos com o acesso ao conhecimento.

Mas sabemos que a transmissão do conhecimento não é fácil. Seus elementos cruciais, implícitos nas práticas de pesquisa, desenvolvimento e produção, não são facilmente transferíveis, pois estão enraizados em pessoas, organizações e locais específicos<sup>8</sup>. O conceito de ecologia cognitiva de Pierre Levy, já citado, ajuda a compreender esse processo, porque torna claro como o conhecimento existe, de forma extremamente desigual, em famílias, instituições, cidades e nações. Trata-se de formas singulares da cultura, espacial e socialmente localizadas.

Nos movimentos e momentos da nova transição, o Estado tem a responsabilidade de criar condições que favoreçam o acesso à (in)formação e ao conhecimento. Trata-se de inventar formas inovadoras de disponibilizar conhecimento e, ainda, de ter a coragem de inaugurar uma política de difusão socialmente apropriada da técnica. A formulação de uma política de ampliação de acesso ao conhecimento pode ser apoiada na interação de diferentes agentes e objetos urbanos ou, no conceito de Levy (op cit), por meio de uma ecologia cognitiva nos micro-domínios do cotidiano.

Assim, é necessário considerar que ninguém é capaz de aprender sozinho, pois as fontes de informação e inovação podem estar contidas tanto em lugares como em não-lugares, ou seja, nas redes técnicas. O processo de apropriação é, portanto, um processo interativo, realizado com a contribuição de diferentes agentes econômicos e sociais que detêm diferentes tipos de saberes.

Esta apreensão dos desafios atuais nasce de preocupação com políticas urbanas voltadas à difusão do conhecimento, seja através de processos interativos realizados no lugar, seja através de processos interativos digitais. Trata-se da urgência com que deve ser enfrentada a tarefa de criação de uma nova ética,

ancorada em processos alargados de comunicação e em informações socialmente difundidas e apropriadas.

As tecnologias de comunicação e informação permitem que sejam desenvolvidas políticas transformadoras de produção e apropriação do conhecimento. Os processos tradicionais de transmissão do saber desconhecem que as novas linguagens tornam mais acessíveis a compreensão e a informação efetivamente relevantes para a ação. Trata-se, também, de reconhecer a importância da arte nos atuais processos de difusão do conhecimento. A estética hoje dialoga intensamente com o conhecimento objetivo.

Os processos tecnológicos permitem que o conhecimento seja armazenado, memorizado, transacionado e transferido, além de reutilizado, e reproduzido, indefinidamente, a custos que permitem pensar, inclusive, em formas mais justas de apropriação social do saber (Lemos, 1999). Certamente nesta proposta a reflexão precisará incluir a questão mais relevante: como é possível alcançar o bem-estar social na sociedade da comunicação?

É possível conceber políticas públicas –inscritas no espaço urbano em mutação– que valorizem a formulação e a expressão de conhecimentos a partir de uma linguagem de fácil e rápida apropriação. Compreendemos que as políticas dirigidas à justiça social devem observar as possibilidades de criação de uma verdadeira ecologia do conhecimento. Estas políticas, em sua concepção, formulação e realização precisariam expressar valores e aspectos centrais da condição humana, tais como aqueles de confiabilidade, identidade e comunalidade de linguagem, favorecendo a integração social.

As novas tecnologias criam segmentos de espaços públicos que poderão vir a permitir o alcance da integração a partir de fluxos comunicativos que configurem uma nova coletividade. A participação em redes, propiciando o debate de valores, proporcionaria, desta perspectiva, a articulação de um amplo conjunto de experiências, estimuladoras da troca de conhecimentos produzidos de forma compartilhada.

Trata-se, portanto, e principalmente, de criar uma nova ética de difusão, transmissão e apropriação do conhecimento, apoiada em procedimentos que valorizem os saberes da cidade, a tecnologia e o desenvolvimento de novas linguagens, no exercício contínuo da criatividade que busca renovar a socialização e, logo, a socialidade –desejada mais generosa e igualitária.

## Bibliografia

- Arendt, Hannah 1993 *A dignidade da política* (Rio de Janeiro: Relume Dumará).
- Barthes, Roland 1978 (São Paulo: Cultrix).
- Bobbio, Norberto 1976 “Quais alternativas para a democracia participativa?” in Bobbio, N. *O marxismo e o estado* (Rio de Janeiro: Graal).
- Castells, Manuel 1976 *La Cuestión Urbana* (Madrid, Siglo XXI).
- Castells, Manuel 1999 *A sociedade em rede* (São Paulo: Paz e Terra).
- Certeau, Michel 1994 *A invenção do cotidiano* (Petrópolis: Vozes).
- Egler, Tamara Tania Cohen 1996 *Cidade virtual* (São Paulo), outubro.
- Egler, Tamara Tania Cogen 1997 “Espaço e difusão do conhecimento”, 1º Encontro de Editoria Científica em Estudos Urbano e Regionais, (Itamontes: MG).
- Egler, Tamara Tania Cohen 1998 “Ciberespaço: as novas formas da interação social” in *Sociedade e Estado*, Brasília, (Brasília: Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília), Nº1.
- Egler, Tamara Tania Cohen 2001 “A imagem do espaço numérico”. In *Cadernos IPPUR/UFRJ* (no prelo)
- Gottdiener, Mark 1993 *A produção social do Espaço Urbano* (São Paulo: UDUSP).
- Habermas, Jürgen 1998 “A nova intransparência: a crise do estado do bem estar social e o esgotamento das energias utópicas” in *Novos Estudos Cebrap*, (São Paulo), Nº18.
- Léfebvre, Henri 1967 *Introdução à modernidade: prelúdios* (Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra).
- Lemos, Cristina 1999 “Inovação na era do conhecimento” in Lastres, Helena M. M. e Albagli, Sarita (Org) *Informação e Globalização na Era do Conhecimento* (Rio de Janeiro: Editora Campus Ltda).
- Lipietz, Alain 1977 *Le capital et son espace* (Paris: Maspero).
- Lojkine, Jean 1981 *O Estado capitalista e a questão urbana* (São Paulo: Martins Fontes).
- Lemos, 1999 *Informação na era do conhecimento*, in Lastres, Helena. *Informação e globalização na era do conhecimento* (Rio de Janeiro: Campus).
- Levy, Pierre 1995 “Que`est-ce que le virtuelle?” in *Sciences et société* (Paris: Editions de la Découverte).
- Levy, Pierre 1993 *As tecnologias da inteligência* (Rio de Janeiro: Editora 34).
- Levy, Pierre 1999 *A inteligência coletiva* (São Paulo:Edições Loyola).

- Miège, Bernard 1995 *La pensée communicationnelle* (Grenoble).
- Mendonça, Adauto da Motta 2000 O Município de São Gonzalo: das indústrias as ruínas e vazios industriais, Tese de Maestrado (Rio de Janeiro: IPPUR-UFRJ).
- Musso, Pierre 1994 “Innovations techniques et espace” in *Communiquer demain* (Paris).
- Palácios, Marcos 1996 *Cotidiano e sociabilidade no ciberespaço* (Rio de Janeiro: Diadorim).
- Ribeiro, Ana Clara Torres 1993 “Mutações na sociedade Brasileira: seletividades em atualizações técnicas” in Santos, Milton et al (Org.) *O novo mapa do mundo* (São Paulo: Hucitec/ANPUR).
- Santos, Milton 1996 *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção* (São Paulo: Hucitec).
- Santos, Milton 1994 *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional* (São Paulo: HUCITEC).
- Sassen, Saskia 1998 *As cidades na economia mundial* (São Paulo: Studio Nobel).
- Topalov, Christian 1974 *Les promoteurs immobiliers* (Paris : Ed. Mouton).
- II Workshop sobre redes 2000 (Rio de Janeiro: IPPUR-UFRJ).

## **Notas**

1 Essa questão já foi objeto de nossa indagação nos artigos em Egler Tamara (1998) e Cadernos IPPUR, (no prelo).

2 O nosso esforço é refletir, com base no pensamento de Habermas, as atuais transformações dos processos espaciais. Nesta direção, alguns espaços são iluminados pelos processos novos, enquanto outros decaem para a obscuridade, para acionarmos termos analíticos propostos por Milton Santos (1994).

3 Recorrendo ao conceito proposto por Pierre Levy (1999).

4 Ver Arendt, Hannah (1994).

5 Ver II Workshop sobre redes (2000).

6 Ver Mendonça, Adauto da Motta (2000).

7 Como nos foi observado por Rainer Randolph, Professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro, com quem compartilho a sala de aula e interesses de pesquisa.

8 Ver Lemos (1999).

---

# Alternativo, informal, irregular ou ilegal? O campo de lutas dos transportes públicos

Hernán Armando Mamani\*

## Introdução

**D**urante os anos 90, as metrópoles brasileiras viram surgir, e se expandir, na circulação diária, o uso de “pick-ups” cobertas –kombis, vans ou peruas– dando ocasião a um amplo e prolongado debate, entre empresários, representantes de órgãos de governo e pesquisadores, sobre os transportes e o futuro das metrópoles. Estes atores enfrentam um inimigo comum: os transportes “informais”, “clandestinos” ou ilegais, cuja concorrência produziria a quebra das empresas e a perda de qualidade do transporte, provocando desordem nas ruas e degradação das condições ambientais.

A cruzada contra os transportes “informais” é encarada como uma luta contra a desregulação. A legalização e, até mesmo, a tolerância, significariam permitir a livre concorrência sobre um serviço que não se presta ao mesmo tratamento de uma “mercadoria comum”. Nos termos do debate travado, aceitar estas formas de transporte conduziria, em médio prazo, à quebra e à deterioração do serviço regular, prejudicando os usuários e afetando a competitividade da metrópole.

Estimativas governamentais apontam para a existência de algo em torno de quarenta mil desses veículos no país. Em São Paulo haveria uma frota de dezoito mil vans, enquanto que no Rio de Janeiro seria de oito mil<sup>1</sup>; correspondendo, em

---

\* Sociólogo, Mestre em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro e Doutorando do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professor Assistente da Universidade Estácio de Sá.

escala nacional, a 10% do mercado de transportes urbanos. Mas a real dimensão das modalidades “informais” de transporte é difícil de ser estabelecida. Apesar da polêmica e da repressão, sua expansão não cessa.

Adquirem visibilidade, não apenas pelo fato de estarem nas ruas, mas por dar ocasião a um movimento organizado com grande capacidade de luta e pressão sobre a administração pública. Este movimento reivindica sua legalização e regulação.

Abordar os transportes e, principalmente, a transformação dos modos de circulação nas metrópoles não é uma questão menor, na medida em que os transportes constituem uma ferramenta importante na reestruturação do espaço urbano, funcional à reestruturação do capitalismo. Os transportes são um elemento privilegiado de mudança, num momento em que há novas demandas de mobilidade no que se refere ao volume e direcionamento de fluxos, permitindo dinamizar a circulação de idéias, mensagens, produtos e dinheiro.

Tendo em vista que tais mudanças são necessárias aos atores hegemônicos, poder-se-ia conceber que está em curso uma “reestruturação desde a oferta”, possível pelo abandono da “concepção do transporte como serviço público”, própria do estado interventor (Gutiérrez, 1998: p. 16). Esta afirmação se baseia nas privatizações da rede ferroviária e do metrô, que permitem dizer que as políticas de transportes definir-se-iam hoje de acordo com a rentabilidade das empresas, contribuindo para aprofundar a dualidade urbana, a marginalidade e a exclusão sócio-territorial, por diferenças de oferta, qualidade e preço das formas disponíveis de transporte.

Mas a emergência dos “alternativos” ou “informais” e de uma encarniçada luta entre diferentes atores sociais apresenta dificuldades à compreensão do fenômeno. Estas são formas de resistência aos interesses dos atores hegemônicos ou, pelo contrário, uma expressão de tais interesses?

Iluminar essa questão requer atenção ao processo pelo qual se originam novos agentes sócio-econômicos, capazes de disputar a circulação considerada legítima nos espaços metropolitanos. Assim, busco, neste trabalho, identificar os atores sociais e as linhas mestras do debate, do conflito, da pressão política e da regulamentação ocasionados pelo aparecimento e generalização, nos anos 90, do transporte de passageiros por vans e kombis na região metropolitana do Rio de Janeiro.

Com estes objetivos procuro reconstruir a história recente a partir das notícias publicadas na imprensa carioca entre 1996 e outubro de 2000 e, ainda, dos principais documentos da Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP) do mesmo período.

## **A emergência do “novo” transporte como problema**

A cidade do Rio de Janeiro e sua região metropolitana –a segunda metrópole brasileira– ocupam uma área de cinco mil, seiscentos e dez quilômetros quadrados.

Esta área concentra uma população de aproximadamente dez milhões e quatrocentos mil habitantes. Destes, cinco milhões e setecentos mil residem na cidade do Rio de Janeiro, núcleo da região metropolitana, e os demais, nos municípios que conformam diferentes periferias. O sistema de transportes é complexo, abarcando tanto ônibus, metrô e barcas, que constituem o sistema regulamentado, como um número desconhecido de "ônibus piratas", vans e kombis.

Tabela 1

**Passageiros transportados, Rio de Janeiro, 1995-1998**

| Meio         | 1995         |              | 1996         |              | 1997         |              | 1998         |              |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|              | (milhões)    | %            | (milhões)    | %            | (milhões)    | %            | (milhões)    | %            |
| Trem         | 136          | 6,2          | 89           | 4,2          | 75           | 3,7          | 53           | 2,6          |
| Metrô        | 100          | 4,5          | 93           | 4,4          | 71           | 3,5          | 84           | 4,1          |
| Barcas       | 24           | 1,1          | 23           | 1,1          | 21           | 1,1          | 21           | 1,1          |
| Ônibus       | 1.948        | 88,2         | 1.925        | 90,3         | 1.882        | 91,7         | 1.885        | 92,2         |
| <b>Total</b> | <b>2.208</b> | <b>100,0</b> | <b>2.050</b> | <b>100,0</b> | <b>2.050</b> | <b>100,0</b> | <b>2.045</b> | <b>100,0</b> |

Fonte: Balassiano, 1999.

O crescimento histórico da metrópole ocorreu em torno das linhas de bondes (transportes em trilhos para pequenas distâncias) e trens. Com a extinção do serviço regular de bondes, os ônibus ocuparam o seu lugar, chegando, em 1998, a serem responsáveis por 92,2% das viagens urbanas. Na realidade, nos anos 70, com orientação do Plano Integrado de Transporte (PIT metrô), foi concebido o ordenamento do transporte urbano em torno do metrô, mas a falta de investimentos, em consequência da crise de 70 e dos problemas fiscais dos anos 80, inviabilizou a sua concretização. A expansão do metrô e das auto-estradas nos anos 90 permaneceu aquém das necessidades e sem clara definição da política de investimentos. A soma destes fatos conduz a uma "crise de mobilidade" prolongada e sem vias imediatas de solução.

Neste contexto, o aparecimento de transportes por vans e kombis levanta questões que vão muito além da estagnação e da crise do sistema de transportes metropolitano. Este aparecimento introduz uma série de incógnitas sobre um fenômeno que até a última década foi menor e marginal no contexto metropolitano.

Segundo a Associação Nacional de Transportes Públicos, "em alguma medida o transporte informal sempre coexistiu com o sistema convencional nas cidades brasileiras". Segundo esta entidade, este transporte atenderia apenas áreas inacessíveis, sem linhas regulares ou com baixa demanda<sup>2</sup>. Mas a partir de 1995-1996 este transporte se expande com vigor inusitado, conformando uma nova geração de serviços informais, que passaram a disputar passageiros com ônibus regulares e táxis, inclusive nos centros urbanos e nos bairros de classe média. Intensificaram-se os antigos "informais" da periferia e das favelas. Isto

expressaria –segundo a Associação– “transformações estruturais permanentes no mercado de transporte urbano” (ANTP 1997: p.17).

Na metrópole do Rio de Janeiro o fenômeno apenas adquiriu visibilidade –como problema– a partir de 1996, quando se tornou tema de debate na imprensa. No mês de abril daquele ano a questão foi posta em evidência a partir de mobilização do Sindicato de Motoristas de Táxi do Rio de Janeiro e do discurso de denúncia do seu Presidente Wilson Cunha: “O Rio está infestado desses clandestinos: Elas são nosso inimigo número um” (*Jornal do Brasil*, 1996).

A declaração de guerra deu início a pressões de organizações empresariais sobre os governos municipal e estadual para que reprimissem os “clandestinos”. Principiou, assim, uma longa luta e um sem-fim de polêmicas, fiscalizações, enfrentamentos e confrontos judiciais (ver anexo, Gráfico 1).

Os conflitos estimularam a organização da categoria em sindicatos, federações e confederações na escala municipal, estadual e nacional. O resultado foi, primeiro, que estes conflitos e formas de organização garantiram à categoria um lugar de fato na metrópole. A categoria ganhou apoio da denominada opinião pública. E, segundo, logrou manter-se mobilizada, de modo a conquistar, paulatinamente, condições para circular legal ou semilegalmente em determinados trajetos urbanos.

Tabela 2

***Organizações de classe que reúnem proprietários de vans e “onibus piratas”  
1996 a outubro 2000***

| Organizações   | Ano de fundação (aproximado) |
|--|------------------------------|
| Central das Cooperativas de Vans - CENTRALVAN  | 1996                         |
| Confederação Nacional de Transporte Alternativo - CONVAN                             | Agosto 1997                  |
| Federação das Cooperativas de Transportes Alternativos - FCTA                        | 1998                         |
| Sindicato dos Trabalhadores em Veículos de Transportes Alternativos do Rio - SINTRAL | 1999                         |
| Associação de prestadores de Serviços de transporte de passageiros Autônomos - ASPA  | Sem informação               |

Fonte: pesquisa de campo.

A primeira regulamentação do uso de vans e kombis no município do Rio de Janeiro data de junho de 1996, quando foi autorizado o seu uso no transporte escolar, de deficientes, de turistas e de pessoas para espetáculos artísticos. Em março de 1997, estabelece-se um marco de negociação, no âmbito estadual, que permite a circulação, realizada neste tipo de veículos, com algum grau de legalidade. Mas o objetivo da categoria é lograr que se autorize a lotação<sup>3</sup>.

*“Nosso verdadeiro e maior objetivo é a ‘lotada’. Voltamos a insistir que nosso movimento é pacífico. Não queremos brigar com ninguém, queremos trabalhar. Há mercado para todos”*

Joel Martins, Representante da Categoria (*O Globo*, 1997)

Este objetivo tem sido alcançado com bastante sucesso na área metropolitana: as “lotações” intermunicipais foram toleradas a partir de abril de 2000 e a sua regulamentação encontra-se em estudo nos níveis estadual e municipal, esperando-se o seu estabelecimento definitivo até o próximo ano. De todo modo, nada garante o fim dos conflitos, uma vez que as diversas organizações de “alternativos” e empresas de ônibus, além dos meios acadêmico e governamental, mostram-se insatisfeitos.

Para os primeiros a regulação é insuficiente e restritiva, já que limita o número de vans a duas mil e oitocentas, aproximadamente, deixando boa parte dos veículos na ilegalidade. Para outros, a proximidade da regulamentação, somada à falta de fiscalização por parte das autoridades estaduais, concretiza o “fantasma” que todos buscavam evitar: “a latino-americanização” das metrópoles brasileiras, tal como exposto a seguir.

*“Com a legalização das lotadas o Rio corre o risco de se tornar uma nova Cidade do México - onde cerca de 300 mil vans nas ruas levaram ao colapso total o sistema de transporte público”*

Luiz Paulo Conde, Prefeito do Rio (*Jornal do Brasil*, 1997)<sup>4</sup>

## **Um fenômeno sociológico e um convite à reflexão**

O debate e as opiniões desencontradas –cujas tensões e impasses a pesquisa na imprensa permite vislumbrar– servem para dar destaque ao fenômeno mas não respondem o como e o porquê do surgimento dessa modalidade de transporte. De que maneira tornou-se um fenômeno central no cotidiano metropolitano? De que modo conseguiu um lugar legítimo na metrópole, apesar de ilegal? Como trabalhadores informais foram capazes de confrontar todos os recursos jurídicos, políticos e legais e descobrir carências e falhas nos serviços regulares de transporte urbano?

Uma análise sociológica do debate deverá levar em consideração que, além da disputa propriamente econômica, está em jogo a produção de um discurso legítimo a respeito dos transportes, do qual encontram-se excluídos os autodenominados alternativos. A compreensão do assim considerado “problema dos transportes urbanos”, na metrópole do Rio de Janeiro, deverá levar em consideração o estado do campo de forças e interesses em que é produzido o discurso hegemônico.

A estratégia dos empresários de ônibus tem sido dar ênfase aos aspectos técnico-rationais dos transportes. Estes empresários reforçaram os vínculos

institucionais que lhes permite pronunciar o “discurso competente”<sup>5</sup> através de um órgão legítimo: a Associação Nacional de Transporte Públicos (ANTP), que congrega instituições governamentais, entidades patronais e instituições de pesquisa da área da engenharia de transportes.

Desde 1997, a cruzada contra os “informais” tem sido a única questão aglutinadora de interesses e reflexões sobre os transportes públicos urbanos brasileiros. Tem sido, também, a única fonte de estudos sistemáticos sobre o tema, orientando propostas para uma política nacional no setor.

Os governos da cidade e do estado tenderam a evitar a regulamentação dos autodenominados alternativos. Vários outros municípios regulamentaram as “novas” modalidades de transportes urbanos, mas as práticas desencontradas dificultam a compreensão da sua natureza e do seu alcance, impedindo também qualquer tipo de ação em conjunto que vise a integração metropolitana.

É difícil, por outro lado, reconstruir o discurso dos motoristas e proprietários de vans e kombis já que este aparece fragmentado nas informações da imprensa. Chama a atenção, entretanto, a recusa a se reconhecerem como clandestinos. Consideram-se alternativos e sentem-se respaldados pelos usuários e por seu conhecimento do cotidiano da metrópole.

### **A questão segundo a ANTP**

Da ótica desta entidade, o transporte por vans ou kombis é considerado informal: “um serviço de transporte coletivo de passageiros em áreas urbanas, realizado sem autorização ou concessão dos poderes concedentes locais”. A mesma definição se aplicaria aos casos em que “o estado cria um sistema legal de exceção através do qual um informal pode continuar a desenvolver suas atividades, mesmo sem atingir um status legal equivalente ao dos que gozam da proteção e dos benefícios de todo o sistema legal”. Estes seriam, para a Associação, “informais regulamentados” (ANTP, 1997: pp. 11-45).

Responsabiliza-se o desemprego pelo seu crescimento nos anos 90, aliado à falta de fiscalização. “Mas (o desemprego) não é condição suficiente”: o crescimento ocorreria em meio às “falhas no atendimento dos sistemas regulares, quanto a rapidez, frequência, segurança”, que sendo simultâneas à extensão da rede de serviços, tornam excessivamente elevados os tempos de viagem.

Tratar-se-ia, então, de um “segmento da demanda de transportes que soma, às aspirações de rapidez e frequência, expectativas de maior conforto e status”, e, também, de um segmento intermediário entre as demandas típicas do ônibus e do táxi. Parte desse “público” parece ser constituído por proprietários de automóveis que não estão dispostos a usá-los no dia a dia e que, “por razões não muito claras”, não estão sendo atraídos para os sistemas especiais de transporte, realizados, por exemplo, em ônibus refrigerados.

Além da formação deste “nicho de mercado”, outros fatores são considerados importantes, tal como a ação da indústria automobilística nacional e estrangeira que incentiva o transporte “alternativo” mediante uma grande oferta de produtos e facilidades de pagamento. Também a mídia se mostraria simpática aos “alternativos”, segundo a entidade, alimentando a “imagem negativa da população sobre as empresas de ônibus e, positiva sobre os transporte informais”.

A organização em cooperativas, associações ou sindicatos teria, para a ANTP, a finalidade de dar proteção e assistência em caso de multa e apreensão do veículo, bem como lutar pela legalização do serviço. Existiria, também, um jogo de trocas e favores políticos que garantiria o apoio aos “alternativos” no parlamento.

Os “alternativos” se caracterizariam por: atendimento apenas nos horários e rotas de maior demanda; captar passageiros nos terminais e pontos de maior demanda; aceitar formas de pagamento não convencionais negadas aos ônibus; não respeitar a gratuidade e os abatimentos legais de tarifas.

Assim, o transporte urbano regular se veria afetado pela concorrência desleal num “regime de mercado regulamentado”.

De fato, o sistema brasileiro de transporte urbano enquadra-se num “regime de concorrência monopólica”. A necessidade de regulamentação estatal é defendida frente à existência de fortes externalidades que não poderiam ser manejadas por mecanismos de mercado, “sob o risco de graves conseqüências econômico-sociais”. Os processos de desregulamentação tenderiam, assim, a formar lacunas importantes no atendimento aos usuários e ao rebaixamento da qualidade do serviço.

Segundo Vasconcellos (2000: p 17), “a presença do setor informal acentua as pressões para que se efetue a desregulamentação do transporte público, acelerado pelo aumento do transporte informal e através do apelo inicial de sua suposta eficiência e conveniência para os usuários”. As pressões pela desregulamentação, em curso, seriam solidárias com as “mudanças que estão ocorrendo em escala mundial e regional (...) tendo grandes impactos na sociedade e na economia.” “O campo de transportes urbanos” estaria forçado a “acelerar e rever seus pressupostos” mas, isto não poderia ocorrer pela desregulamentação, devendo “basear-se em técnicas urbanas de planejamento de transportes e de tráfego, coordenadas pelo estado e implementadas por vários agentes do setor público e do privado” (Vasconcellos, op cit: p.11).

### **Os “alternativos”**

Para apresentar o discurso dos próprios “alternativos”, escolho uma entrevista em que aparecem reunidos os principais argumentos da categoria, concedida ao *Jornal do Brasil*, em agosto de 1997 por Sérgio Loureiro Macedo –43 anos,

---

motorista e dono de van, diretor da Central Van e presidente da Cooperativa Miguel Couto.

Do seu ponto de vista, o surgimento e a expansão do transporte por vans se devem à inadequação do sistema de transportes metropolitanos, originada do controle exercido pelos proprietários de ônibus sobre as decisões governamentais. Este controle seria possível pela conformação de um cartel que, mediante pressões e práticas de corrupção, dita as suas condições ao sistema. Somadas a isso, o entrevistado cita as condições inadequadas para o transporte de pessoas oferecidas pelos ônibus, chegando à conclusão lógica das razões que levam os passageiros a aceitarem o transporte por vans e kombis: “A gente não faz transporte de passageiros, a gente faz deslocamento de pessoas. As vans vieram ocupar um espaço deixado pelos ônibus. O sistema de transportes do Rio está em decadência total. O próprio cartel de ônibus, há vinte e cinco anos no poder, desenvolveu uma política para evitar o desenvolvimento do transporte de massa –trens, barcas e o Metrô. As vans ocupam uma demanda reprimida nesses vinte e cinco anos, oferecem uma alternativa. ( ) Os passageiros estavam enjoados, sim, com o chassi de caminhão, a carroceria da Ciferal, da Marco Polo” (Jornal do Brasil, 1997).

Também neste caso a ineficiência e a demanda insatisfeita tampouco seriam condições suficientes para explicar o fenômeno. As transformações no mercado de trabalho, originadas do enxugamento da administração pública –através dos denominados planos de demissão voluntária– constituiriam outro fator considerado determinante: “As vans surgiram também numa brecha deixada pelo governo, que incentivou a demissão voluntária, estimulou milhares de trabalhadores a largarem seus empregos. Sou fruto de um processo desses e precisei de uma opção de vida. O governo jogou grande parte da população na informalidade. Hoje, está querendo cair de pau no setor” (Jornal do Brasil, 1997).

Mas, para o entrevistado, a informalidade não ofereceria uma condição digna para os trabalhadores, já que estimula uma constante repressão que não pode ser aceita. Assim, os “alternativos” buscam a legalização e a regularização do serviço que prestam: “E uma coisa deixo claro: nós não queremos continuar na ilegalidade. A gente vem buscando alternativas junto ao poder público para legalizar nossa atividade. Não sei se você sabe, mas uma pesquisa do Ibope prova que 89% da população acham ótimo se deslocar em vans. (...) Quem falou que se o sistema de vans se tornar legal não vai ter horário? Quem garante que a legalização não vai impor uma regra? Nós queremos a legalização (...) A prefeitura nos chama de camelôs do trânsito, mas se omite a regulamentar esse transporte, como fez com os camelôs de verdade. Mas a população quer as vans (...) Queremos definir nossos corredores, o preço da passagem, pagar impostos, mas a prefeitura não quer deixar” (Jornal do Brasil, 1997).

Enquanto não acontecem a regularização e a legalização, as organizações dos próprios “alternativos” buscam a auto-regulamentação: “O processo de formação das cooperativas de vans, além de novo, é bastante complexo (...) Dentro de uma

cooperativa, fazemos exigências que obedecem aos padrões exigidos pelo poder público, através da SMTU (Secretaria Municipal de Transportes Urbanos). Os motoristas devem estar habilitados para suas categorias, os veículos equipados com tacógrafos, todos os componentes de segurança do carro em cima” (Jornal do Brasil, 1997).

### **A crítica**

A dicotomia regulamentação –desregulamentação, com que em geral é abordada a questão dos transportes, apresenta dificuldades cognitivas e metodológicas. Restringir a compreensão dos fenômenos sociais àqueles aspectos conduz a circunscrever a teoria social à disputa entre estatismo e liberalismo; simplificando, ao extremo, a complexidade do mundo social. Esta polêmica não fornece um ponto de partida satisfatório para a compreensão dos transportes alternativos e sua localização na cidade e nem para identificar os seus agentes e as práticas sociais envolvidas.

Com esta afirmação, não quero dizer que inexistam mudanças na política estatal com relação aos transportes. As privatizações demonstram a existência de uma política tendente a constituir o denominado Estado mínimo. Mas o fenômeno dos novos transportes manifesta os seus limites teóricos para a orientação da ação e a compreensão adequada de transformações que afetam a metrópole. Corre-se o risco de adotar, apressadamente, a posição correspondente a um dos lados da polêmica em curso, tomando involuntariamente partido e contribuindo para que o conhecimento seja utilizado como instrumento de poder.

A adoção do conceito de setor informal para caracterizar os transportes “alternativos” não pode ser considerada neutra. Para entender a natureza da disputa, é preciso que se investigue os aspectos que são deixados de fora e que permanecem ocultos na luta ideológica: aspectos sociais, culturais, econômicos e espaciais, constitutivos da morfologia social metropolitana.

Ao nível político, há excesso de ênfase na regulamentação estatal. A regra é apresentada como sendo fixa –rígida– e determinadora das práticas sociais. Esta tendência fica evidente quando se observa a caracterização dos “novos” transportes como clandestinos ou irregulares e, ainda, a estigmatização das práticas que os conformam e incentivam como “solução quebra galho”, isto é, como soluções inferiores.

Quanto ao nível econômico, relaciona-se facilmente a “nova” modalidade de transporte urbano ao fenômeno do desemprego, sem indagar sobre transformações de fundo na organização da economia urbana, ou seja, as mudanças estruturais do mercado de trabalho que têm origem, principalmente, no enxugamento das organizações públicas e privadas, característico da reestruturação produtiva. A mesma associação entre desemprego e trabalho

informal estimula a difusão da idéia de que o setor informal constitui uma fonte de renda de fácil acesso em momentos de recessão econômica.

Quanto ao nível social, esquece-se características essenciais do mercado de trabalho metropolitano e seu imbricamento com a cultura e a diferenciação sócio-espacial. Em verdade, qualquer reflexão sobre a estrutura urbana encontra-se ausente do campo de debates refletido neste texto, tanto na escala metropolitana quanto na intrametropolitana.

### **A informalidade como estigma**

A transformação de qualquer atividade que vise a obtenção de renda em sinônimo de irregularidade situa o debate dos transportes na já tradicional arena do setor informal, ou da economia informal, nos países do Terceiro Mundo.

O conceito de setor informal foi enunciado em 1972<sup>6</sup> pela Organização Internacional do Trabalho, OIT, refletindo uma preocupação por parte dos economistas dos órgãos internacionais, que é, de fato, anterior à difusão do próprio termo<sup>7</sup>. A informalidade, tal como pensada na década de 60, e da forma que predominou até a década de 80, era um problema, ou um conjunto de problemas, que interferia negativamente nos rumos da modernização e do desenvolvimento. Assim, a sua solução envolvia a superação da pobreza e a eliminação de entraves ao desenvolvimento econômico.

A volta à tona da informalidade, a partir de meados da década de 80, difere do antigo debate dividido em dois aspectos principais: a informalidade não seria mais, apenas, um problema típico do Terceiro Mundo, e as mudanças na estrutura produtiva, surgidas como consequência da crise de 70 –adoção de novas tecnologias, terceirização, flexibilização, além da retração do Estado de Bem-estar Social, desregulamentando o mercado de trabalho–, alçaram o trabalho informal como alternativa válida para a geração de renda<sup>8</sup>.

A adoção, por exemplo, de um conceito de setor informal inspirado em De Soto (1986) –que possibilitaria caracterizar os transportes “alternativos” principalmente pela sua condição de clandestinidade, justificada pela deficiência do Estado interventor– nos levaria, desde o primeiro momento, a nos posicionar pela regulamentação ou desregulamentação.

Tal definição, apesar de sua eficácia na indução à tomada de posição, é ineficaz para descrever a realidade social. Como instrumento analítico serve apenas para mostrar que os fatos não são como deveriam ser. Caracteriza um conjunto mais ou menos vago de fatos que não obedecem ao que se esperava que fossem, isto é, um setor da economia urbana<sup>9</sup>. O informal, porém, não pode ser estudado como um setor e, sim, como diferentes instâncias heterogêneas de relações sociais e econômicas não formalizadas. Deve ser pensado, portanto, em relação às formas dominantes ou hegemônicas de organização das atividades econômicas.

No caso estudado, o uso recorrente da noção de informal faz “tábua rasa” da complexidade do fenômeno. Esconde as diferenças de tipos de atividade, as suas características históricas e distribuição social e, ainda, os seus vínculos com a configuração espacial da metrópole.

Adequa-se, além do mais, à difusão de um estigma que os próprios denominados “informais” reconhecem e recusam.

### **Ocultamento político organizacional**

Contra o possível interesse dos “informais” na desregulamentação do transporte urbano, os fatos mostram uma realidade bem diferente. A luta dos “alternativos” e das suas organizações esteve alentada pela busca da legalização e da regulamentação da atividade. O crescimento desordenado do transporte é atribuído por eles à lentidão da regulamentação e não à sua natureza intrínseca.

É digno de nota, nesta direção, o fato de que em setembro de 1997, representantes de 82 cooperativas do Estado do Rio de Janeiro, organizados na Confederação Nacional de Transporte Alternativo (Convan), tenham elaborado um “código de ética” no qual são estabelecidos os princípios da auto-regulamentação (Jornal O Globo, 1997). A auto-regulamentação envolve a fixação de itinerários, pontos de parada, tarifa única, horários e, até mesmo, o uso de uniformes pelos motoristas. Exigiu-se, assim, que os motoristas estivessem habilitados, com carteira de categoria D (profissional) e que todos os veículos tivessem tacógrafo (aparelho que registra a velocidade) e seguro de passageiros. As vans cooperativadas deveriam ser identificadas pelos passageiros por placa vermelha, sendo o número de ordem afixado na lateral e na frente do carro, assim como a identificação da cooperativa.

Para fiscalizar o cumprimento dessa regulamentação, cada cooperativa deveria designar duas pessoas para atuar como fiscais de rua. Os cento e sessenta fiscais verificariam se as vans respeitavam o limite de velocidade, se a documentação estava em ordem e controlariam a atuação dos “bandalhas”<sup>10</sup>. Quem estivesse fora das especificações seria advertido pela Convan e os que reincidissem nos erros poderiam ser expulsos da confederação.

Em suma, o que está em disputa com o serviço regular de ônibus não é a desregulamentação do mercado, mas a institucionalização de um “nicho” de atividades explorado por vans, com preço superior aos dos ônibus, e que se apresenta como uma alternativa ao transporte individual por automóveis, sendo o interesse “lesados” os das empresas de ônibus e dos taxistas.

Um outro aspecto digno de nota relaciona-se à capacidade, apresentada pelos “alternativos”, de negociar, reivindicar e de se afirmarem como sujeitos sociais válidos. Esta constatação contraria noções clássicas quanto à capacidade de ação política dos trabalhadores informais na América Latina<sup>11</sup>. É evidente a capacidade

de organização dos proprietários de vans que, além de assumirem “tarefas típicas das associações de trabalhadores”, constituem-se como instrumentos de “regulação de acesso e das condições de funcionamento de suas atividades<sup>127</sup>”, conformando, assim, um fenômeno até recentemente desconhecido, com ampla possibilidade de servir de exemplo para outros segmentos da economia urbana. Aliás, a sua organização está sendo imitada pelos motoristas de ônibus piratas e de kombis.

### **Aspectos econômicos**

Conforme antes referido, o desemprego, a existência de uma demanda desatendida, assim como o estímulo das empresas automobilísticas são considerados condições suficientes para explicar o surgimento dos “alternativos”. Trata-se de uma interpretação que é, porém, frágil. O desemprego na Região Metropolitana do Rio de Janeiro não mostra uma grande variação entre os anos 94 e 95. Ao contrário, se mantém relativamente estável, situando-se entre 3,41 e 3,71% da PEA.

Tabela 3

***Taxa anual de desemprego aberto por ramos de atividade  
Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 1983-1997***

| Ano  | total | Ind. De transformação | Construção civil | Comércio | Serviços | Outras atividades |
|------|-------|-----------------------|------------------|----------|----------|-------------------|
| 1983 | 6,17  | 7,11                  | 9,76             | 6,76     | 4,46     | 1,92              |
| 1984 | 6,67  | 7,64                  | 11,15            | 7,29     | 4,73     | 2,07              |
| 1985 | 4,86  | 5,10                  | 7,67             | 5,52     | 3,34     | 1,96              |
| 1986 | 3,49  | 3,71                  | 3,52             | 4,05     | 2,70     | 1,37              |
| 1987 | 3,24  | 4,88                  | 3,59             | 3,91     | 2,36     | 1,19              |
| 1988 | 3,09  | 3,70                  | 3,00             | 3,74     | 2,59     | 1,22              |
| 1989 | 2,76  | 3,32                  | 3,13             | 3,58     | 2,15     | 0,96              |
| 1990 | 3,50  | 4,83                  | 4,11             | 4,57     | 2,66     | 1,19              |
| 1991 | 3,79  | 4,98                  | 4,22             | 4,34     | 2,94     | 1,86              |
| 1992 | 4,03  | 5,55                  | 4,88             | 4,57     | 2,05     | 1,68              |
| 1993 | 4,10  | 5,68                  | 4,40             | 4,97     | 3,18     | 1,63              |
| 1994 | 3,41  | 4,82                  | 3,66             | 4,03     | 2,64     | 1,51              |
| 1995 | 3,41  | 4,82                  | 3,66             | 4,63     | 2,64     | 1,51              |
| 1996 | 3,74  | 4,66                  | 3,66             | 4,67     | 3,05     | 1,42              |
| 1997 | 3,71  | 4,92                  | 4,21             | 4,50     | 2,96     | 1,28              |

Fonte: IBGE, 1991-1998.

Além disto, o mercado informal de trabalho não se oferece como uma opção fácil para a obtenção de renda, acessível em momentos de recessão econômica. O sucesso das atividades informais na América Latina sempre dependeu do bom

desenvolvimento do setor formal (Lautier, 1991: p. 51). Tampouco o ingresso no denominado mercado informal de trabalho é singelo. Requer, efetivamente, uma rede de contatos e de relações de clientela que permita um controle mínimo das condições de trabalho e que dê segurança a quem nele se aventura.

Quando se trata de uma opção pessoal, as perspectivas de remuneração têm que ser suficientes para compensar as tensões implícitas na responsabilidade pessoal de reprodução contínua das condições de trabalho (Machado da Silva, 1971).

Entre as lideranças dos “alternativos” é comum a alegação de que o crescimento da modalidade de transporte se deve aos planos de demissão voluntária e à reestruturação do aparelho de Estado.

*Quando da criação do Plano Real, o presidente disse que surgiriam no país novas formas de emprego. E o transporte alternativo é uma delas.*

Francisco do Nascimento, Presidente da COVAN (*Jornal do Brasil*, 1997)

É freqüente este tipo de referência a mudanças no mercado urbano de trabalho. Os “alternativos” seriam, sobretudo, bancários ou funcionários públicos que perderam seus empregos. Em realidade, o enxugamento do setor bancário serve de exemplo da grande transformação no mercado de trabalho brasileiro: o número de seus empregados passou de oitocentos mil e setecentos e oitenta, em 1989<sup>13</sup>, para quatrocentos mil cento e nove, em 1996 (DIEESE, 1997). Entretanto, as fontes disponíveis não permitem, no momento, identificar a origem profissional dos proprietários de vans.

Os dados de uma pesquisa realizada entre novecentos e cinquenta operadores de vans da Baixada Fluminense (região densamente povoada da periferia da região metropolitana do Rio de Janeiro) mostram que a maioria dos “alternativos” já trabalhava anteriormente como motorista.

Tabela 4

***Experiência anterior***

| Ocupação          | %    |
|-------------------|------|
| Motoristas        | 31,5 |
| Comércio          | 7,3  |
| Militares         | 3,6  |
| Motorista de táxi | 3,6  |
| Bancário          | 3,6  |
| Outros            | 38,8 |
| Primeiro trabalho | 7,3  |

Fonte: Balassiano, 1999.

Esta informação permite pensar que se desenvolve, nos transportes urbanos, um segmento do mercado de trabalho não formalizado “superior” ao dos

“informais tradicionais”. Neste segmento, aqueles que ocupam posições mais vantajosas no mercado formal podem passar, sem prejuízos econômicos, a exercer as mesmas atividades como autônomos ou pequenos empresários, em função de sua qualificação. Nos casos de pouca oferta e grande procura, podem trabalhar, inclusive, alternadamente como empregados e autônomos (Machado da Silva, 1971: pp. 42-3).

No momento também não é viável aprofundar a análise desta possibilidade e nem fortalecê-la com dados quantitativos. Creio apenas ser necessário acrescentar que não é irrelevante o fato de que no imaginário urbano se enfatize o fim do emprego público: o emprego público, junto ao emprego em multinacionais, ocupou, por muito anos, o ponto mais elevado nas representações sociais do mercado de trabalho (Machado da Silva, op cit).

### **Aspectos sócio-culturais da mudança econômica**

A transformação só pode ser compreendida levando-se em consideração o investimento, desfraldado pela indústria cultural a partir dos anos 90, na promoção do projeto hegemônico de modernização. Consistiu, esta promoção, na difusão de uma “nova cultura, dirigida pela um busca incessante de: qualidade, competitividade e produtividade” (Ribeiro, 1995: p. 18).

Como demonstrado por Ribeiro (1995: pp. 3-4), nessa empreitada, “a construção do ator pequeno empresário foi de vital importância. Tal construção adquire uma fase mítica desterritorializada ou deshistorizada (que) utiliza elementos valóricos de histórica relevância no país, para definir um projeto de modernização que encontra no ator ‘pequeno empresário’(...) o seu portador idealizado e no mercado a sua arena de atuação. (...) O projeto é tão abrangente que engloba por igual empreendimentos ‘precários’ quanto de setores da elite”.

Associado a espaços modernos, tal empreendedor passaria a sintetizar atributos antes relacionados à classe trabalhadora. Parece-me, então, que aspectos desta mudança cultural estão presentes na conformação do trabalho nos transportes “alternativos”, como pode ser inferido dos seguintes indícios:

- As referências da imprensa às “vans” e “kombis” anteriores a março de 1996 “glamourizam” este transporte como uma forma de empreendimento para a classe média. Tanto as seções de negócios dos jornais quanto a publicidade de veículos destacam o seu caráter de oportunidade para pequenos empresários –ou aspirantes– dispostos a realizar “grandes negócios”. Dirigem-se a bancários, a jovens recém-formados cujos diplomas são inúteis e que desejam um “estilo de vida” em que lazer e trabalho não se opõem, no qual o “trabalhador faz o seu próprio horário” (Jornal do Brasil, 20 de Janeiro de 1996).

- Aspectos desta mítica estão presentes na bandeira comum das organizações de “alternativos”. Enfrentam o “cartel” das empresas de ônibus e sua ineficiência;

- Quando adotam um modo de auto-regulamentação este é um “código de ética”, próximo do “código do consumidor”.
- E quando decidem treinar os motoristas com um curso de direção defensiva, dispõem-se a efetuar uma “parceria” com o SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Pequenas e Médias Empresas).

Com relação a este aspecto, a ANTP percebe, claramente, a animosidade da imprensa e do marketing às suas posições. Entretanto, o uso dos instrumentos e “conceitos” legitimadores da modernização não transforma, necessariamente, os “alternativos” em agentes do liberalismo e nem explica o seu crescimento e legitimidade pública, além de não explicar a sua diferenciação por preço cobrado e distribuição espacial na região metropolitana.

### **A dimensão sócio-espacial**

O discurso hegemônico tampouco considera a dimensão espacial. Fala-se de necessidades econômicas, de competitividade urbana, dos usuários, do mercado, reconhecendo deficiências do sistema existente, mas não é feita referência à relação dos transportes com a segregação sócio-espacial. Além disso, as análises, em geral, encontram-se circunscritas à escala das unidades administrativas: cidades de porte médio (com população acima de trezentos mil habitantes) e capitais de estado. Em nenhum caso, dados sobre os fluxos na escala metropolitana são incorporados à análise.

Este limite formal já se manifesta no primeiro trabalho sobre os “transportes informais” da ANTP (1997). Nele são enumeradas vinte e seis capitais e dezenove cidades de porte médio (ver anexo, tabela 1), com relação às quais se busca verificar a situação legal dos transportes informais, o seu volume e modalidades. Observando-se estes dados em relação às regiões metropolitanas brasileiras, percebe-se que nove das cidades de porte médio tratadas no citado trabalho, fazem parte das regiões metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro. Esta constatação permite inferir que “o problema dos transportes informais” mostra-se maior quanto maior é a região metropolitana.

Tabela 5

#### ***Presença de transporte informal***

| Municípios da R. M de São Paulo | Municípios da R. M. do Rio de Janeiro |
|---------------------------------|---------------------------------------|
| São Paulo                       | Rio de Janeiro                        |
| Diadema                         | Niterói                               |
| Santo André                     | São Gonçalo                           |
| São Bernardo do Campo           | São João de Menti                     |
| Mauá                            | Duque de Caxias                       |
| Guarulhos                       |                                       |

Fonte: NTU, 1997 (elaboração própria).

A relação entre tamanho da metrópole e proliferação de atividades econômicas heterogêneas já foi apontada por Santos (1990: p.38): “Quanto mais extensa e mais populosa a cidade, é maior a tendência a que nela se encontre um maior número de frações de aglomeração dotadas de características próprias, tanto no que se refere ao meio construído quanto no que se refere às condições sócio–econômicas locais. (...) tanto maior e mais populosa a aglomeração urbana, maior a flexibilidade quanto à criação de atividades econômicas”.

A grande diversidade das modalidades de transportes, associadas a diferenças sócio-espaciais, pode ser constatada na Tabela apresentada a seguir. Os bairros da cidade e os municípios vizinhos conformam uma rede heterogênea de transportes e de fluxos.

Tabela 6

***Presença do transporte não formalizado por bairros da região metropolitana do Rio de Janeiro – 1996 a outubro 2000***

| Município do Rio de Janeiro<br>Zona                | Total de Citações |              | Van       |              | Kombi     |              | Ônibus pirata |              |
|--|-------------------|--------------|-----------|--------------|-----------|--------------|---------------|--------------|
|  | Nº                | %            | Nº        | %            | Nº        | %            |               |              |
| Centro   | 19                | 30,2         | 14        | 31,1         | 0         | 0,0          | 5             | 83,3         |
| Z. Sul   | 1                 | 1,6          | 1         | 2,2          | 0         | 0,0          | 0             | 0,0          |
| Z. Norte   | 3                 | 4,8          | 3         | 6,7          | 0         | 0,0          | 0             | 0,0          |
| Ilha   | 3                 | 4,8          | 1         | 2,2          | 2         | 20,0         | 0             | 0,0          |
| Subúrbios da Central                               | 8                 | 12,7         | 4         | 8,9          | 4         | 40,0         | 0             | 0,0          |
| Barra da Tijuca e Jacarepaguá                      | 17                | 27,0         | 16        | 35,6         | 0         | 0,0          | 1             | 16,7         |
| Z. Oeste   | 8                 | 12,7         | 5         | 11,1         | 1         | 10,0         | 0             | 0,0          |
| Subúrbios da Leopoldina                            | 4                 | 6,3          | 1         | 2,2          | 3         | 30,0         | 0             | 0,0          |
| <b>Total</b>                                       | <b>63</b>         | <b>100,0</b> | <b>45</b> | <b>100,0</b> | <b>10</b> | <b>100,0</b> | <b>6</b>      | <b>100,0</b> |
| <b>Região Metropolitana</b>                        |                   |              |           |              |           |              |               |              |
| Niterói  | 6                 | 27,3         | 6         | 37,5         | 0         | 0,0          | 0             | 0,0          |
| Nilópolis  | 1                 | 4,5          | 0         | 0,0          | 1         | 100,0        | 0             | 0,0          |
| São Gonçalo  | 4                 | 18,2         | 2         | 12,5         | 0         | 0,0          | 2             | 40,0         |
| N. Iguaçú  | 8                 | 36,4         | 7         | 43,8         | 0         | 0,0          | 1             | 20,0         |
| Itaboraí   | 1                 | 4,5          | 1         | 6,25         | 0         | 0,0          | 0             | 0,0          |
| Caxias   | 2                 | 9,1          | 0         | 0,0          | 0         | 0,0          | 2             | 40,0         |
| <b>Total</b>                                       | <b>22</b>         | <b>100,0</b> | <b>16</b> | <b>100,0</b> | <b>1</b>  | <b>100,0</b> | <b>5</b>      | <b>100,0</b> |
| <b>Municípios Contíguos à Região Metropolitana</b> |                   |              |           |              |           |              |               |              |
| Cachoeira de Macacu                                | 2                 | 50,0         | 1         | 33,3         | 1         | 100,0        | 0             | 0,0          |
| Região dos Lagos                                   | 2                 | 50,0         | 2         | 66,6         | 0         | 0,0          | 0             | 0,0          |
| <b>Total</b>                                       | <b>4</b>          | <b>100,0</b> | <b>3</b>  | <b>100,0</b> | <b>1</b>  | <b>100,0</b> | <b>0</b>      | <b>0,0</b>   |

Fonte: pesquisa de campo.

Desta perspectiva, que reconhece a complexidade da metrópole, ganha sentido a diferenciação “nativa” entre vans, kombis, ônibus piratas e “bandalhas”, além dos seus itinerários e sistema de preços. As kombis têm seus pontos de partida em lugares fixos, os percursos não são muito longos e os pontos finais situam-se em favelas e conjuntos habitacionais que não possuem serviços regulares de transporte. Este tipo de transporte está regulamentado desde 1977 como “transporte complementar”. O preço das passagens é igual ao do sistema regular. Recentemente o mesmo tipo de organização é ampliado para vans que, organizadas em cooperativas, integram-se às mesmas entidades de classe. Na Tabela acima se percebe a maior incidência do transporte por vans nos subúrbios da Central, da Leopoldina e na Ilha do Governador e nos Bairros mais afastados da Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro.

As vans são veículos maiores e mais confortáveis, sendo cobrados preços superiores aos dos ônibus. Têm seu destino e preço afixado no pára-brisa e não possuem pontos fixos. Circulam pela área de partida até “lotar”, isto é, até que todas as vagas sejam ocupadas. Levam cada passageiro até o ponto mais próximo de seu destino. As vans são comuns em bairros de classe média do município do Rio de Janeiro. Há grande número delas no Centro saindo em direção à Zona Norte, à Zona Oeste, à Ilha do Governador, à Jacarepaguá e à Barra da Tijuca. O único caso citado de vans na Zona Sul, a mais valorizada da cidade, ocorre no bairro de São Conrado.

Outra modalidade de “van” é aquela que faz transporte intermunicipal. Tem seu ponto de partida num local específico, com horários e preços semelhantes aos dos ônibus regulares. Geralmente possuem ar condicionado. Têm presença marcante em Nova Iguaçu, Niterói e São Gonçalo. De forma semelhante, existem vans que se dirigem aos shoppings da Barra da Tijuca e da Zona Norte.

Quanto aos chamados ônibus piratas, sabe-se que funcionam há, pelo menos, vinte anos. Efetuam viagens ponto a ponto, desde a periferia metropolitana até o centro da cidade do Rio de Janeiro, chegando pela manhã e retornando à tarde. A sua presença é mais citada nos municípios de Caxias, São Gonçalo e Nova Iguaçu

A última categoria “nativa” é constituída pelos “bandalhas”, isto é, por vans ou kombis que não pertencem a nenhuma cooperativa. Não há dados sobre esta categoria.

Em suma, estes dados são suficientes para demonstrar que a falta de atenção às escalas metropolitana e intrametropolitana dificulta a compreensão da complexidade e da heterogeneidade do sistema de transportes “não formalizado”. Por outro lado, a polêmica conjuntural dificulta a percepção das diferentes historicidades reunidas no fenômeno dos informais, clandestinos ou alternativos.

## **Conclusão**

O trabalho com denominado transporte informal nos tem levado à desconstrução da própria idéia de informalidade. Procuramos demonstrar que este transporte constitui uma questão sociológica complexa, encoberta pelo discurso técnico-empresarial. Trata-se de uma disputa tanto ideológica quanto econômica, na qual são mobilizados recursos e instrumentos de peso desigual. Abordar a problemática dos transportes “alternativos” ou “informais” a partir da disputa entre intervenção estatal versus livre mercado, da polêmica entre regulamentação e desregulamentação, estabelece um falso problema que, ademais de eliminar a riqueza sociológica da circulação urbana, conduz à parcialidade analítica e ao desconhecimento de reais transformações em curso. Além disso, a rápida adesão analítica a essa oposição estimula o descarte de boa parte do conhecimento já adquirido sobre fenômenos urbanos.

Sendo assim, ao invés de pensar os transportes “alternativos” como informais, preferimos concebê-los como próprios da formação de um “Circuito Superior Marginal’ nos transportes urbanos. Este seria, portanto, um fenômeno integrante daquilo que Santos (1990: p. 34) denominou involução metropolitana, quando a “(...) modernização cria uma demanda de empregos e serviços que não pode ser atendida pelo setor moderno e provoca o surgimento de uma série de atividades de menor capital porém capazes de absorver aquela população marginalizadas”.

A década de 90 foi um período de modernização e de promessas de modernidade. No bojo da reestruturação promovida durante esta década houve transformação nos padrões de consumo e na estrutura do mercado de trabalho. Entre as mais profundas, encontram-se as que afetaram as representações do trabalhador e do próprio mercado de trabalho. Os valores do empreendedorismo, amplamente promovidos nos primeiros anos desta década, encontram sua contraface nos valores do consumo e da eficiência, onde se incluem a comodidade e rapidez (ver a Tabela 2 do anexo). Mas as promessas não se concretizaram ou não se realizaram para a maioria.

Esta seria uma situação na qual “o consumo imaginado mas não atendido produz um desconforto criador” e, ainda, em que o choque com a “cultura objetiva torna-se instrumento de criação de nova consciência” (Santos, 1996: p. 261). Assim, elementos do discurso dominante, amplamente divulgados, tornaram-se instrumentos legítimos de luta, capazes de apoiar grande mobilização social. Pequenos empresários frustrados, reivindicando a correção do seu empreendimento, deram origem a um movimento organizacional que ultrapassou as cooperativas para construir organizações de classe ativas, aptas a negociar com o poder público e a enfrentar o aparato jurídico-legal, acionado pelas grandes empresas de transporte.

O fato de que a organização e as práticas de reivindicações dos proprietários de vans tenham sido adotadas por “ônibus piratas” e kombis indica que novas práticas

e valores se difundem em atividades que, no passado, limitavam-se à sua “marginalidade”<sup>14</sup>, sendo toleradas, nestes limites, pelas grandes companhias de transportes metropolitanos. A adoção de novas práticas por este segmento estimula a suspeita de que esteja em curso uma transformação não apenas do trabalho informal, mas das necessidades dos próprios habitantes da metrópole. Sugerimos, então, que as promessas não cumpridas de conforto e rapidez, de negócios e oportunidades para todos, que alimentaram o discurso hegemônico dos anos 90, deram ocasião a novas reivindicações coletivas. Neste conflito, manifesta-se uma luta urbana pela acessibilidade, cuja legitimidade e alcance vai além das necessidades dos atores do campo estudado. Disputa-se o direito à cidade.

## **Bibliografia**

- ANETU 1997 *Transporte Informal Urbano. Riscos de não encarar o problema de frente*. Associação Nacional de Transportes Urbanos (São Paulo).
- ANTP 2000 *Transporte Clandestino no Brasil* (São Paulo), Jul.
- ANTP 2000 *O Transporte na Cidade do Século 21*. Associação Nacional de Transportes Públicos (São Paulo).
- ANET 2000 *Anuário da ANET 1998 –99*. Associação Nacional de Transportes Públicos São Paulo (São Paulo).
- ANET 2000 *Anuário da ANET 2000* Associação Nacional de Transportes Públicos (São Paulo).
- Balassiano, R. e Mariliti, G. G. 1999 Buses e Vans. Assessing Public Transport Competition (Rio de Janeiro, mimeo).
- Bourdieu, P. 1989 *O poder Simbólico* (Rio de Janeiro: Bertrand Brasil).
- Chaui, M. 1997 *Cultura e Democracia. O discurso Competente e outras falas* (São Paulo, Cortez Editora).
- Feldman, Sílvia e Murmis, Miguel 1999 *Diversidad y Organización de los Sectores Informales* (Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento).
- Gutiérrez, A. 1998 *Efectos Socioterritoriales del proceso de reestructuración del sistema de transporte de la región metropolitana de Buenos Aires*, Beca de Iniciación UBACyT – Informe Final, (Buenos Aires).
- Jornal do Brasil 1996 (Rio de Janeiro) 20 de janeiro.
- Jornal do Brasil 1996 (Rio de Janeiro) 8 de maio.
- Jornal do Brasil 1997 (Rio de Janeiro) 1 de agosto.
- Jornal do Brasil 1997 (Rio de Janeiro) 7 de agosto.
- Jornal do Brasil 1997 (Rio de Janeiro) 28 de outubro.
- Jornal O Globo 1997 (Rio de Janeiro) 2 de abril.
- Jornal O Globo 1997 (Rio de Janeiro) 9 de agosto.
- IBGE. 1998 *Anuário Estatístico* (Brasília: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).
- IBGE. 1991 *Anuário Estatístico* (Brasília: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).
- Lautier, B. 1991 “Les Travailleurs n’ont pas la forme. Informalité des relations de travail et Citoyennité en Amérique Latine” in. Lautier, B, Miras, C. et alli (comps.) *L’État et l’informel* (Paris: Editions L’Harmattan).
- Machado Da Silva, L. A. 1971 *Mercado Metropolitano de Trabalho Manual e Marginalidade* Tese de Mestrado (Museu Nacional UFRJ).

- Mamani, H. 1996 “Construção de Habitações: Alguns Pontos Esquecidos. Estudo das relações informais da Construção Civil do Rio de Janeiro, Dissertação de Mestrado, (PPGS/IFCS/UFRJ).
- Ribeiro, A. C. 1995 *Crise urbana e novas imagens do trabalho: recortes analíticos do pequeno empresário* Série Estudos e Debates (Rio de Janeiro:IPUR/UFRJ).
- Santos, Milton 1996 *A Natureza do Espaço: técnica e tempo. razão e emoção* (São Paulo: Ed. Hucitec).
- Santos, Milton 1990 “Involução Metropolitana e economia segmentada. O caso de São Paulo” in Ana Clara Torres Ribeiro e Denise B. Pinheiro Machado (Org) *Metropolização e rede urbana: perspectivas dos anos 90* (Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ).
- Santos, Milton 1979 *O Espaço Dividido. Os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos* (Rio de Janeiro: Ed. Francisco Alves).
- Touraine, A. (s/d) *Actores sociales y sistemas en América Latina* (Santiago de Chile: Prealco).
- Vasconcellos, E 2000 “A cidade e os Transportes” in ANTP, *Transporte Clandestino no Brasil* (São Paulo).

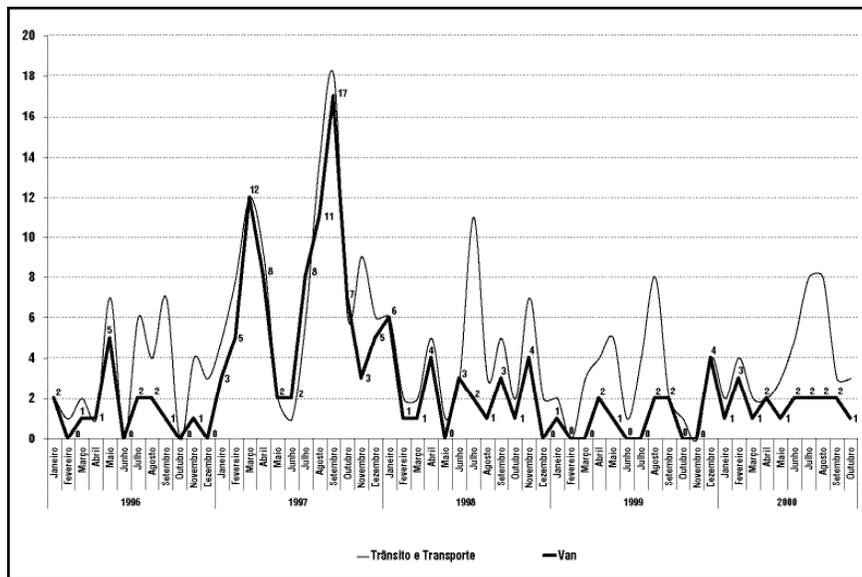
## **Notas**

- 1 Segundo o sindicato, são dezoito mil.
- 2 Permitidas e regulamentadas na Cidade do Rio de Janeiro desde 1977. Ver, neste sentido, *Jornal do Brasil*, 7 de junho 1977.
- 3 De auto-lotação –automóvel de praça, usado no transporte coletivo, em que o preço da corrida é dividido entre os passageiros.
- 4 Ver também *Jornal O Globo* 4 de dezembro 1997.
- 5 Segundo Chauí (1997, p. 7), trata-se do “discurso que pode ser proferido, ouvido e aceito como verdadeiro ou autorizado porque perdeu os laços com o lugar e o tempo de origem. (...) Discurso instituído (...) no qual seus interlocutores já foram previamente reconhecidos como tendo o direito de falar e ouvir. (...) A região onde melhor se determina e onde melhor se efetua o discurso competente é a burocracia das sociedades contemporâneas e a idéia de organização se encontra na base do fenômeno”.
- 6 Ver OIT (1972).
- 7 O “setor informal”, cujo exemplo e modelo eram as economias dos países africanos, era delimitado pelo critério da produção: estabelecimentos com pouco capital e uso intensivo de trabalho. Os estudos do PREALC, (Programa Regional de Emprego para América Latina e Caribe), compartilham da mesma visão. Trata-se de uma economia pouco capitalizada. Este termo trabalho informal descrevia relações de trabalho instáveis “próximas do biscoite” e ligadas, muitas vezes, a formas não monetarizadas (domésticas, personalizadas e pouco produtivas) de produção e consumo. Estas formas “pré-capitalistas” de produção eram consideradas, de certo modo, formas alternativas de absorção de trabalhadores, que o setor moderno da produção não conseguia incorporar. O resultado disto era uma sociedade dual e desigualitária. As políticas visavam, então, o desenvolvimento econômico e social.
- 8 Ver Castells e Portes (1989: p. 29).
- 9 Lautier (1991: p. 13) afirma que “mesmo sendo possível definir um setor formal, não pode definir-se um setor informal: já que as atividades informais não constituem um setor”. Para Castells & Portes (1989 p. 15), o informal é universal, heterogêneo e tem crescido nos últimos anos.
- 10 Operadores não associados a nenhuma cooperativa.
- 11 Touraine (s.d.) sustenta, por exemplo, que os informais são incapazes de se organizar: tendem à passividade e se envolvem, apenas, com movimentos de cunho clientelista.
- 12 Ver Feldman e Murmis (1998: p. 14-17).
- 13 1989 foi o ano de maior volume de demissão de bancários.
- 14 Considero que estas modalidades fazem parte daquele fenômeno que Milton Santos (1978; 1990) denominou de circuito inferior da economia urbana.

**Anexo de Gráficos e Tabelas**

Gráfico 1

*Incidência do tema das vans no debate sobre o trânsito e os transportes urbanos do Rio de Janeiro - Jornal do Brasil e o Globo - 1996 a outubro 2000 (Número de artigos publicados por mês)*



Fonte: pesquisa de campo.

Tabela 1

*Capitais e cidades de porte médiotransporte informal: ocorrência e legalidade por tipos - Maio/1997*

| Municípios            | Ocorrência (expressiva) |        |                    |                   | Sistema legalizado |        |                    |                   |
|-----------------------|-------------------------|--------|--------------------|-------------------|--------------------|--------|--------------------|-------------------|
|                       | Vans <sup>1</sup>       | Ônibus | Micro <sup>2</sup> | Moto <sup>3</sup> | Vans <sup>1</sup>  | ônibus | Micro <sup>2</sup> | Moto <sup>3</sup> |
| Aracaju               |                         |        |                    |                   |                    |        |                    |                   |
| Belém                 | X                       |        |                    |                   | X                  |        | X                  |                   |
| Belo Horizonte        | 0                       | 0      | 0                  | 0                 |                    |        |                    |                   |
| Boa Vista             | X                       |        |                    |                   |                    |        |                    |                   |
| Brasília              | X                       | X      | X                  |                   | X                  | X      | X                  |                   |
| Campo Grande          |                         |        | X                  |                   | X                  |        |                    |                   |
| Cuiabá                | 0                       | 0      | 0                  | 0                 |                    |        |                    |                   |
| Curitiba <sup>4</sup> | 0                       | 0      | 0                  | 0                 |                    |        |                    |                   |
| Fortaleza             | X                       | X      |                    | X                 | *                  |        |                    | X                 |
| Goânia                | 0                       | 0      | 0                  | 0                 | *                  |        |                    | *                 |
| João Pessoa           | X                       |        |                    |                   |                    |        |                    |                   |

Tabela 1 (continuação)

| Municípios                | Ocorrência (expressiva) |        |                    |                   | Sistema legalizado |        |                    |                   |
|---------------------------|-------------------------|--------|--------------------|-------------------|--------------------|--------|--------------------|-------------------|
|                           | Vans <sup>1</sup>       | Ônibus | Micro <sup>2</sup> | Moto <sup>3</sup> | Vans <sup>1</sup>  | ônibus | Micro <sup>2</sup> | Moto <sup>3</sup> |
| Macapá                    |                         |        |                    | X                 |                    |        |                    | *                 |
| Maceió                    | X                       |        |                    |                   |                    |        |                    |                   |
| Manaus                    | X                       |        |                    |                   | X                  |        |                    |                   |
| Natal                     | X                       | X      |                    |                   | X                  |        |                    |                   |
| Palmas                    | X                       | X      |                    |                   |                    |        |                    |                   |
| Porto Alegre <sup>5</sup> | 0                       | 0      | 0                  | 0                 |                    |        |                    |                   |
| Porto Velho               | 0                       | 0      | 0                  | 0                 |                    |        |                    |                   |
| Recife <sup>6</sup>       | X                       |        |                    |                   |                    |        |                    |                   |
| Rio Branco                | X                       |        |                    |                   | X                  |        |                    |                   |
| Rio de Janeiro            | X                       | X      |                    |                   | X                  |        |                    |                   |
| Salvador                  | X                       | X      |                    |                   |                    |        |                    |                   |
| São Luís                  |                         |        |                    | X                 |                    |        |                    |                   |
| São Paulo                 | X                       | X      |                    |                   | X                  | X      |                    |                   |
| Teresina                  | X                       |        |                    | X                 |                    |        |                    |                   |
| Vitória                   | X                       |        |                    |                   |                    |        |                    |                   |
| Campo Grande              |                         |        |                    | X                 |                    |        |                    |                   |
| Contagem                  | 0                       | 0      | 0                  | 0                 |                    |        |                    |                   |
| Diadema                   | X                       |        |                    |                   |                    |        |                    |                   |
| Duque de Caxias           | X                       | X      |                    |                   |                    |        |                    |                   |
| Feira de Santana          | X                       | X      |                    | X                 | X                  |        |                    |                   |
| Guarulhos                 | X                       |        |                    |                   |                    |        |                    |                   |
| Jabotão dos Guararapes    | X                       |        |                    | X                 |                    |        |                    |                   |
| Joinville                 | X                       |        |                    |                   | X                  |        | X                  |                   |
| Juiz de Fora              | X                       |        |                    |                   |                    |        |                    |                   |
| Londrina                  |                         |        |                    | X                 |                    |        |                    |                   |
| Mauá                      | X                       |        |                    |                   |                    |        |                    |                   |
| Niterói                   | X                       | X      |                    |                   |                    |        |                    |                   |
| Piracicaba                | 0                       | 0      | 0                  | 0                 |                    |        |                    |                   |
| Santo André               | X                       |        |                    |                   |                    |        |                    |                   |
| São Bernardo do Campo     | X                       |        |                    |                   | X                  |        |                    |                   |
| São Gonçalo               | X                       |        |                    |                   |                    |        |                    |                   |
| São João do Meriti        | X                       |        |                    |                   |                    |        |                    |                   |
| São José dos Campos       | X                       |        |                    |                   | X                  |        |                    |                   |
| Uberlândia                |                         |        |                    | X                 |                    |        |                    |                   |

(0000) Indica municípios onde não há ocorrência da qualquer tipo; (\*) indica municípios onde há processo de legalização na Câmara; (1) Kombi, van e táxi-lotação; (2) microônibus; (3) moto-táxi; (4) O mesmo regulamento habilita a kombi/van e o microônibus; (5) Há ocorrência de kombis / vans / mibus e clandestinos na Região Metropolitana; (6) informações referem-se à Região Metropolitana

Fonte: NTU, 1997.

Tabela 2  
**Deficiências do transporte automotor urbano  
da região metropolitana do Rio de Janeiro**

| Deficiências              | Nº        | %            |
|---------------------------|-----------|--------------|
| Ausência de Serviço       | 2         | 9,1          |
| Desrespeito a Idosos      | 1         | 4,5          |
| Excesso de Velocidade     | 1         | 4,5          |
| incumprimento de horários | 5         | 22,7         |
| Insuficiência de ônibus   | 8         | 36,4         |
| Má distribuição de linhas | 1         | 4,5          |
| Superlotação              | 4         | 18,2         |
| <b>Total</b>              | <b>22</b> | <b>100,0</b> |

Fonte: pesquisa de campo.

Tabela 3  
**Deficiências do transporte automotor urbano  
por zonas/áreas da região metropolitana do Rio de Janeiro - 1996 a outubro 2000**

| Zona/área          | Incidência | %            |
|--------------------|------------|--------------|
| Centro             | 1          | 4,5          |
| Sul                | 3          | 13,6         |
| Oeste              | 14         | 63,6         |
| Suburbana          | 1          | 4,5          |
| Ilha               | 2          | 9,1          |
| Baixada Fluminense | 1          | 4,5          |
| <b>Total</b>       | <b>22</b>  | <b>100,0</b> |

Fonte: pesquisa de campo.

---

# Impulsos globais e espaço urbano: sobre o novo economicismo\*

Ana Clara Torres Ribeiro\*\* e Cátia Antonia da Silva\*\*\*

*“Realidade-enquanto-premissa e realidade-enquanto-conclusão são os dois principais nexos associados das representações (subjetividade) e mundo profano (objetividade)”*

Wanderley Guilherme dos Santos, 1990

## Exatidão, precisão e poder administrativo

A escolha da epígrafe sinaliza as indagações mais profundas que constroem as questões deste ensaio. Trata-se de apreender, simultaneamente, o sentido de realidade afirmado no presente–, orientador da ação hegemônica, e indicativo do fechamento sistêmico do futuro próximo<sup>1</sup> –e concreções espaço-temporais resultantes deste sentido. Para nossos propósitos analíticos, a hegemonia articula-se ao sentido provisório e parcial, já que orientador da ação de apenas alguns, destilado por características do discurso dominante da globalização, esclarecedor da permanência da pretensão moderna de apreender e sintetizar o *Todo* e o *novo*<sup>2</sup>. Pretensão que, na atual conjuntura, com menor vontade

---

\* Este texto expressa resultados analíticos alcançados no Laboratório da Conjuntura Social: tecnologia e território (LASTRO) do IPPUR/UFRJ e, especialmente, na pesquisa “Micro-conjuntura: informação e oportunidade nas metrópoles brasileiras”, desenvolvida com apoio do CNPq. Agradecemos as contribuições da socióloga Amélia Rosa Sá Barreto aos trabalhos do LASTRO e o convívio intelectual, altamente estimulador e gratificante, com Milton Santos e Maria Adélia de Souza no âmbito do Laboratório de Geografia Política e Planejamento Territorial e Ambiental do Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo. A primeira versão deste texto foi apresentada e debatida no IX Congresso Brasileiro de Sociologia – A sociologia para o século XXI, promovido pela Sociedade Brasileira de Sociologia (SBS), Porto Alegre, 30/8 a 3/9/99. Agradecemos, por esta oportunidade, ao sociólogo Brasilmar Nunes, da Universidade de Brasília.

\*\* Socióloga, Doutora em Ciências Humanas pelo Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo, Pesquisadora CNPq, Professora do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

\*\*\* Geógrafa, Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR / UFRJ e Doutoranda do Departamento de Geografia do Instituto de Geociências da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professora do Departamento de Geografia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, campus de São Gonçalo.

civilizatória mas com o mesmo espírito missionário –tão bem anunciado por Max Weber (1987)– absorve argumentos com origem no desvendamento do mundo possibilitado pela técnica (Latouche, 1996; Castillo, 1999).

A magnitude dos processos contemporâneos de modernização não permite, sem fortes questionamentos, a afirmação da emergência de tempos pós-modernos, propícios ao *bric a brac* com o passado, à escolha estudada de valores, à apropriação reflexiva da sabedoria historicamente acumulada ou ao elogio indiscriminado da técnica. Entretanto, a percepção –ainda que superficial– da magnitude da mudança, impõe, mais do que ontem, a denúncia da fragilidade do denominado pensamento único e o reconhecimento coerente e simultâneo de nossa ignorância relativa. A consciência da ignorância é indispensável face aos comandos da denominada sociedade da informação (Schafft, 1992). Traduz, aliás, o esgotamento de anteriores projetos para a vida coletiva, com suas narrativas e mecanismos institucionais de convencimento.

Convém aceitar que a consciência da ignorância relativa é simultânea à perda de poder de síntese: real ou aspirado. Afinal, impedimentos ao pensamento teleológico só poderiam emergir numa época marcada por disputas em torno da linguagem sintética e pela desestabilização de paradigmas, associados a projetos para as sociedades contemporâneas. A voracidade, expressa na busca incessante da inovação, torna instáveis anteriores campos do pensar e do agir, o que impõe a aceitação da complexidade ao pensamento crítico (Morin, 1996). É através da apreensão da insegurança do presente que podemos compreender, de forma contraditória, o teor da racionalidade da atual busca de uma ciência pós-moderna, ao mesmo tempo herdeira e contestadora de conquistas da modernidade (Santos, B. S., 1989 e 1998).

Essa racionalidade traz novas conotações ao pensamento crítico. Aprender a parcialidade dos processos contemporâneos e a incerteza constitui uma obrigação ética. Porém, esta obrigação não implica em desembarque da modernidade, mas sim, numa comprometida vivência do presente. É nesta temporalidade que acontece, afinal, a disputa do futuro (Léfèbvre, 1969). Esta tem sido a temporalidade negada pela principal característica dos tempos modernos –a sua enorme tensão para frente que, ao radicalizar a disputa entre desiguais, seduz os segmentos sociais e os intelectuais integrados nos vetores da modernização econômica e cultural. Hoje, a desigualdade manifesta-se na distância econômica entre aqueles que aprenderam a fazer da parcialidade sistematizada o Todo (presente e futuro) e aqueles que vivem as conseqüências deste fazer, nas partes ou fragmentos que lhes cabem na atual modernização, mais uma vez parcial e marginalizadora.

Abandonar a referência a totalidades analíticas, retirando de cena instrumentos da reflexão crítica do mundo, implicaria em fazer o jogo daqueles que procuram sistematizar o novo Todo, ou seja, em aceitar, sem desvios e resistências, a atual totalização sistêmica do mundo, do ocidente desencarnado e

orientado pela ótica mercantil ilimitada e pelo acionamento de estratégias econômico-militares que transformam contextos da vida coletiva em alvos de investimentos sem compromissos com a preservação de heranças culturais, acúmulos institucionais e conquistas coletivas. A globalização pode ser lida, portanto, como ocidente, técnica e modernidade, descolados de ciência e filosofia. Pode ser lida, também, como réquiem da economia política, na medida em que afirma-se a gestão econômica sem maiores investimentos discursivos, o que significa, afinal, o descarte da política. Nesta gestão, acontece o privilégio aos vínculos entre poder econômico e poder administrativo.

Concretamente, o poder construído na escala-mundo independentiza-se da necessidade de convencer, mas não da necessidade de seduzir. Estas tarefas da sedução têm sido deixadas aos especialistas em mercadorias, isto é, às técnicas de construir pontes ágeis entre economia e cultura. Em termos analíticos, e de forma desafiadora para o pensamento crítico, a operação mercantil da cultura e a subordinação da política à economia, e ainda, o esmaecimento institucional, são indicativos da existência de verdadeiros desafios à análise histórico-estrutural.

Trata-se da emergência de um fazer –que desvende produtos em qualquer esfera ou nível da vida social– que diferencia a inovação hoje. O princípio da inovação –trazido para o âmbito do indivíduo na condição de estímulo à criatividade e à iniciativa– rompe níveis e esferas da vida social. Henri Léfèbvre (1984) já indicava, nos anos 60, que essas rupturas correspondiam à banalização da vida social. É este processo que emerge, em suas conseqüências nos anos 90 e no Brasil, das palavras de Jurandir Freire Costa: “É preciso reagir, não se conformar com a paralisia da vontade e vencer a banalização da vida e da morte a que somos submetidos cotidianamente, criando um novo modelo cultural (...) É lamentável o que a instância econômica hegemônica vem fazendo de nossas vidas, como o amor, a sexualidade, a intimidade, as sensações e os limites do nosso corpo” (“O humanismo ameaçado”, *Jornal do Brasil*, 24/01/99).

Assim, não basta a denúncia dos elementos operacionais que sustentaram, historicamente, o positivismo, o evolucionismo –ainda presentes no discurso hegemônico– e numerosos discursos modernos, inclusive críticos. Trata-se, ainda mais, de reconhecer que a análise estrutural, conforme historicamente concebida, esteve vinculada à construção da ordem capitalista, ao próprio amadurecimento da divisão social do trabalho. Os movimentos de destruição e construção resgatados, por exemplo, por Marshall Berman (1986), a partir da exploração do trabalho denunciada por Marx e Engels no *Manifesto Comunista*, são expressões da configuração histórica da ordenação capitalista do mundo (e da cidade). No presente, para que seja satisfeito o Fausto, a homogeneização permitida pela técnica e pela sedimentação das relações sociais deve ser rompida através de novas apropriações empresariais das condições herdadas (materiais ou imateriais)<sup>3</sup>.

Poderia-se dizer, neste sentido, que a sociedade da informação pressiona, desapropriando e formatando, elementos da sociedade de massas, assim como

segmentos dos espaços metropolitanos e da rede urbana, já que estes constituem evidentes concreções espaço-temporais da modernidade. Nesta direção, talvez possa ser afirmado que a mescla, profundamente ativa, informação/inação configura o real vetor dos processos contemporâneos de destruição/(re)construção da materialidade e da sociabilidade. O predomínio da informática, por exemplo, imbricado em numerosas práticas, realiza-se através de sua constante fratura mercantil, da ininterrupta produção de novas mercadorias, produtos e firmas<sup>4</sup>.

A mescla informação/inação sustenta, através de numerosas teorias-práticas e campos profissionais, o polissêmico campo da gestão. Neste campo, têm sido controlados os riscos mais graves de queda das taxas de lucro das grandes corporações, sempre presentes nos investimentos em técnica, e os riscos de conflito social e político originados da socialização da informação, também estimulada pela técnica, em diversos âmbitos da experiência coletiva. Citando Milton Santos (1996: 119): “Um dos elementos distintivos de nossa época é o papel onipresente da organização em todos os processos vitais (...). O uso completo ou incompleto, absoluto ou relativo, eficaz ou ineficaz, rentável ou não, dos recursos e possibilidades e das formas em que devem encaixar as determinações depende, em grande parte, dos modos de organização”.

Assim, nesta época de agudização da desordem criativa, quando contraditoriamente amplia-se a consciência da face destrutiva do capitalismo, não desaparecem causalidades e determinações –como alguns gostariam de fazer crer– mas, a sua pesquisa torna-se mais complexa, dada a própria leveza, aparentemente desejada plena, do Ser sob exame (Calvino, 1990). Entretanto, em decorrência da parcialidade dos novos processos de modernização, anteriores estruturas e instituições continuam determinando (e sendo determinadas) pela organização industrial da produção e por seus limites, agora anti-modernos, nas metrópoles periféricas. Ao mesmo tempo, a emergência de um novo fazer dinamiza as estruturas da vida social, produzindo a aceleração –categoria também utilizada por Milton Santos (1993[a])– contemporânea do mundo e destruindo a estabilidade, inclusive sócio-política e jurídica, da ordem anterior.

O ansiado deslocamento de segmentos do fazer, da ação, de suas condições sociais de origem é uma das explicações mais relevantes da relevância da organização, da gestão, no presente; sendo, também, uma das possíveis causas dos recuos hoje observados nas análises causais e deterministas. Uma outra explicação poderia ser procurada no movimento de presentificação da vida social, também identificado por Milton Santos (1993[a]), decorrente da extensão das redes técnicas e do controle dos recursos alcançado, pelos interesses hegemônicos, na escala-mundo. A subordinação da história ao presente, pelas características técnicas da atual fase do capitalismo, cria obstáculos à análise causal, articulada à apreensão de processos e, portanto, à valorização do tempo<sup>5</sup>.

Entretanto, não existe pensamento crítico sem reconhecimento de causas e sem análise de processos, o que impõe mudanças na articulação entre níveis de realidade que foram historicamente depositários de investimentos em pesquisa e conhecimento. A análise transdisciplinar é uma imposição do mundo contemporâneo (Santos e Souza, 1986). Nesta direção, a força do argumento econômico –associado, por Edgar Morin (1996), à racionalização e à manipulação da vida social– não consegue mais ocultar a sua dependência de outros saberes, no momento em que a articulação entre esferas vitais, e entre condições materiais e imateriais herdadas, viabiliza a acumulação extraordinária. A difusão das novas redes técnicas de informação e comunicação e a privatização de infra-estruturas urbanas, até recentemente lidas como pouco rentáveis e de responsabilidade do Estado (Lojkine, 1981), são processos reveladores de partições e fragmentações produzidas pela nova gestão.

### **Impulsos globais e dimensões da análise estrutural**

Denominamos de impulsos globais os vetores que condensam informação e inovação, em seus elos com a nova gestão. Significam a emergência de uma forma de agir de natureza sistêmica e corporativa, que se apropria de condições herdadas e de níveis de controle da mudança permitidos pelo meio técnico-científico-informacional (Santos, 1994). Ao associarmos os impulsos globais à idéia de vetor, trazemos os processos atuais para o âmbito da difusão técnica expressiva da modernização das sociedades (e das metrópoles) periféricas.

Sem dúvida, os impulsos globais reproduzem movimentos de subordinação sócio-econômica na escala-mundo que não são distintos de processos historicamente já experimentadas (Latouche, 1996; Ianni, 1996). Nas palavras de Milton Santos: “Os países subdesenvolvidos se distinguem dos países industriais pelo fato de o impacto das modernizações ser aí muito freqüentemente pontual; elas tendem a se manifestar em pontos bem determinados do espaço e a encontrar uma inércia considerável à sua difusão” (1978: 106).

Entretanto, a idéia de vetor, em seus usos correntes, é portadora de conotações apenas parcialmente adequadas às características da nova modernização. Algumas das dimensões da idéia de vetor –tais como força, velocidade e campo de força– são iluminadoras da natureza do impulso global. Entretanto, os seus usos tradicionais em teorias da modernização trazem conotações de estabilidade e extensão –especialmente na sociologia do desenvolvimento– distantes da instabilidade e da incerteza do novo. Neste sentido, poderíamos dizer que os conceitos das ciências sociais são, por vezes, portadores de profunda ambigüidade, já que exprimem tensas aproximações entre dinâmica social e as ciências físicas e da vida. Aliás, talvez possa ser reconhecida na biologia a origem da associação da idéia de vetor à difusão impessoal e quase natural de características técnicas e comportamentais, tão presente em leituras da modernização nos países periféricos.

Sem dúvida, o diálogo transdisciplinar torna-se especialmente desafiador quando voltado à reflexão de conceitos. O impulso global, aqui proposto para realçar a instabilidade e a parcialidade da globalização, traz a exigência de um tenso convívio com disciplinas não sociais. Nos movimentos de estruturação do presente, acontecem novas reificações que alteram a materialidade e os conteúdos técnicos da vida social. Assim, a noção de impulso global também conduz à reflexão de dificuldades das análises estruturais, especialmente quando dirigidas ao estudo dos países periféricos, onde as alterações na superfície da vida social são cada vez mais velozes. Aliás, é interessante reconhecer, com Henri Léfèbvre (1969), que a afirmação das análises estruturalistas, que não esgotam as possibilidades da análise estrutural, aconteceu exatamente quando os avanços técnicos tornaram inverídica a noção de continuidade –civilização, evolução e progresso– construída pela modernidade. Portanto, talvez hoje apareça com mais clareza entre nós o que já era fato há muito tempo pelos vínculos entre ciência, técnica e administração, nos países centrais.

O desvendamento de estruturas permitiu ao longo do século XX, em vez da estabilidade e da harmonia, o aumento da especialização e a afirmação de tendências, hoje mais fortes, à partição e à fragmentação. Nas palavras de Léfèbvre: “1905. Uma mutação. As invenções técnicas multiplicam-se (...) Nesta intensificação de progresso técnico, os armamentos, a ameaça da guerra, depois a guerra (consumação colossal, estímulo da produção e da pesquisa tecnológica), em suma, o desafio recíproco das nações rivais, representam um papel determinante. Todos aqueles que queriam estabilizar o conhecimento e os dados da ação, a vida social e a vida política, são mais cedo ou mais tarde empurrados (...). Com o novo período, o *descontínuo* invade, lenta mas poderosamente, o conhecimento, as atividades, a própria consciência. O período precedente tinha explicado, levando-o em todos os domínios às últimas conseqüências, generalizando sem escrúpulo o conceito de *continuidade*” (1969: 209). O descontínuo, a fragmentação e o micro cosmos implicam, simultaneamente, o aprofundamento do olhar construído pela modernidade e a desestabilização da vida social, permitida pelo agenciamento de recursos e comportamentos.

Com as sucessivas e rápidas fraturas em acervos de crenças, as estruturas passam a ser lidas, de forma contraditória, em direção à decomposição do Ser, às suas unidades divisíveis. O novo olhar, apoiado pelo avanço técnico-científico, desestrutura escalas e campos de determinação da realidade, ao mesmo tempo em que cria possibilidades de estruturação inovadora da matéria e da sociabilidade. Também nesta direção, observa-se que os modelos, apoiados pela informática, transformam-se em mímeses provisórias de estruturas, permitindo a transposição de conhecimento entre fronteiras disciplinares. Nas ciências sociais, novas tendências analíticas, em acentuação ao longo do século, emergem não apenas através da apropriação conceitual entre campos de conhecimento mas, também, através de um crescente tensionamento analítico da clássica relação indivíduo –sociedade, relida através da relação ação/estrutura, onde a ação adquire

relevância crescente. O descolamento da ação corresponde à atual tendência ao ativismo, em sua implicação para a gestão de recursos.

As primeiras sinalizações dessa profunda mutação epistemológica e prática podem ser reconhecidas na obra de Talcott Parsons (1951). Nesta obra, entretanto, a ação permanece sistematizada em direção a estruturas pré-estabelecidas, pré-concebidas e, até certo ponto, formais. O sentido de estabilidade que orienta a obra deste autor é evidente (ver, neste sentido, Mills, 1969). Uma outra ampla frente de sinalizações da mudança é reconhecível na literatura que procurou acompanhar e analisar a eclosão dos movimentos sociais nos anos 60. Nesta frente, é possível reconhecer a renovação da problemática do sujeito e dos sentidos da ação, sendo buscada uma nova apreensão dos vínculos entre objetividade e subjetividade, entre vida urbana e ação social. Estas tendências analíticas produzem alterações em concepções de estrutura, exigindo a abertura de âmbitos reflexivos para a ação social, reconhecida ou como expressão de amplas referências institucionais ou como produtora de uma nova institucionalidade. Nestas alterações, são abrigados diferentes ideários políticos –desde aqueles que valorizam o sujeito social até os que enfatizam as instituições sociais.

Vejam, neste sentido e como exemplo, a idéia de estrutura proposta por Anthony Giddens (1989: 13, 14): “Assim, a estrutura refere-se, em análise social, às propriedades de estruturação que permitem a ‘delimitação’ de tempo-espaço em sistemas sociais, às propriedades que possibilitam a existência de práticas sociais discernivelmente semelhantes por dimensões variáveis de tempo e de espaço, e lhes emprestam uma forma ‘sistêmica’. Dizer que estrutura é uma ‘ordem virtual’ de relações transformadoras significa que os sistemas sociais, como práticas sociais reproduzidas, não têm ‘estruturas’, mas antes exibem ‘propriedades estruturais’, e que a estrutura só existe, como presença espaço-temporal, em suas exemplificações em tais práticas e como traços mnêmicos orientando a conduta de agentes humanos dotados de capacidade cognoscitiva”.

Seria impossível não reconhecer, nesta definição, sinais de desestruturação que são simultâneos a percepções sistêmicas orientadoras da cultura e portanto, em algum nível, da reprodução social. Neste sentido, Henri Léfèbvre (1969) também propôs a análise renovada da totalidade através da aceitação da sua transitoriedade, permitida pela apreensão das coordenadas que estabelecem as práticas possíveis a cada momento. Assim, as práticas sociais adquirem centralidade onde antes imperavam certezas e, sobretudo, instituições. Trata-se de alterações na natureza do Ser que não podem deixar de produzir (e de espelhar) alterações nas formas de (re)conhecimento das estruturas, inclusive a urbana.

### **Impulso global e reflexão transdisciplinar**

Os desafios contemporâneos enfrentados pelo pensamento crítico decorrem, portanto, da co-presença de estruturas de diferentes temporalidades e da força de

processos que atualizam e rompem formas de organização e de interpretação da experiência coletiva. Estes desafios, expressivos da acumulação na escala-mundo e da nova substância das relações sociais, podem ser reconhecidos na emergência de modos de gerir, que desarticulam âmbitos organizados da vida social, também responsáveis pela estabilização de disciplinas e visões de mundo.

Neste item, procura-se realizar um ligeiro exame de alguns significados do termo impulso, sugestivos de processos associáveis à nova gestão. Além da proposta de categorias, acredita-se que a identificação de processos constitua o caminho mais seguro da análise, permitindo a intervenção social em períodos críticos de estruturação da realidade social, isto é, quando os sentidos da mudança e as oportunidades contidas no presente ainda se encontram em disputa. A crescente agilidade das ações contemporâneas (empreendidas e empreendedoras) faz com que os períodos críticos da disputa de oportunidades sejam cada vez mais curtos, o que dificulta a sua inteligibilidade e, portanto, a sua apropriação socialmente ampla e justa.

A compreensão desses momentos depende do conhecimento dos níveis de realidade articulados pelo impulso global e da apreensão das práticas que favorecem a sua transformação em vetor da mudança numa determinada concreção espaço-temporal. Neste sentido, a atual vigilância sobre as oportunidades tem trazido a imagem do jogo e do risco para o âmago do tecido social, em seus elos com a exploração dos nichos de mercado através de iniciativas de teor altamente operacional. Assim, identificamos curiosas sintonias etimológicas entre os verbos impulsionar e impelir = empurrar, arremessar, dirigir com força para algum lugar, onde a figura do impulsor aparece como possibilidade analítico-descritiva (Cunha, 1997).

Curiosamente, a figura do impulsor também surge noutras obras de referência associada a instigador ou conselheiro e às idéias de movimento e incitação. Esta figura, instituição ou ator, alimenta-se de informação, portando a capacidade de inovar e de agenciar a imposição da mudança, mesmo que a direção imposta à ação desconheça alguns elementos culturais e históricos de que depende. Este descolamento entre sintonia do novo e condicionantes sociais e culturais da ação social seria responsável, ao nosso ver, pelo isolamento relativo da gestão, transformada, gradualmente, num âmbito de especialistas atuantes em mediações entre cotidiano urbano e Estado (técnicos da administração pública, agências multilaterais, empresas com vocação para a atuação social e cultural, redes sociais).

O predomínio da gestão traz a disputa de oportunidades para o universo imediato da ação, além de ser indicativo do deslocamento para algum lugar das relações sociais e técnicas. Algum lugar que implica na construção de contextos –partição e articulação lucrativas de condições herdadas– e arenas, construídos por novos processos de organização social e de expressão de interesses<sup>6</sup>, o que corresponde à desestabilização de instituições e de movimentos sociais com larga

presença na vida urbana (Ribeiro e Grazia, 2000). Por outro lado, conotações interessantes do termo impulso podem ser sugestivas do diálogo, que se faz necessário, entre disciplinas cujas fronteiras estão sendo rompidas no presente. Assim, em fisiologia, impulso indica o sinal que viaja através do comprimento de uma fibra nervosa e que constitui o meio através do qual a informação é transmitida através do sistema nervoso (Oxford, 1996). Esta idéia de impulso traz para o estudo da atual modernização a possibilidade de considerar os mecanismos contemporâneos de informação, estudados por Norbert Wiener (1978), e de transmissão de ordens e comandos, propostos por Milton Santos (1990) para a análise da subordinação de lugares permitida pelas redes técnicas.

Outras conotações estimulantes emergem da física, onde a grandeza ação exprime a multiplicação da energia pela duração: “Quando se desloca com uma energia dada de um lugar para outro, um corpo qualquer –que vamos chamar de ponto material, ou simplesmente ponto, já que a sua forma é indiferente para nós– escolherá sempre, entre todos os caminhos possíveis, o mais rápido (o que não significa necessariamente o mais curto)” (Hurwic, 1994: 5). Este conceito ilumina sentidos do conceito de impulso global quando associado ao conceito de campo: “A presença de uma *carga elétrica* num ambiente, por exemplo, envolve uma modificação das propriedades do espaço, sendo uma partícula carregada a fonte de um *campo eletromagnético*”.

Esse campo se propaga ao agir sobre todas as partículas carregadas presentes. Da mesma forma, uma partícula material qualquer “cria, por intermédio de sua massa, um campo gravitacional, causa de toda mudança no movimento de todos os outros objetos presentes no campo” (Hurwic, 1994: 16). Desnecessário seria acrescentar que concepções contemporâneas para a ação no urbano comungam, estranha e sintomaticamente, com elementos deste universo conceitual. Transformar-se para estar presente na captura de investimentos tem se tornado, pelo menos aparentemente, mais relevante do que dispor de regras para a interação social (ver, neste sentido, o *Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro*, 1996). Leituras deste tipo correspondem a dimensões do novo fazer hegemônico, favorecido pela extensão seletiva do meio técnico-científico-informacional. O agir mais próximo do sucesso não significa a melhor ação, da mesma maneira que a ação mais rápida não é aquela que mais integra –aliás, o contrário provavelmente é verdadeiro.

De fato, estão em curso intensas revisões dos vínculos entre ciência, filosofia e vida coletiva. É nesta direção que podem ser compreendidos os investimentos realizados por David Harvey em torno das categorias corpo, corporificação e lugar: “Eu poderia sugerir, por exemplo, que enquanto o colapso de certos tipos de barreiras espaciais mina definições territoriais e espaciais até então seguras (...), o próprio fato deste colapso (a real ou ameaçadora ‘compressão tempo-espaço’ ou a construção do ciberespaço) inscreve uma nova ênfase na interrogação dos significados metafóricos e psicológicos de lugar que, por sua

---

vez, introduzem práticas materiais que originam novas definições materiais” (1998: 209). Desta maneira, metáforas passaram a deter a capacidade de convencer e de alimentar a ação, criando a estabilidade transitória, as coordenadas, no dizer de Léfèbvre, que apóiam o estar no mundo, os movimentos de estruturação da vida social e a disputa aqui e agora do futuro, mesmo que as condições materiais apontem noutras direções.

A referência a alterações comportamentais coaduna-se com sentidos de impulso em psicologia: “impulso –tendência à ação irrefletida e mal controlada pela vontade. Corresponde, via de regra, a um impulso profundo (fome, desejo sexual, agressividade) e traduz-se por atos incoercíveis freqüentemente perigosos (roubo, violências)” (Larousse, s/d). Esta definição, indicando a falta de controle da ação pela vontade, permitiria, sem dúvida, uma ampla recuperação, impossível nos limites deste texto, da reflexão da vontade no cerne da política: ação, organização e projeto (Gramsci, 1968). Sem dúvida, a noção de impulso traz à reflexão os movimentos de atualização da vida urbana que rompem patamares de racionalidade anteriormente alcançados, o que não significa que estes movimentos estejam livres de racionalização, como nos diria Edgar Morin (op cit), e do seu aprisionamento pelo pensamento único.

Noutra leitura de impulso, no âmbito das ciências sociais, emerge a proposta deste conceito em substituição a instinto por R.S.Woodworth, em 1918. Esta proposta teria encontrado apoio na mecânica através de sua proximidade com a concepção de mecanismo: “A diferença entre impulso e mecanismo não era absoluta. O que isso significava realmente é que atividades aprendidas poderiam tornar-se impulsos se provocassem interesse” (FGV-MEC, 1986: 579). Assim, a noção de impulso permite a pesquisa de processos que articulam mudança na materialidade, ação e aprendizagem; processos que iluminam elos entre tecnoesfera e psicoesfera propostos por Milton Santos (1994) e práticas atuais de modernização, calçadas em inovação e gestão, refletidas a seguir através da temática do trabalho.

### **Impulsos globais e ação**

Nas leituras contemporâneas da cidade, as condições herdadas adquirem a face de obstáculos ou alavancas da ação, que permitirá ou não a sua continuidade no presente. Sem dúvida, a tensão entre estruturas, condições herdadas, experiência e ação emerge em numerosos autores contemporâneos, atingindo orientações analíticas e crenças sociais. Seria impossível não reconhecer, nesta mutação, rebatimentos das mudanças em curso, nas condições técnicas da vida e nos vínculos entre relações técnicas e sociais de produção<sup>7</sup>.

Para nós, o impulso global pode (e deve) ser apreendido através do descolamento da ação das condições herdadas, já que a ação hegemônica em grande parte se apóia em apropriações *ad hoc* dos recursos disponíveis, o que

excede as verdades pré-configuradas –faz-se, fazendo; conquista-se, agindo (Ribeiro e da Silva, 1997).

Entretanto, mais uma vez, a parcialidade deste agir, que se alimenta da velocidade permitida pelas redes técnicas e pelo capital financeiro, não esgota o real<sup>8</sup>. Este ainda contém, principalmente nas grandes cidades dos países periféricos, os sucessivos depósitos de tempo, de práticas e de normas que foram construídos por acomodações ao passado fipresente e, ainda, por desenraizamentos sofridos por amplos contingentes populacionais, como demonstra a intensidade da urbanização latino-americana.

Existem, portanto, determinações de diferentes ritmos e espaços sociais, o que não significa necessariamente fragmentação. A fragmentação é apenas um dos movimentos, um dos processos em desdobramento no presente. Como afirma Jean-Louis Guigou: “(...) o espaço e a terra não são neutros, constantemente remodelados ou concedidos segundo o jogo das forças econômicas (ótica neoclássica) ou simples reflexos das relações sociais que reproduzem (ótica neomarxista). As relações entre os homens, a terra e o espaço são muito mais complexas e originais (...)” (1986: 110). Ao fazer hegemônico resistem os múltiplos fazeres de todos, orientados por articulações surdas que constroem o cotidiano. A vida urbana resulta, também, destes fazeres, de tão difícil acesso à pesquisa. Neles tocamos, por exemplo, através da ora revalorizada temática do mercado informal de trabalho.

Entretanto, na atualidade, a intensa oferta de condições herdadas à ação hegemônica modifica –e em parte desconstrói– estratégias de sobrevivência, ou melhor, táticas, no dizer de Michel de Certeau (1994). A ação hegemônica usufrui de condições de produção da mudança reunidas na escala-mundo, através da instabilidade estimulada pela hegemonia do capital financeiro. Esta direção de mudança impõe a valorização, no pensamento social contemporâneo, da idéia de evento, juntamente com a ação. Milton Santos (1996: 118) apresenta a noção de evento de forma que estimula a reflexão dos vínculos entre informação, inovação e gestão propostos neste texto: “O evento é sempre presente, mas o presente não é obrigatoriamente o instantâneo. Daí decorre a idéia de duração, isto é, do lapso de tempo que um dado evento, guardando suas características constitucionais, tem presença eficaz (...) Podemos admitir que ao lado de uma duração natural, o evento também pode ter uma duração organizacional (...) podemos, também, prolongá-lo, fazendo-o durar além do seu ímpeto próprio, mediante um princípio de ordem”.

O prolongamento da duração do evento, referido pelo autor, permite instaurar o diálogo entre a teorização contemporânea do espaço e a literatura preocupada com a natureza do poder: O que é o poder hoje? Como o poder reflete a capacidade de desestruturar –reestruturando contextos urbanos? A nova ordem ou força de estruturação, manifesta em impulsos globais, consolida-se através de condições –alianças políticas e associações entre capitais– que garantem a sua

duração e, assim, os efeitos institucionais de sua ocorrência. Neste sentido, o exemplo da privatização de empresas públicas prestadores de serviços urbanos demonstra a conquista de efeitos de longa duração, a partir dos interesses que se articularam na produção de um impulso global. Neste caso, o evento torna-se, gradualmente, fato ou fatalidade, absorvido em leis, normas e referências institucionais para a conduta.

Causa e previsão, retornam portanto, ao centro da análise: o evento que desestrutura deve ser lido em sua capacidade de transformar-se em causa de novas mudanças, tendo amplificados os seus impactos, por sua possibilidade de se tornar *fato*, ou seja, condição –e, até mesmo, causa– de novos *eventos*. Acreditamos que a ação hegemônica que se realiza no impulso global tenha esta capacidade de conquistar a duração, a irreversibilidade dos desígnos de que é portadora e, também, o fechamento de caminhos de retorno à situação vivida antes da sua manifestação. Neste sentido, a face destrutiva –criadora do capitalismo possui conteúdos normativos e codificadores da ação valorizada, que alteram marcos legais e o imaginário social.

Diversas maneiras de lidar, como a noção de fato (estrutura, condição herdada, experiência) e evento (acaso, incerteza, novo/novíssimo), correspondem a investimentos analíticos que buscam trazer, para o estudo do presente, diferentes tradições do pensamento crítico. Vejamos alguns exemplos: para Jon Elster (1994: 17) “(...) explicar eventos é logicamente anterior a explicar fatos. Um fato é um instantâneo temporal de uma torrente de eventos, ou uma pilha de tais instantâneos. Nas ciências sociais, os eventos elementares são ações humanas individuais, incluindo atos mentais tais como formação de crenças”.

Entretanto, o adensamento dos eventos –e a sua “formatação” em orientações para a gestão de cidades, onde ações são reunidas em reais vetores da transformação societária– traz dificuldades ampliadas à análise da vida urbana, já que eventos encontram-se tecidos a fatos, ou seja, a novos condicionantes da ação. Aliás, esta é uma das características mais relevantes da nova gestão: a capacidade de transformar eventos em fatos, através do uso intenso de imagens que alteram representações da vida coletiva e a percepção de oportunidades.

De outra perspectiva analítica, Luiz Werneck Vianna inscreve o esgotamento da idéia de revolução no cerne da redução política do ator e dos sentidos da ação pelos rumos tomados pela modernização econômica e social: “Esse é um quadro que sugere a desqualificação da presença do *ator* no mundo, tido como um domínio do prático-inerte sartreano, reconhecendo-se somente o protagonismo dos ‘fatos’. A revolução passiva, antes um processo referido a formações nacionais com precisa contextualização histórica, ter-se-ia convertido no único processo a ter vigência universal, comprometendo, por meio de automatismos inscritos no coração das instituições de reprodução social, a mudança com a conservação” (1995: 182). A expansão automática e técnico-normativa do impulso global emerge, com base neste último olhar, em seu poder de

materializar a ação hegemônica<sup>9</sup>, desejada sistêmica, e não mais “estrutural”, na gestão da vida urbana.

É essa possibilidade de expansão de efeitos, de transformação de eventos em fatos fi fatalidade, que é ampliada, de forma extraordinária, pela incorporação do imaterial, da cultura, à renovação das condições urbanas de acumulação. Trata-se da produção artificial do espírito dos lugares e da absorção mercantil (objetivada) de práticas sociais e culturais até recentemente espontâneas. Nas belas palavras de Simmel (in Souza e Oëlze, 1998: 65-66): “(...) o conteúdo da cultura se torna cada vez mais, e com consciência crescente, um espírito objetivo, perante não somente aqueles que o recebem, mas também perante aqueles que o produzem. No ritmo em que a objetivação progride, torna-se cada vez mais compreensível o fenômeno maravilhoso do qual nós partimos: a elevação cultural dos indivíduos pode manifestamente ficar abaixo da elevação cultural das coisas –em termos concretos, funcionais e espirituais”.

Nas condições do presente, o trabalho transdisciplinar que atravessa as fronteiras das ciências sociais e interroga o espaço não traz mais, como em momentos históricos anteriores, grandes riscos de produção de erros analíticos de teor mecanicista e biologizante. Ao contrário, dada a extensão da revolução passiva, como assinala Luiz Werneck Vianna, este trabalho corresponde às necessidades de compreensão das novas condições da modelagem da vida urbana, em que as características maquínicas e organo-sistêmicas (neurológicas) da nova fase do capitalismo se manifestam com força realmente espetacular, criando as relações escalares da globalização da economia. Assim, o espaço urbano prenhe de investimentos culturais, estrategicamente estudados e estimulados, pode tornar-se estranhamente pobre de sentido no que concerne à orientação da ação efetivamente transformadora. Desta maneira, a ação individual corre o risco de ser falsamente magnificada e acionada para ampliar a competitividade e, não, a verdadeira emersão em problemáticas coletivas.

A velocidade da mudança e o controle corporativo da escala-mundo sinalizam a importância dos movimentos de verticalização (local <=> global) e de horizontalização (local <=> lugar) que Milton Santos (1996) nos propõe apreender e analisar. Trata-se, aqui, da necessidade de compreender como os movimentos de verticalização segregam e excluem e como estes movimentos devem ser retidos, negados ou apropriados em direção à transformação política consistente dos lugares, isto é, em direção à sua horizontalização socialmente necessária. Hoje, a análise do evento, em sua dupla dimensão (vertical e horizontal), é cada vez mais relevante no estudo de impactos da globalização em sociedades periféricas, inclusive com relação às mudanças, em desdobramento, na cultura e em sentidos da ação<sup>10</sup>.

Os impulsos globais instauram um espectro de conseqüências duradouras, estruturantes e transformadoras de segmentos dos espaços urbanos, que alteram as condições objetivas e subjetivas da nova ação<sup>11</sup>. Os impulsos globais são

precedidos pela difusão de crenças e seguidos de investimentos que multiplicam seus efeitos; são controlados por agentes econômicos e atores políticos articuladores de mecanismos –para voltarmos a Jon Elster (1994)– e da veloz frente de eventos da atual modernização.

A noção de impulso global permite retomar, face às características do presente, a problemática, agora fraturada, da formação sócio-espacial: “Esta categoria (formação) diz respeito à evolução diferencial das sociedades, no seu quadro próprio e em relação às forças externas de onde mais freqüentemente lhes provém o impulso” (Santos apud Silva, 1986). Entretanto, para estas forças nem todas as condições herdadas da modernidade recente são passíveis de apropriação. Há que segmentá-las e torná-las administráveis. Para o agir hegemônico –mais preciso, exato e minucioso– a exploração de oportunidades implica na sua simultânea construção, através da quebra de complementaridades materiais e sociais indesejáveis, do alívio estudado de sobrecargas históricas, da redução de exigências, inclusive jurídicas<sup>12</sup> e, sobretudo, da ampliação do saber gestor.

A noção hoje paradigmática de rede –proposta em substituição à máquina e ao organismo em visões de mundo que orientam as ciências sociais– satisfaz a necessidade de descrição de fenômenos novos; porém, oculta, por outro lado, a natureza desejada sistêmica e irreversível da ação hegemônica e, ainda, o seu caráter estimulador de lobbies e de tipos, considerados “modernos”, de organização dos interesses (Graziano, 1994) que podem romper anteriores solidariedades: territoriais, étnicas e de classe. Desta maneira, existem hoje formas de controle da compreensão do Todo e do novo que dificultam a leitura das contradições alimentadas pela atual dinâmica do capitalismo. O trabalho, em suas mutações, constitui um veio esclarecedor dessas contradições e, também, da interferência, realizada pela nova gestão, em representações da vida coletiva.

O trabalho surge na atualidade como alvo de numerosos investimentos, dirigidos à simbiose entre “trabalho + ação = atividade”. A amplitude alcançada por esta direção de mudança, constitui um dos mais significativos impulsos globais, já que expressa a renovação das relações técnicas e sociais de produção e a existência de formas, em rápida difusão, de modelagem cultural e administrativa de eventos. Aliás, a rápida passagem da ação à atividade, como exemplifica a substituição de educação por formas de treinamento, também corresponde à capacidade de transformar eventos em fatos  $\propto$  fatalidade. Trata-se da multiplicação de oportunidades de condensação operacional de interfaces, entre recursos materiais e imateriais. A natureza dessas oportunidades pode ser apreendida em operações que reúnem sujeitos de esferas distintas da vida urbana em práticas de articulação de elementos da cultura (valores, memórias), informação e gestão.

A substituição da ação por atividade –que, noutra registro, corresponde à substituição de emprego pelo estímulo a formas de geração de renda e ao empresariamento– pode ser indicada pela multiplicação de cursos de atualização

e de qualificação profissional oferecidos pela rede universitária privada, acompanhados de grandes investimentos em marketing. A operação seletiva em nichos de mercado constitui uma poderosa cunha no tecido urbano historicamente constituído. Esta cunha articula verticalidade –horizontalidade e economia–sociedade; assumindo um caráter fortemente racionalizador das relações sociais.

A multiplicação de eventos difusores do ativismo tem permitido o envolvimento, em vetores da modernização social, de segmentos sociais marginalizados por práticas históricas enraizadas, como demonstram tantas iniciativas bem sucedidas voltadas para as vítimas de estereótipos e preconceitos. Entretanto, ao lado de inovações sociais positivas, afirma-se a o fazer operacional e pontual; demonstrando o lastreamento de operações mercantis que promovem determinados agentes econômicos e atores políticos e que também garantem o gozo de condições excepcionais de lucro. Trata-se de uma conjugação de processos que introduz a fragmentação em âmbitos institucionais, ao mesmo tempo em que são resgatados, para o espaço público, segmentos sociais historicamente marginalizados e segregados.

Estes movimentos de atualização da vida urbana precisam ser reconhecidos em sua face múltipla e heterogênea. Sem dúvida, os ângulos positivos de processos novos não devem ser negados em nome da memória de referências institucionais em dissolução. Afinal, a América Latina apresenta, hoje, um quadro extremamente rico de atores políticos novos, com elevada visibilidade. Por outro lado, há que denunciar, com vigor, o uso estratégico de referências históricas negativas para reduzir a responsabilidade do Estado com investimentos sociais generalizados e de longo curso. Afinal, a conquista da democracia, além de respeito à diversidade, exige a garantia da igualdade e, ainda, o respeito ao fazer tradicional, isto é, a preservação do aprendizado da sobrevivência: táticas, negociações, investimentos lentos no habitat, formas de ajuda mútua, redes de solidariedade –construído nas lacunas deixadas pelas sucessivas modernizações das cidades latino-americanas.

### **Oportunidade, ação e trabalho**

Existem nítidos obstáculos ao pensamento crítico referido ao mundo do trabalho. Estes obstáculos ficam evidentes quando são percebidos os limites atuais de paradigmas construídos pela desejada estabilização da sociedade industrial. Estes paradigmas orientaram políticas urbanas e lutas sociais. Observa-se uma espécie de delimitação temporal da reflexão crítica à última industrialização, o que dificulta o enfrentamento de dilemas dos países periféricos, onde a sucessão de tempos e as fraturas sociais são mais intensas (Santos, 1993[a]). Afinal, a marginalidade e a exclusão constituem experiências profundas da vida urbana na América Latina. Resistem, portanto, à sua apreensão por orientações analíticas que considerem, apenas, a crise do fordismo ou a crise do Estado do Bem Estar.

Elementos destas crises coexistem com um alto nível de complexidade cultural e societária e com mecanismos específicos de hierarquização social.

A concentração da análise da mudança num período recente –cujas principais características manifestaram-se plenamente apenas em países hegemônicos ou nas áreas concentradas dos países periféricos (Santos, 1993[b])– tem permitido a modelagem da problemática do trabalho de forma a desconsiderar antigas desigualdades sociais, tornando-a propícia aos impulsos globais, através de iniciativas que buscam qualificar o trabalhador e a juventude para os novos tempos. As áreas metropolitanas, onde estes esforços se concentram, constituem verdadeiras caixas de ressonância de diretrizes da nova modernização.

Aliás, são cada vez mais acirradas as disputas por recursos públicos na área do ensino. É desnecessário dizer que a qualificação considerada necessária já se encontra em grande parte administrada, impedindo a disputa criativa e informada de oportunidades aqui e agora e, também, leituras disruptivas do espaço construído. Mais uma vez, portanto, corre-se o risco de que a modernização destrua referências culturais tradicionais generosas e de que a concorrência pelas oportunidades mais significativas aconteça, apenas, entre segmentos sociais privilegiados.

As sucessivas reduções da ação humana ao emprego e do emprego à atividade têm sido indutoras de simplificação tanto da vida urbana quanto da problemática da qualificação profissional; sendo assim retida a eclosão de iniciativas que expressem o alargamento da apropriação social dos recursos acumulados nos contextos urbanos. A redução da mudança a parâmetros oferecidos por um passado próximo é responsável, por um lado, pela falsa radicalização da própria mudança recente –que, como indica a obra de Léfèbvre, é intensa ao longo do século XX– e pela difusão de uma espécie de destino pré-formatado que produz a aceitação de formas de conceber os desafios do presente, submetidas aos códigos da boa e nova gestão.

Permanecem ocultas complementaridades ou sobrevivências de práticas econômicas que organizam o trabalho nos países periféricos, que convivem, de forma precária, articuladas aos setores modernos (Kowarick, 1995; Santos, 1979). Da mesma maneira, permanece retida a reflexão de que a problemática da ação humana antecede e excede a sua ordenação na sociedade industrial. Também a administração do mundo do trabalho –a rápida modelagem operacional das questões sociais– colabora para o desconhecimento de aprendizados populares, a defesa estratégica de privilégios setoriais junto à opinião pública e a desconexão entre ação humana e atividade. Esta desconexão subordina sujeitos e movimentos sociais que poderiam alavancar propostas inovadoras de uso das condições herdadas, articulando trabalho, emprego e ação<sup>13</sup>.

Coexistem diversas estruturas que influem no presente originadas de longas sedimentações e de diferentes períodos históricos de modernização econômica e

social. Porém, a direção de mudança decorrente da ação hegemônica e a ausência de debate democrático dos seus sentidos estimulam a disputa apenas mercantil do novo, como crença e como fato. São âmbitos empíricos propícios à observação do teor da mudança: as relações Estado-Sociedade construídas a partir da privatização de empresas públicas e as formas de agir que emergem da desindustrialização de espaços metropolitanos. Estes âmbitos, ao expressarem a sistematicidade da ação hegemônica, favorecem a análise de impulsos globais e de suas desiguais conseqüências na rede urbana da América Latina.

Nas palavras de Lúcio Kowarick, ao considerar os momentos de expansão e recessão da economia como um dos fatores responsáveis pela pobreza e pela falta de cidadania nos marcos urbanos brasileiros: “(...) retrocessos ou avanços repercutem diferentemente sobre grupos, categorias ou classes sociais, em função da força de suas associações sindicais e políticas para apropriar-se de parte da riqueza produzida”(1995: 100). A crise de modelos articula-se, portanto, à agudização de conflitos de interesse e a novos modelos, desejados eficientes, para a ação.

A proliferação de iniciativas circunstanciais pode ser refletida a partir de Ítalo Calvino, quando este autor reconhece ameaças ao presente e ao futuro: “As leis que regem Mercúrio são as mais instáveis e oscilantes”(1990: 64) e quando recupera a reflexão de Raymond Queneau: “(...) essa inspiração que consiste em se obedecer cegamente a todo impulso é na verdade uma escravidão” (1990: 137).

A própria desestabilização de formas de integração objetivas e subjetivas pode ser compreendida como um projeto expressivo de impulsos globais. A intencionalidade transparece, por exemplo, na fratura de sistemas e redes que antecede, no Brasil, à privatização de empresas públicas, como exemplifica o denominado loteamento das teles, assim como, na difusão mitificadora da idéia de globalização, associada à promessa de acesso à modernidade técnica e, portanto, ao futuro. Existe a configuração prévia de atratores que criam a ambiência propícia aos impulsos globais<sup>14</sup>.

A articulação atratores + vetores = impulsos globais diz da associação de interesses e da seletividade sócio-espacial implicadas nestes impulsos e, também, da direção internacionalizante da mudança. Os atos de partir e de contextualizar implicam na marcação de fronteiras em ambiente anteriormente contínuo ou desejado homogêneo. É assim que as promessas igualitárias de anteriores modernizações são substituídas por competitividade pela inclusão nos fragmentos de modernidade, o que colabora para reduzir o esforço –superação de resistências sociais, realização de investimentos, transformações na cultura institucional–envolvido na mudança. Com a redução do esforço de mudança, agentes econômicos e atores políticos alcançam formas mais rápidas de sucesso e concretizam exemplos pontuais de novos estilos de vida que, magnificados pelo marketing urbano, buscam seduzir usuários, consumidores e, também, agentes econômicos, atores sociais e atores políticos.

Afinal, quando se deseja quebrar um arame é necessário, antes, marcar o ponto de quebra. Assim, a delimitação do contexto –ao romper redes sociais e ao reduzir o esforço de mudança– aproxima probabilidades, envolvidas em jogos estratégicos, de determinações ou causas, isto é, de processos estruturadores da vida urbana. Além disto, a idéia de atrator permite a corporificação de novos modernismos e, também, o estudo de processos que articulam atração (arranjos político-econômicos e jurídicos) e atratividade (embelezamento e ambiência programada)<sup>15</sup>. O estudo de atratores nos contextos urbano-metropolitanos pode apoiar o pensamento crítico na resistência à naturalização e à reificação da globalização.

Estes atratores podem ser reconhecidos na arquitetura e no urbanismo, nos novos objetos urbanos (monumentos) que substituem anteriores paisagens e concepções de beleza, e, também, nas formas sociais que organizam a ação instrumental frente à aceleração do ritmo da vida urbana. Afinal, formas sociais e formas espaciais destilam processos, ao mesmo tempo em que os reafirmam, permitindo a estabilização relativa de fluxos. Âncora e ancoragem são conceitos-produtos indicativos do enraizamento buscado por formas contemporâneas de organização de interesses, transformadoras de eventos em fatos. Trata-se da difusão de ambiências que reduzem a percepção da insegurança e da incerteza, correlatas à atual hegemonia do capital financeiro e à sua natureza eminentemente especulativa e, portanto, instável.

Contextualização e formatação de negócios e oportunidades, reunindo inovação e impondo critérios de qualidade, são características do fazer que orientam a sua veiculação imagética, acelerando a inovação. O controle estudado de incertezas favorece a aceitação social de um determinado novo e a sua reprodução através de rotinas, programas e de formas de controle da ação. O trabalho reduzido à atividade individual corresponde a óticas produtivistas que facilitam a manipulação de recursos e de condições herdadas. O ato individual, e não a ação, constitui o menor elemento social, sem contar as possíveis fraturas internas ao indivíduo, cuja flexibilidade é hoje ansiada e procurada pelo economicismo. A fratura e a fragmentação da matéria, permitida pela técnica, introduz a hipótese de correlatas fragmentações e fraturas na subjetividade e no imaginário.

A resistência ao caráter deletério da última modernização não pôde ser realizada, apenas, pela luta por condições igualitárias de vida. Esta modernização não promete igualdade e nem integração social e, sim, competitividade e busca ininterrupta por eficácia. Como enfrentar os seus termos? Acreditamos que um dos caminhos deva ser procurado na resistência ao economicismo que hoje orienta intervenções urbanas. Um outro caminho poderia ser encontrado na análise crítica dos impulsos globais, buscando-se a denúncia dos seus sentidos e a apropriação socialmente justa de suas conseqüências, e, outro ainda, na construção de ideários radicalmente democráticos que conduzam à apropriação social dos espaços urbanos, o que implicará em diálogos abertos e tentativos com os sujeitos sociais de antigas e da atual modernização.

## Bibliografia

- Becker, H. S. e I. L. Horowitz 1977 “Política radical e pesquisa sociológica: observações sobre metodologia e ideologia”, in Becker, Howard *Uma teoria da ação coletiva* (Rio de Janeiro: Zahar Editores).
- Benjamin, W. 1985 *Walter Benjamin* (São Paulo: Ática).
- Berman, M. 1986 *Tudo que é sólido desmancha no ar: a aventura da modernidade* (São Paulo: Companhia das Letras).
- Bienenstein, G. 1993 *Acumulação de capital e espaço urbano: o exemplo do shopping center* (Rio de Janeiro) Tese de mestrado apresentada ao programa de pós-graduação em Geografia/UFRJ.
- Calvino, I. 1990 *Seis propostas para o próximo milênio: lições americanas* (São Paulo: Companhia das Letras).
- Castillo, R. 1999 *Sistemas orbitais e uso do território: integração eletrônica e conhecimento digital do território brasileiro* (São Paulo: Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo) Tese de Doutorado.
- Certeau, M. de 1994 *A invenção do cotidiano (1. artes de fazer)* (Petrópolis: Vozes).
- Cunha, Antônio Geraldo da 1997 *Dicionário Etimológico Nova Fronteira da Língua Portuguesa* (Rio de Janeiro: Nova Fronteira).
- Dantas, A. C. 1998 *Planejamento urbano nos anos 90: negociação entre a esfera pública e a esfera privada* (Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional/UFRJ) Tese de mestrado.
- FGV/MEC 1986 *Dicionário de Ciências Sociais* (Rio de Janeiro: FGV/MEC).
- Elster, Jon 1994 *Peças e engrenagens das ciências sociais* (Rio de Janeiro: Relume-Dumará).
- Faria, E. 1955 *Dicionário Escolar Latim-Português* (Rio de Janeiro: MEC).
- Garcia, F. E. S. 1997 *Cidade espetáculo: política, planejamento e city marketing* (Curitiba: Palavra).
- Giddens, A. 1989 *A constituição da sociedade* (São Paulo: Martins Fontes).
- Godelier, M. 1981 *La théorie de la transition chez Marx* (Paris) Mimeo.
- Gramsci, A. 1968 *Maquiavel, a política e o Estado moderno* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira).
- Graziano, G. 1994 “Lobbying, troca e definição de interesses-reflexões sobre o caso americano”, in *Dados* (Rio de Janeiro) Vol. 37, N° 2.
- Guigou, J. L. 1986 “A terra e o espaço: enigmas para os economistas”, in Santos, Milton e Maria Adélia de Souza (orgs.) *O espaço interdisciplinar* (São Paulo: Nobel).
- Harvey, D. 1998 *Justice, nature and the geography of difference* (Nova York: Blackwell Publishers).

- Hurwic, A. 1994 *A física* (São Paulo: Edições Loyola).
- Ianni, O. 1996 *Teorias da globalização* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira).
- Kowarick, L. 1975 *Capitalismo e marginalidade na América Latina* (Rio de Janeiro: Paz e Terra).
- Kowarick, L. 1995 “Cidade e cidadania: cidadão e subcidadão público”, in *Brasil em artigos* (São Paulo: Fundação SEADE).
- Larousse s/d *Dicionário de Psicologia* (Brasil: Larousse).
- Latouche, S. 1996 *A ocidentalização do mundo: ensaio sobre a significação, o alcance e os limites da uniformização planetária* (Petrópolis: Vozes).
- Léfèbvre, H. 1969 *Introdução à modernidade* (Rio de Janeiro: Paz e Terra).
- Léfèbvre, H. 1984 *La vida cotidiana en el mundo moderno* (Madrid: Alianza).
- Lojkine, J. 1981 *O Estado capitalista e a questão urbana* (São Paulo: Martins Fontes).
- Maffesoli, M. 1997 *A transfiguração do político: a tribalização do mundo* (Porto Alegre: Sulina).
- McGrath, Peter 1999 “Os riscos de um mundo sem privacidade”, in *O Estado de São Paulo* (São Paulo) 4 de Abril.
- Mills, C. W. 1969 *A imaginação sociológica* (Rio de Janeiro: Zahar Editores).
- Morin, E. 1996 *Ciência com consciência* (Rio de Janeiro: Bertrand Brasil).
- Oxford 1996 *Concise Science Dictionary* (Nova York: Oxford University Press).
- Parsons, T. 1951 *The social system* (Glencoe, Illinois: The Free Press).
- Pintaudi, S. M. e H. Frúgoli Jr. 1992 *Shopping centers: espaço, cultura e modernidade nas cidades brasileiras* (São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista) Col. Prismas.
- Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro* 1996 (Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro).
- Ribeiro, A. C. T. e C. A. da Silva 1997 “Impulsos globais nas metrópoles da periferia capitalista”, in *VIº Encontro de Geógrafos da América Latina* (Buenos Aires).
- Ribeiro, A. C. T. 1998[a] “Mutações no tecido urbano: ângulos da ação social”, in *Sociedade e Estado (Urbano–Novos olhares sociológicos)* (Rio de Janeiro) Número temático organizado por Brasilmar Nunes, Vol. XIII, Nº 1, Jan.-Jul.
- Ribeiro, A. C. T. 1998[b] “Relações Sociedade-Estado: elementos do paradigma administrativo”, in *Cadernos IPPUR* (Rio de Janeiro) Ano XII, Nº 2.
- Ribeiro, A. C. T. e G. de Grazia 2000 *Intervenções urbanas, democracia e oportunidade: dois estudos de caso* (Rio de Janeiro: FASE).

- Santos, B. S. 1989 *Introdução a uma ciência pós-moderna* (Rio de Janeiro: Graal).
- Santos, B. S. 1998 *Um discurso sobre as ciências* (Porto: Edições Afrontamento).
- Santos, M. 1978 *O trabalho do geógrafo no Terceiro Mundo* (São Paulo: HUCITEC).
- Santos, M. 1979 *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos* (Rio de Janeiro: Francisco Alves).
- Santos, M. 1990 “A metrópole: modernização, involução e segmentação”, in Valladares, Licia e Edmond Prétéceille (orgs.) *Reestruturação urbana: tendências e desafios* (São Paulo: Rio de Janeiro, Nobel/IUPERJ).
- Santos, M. 1993[a] “A aceleração contemporânea: tempo mundo e espaço mundo”, in Santos, Milton; Maria Adélia de Douza, Francisco Scarlato e Monica Arroyo (orgs.) *O novo mapa do mundo. Fim de século e globalização* (São Paulo: HUCITEC/ANPUR).
- Santos, M. 1993[b] *A urbanização brasileira* (São Paulo: HUCITEC).
- Santos, M. 1994 *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional* (São Paulo: Nobel).
- Santos, M. 1996 *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção* (São Paulo: HUCITEC).
- Santos, M. e M. A. Souza (orgs.) 1986 *O espaço interdisciplinar* (São Paulo: Nobel).
- Santos, W. G. dos 1990 *Discurso sobre o objeto: uma poética do social* (São Paulo: Companhia das Letras/Secretaria de Estado da Cultura).
- Sawaya, S. B. 1986 “O espaço como objeto de trabalho”, in Santos, Milton e Maria Adélia de Souza (org.) *O espaço interdisciplinar* (São Paulo: Nobel).
- Schaff, A. 1992 *A sociedade informática* (São Paulo: Editora UNESP/Brasiliense).
- Silva, A. C. da 1986 “As categorias como fundamentos do conhecimento geográfico”, in Santos, Milton e Maria Adélia de Souza (org.) *O espaço interdisciplinar* (São Paulo: Nobel).
- Silva Neto, M. L. 1999 *Implicações da aceleração contemporânea na escala local: o caso do Estado de São Paulo* (São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo) Tese de doutorado.
- Simmel, G. 1998 “A divisão do trabalho como causa da diferenciação da cultura subjetiva e objetiva”, in Souza, Jessé e Berthold Oëlza (orgs.) *Simmel e a modernidade* (Brasília: Editora UnB).
- Vianna, L. W. 1995 “O ator e os fatos: a revolução passiva e o americanismo em Gramsci”, in *Dados* (Rio de Janeiro) Vol. 38, N° 2.

Weber, M. 1987 [1904-1905] *A ética protestante e o espírito do capitalismo* (São Paulo: Pioneira).

Wiener, N. 1978 *Cibernética e sociedade: o uso humano de seres humanos* (São Paulo: Editora Cultrix).

Yáziqi, E.; A. F. A Carlos, R. C. A. Cruz 1996 *Turismo: espaço, paisagem e cultura* (São Paulo: HUCITEC).

## Notas

1 Os riscos de fechamento sistêmico da sociedade industrial, da sociedade de massas, foram amplamente anunciados por Herbert Marcuse: “O círculo vicioso parece representar de fato a imagem apropriada de uma sociedade auto-expansiva e autopetruante em sua própria direção preestabelecida –impulsionada pelas necessidades crescentes que ela gera e, ao mesmo tempo, contém” (1973: 50). Devemos acrescentar que, ao nosso ver, alguns dos princípios desta sociedade não desaparecem com a crise do modelo fordista. Ao contrário, são radicalizados pela expansão destes princípios aos serviços e à administração pública.

2 Nas palavras de Walter Benjamin: “O novo é uma qualidade que independe do valor de uso da mercadoria. É a origem da falsa aparência, que pertence de modo inalienável e intransferível às imagens geradas pelo inconsciente coletivo. É a quintessência da falsa consciência, cujo incansável agente é a moda. Essa falsa aparência de novidade se reflete, como um espelho em outro, na falsa aparência do sempre-igual, do eterno retorno do mesmo” (1985: 40).

3 Como nos diz Milton Santos: “A noção de *prático-inerte* introduzida por Sartre é igualmente fundamental. O processo social está sempre deixando heranças que acabam constituindo uma condição para novas etapas. Uma plantação, um porto, uma estrada, mas também, a densidade, ou a distribuição da população, participam dessa categoria de *prático-inerte*, a prática depositada nas coisas, tornada condição para novas práticas” (1996: 112).

4 A título de exemplo: “Não é o governo que ameaça a privacidade, nos tempos de hoje, –é o comércio pela Internet. A web transformou-se num mercado e, nesse processo, fez a privacidade passar de um direito a uma commodity. As tecnologias de alta velocidade de comunicação em rede e de poderosos bancos de dados possibilitaram às empresas acumular, rapidamente e a baixo custo, um tesouro de informações pessoais (...) Não se trata apenas de a tecnologia reunir as informações existentes como arquivos públicos em versões novas e mais velozes. Ela também cria novos tipos de informação. Um dos mais interessantes é o monitoramento ‘click-stream’, ou sequência de cliques, um acompanhamento das pessoas página a página, conforme elas navegam pela web” (McGrath, 1999).

5 É interessante reler, agora, autores que refletiram a natureza do pensamento crítico no âmbito da sociologia e que se dedicaram ao estudo da ação social, tais como Howard Becker e Irving Louis Horowitz: “A análise sociológica de causas tem importância prática. Quando algum objeto ou ação é rotulado como a causa de um evento ou de uma situação, a análise sugere o que deveria ser influenciado ou alterado para produzir uma mudança significativa naquele evento ou situação. Algumas coisas serão mais fáceis de mudar do que outras. A análise pode sugerir que, naquelas circunstâncias, é virtualmente

impossível mudar o que deveria ser mudado para produzir efeito sobre a situação” (1977: 171). Cabe acrescentar que a redução da causalidade ao universo da ação, correlata aos sentidos mais profundos da mudança contemporânea, encontra-se associada, por vezes, à relevância atribuída à teoria dos jogos e à dialética relacional. Entretanto, estas orientações analíticas, que reduzem o sentido de negação do pensamento crítico, não implicam, necessariamente, em secundarização da análise causal, como demonstra Jon Elster (1994).

6 Constitui um campo especialmente interessante de pesquisa, a proliferação de associações empresariais no Brasil nas últimas décadas, quando o teor do meio técnico-científico-informacional estimula novas formas de ação na escala nacional; escala dos mercados, efetivamente alcançada pela modernização da economia e das comunicações no período da ditadura.

7 As transformações do capitalismo envolvem, sempre, a atualização da sua força histórica. É neste sentido que citamos um trecho de Godelier quando analisa a forma/formação capitalista em Marx: “(...) as novas forças produtivas se desenvolveram. A especialização das tarefas leva à diferenciação dos instrumentos e à invenção de instrumentos novos. A complementaridade das tarefas cria as condições de um cálculo econômico mais rigoroso e, portanto, pelo jogo da concorrência, as condições de aplicação das leis do valor” (1981: 19).

8 Observe-se, neste sentido, a tendência analítica à valorização das práticas, das atividades, onde se torna cada vez mais difícil distinguir *poiesis* de *praxis*. Manifesta-se, assim, uma aproximação, não interrogada, entre técnica-atividade e condição humana / experiência-ação humana. Esta aproximação gera riscos de anulação do debate de valores e, assim, de sentidos da ação.

9 Os atuais investimentos em codificação da ação sinalizam a difusão de um pensamento técnico que se constitui na ideologia de segmentos sociais que são portadores do anúncio da irreversibilidade dos impulsos globais. Nesta ideologia, o pragmatismo tende a ocupar o lugar da sociabilidade.

10 Compreendemos que a ação horizontal, valorizada pela dialética relacional, manifesta-se apenas em algumas das esferas da vida corrente, em alguns contextos e arenas propícios ao consenso. O agir no mundo contemporâneo também significa, entretanto, desigualdade de forças e processos de subordinação ou aniquilação. É face à esta outra ação que encontra-se preservada a vitalidade da dialética da negação, defendida por Marcuse.

11 Uma análise iluminadora da transformação da história em prático-inerte pode ser encontrada na Tese de Doutorado de Manoel Lemes da Silva: Implicações da aceleração contemporânea na escala local: o caso do Estado de São Paulo.

12 Seria interessante articular o conceito de impulso global na análise dos processos de privatização de empresas públicas, o que pode ser indicado através de algumas rápidas referências, como por exemplo: o recurso a auditorias externas na avaliação de ativos, com a sua correlata desvalorização; o uso de recursos públicos na “preparação” para a venda; a difusão da temática do “custo Brasil”; a distância entre os preços mínimos (decorrentes da desvalorização) e os alcançados nos leilões, permitindo a legitimação da política traçada pelo governo federal; a trajetória profissional de antigos dirigentes de empresas públicas, incorporados à nova estrutura empresarial dos serviços; as alterações na legislação controladora dos serviços; as novas relações estabelecidas com os usuários; o uso ampliado do marketing (inclusive telemarketing) e de pesquisas de opinião pública.

13 É relevante refletir, no âmbito da questão do trabalho, as iniciativas que ensaiam, no país, a renovação de práticas de organização social, envolvendo incluídos e excluídos. São exemplos: as cooperativas populares e as experiências de auto-gestão de plantas industriais, além dos processos de organização de desempregados desenvolvidos por sindicatos. Também faz parte desta frente de processos novos, o envolvimento sindical na organização de trabalhadores de setores terceirizados, após a privatização de empresas públicas.

14 Walter Benjamin (1985) antecipa a problemática da ambiência (contextualização) ao refletir a produção moderna de mercadorias. A ambiência seria indispensável ao próprio convencimento, da sociedade, de que supérfluos são necessários e até mesmo indispensáveis. Assim, a ambiência seleciona objetos, numa vida crescentemente objetivada, e agrega valor a bens materiais e serviços.

15 Ver, neste sentido, resultados alcançados em pesquisas sobre turismo (Yázigi, Carlos e Cruz, 1996), shopping centers (Pintaudi e Frúgoli Jr., 1992; Bienestein, 1993) e novas práticas de planejamento urbano (Garcia, 1997; Dantas, 1998).

## Publicaciones de CLACSO

- **Revista N° 12 OSAL**  
*Revista del Programa del Observatorio Social  
de América Latina de CLACSO*
- **Guerrero Cazar y Ospina Peralta**  
*El poder de la comunidad  
Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos*
- **Riquelme**  
*Los sin tierra en Paraguay  
Conflictos agrarios y movimiento campesino*
- **Seoane**  
*Movimientos sociales y conflicto en América Latina*
- **De Barbieri**  
*Género en el trabajo parlamentario  
La legislatura mexicana a fines del siglo XX*
- **de la Garza Toledo y Salas**  
*NAFTA y MERCOSUR  
Procesos de apertura económica y trabajo*
- **Boron**  
*Estado, capitalismo y democracia en América Latina*
- **Revista N° 15 Chiapas**  
*Edición Argentina*
- **Sader y Gentili**  
*La trama del neoliberalismo  
Mercado, crisis y exclusión social (reedición)*
- **Boron**  
*Filosofía política contemporánea  
Controversias sobre civilización, imperio y ciudadanía*
- **Alabarces**  
*Futbologías  
Fútbol, identidad y violencia en América Latina*
- **Ayerbe**  
*O Occidente e o “Resto”  
A América Latina e o Caribe na cultura do Império*

- **Mollis**  
*Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?*  
*La cosmética del poder financiero*
- **Gadotti, Gómez y Freire**  
*Lecciones de Paulo Freire*  
*Cruzando fronteras: experiencias que se completan*
- **Briceño-León**  
*Violencia, sociedad y justicia en América Latina*
- **Levy**  
*Crisis y conflicto en el capitalismo latinoamericano: lecturas políticas*
- **Schorr, Castellani, Duarte y Debrott Sánchez**  
*Más allá del pensamiento único*  
*Hacia una renovación de las ideas económicas en América Latina y el Caribe*
- **Singer**  
*Izquierda y derecha en el electorado brasileño:*  
*la identificación ideológica en las disputas presidenciales de 1989 y 1994*
- **López Maya**  
*Protesta y cultura en Venezuela: los marcos de acción colectiva en 1999*
- **Mato**  
*Estudios y otras prácticas intelectuales latinoamericanas en cultura y poder*
- **Boron**  
*Imperio & Imperialismo*  
*Una lectura crítica de Michael Hardt y Antonio Negri*
- **Boron y de Vita**  
*Teoría y filosofía política*  
*La recuperación de los clásicos en el debate latinoamericano*
- **Alimonda**  
*Ecología política*  
*Naturaleza, sociedad y utopía*
- **Gambina**  
*La globalización económico-financiera*  
*Su impacto en América Latina*
- **Ceceña y Sader**  
*La guerra infinita*  
*Hegemonía y terror mundial*

- **Ivo**  
*Metamorfoses da questão democrática*  
*Governabilidade e pobreza*
- **de la Garza Toledo y Neffa**  
*El futuro del trabajo. El trabajo del futuro*
- **de la Garza Toledo**  
*Los sindicatos frente a los procesos de transición política*
- **Barrig**  
*El mundo al revés: imágenes de la mujer indígena*
- **Torres**  
*Paulo Freire y la agenda de la educación latinoamericana en el siglo XXI*
- **Lanzaro**  
*Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*
- **Mato**  
*Estudios latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización 2*
- **Mato**  
*Estudios latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización*
- **de Sierra**  
*Los rostros del Mercosur*  
*El difícil camino de lo comercial a lo societal*
- **Seoane y Taddei**  
*Resistencias mundiales*  
*De Seattle a Porto Alegre*
- **Sader**  
*El ajuste estructural en América Latina*  
*Costos sociales y alternativas*
- **Ziccardi**  
*Pobreza, desigualdad social y ciudadanía*  
*Los límites de las políticas sociales en América Latina*
- **Midaglia**  
*Alternativas de protección a la infancia carenciada*  
*La peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay*

- **Giarraca**  
*¿Una nueva ruralidad en América Latina?*
- **Boron**  
*Teoría y filosofía política*  
*La tradición clásica y las nuevas fronteras*
- **Boron**  
*Tras el búho de Minerva*  
*Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo*
- **Balardini**  
*La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del nuevo siglo*
- **Boron**  
*La filosofía política clásica*  
*De la antigüedad al renacimiento*
- **Boron**  
*La filosofía política moderna*  
*De Hobbes a Marx*
- **Várnagy**  
*Fortuna y virtud en la república democrática*  
*Ensayos sobre Maquiavelo*
- **Torres Ribeiro**  
*Repensando la experiencia urbana en América Latina:*  
*cuestiones, conceptos y valores*
- **Gentili y Frigotto**  
*La ciudadanía negada*  
*Políticas de exclusión en la educación y el trabajo*
- **de la Garza**  
*Reestructuración productiva, mercado de trabajo y sindicatos en América Latina*
- **Alabarces**  
*Peligro de gol*  
*Estudios sobre deporte y sociedad en América Latina*
- **Lander**  
*La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales*  
*Perspectivas latinoamericanas*
- **Boron, Gambina y Minsburg**  
*Tiempos violentos*  
*Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*

- **Strasser**  
*Democracia & desigualdad*  
*Sobre la “democracia real” a fines del siglo XX*
- **Feijoó**  
*Mujer y sociedad en América Latina*
- **Feijoó**  
*Tiempo y espacio: las luchas sociales de las mujeres latinoamericanas*
- **Rivera**  
*Voces femeninas y construcción de identidad*
- **Rivera**  
*Mujer, trabajo y ciudadanía*

Este libro se terminó de imprimir en el  
taller de Gráficas y Servicios S.R.L.  
Santa María del Buen Aire 347,  
en el mes de febrero de 2004.  
Primera impresión, 1.500 ejemplares

**Impreso en Argentina**