

Repensando la experiencia urbana de América Latina: cuestiones, conceptos y valores	Titulo
Torres Ribeiro, Ana Clara - Compilador/a o Editor/a;	Autor(es)
Buenos Aires	Lugar
CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales	Editorial/Editor
2000	Fecha
	Colección
Reestructuración Económica; Economía; Movimiento Social; Sociedad; América Latina;	Temas
Libro	Tipo de documento
<a href="http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20100930063218/torres2.pdf">http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20100930063218/torres2.pdf</a>	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica <a href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es">http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es</a>	Licencia

**Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO**

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)**

**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)**

**Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)**

[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais  
Latin American Council of Social Sciences



---

**REPENSANDO A EXPERIÊNCIA URBANA  
DA AMÉRICA LATINA:  
QUESTÕES, CONCEITOS E VALORES**

-

**REPENSANDO LA EXPERIENCIA URBANA  
DE AMÉRICA LATINA:  
CUESTIONES, CONCEPTOS Y VALORES**

⇒ **Ana Clara Torres Ribeiro**  
(Compiladora)

---

**Ana Clara Torres Ribeiro  
Danilo Veiga  
Sonia Barrios  
Luis Mauricio Cuervo González  
Rosélia Piquet  
Hermes Magalhães Tavares  
Susana Finquelievich  
Mario Lungo  
Héctor Atilio Poggiese  
Maria da Glória Gohn  
Tamara Tania Cohen Egler  
Maria Adélia Aparecida de Souza**

---

## 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

**Area Académica de CLACSO**

**Coordinador:** Emilio Taddei  
**Asistente Coordinador:** Sabrina González

**Area de Difusión**

**Coordinador:** Jorge A. Fraga  
**Arte y Diagramación:** Miguel A. Santángelo  
**Edición:** Florencia Enghel

**Impresión**

Gráficas y Servicios

**Imagen de tapa:** Fotografía del artículo “*Un mecanismo de exclusión*”, por Ignacy Sachs, de la revista “*El Correo de la UNESCO*”, marzo de 1995.

**Primera edición**

“*Repensando a experiência urbana da América Latina: questões, conceitos e valores*”  
(Buenos Aires: CLACSO, octubre de 2000)



**Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales  
CLACSO**



**Agencia Sueca de  
Desarrollo Internacional**

**Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales  
CLACSO**

Callao 875, piso 3°  
1023 Buenos Aires, Argentina  
Tel: (54-11) 4811-6588 / 4814-2301  
Fax: (54-11) 4812-8459  
E-mail: [clacso@clacso.edu.ar](mailto:clacso@clacso.edu.ar)  
<http://www.clacso.edu.ar>  
[www.clacso.org](http://www.clacso.org)

ISBN 950-9231-52-5

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.



---

# INDICE

## **Apresentação:**

**Ana Clara Torres Ribeiro**

*O encontro de orientações analíticas compartilhadas*

9

## **Parte I:**

*Para além dos modelos mas, com base em conceitos*

**Danilo Veiga**

*Notas para una agenda de investigación sobre procesos emergentes  
en la sociedad urbana*

19

**Sonia Barrios**

*Las metrópolis a principios del nuevo milenio: una agenda para el debate*

35

---

---

**Parte II:**  
*Cidades em declínio e simultânea centralidade das cidades:  
economia, sociedade e espaço*

**Luis Mauricio Cuervo González**

*Economía y ciudad:  
algunas propuestas teóricas*

61

**Rosélia Piquet**

*Novos paradigmas produtivos e políticas empresariais:  
evidências empíricas para o caso do Rio de Janeiro*

77

**Hermes Magalhães Tavares**

*Reestruturação econômica e as novas funções  
do espaços metropolitanos*

89

**Susana Finquelievich**

*Los actores sociales urbanos en la sociedad de la información:  
de los hippies al e-commerce*

105

**Parte III:**  
*Planejamento, gestão e democracia:  
escalas e sentidos contemporâneos das intervenções urbanas*

**Mario Lungo**

*Ciudad grande, país pequeño:  
los desafíos de la gestión metropolitana en Centroamérica*

125

---

---

**Héctor Atilio Poggiese**  
*Movimientos sociales, formulación de políticas  
y redes mixtas socio-gubernamentales:  
para un nuevo “saber-hacer” en la gestión de la ciudad*  
143

**Maria da Glória Gohn**  
*O papel dos conselhos gestores na gestão urbana*  
175

**Parte IV:**  
***Ação social na cidade: “experienciação” do tecido urbano***

**Tamara Tania Cohen Egler**  
*Interação social no espaço urbano:  
encontro ou confronto?*  
205

**Maria Adélia Aparecida de Souza**  
*Pedagogia cidadã e tecnologia da informação:  
um projeto piloto para a periferia sul da cidade de São Paulo*  
221

**Ana Clara Torres Ribeiro**  
*Faces ativas do urbano:  
mutações em um contexto de imobilismos*  
235

---





---

***Apresentação:  
O encontro de orientações  
analíticas compartilhadas***

“Nunca o homem foi tão abandonado e esse sentimento é uma descoberta gradativa. E o fato do abandono contrasta quando a abundância é possível (...). As sociedades não são apenas os bens; são os bens e a vida. A construção de uma utopia deve começar aí.”

(Milton Santos, em O Estado de São Paulo, 02/05/2000)

**E**ste livro tem origem na reunião do grupo de trabalho *Desenvolvimento Urbano*, do Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO), ocorrida no Rio de Janeiro, nos 30 e 31 de março de 2000. Essa reunião foi organizada com o título, provocativo, “Desenvolvimento urbano: velho tema ou exigência do presente?”, com o intuito de indicar, simultaneamente, o envelhecimento da nomeação do grupo e alertar para a necessidade de atualização, de forma articulada e interdisciplinar, da problemática urbana na América Latina. Tal atualização se torna uma exigência do presente, tanto pela magnitude do drama social concentrado nos espaços urbano-metropolitanos, do qual as ciências sociais não podem se afastar, quanto pela rápida difusão de novos modelos para as intervenções públicas e de ideários para a experiência urbana, que desconhecem a histórica do pensamento social latino-americano e a especificidade cultural e sóciopolítica que particulariza cada contexto da periferia do capitalismo.

Há, hoje, uma tendência a confundir-se o encontro de soluções rápidas para as questões sociais, concretamente indispensáveis, com o processo de extinção do pensamento crítico, como se a colaboração na construção da problemática urbana também não fizesse parte da luta pela autonomia e pela liberdade de reflexão e ação. Trata-se, efetivamente, da hegemonia do pensamento pragmático que tende a identificar-se com o pensamento único, retardando o desvendamento de saídas

realmente inovadoras e socialmente justas para a crise social. A defesa da reflexão crítica que se refere ao urbano e da valorização do pensamento latino-americano não implica ignorar a generalização de processos econômicos e sociais acentuada nas últimas décadas, inclusive sob o impulso da globalização econômica, nem significa reduzir a extraordinária relevância das trocas intelectuais que se realizam sem barreiras e sem fronteiras.

Trata-se de reconhecer, apenas, que há a efetiva necessidade de reforçar o diálogo interno na América Latina e de procurar, através desse diálogo, apoiar esforços em curso de compreensão e análise da problemática urbana; buscando-se, nesse processo, novos caminhos para uma efetiva contribuição das ciências sociais ao fazer e ao agir dos potenciais sujeitos do urbano – aqueles que experimentam e que procuram superar os limites da vida diária nos marcos historicamente construídos. Acredita-se, também, que a valorização analítica da urbanização possa contribuir firmemente com estudos, pesquisas e intervenções em outras dimensões da problemática social e política, estimulando o indispensável intercâmbio dos especialistas do urbano com outros grupos do CLACSO e com entidades da sociedade civil e da administração pública. De fato, a violência e a magnitude da urbanização latino-americana não podem ser ignoradas, nem omitidas as contradições originadas da reestruturação da economia na escala-mundo que atingem, com especial força, os contextos urbano-metropolitanos e o tecido social difícil, dolorosa e criativamente (re)construído na vida diária.

Além disso, é impossível minimizar as conseqüências sociais de processos de modernização, desigualmente difundidos na América Latina, que alteram a experiência social e a ação, desafiando a capacidade de compreender e projetar tendências econômicas, sócio-culturais e políticas. Desafios surgem, tanto da velocidade da mudança, simultânea e espontaneamente orquestrada, quanto da necessidade de criar instrumentos analíticos e metodologias, procurando-se dar conta de novas orientações nas ciências sociais - como indicam a crise paradigmática atual e as referências à ciência pós-normal - e de formas assumidas pela ação social, seja com a fisionomia da violência, seja através de ideários que transformam a luta por cidadania, democracia e justiça social.

Existem, nesse sentido, atualmente, metas reais propostas às ciências sociais latino-americanas, chamadas a retomar a sua tradição reflexiva, indo aos clássicos, e a enfrentar sua radical transformação por exigências com origem na mudança da base técnica da vida coletiva, construída pelas inovações tecnológicas e por mudanças na gestão dos recursos. Trata-se da atualização consistente e segura de um amplo acervo de conceitos e de processos já analisados e em mutação, cuja consideração compartilhada é indispensável à definição de uma agenda realmente consistente e autônoma para os estudos urbanos. Aliás, são numerosas as dificuldades existentes na composição dessa

agenda; manifestas, claramente, na multiplicidade desordenada de temas que conseguem atualizar, apenas, a superfície das questões abertas pela vida urbana. Por essa razão, o diálogo latino-americano é tão necessário e urgente. Os novos temas precisam ser analiticamente articulados a tendências profundas da estruturação da experiência urbana, o que pode permitir a compreensão de continuidades e rupturas, imposições sistêmicas e fragmentações, permanências e mudanças radicais no fenômeno urbano.

A atualização necessária é, portanto, aquela que, deslocando o tema do desenvolvimento urbano para o terreno da questão urbana, já trabalhada pelas ciências sociais desde os anos 60, consegue avançar para os questionamentos atuais, em sua multiplicidade de frentes práticas, metodológicas e analíticas. Nessas frentes, convivem rearticulação e afastamento entre economia e sociedade, reconfiguração de sujeitos sociais e novas dimensões da ação social, alterações em comportamentos e processos de coesão sem institucionalidade reconhecida, novas diretrizes para a ação pública e agravamento das condições urbanas de vida. A complexidade surge, portanto, como uma imposição do presente. O seu reconhecimento instaura a exigência da reflexão, em um momento em que se acentuam os obstáculos ao trabalho universitário e à pesquisa científica. Tais obstáculos, aliás, fazem do diálogo da América Latina um caminho de resistência à dissolução das condições de reflexão, estimulando a análise de processos que, reconhecidos em um determinado contexto, são de fato compartilhados em diferentes escalas da urbanização latino-americana.

Nesse sentido, o nosso grupo de trabalho, reunido no Rio, dedicou-se ao intercâmbio de idéias e análises em torno de três eixos básicos: (1) – a dimensão urbana das relações sociais na América Latina; (2) – grandes cidades – acumulação e crise; (3) – ação na cidade – disputa do futuro. No primeiro eixo, pretendeu-se chamar a atenção para o caráter irreversível da experiência urbana latino-americana, fortemente alteradora da cultura e inscrita na totalidade das relações societárias. Valorizou-se, portanto, a urbanização como fenômeno social pleno. No segundo eixo, o objetivo foi enfrentar o debate atual sobre as grandes cidades que, orientado hegemonicamente pelo tema da cidade mundial, apresenta especificidades nas formações sociais latino-americanas, em decorrência de sua configuração histórica particular e da forma como a globalização da economia atinge as grandes cidades periféricas. No terceiro eixo, procurou-se enfatizar a ação social, os valores condutores do agir e das mudanças culturais que atingem o tecido urbano latino-americano. A ação social, transformada em epicentro da nova economia e da gestão pública, adquire centralidade analítica na compreensão do mundo contemporâneo e, em especial, naquelas formações sociais em que, com novos ingredientes e comandos, se mesclam tradição e modernização espacial e sócio-cultural.

Os resultados alcançados nesses eixos foram sintetizados, ainda durante a reunião, por doutorandos do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro, que formaram a comissão organizadora do evento. Esse esforço de síntese, cujo mérito intelectual é indubitável, permitiu a decomposição analítica dos resultados alcançados na reunião. O primeiro eixo analítico do evento foi tratado pelo sociólogo Hernán Armando Mamani, que, em sua síntese, chama a atenção para o fato de que a compreensão analítica da dimensão urbana na América Latina suscita uma reflexão complexa, na qual se entrecruzam pelo menos dois níveis de análise. O mais abrangente é relativo aos vínculos entre urbanização e modernidade. O outro, a partir de uma esfera societária particular e específica, se refere à tensão que envolve a mesma problemática de uma perspectiva “regional” e histórica.

O segundo eixo foi sintetizado pela arquiteta Elizete Menegat através de questionamentos dirigidos à simultânea permanência e superação da problemática do desenvolvimento, conforme historicamente configurada na América Latina. Nessa direção, foi demonstrado o descolamento, ampliado nas últimas décadas, entre industrialização e urbanização e a forma como esse processo gerou a perda de fios condutores na reflexão do tema desenvolvimento urbano. Nessa perda, também foi observada, por Elizete Menegat, a atual carência de uma reflexão dirigida à efetiva articulação entre escalas analíticas da urbanização, indispensável à instauração de vínculos entre sistema urbano e projetos para os países latino-americanos. Assim, chamou-se a atenção para o fato de ser indispensável enfrentar, no presente, o desafio da reinscrição da problemática urbana no cerne da problemática do desenvolvimento, o que tem sido recusado pelo privilégio, quase exclusivo, dos vínculos global-local, valorizados pelos atuais modelos de gestão urbana. Nesse enfrentamento, precisariam ser incluídos valores, com base no resgate do humanismo e na centralidade a ser atribuída à sociedade na temática do desenvolvimento.

Na síntese do terceiro eixo, o arquiteto Pedro de Novais Lima Júnior acentuou a inovação analítica exigida por uma forma de interpretar a experiência urbana que efetivamente considera a multiplicidade de ações na cidade, apontando para futuros potenciais e para a simultânea existência, no presente, de futuros já em implementação, esclarecedores das intervenções urbanas em curso. Pedro de Novais Lima Júnior reconhece nos termos-conceitos ação, possibilidade e desejo as orientações analíticas que, voltadas à experiência urbana contemporânea, podem permitir a compreensão de anseios sociais, ou seja, de projetos embrionários, latentes ou manifestos nos contextos urbano-metropolitanos da América Latina. Ainda nesse sentido, registra o predomínio da ação estratégica nesses contextos, já que o urbano seria o lugar por excelência desse tipo de ação social e, portanto, dos conflitos que possibilitam a indeterminação e o aproveitamento de oportunidades e acasos. Em sua síntese, Pedro de Novais Lima Júnior acentuou, também, o pressuposto teórico

fundamental desse eixo analítico, ou seja, de que a sociedade, confrontada consigo mesma, pode reconhecer, em suas condições de existência, os meios de definir o futuro. Para tanto, há necessidade de pensamento utópico, que examine as virtualidades do presente.

O desdobramento desses três eixos analíticos, durante o evento, permitiu o alcance do formato final desta coletânea que, na primeira parte, reúne os textos de Danilo Veiga e Sonia Barrios, diretamente dirigidos à atualização transformadora da agenda do campo interdisciplinar de estudos urbanos na América Latina. Nesses textos, existe a preocupação em articular o atual desdobramento temático, observado nesse campo, com referências teórico-conceituais sólidas e com tendências da literatura mundial, referida às grandes cidades. Na segunda parte, a aproximação entre os textos de Luís Maurício Cuervo, Rosélia Piquet, Hermes Magalhães Tavares e Susana Finquelievich traz a temática das grandes cidades para o tratamento teórico-conceitual das novas escalas da economia e para o exame crítico de projetos, para os contextos urbano-metropolitanos, que desconsiderem a dimensão nacional da problemática econômica e, ainda, desafios decorrentes da efetiva realização da denominada sociedade da informação, ou sociedade do conhecimento, na América Latina.

Já na terceira parte, dedicada à renovação do planejamento, a aproximação entre os ensaios de Mario Lungo, Héctor Atilio Poggiere e Maria da Glória Gohn instaura o diálogo em torno da democratização da gestão urbana e, ainda, das possibilidades criadas por mudanças, em curso, na arquitetura institucional do planejamento e pela reconfiguração da ação social. Também nessa parte, valorizam-se a análise escalar e a observação de contextos e práticas sociais em rápida transformação. Por fim, na quarta parte da coletânea, a reunião dos textos de Tamara Tania Cohen Egler, Maria Adélia de Souza e Ana Clara Torres Ribeiro estimula, diretamente, a observação de mudanças de teor na ação social, em decorrência da crise da cidade industrial e da emergência, ainda controlada e contida, de oportunidades para a ação que podem permitir o delineamento de futuros socialmente mais justos e igualitários.

Esse ordenamento da coletânea constitui, apenas, um dos caminhos possíveis para a leitura dos textos. Em verdade, outras articulações poderiam ter sido propostas, já que o diálogo instaurado não obedeceu, nem poderia ou deveria obedecer, ao tratamento isolado de cada um dos eixos propostos. Existem, portanto, outros movimentos analíticos estimulados pela leitura da coletânea. Um destes é constituído, sem dúvida, por transformações hoje observadas na materialidade e na sociabilidade, decorrentes das inovações tecnológicas. Um outro movimento analítico traduz o reconhecimento da inadequação de orientações analíticas, acionadas nas intervenções urbanas, que desvalorizem a especificidade da experiência urbana da América Latina. Um terceiro momento pode ser reconhecido na revisão analítica da ação planejadora que, realizada

prioritariamente com relação às atividades econômicas, implica a simultânea observação de mudanças em valores e práticas.

A sistematização dos resultados alcançados sem dúvida permite superar, de forma criativa, as questões que inicialmente organizaram a reunião do Rio. De fato, como sugeri na abertura do evento Rainer Randolph (Diretor do IPPUR/UFRJ), a associação do tema do *desenvolvimento urbano* à pergunta “velho tema ou exigência do presente?”, em verdade, não deveria permanecer após o evento. Responde-se, portanto, positivamente, à questão proposta por esse colega: será que o “velho” e o “presente” não se articulam em alguma síntese maior, que faz desaparecer a própria oposição? Desde o início da reunião, Rainer Randolph compreendia, com essa questão, que superar tal dicotomia provocadora era o objetivo maior do evento, ou seja, alcançar um patamar coerente de questionamentos da urbanização, efetivamente dialético, a partir do qual entrassem em contato visões da experiência urbana mantidas, em grande parte, sem diálogo.

Esse colega reconheceu, ainda, em sua fala de abertura, que existem outros “remetimentos” não ditos que orientam, de forma mais ou menos clara, a atual reflexão da experiência urbana na América Latina. Esses “remetimentos” articulam idéias de mutação, transformação e revolução. Trata-se aqui, mais uma vez, do reconhecimento contemporâneo da complexidade e da incerteza, como indicou Rainer Randolph, através da compreensão da distância entre o real e o representado e a contradições não-contemporâneas que, ao moverem a análise, não necessariamente movem, em sintonia, a ação social. Essas colocações iniciais estimularam os debates ocorridos. Da mesma forma, os participantes receberam o estímulo e o apoio do professor Afonso Carlos Marques dos Santos, coordenador do Fórum de Ciência e Cultura da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

As palavras e os atos do professor Afonso Carlos, também presente na abertura do evento, garantiram o ambiente intelectual indispensável à valorização das ciências sociais na UFRJ e do trabalho desenvolvido, com tanto empenho, pelo Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO). Esse empenho faz transparecer a força transformadora trazida por Atilio Boron, Secretário Executivo do CLACSO, e Emílio Taddei, Diretor Acadêmico do Conselho, para as ciências sociais na América Latina, resgatando a esperança de tantos e criando oportunidades efetivas para jovens pesquisadores.

Agradeço a Leandro Pereira de Moraes, “facilitador eletrônico” do grupo de trabalho *Desenvolvimento Urbano*, qualificado pelo CLACSO, à sua presença ativa nas etapas de organização da reunião e, ainda, aos membros da equipe de apoio do evento, pesquisadores do Laboratório da Conjuntura Social: tecnologia e território (LASTRO) do IPPUR/UFRJ: Cristiane Calheiros Falcão, Alice Lourenço, Luís Cesar Peruci do Amaral, Laura Maul de Carvalho. Com especial

Ana Clara Torres Ribeiro

---

carinho, desejo registrar o trabalho técnico desenvolvido por Paulo Estevão M. dos Santos, que manteve, durante todo o processo de organização da reunião, uma presença gentil e qualificada. Demonstrou, com a sua ação espontânea, que é possível um futuro melhor para todos.

Por fim, agradeço ao meu colega, o sociólogo Danilo Veiga, por seu estímulo à concretização do projeto do grupo de trabalho *Desenvolvimento Urbano*. Um contato inicial, ocorrido em Toluca (México), em 1999, transformou-se em amizade e nos permitiu compartilhar intelectualmente, fato essencial para os resultados alcançados.

Ana Clara Torres Ribeiro  
Rio de Janeiro, junho de 2000

---

*Parte I*

*Para além dos modelos mas, com base em conceitos*





---

## *Notas para una agenda de investigación sobre procesos emergentes en la sociedad urbana*

← Danilo Veiga\*

### **Introducción**

**E**ste artículo tiene como objetivo principal plantear de manera sintética una serie de elementos para la discusión sobre una Agenda de Investigación concerniente a procesos emergentes en la sociedad urbana. En tal sentido, se introducen en primer lugar algunas reflexiones e hipótesis de trabajo sobre las desigualdades sociales en relación a los procesos urbanos en el actual escenario de globalización. En segundo término, se plantea su relación con las políticas públicas. En tercer lugar se introduce un conjunto de elementos sobre las transformaciones urbanas y las políticas sociales. Finalmente, se presentan algunos elementos estratégicos para la definición de una Agenda de Investigación sobre procesos sociales en las ciudades.

### **Sobre desigualdades sociales y procesos urbano-regionales en la globalización**

La globalización ha sido definida como la intensificación de relaciones sociales a escala transnacional que vinculan localidades distantes, de tal manera que eventos locales son “modelados” por sucesos ocurridos a muchos kilómetros y viceversa (Giddens 1990). Desde tal perspectiva, planteamos como hipótesis de trabajo que “distintas dimensiones y manifestaciones de la globalización” impactan a diferentes sectores de la sociedad y áreas subnacionales en contextos de cre-

---

\* Sociólogo, Master of Science – University College Swansea (Grán Bretanha). Profesor titular de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Dirigió proyectos de investigación en la Universidad de la República en el CIESU (Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay). Fue profesor visitante en las Universidades de California – Berkeley, York y UQ-Montreal. Participante de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio.

ciente “desterritorialización” de las decisiones económicas y políticas. Otra hipótesis central asumida es que “la globalización envuelve el problema de la diversidad socioeconómica”, en la medida en que las sociedades locales están insertas en escenarios de desarrollo desigual y consiguiente fragmentación económica, social y cultural a nivel de diferentes actores locales.

En dicho contexto, no son válidos los argumentos de “homogeneización e inevitabilidad de los procesos globales” que se plantean en distintos ámbitos, aunque puede existir en muchos casos una “globalización de problemas nacionales” y al mismo tiempo una “especificidad singular de ciudades y regiones”, en la medida que se desterritorializan cosas, gentes y valores, y se fragmentan el espacio, el tiempo y las ideas (Ianni, 1995).

Asimismo, existen redes globales que articulan a individuos, segmentos de población, regiones y ciudades, al mismo tiempo que excluyen a otros tantos individuos, grupos sociales o territorios. Consiguientemente, los países y regiones están atravesados por dicha lógica dual, en la que se crean redes transnacionales de componentes dinámicos de la globalización al mismo tiempo que se segregan y excluyen segmentos sociales y áreas al interior de cada país, región o ciudad. Puede asumirse que a fines de milenio el nuevo mundo implica cambios a nivel de transformaciones estructurales en las relaciones de producción, cuyas manifestaciones más claras en la sociedad son el aumento de la desigualdad y exclusión social, y la fragmentación del empleo (Castells, 1998).

En su relación con el territorio, estos procesos están redefiniendo la estructura urbana y regional, y por ende el problema de las desigualdades al interior de nuestros países, en la medida que en un contexto de globalización creciente el concepto de ciudad y de región adquiere un nuevo significado. Así, por ejemplo: la continuidad espacial no es ahora tan relevante, debido a que los flujos de información y tecnología construyen espacios articulados, pero discontinuos territorialmente; las regiones y los sistemas de ciudades son más dependientes de los cambios económicos externos. Parece entonces necesario combinar mecanismos de comparación de los sub-espacios nacionales “hacia adentro y hacia fuera de las fronteras nacionales” (Hiernaux y Lindon 1997). Asimismo, con respecto a las desigualdades intra-nacionales, estudios recientes demuestran empíricamente la existencia de una tendencia creciente a la “divergencia interregional”, o sea al aumento de las desigualdades internas, cada vez más asociada a la expansión de la economía globalizada (De Mattos, 1998).

En definitiva, los elementos mencionados permiten destacar la vigencia de viejos temas de las ciencias sociales -“cohesión social versus desigualdad”-, en la medida en que surgen interrogantes fundamentales tales como ¿qué significa –y cómo puede lograrse- la integración social en un contexto globalizado, con aumento de la desigualdad, fragmentación social y exclusión?

En esta perspectiva, es necesario analizar cómo influyen las transformaciones socioeconómicas en contextos de globalización sobre las desigualdades territoriales y sociales. Ello supone desafíos teórico-metodológicos para abordar estos problemas en función a los procesos mencionados, en la medida en que no existen paradigmas adecuados para estudiar las manifestaciones actuales de estos complejos procesos.

Por otra parte, es sabido que en América Latina emergen cambios estructurales asociados a las transformaciones productivas, tecnológicas, y a la mayor apertura externa de sus economías. En tal sentido, en muchos países latinoamericanos han venido ocurriendo durante las últimas dos décadas los siguientes procesos:

- Reconversión productiva y económica.
- Fragmentación socioeconómica y espacial, con formas diversas de segregación.
- Expansión agroindustrial y del sector servicios, con concentración de recursos en grandes empresas.
- Progresiva urbanización, metropolización y desruralización.
- Inserción de ciudades fronterizas en el sistema internacional.
- Creciente “transnacionalización” y expansión de pautas culturales y consumo.

Desde este marco de referencia se destacan por sus implicancias sociales algunos temas centrales de análisis emergentes de las tendencias urbano-regionales y los escenarios prospectivos planteados para el caso uruguayo, que podrían tener vigencia en otros países de la región y que contribuyen a integrar una Agenda de Investigación en procesos urbanos:

- Incremento de las desigualdades regionales y socioeconómicas, a partir de los diferenciales de inversión, competitividad y tipo de inserción de las subáreas nacionales en el Mercosur y el sistema internacional.
- Diversificación y especialización de la producción sectorial y regional.
- Inversión extranjera como factor central de la reestructuración económica local, a través de complejos turísticos, infraestructuras por concesión de obra pública, sector inmobiliario, “urbanizaciones cerradas”, agroindustrias, etc.
- Reestructuración demográfica, mediante “nuevos flujos poblacionales” –permanentes y coyunturales– entre áreas metropolitanas y otros espacios subnacionales, así como de países vecinos, hacia aquellas áreas dinámicas con capacidad de generación de empleo.
- Fragmentación socioeconómica y cambios en la estratificación social, derivados de la afluencia de migrantes con estilos de vida y pautas de consumo diferentes.

- Expectativas y conflictos emergentes por parte de sectores de la población local, frente al crecimiento y a los potenciales impactos de obras de infraestructura y grandes proyectos de inversión.
- Ausencia de estrategias alternativas y consenso sobre pautas y tipos de desarrollo por parte de las comunidades locales.
- Configuración de nuevas pautas de “cultura urbana” y “desarrollo local” en función a la expansión de la globalización económica y del consumo.
- Impactos socioculturales de la globalización y “emergencia de problemas sociales y vulnerabilidad” en las ciudades, que afectan no solamente a los más pobres sino también a importantes sectores de la clase media, tales como precariedad laboral, inseguridad, violencia.

Puede asumirse que varios de estos temas no son nuevos, pero expresan, tal como plantea Anthony Giddens, los “rasgos polares de la modernidad”, o sea, *confianza, riesgos, oportunidades y peligros*, en el contexto de globalización (Giddens op. cit.). Estos elementos surgen claramente de estudios realizados, en la medida en que sectores de la población local y diferentes actores sociales plantean incertidumbres y reparos frente a los “costos sociales de los procesos de integración regional y globalización” (cf. Mazzei y Veiga, 1999).

Bajo este contexto, es necesario enfatizar 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 en los análisis sobre la reestructuración y globalización, enfatizando la complejidad cultural vigente al interior de sociedades aún relativamente homogéneas como la uruguayana y la argentina. En tal sentido, la interrelación entre la “cultura globalizada” versus la “cultura local” surge como una línea de análisis relevante para avanzar en el conocimiento de los procesos de globalización que impactan a nuestras ciudades (Featherstone, 1996).

En esta perspectiva observamos que se ha criticado fuertemente el “paradigma de la economía política” predominante en los análisis sobre la problemática urbana durante las últimas dos décadas, y se ha reclamado un cambio de orientación con mayor atención a las dimensiones socioculturales y el análisis de los procesos de integración y desintegración social en las ciudades (cf. 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 noventa diversas manifestaciones de “fragmentación social y cultural”. En dicha medida surgen “nuevos perfiles de marginalidad y pobreza” (inserción laboral precaria, insuficiencia de ingresos, movilidad social descendente y violencia urbana) que, asociados a pautas de segregación

residencial y educativa, acentúan la desintegración y exclusión para importantes sectores de la sociedad urbana (Katzman, 1996; Minujin y Kessler 1995).

En este complejo escenario, reconocidos científicos sociales han planteado 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” (Candido Mendes, 1997), y asimismo permiten prever que en el siglo XXI predominará una sociedad con “perplejidad informada”, en referencia a los impactos de información y tecnología que vastos sectores de población tendrán, sin suficiente capacidad de análisis y respuestas (Castells, 1998 op. cit.). En tal sentido, surgen algunos temas fundamentales para profundizar frente a las tendencias predominantes, entre los cuales se destacan:

- El retraimiento del Estado Nacional a través de crecientes privatizaciones, terciarizaciones y pérdida del espacio público.
- La presión sobre el “modelo democrático”, por la debilidad de los mecanismos de representación sociopolítica.
- La pérdida de “marcos de referencia y socialización tradicionales”, por los cambios en la familia y la desintegración social.
- La velocidad de los cambios tecnológicos y su difusión diferencial entre diferentes clases y grupos sociales.
- La “Macdonaldización de las pautas sociales” mediante la globalización del consumo.

### **Sobre desigualdades sociales y políticas públicas**

La emergencia de “nuevas” y expansión de “viejas” formas de desigualdad social en el contexto de los procesos de globalización, reestructuración e integración regional que atraviesan los países latinoamericanos, implica actualmente un desafío importante para las ciencias sociales, cuyo paradigma clásico fue formulado para analizar sociedades nacionales. Sin embargo, aunque los procesos de globalización están envolviendo a las comunidades locales, y predominan los horizontes de “desterritorialización”, contrariamente a lo supuesto, la mayor parte de la vida económica de los países no está globalizada: no estamos en una sociedad global.

Asimismo, resulta evidente que son necesarios nuevos conceptos e hipótesis de trabajo para analizar las características e impactos de estos procesos a escala local y nacional, en la medida en que los mecanismos de integración regional están dispersando fronteras y centros de decisión nacional, y globalizando intereses y perspectivas económicas, sociales, políticas y culturales.

Esto implica “contextualizar el territorio”, y entender a los ámbitos socio-territoriales, y en particular a las ciudades, como base de la reproducción social de la población y como “espacios vitales” de políticas dirigidas a fortalecer las sociedades locales (Giddens, op. cit). Las consideraciones anteriores implican evaluar y controlar los “costos sociales” que los procesos de reestructuración económica y tecnológica inducen a nivel territorial y social, particularmente en determinados sectores y grupos socioeconómicos, si se desea alcanzar un crecimiento y desarrollo equitativo para nuestras sociedades.

Así, por ejemplo, hemos planteado para el caso uruguayo la necesidad de tomar en cuenta la “ordenación territorial de los nuevos procesos sociales y productivos”, derivados de los fenómenos de reestructuración e integración, evaluando un conjunto de fenómenos emergentes en el escenario nacional y regional tales como los siguientes:

- Impactos territoriales de la expansión agroindustrial y los servicios.
- Expansión y diversificación del turismo.
- Impactos de los grandes proyectos de infraestructura y transporte regional.
- Nuevos procesos de metropolitización y periurbanización.
- Problemática específica y nuevo rol de las áreas fronterizas.

En función de lo expuesto, existe un conjunto muy variado de políticas públicas a nivel del Gobierno Central y Municipal que pueden orientarse a los problemas derivados del crecimiento de las áreas dinámicas, y especialmente hacia aquellos derivados del estancamiento socioeconómico y territorial. Probablemente en el escenario de corto plazo deba tenderse a una “territorialización de las políticas sociales”, orientadas hacia áreas específicas; que complementen “las políticas territoriales y sectoriales”, las cuales normalmente ignoran los componentes sociales específicos (Veiga, 1996).

En definitiva, ello implica que las políticas públicas pueden disminuir las desigualdades sociales y territoriales, incorporando las especificidades y capacidades locales en las estrategias de desarrollo nacional y urbano, estimulando la cooperación y solidaridad entre diferentes sectores de actividad y áreas geográficas, o potenciando el crecimiento local, a través de la negociación entre los principales actores sociales involucrados. Sin embargo, resulta claro que no se pueden reforzar los mecanismos de integración social sin reforzar el Estado, en la medida en que los desafíos emergentes en contextos de exclusión socioeconómica necesariamente requieren el aumento de la protección social, implementando políticas sociales a nivel del Gobierno Central y los Municipios.

---

## **Sobre transformaciones urbanas y políticas sociales**

Es sabido que la urbanización en los países del Tercer Mundo asume características singulares, constituyendo un factor dinámico y relevante, estrechamente vinculado a diversas problemáticas emergentes en nuestras ciudades y territorios. En tal sentido, los problemas emergentes en las sociedades urbanas asumen múltiples manifestaciones y, por tanto, deben ser abordados de manera interdisciplinaria y enmarcados en procesos de largo plazo que requieren la implementación de políticas flexibles durante muchos años. Ello implica una continua adaptación de las políticas públicas sobre una base estratégica, y no basada en proyectos aislados, acorde a la irrupción de poderosas fuerzas económicas y sociales que trascienden el control de los gobiernos.

Desde esta perspectiva, las políticas urbanas deben enfocarse integralmente, tanto sectorialmente como en relación a la interacción rural-urbana, y en términos de la integración de los diferentes sectores socioeconómicos. Tales políticas, para ser eficientes, deben tener en cuenta los niveles de heterogeneidad social al interior de las ciudades en función de sus características singulares y de las demandas de los diferentes grupos poblacionales. En tal sentido se necesita mayor cooperación entre Municipios, instituciones públicas y Universidades e Institutos de Investigación, a fin de lograr una mayor eficiencia en la formulación y evaluación de las políticas sociales (cf. Stren et al 1992, Rodríguez y Winchester 1997).

En dicho contexto, es necesario recordar que a partir de los años '80 prominentes científicos sociales demostraron que en la estructura social urbana operan factores anteriormente considerados "exógenos" al proceso de urbanización -a través de la interacción, conflictos y negociaciones entre actores sociales- que se vuelven cada vez más relevantes en la conformación de las ciudades (por ejemplo: la construcción de viviendas por grupos populares, la expansión del sector informal, la apropiación del espacio por diferentes actores públicos y privados, el surgimiento de nuevas pautas de consumo y valoración del espacio urbano).

Como resultado de ello, generalmente las políticas públicas -en particular aquellas específicamente dirigidas a problemáticas urbanas- ejercen una influencia muy mediatizada por estos factores sobre las transformaciones socioeconómicas y el desarrollo de las ciudades en el tercer mundo (Castells, 1983). Esto significa que la interrelación entre los agentes económicos y grupos sociales con factores socioeconómicos internos y externos de diverso tipo, que anteriormente se consideraban "exógenos" a la burocracia y a las instituciones públicas, desempeña actualmente un significativo papel en la configuración de nuestras ciudades, y por lo tanto en muchos problemas que afectan a la población urbana.

Asimismo, diversas investigaciones han demostrado la influencia de diversos factores exógenos y endógenos a los países de América Latina sobre las principales transformaciones ocurridas en los procesos de "reestructuración urbana" y en



las diferentes formas de apropiación del espacio. En tal sentido, la configuración de las ciudades constituye un “producto social”, creado y mantenido por la compleja interrelación de factores económicos, sociales, políticos y culturales, en la medida en que representa el ámbito de localización de los sistemas de producción, distribución e intercambio de bienes y servicios.

Desde este marco de referencia, es necesario ubicar el tema de las políticas sociales urbanas en el contexto de las transformaciones socioeconómicas que emergen a partir de los años ochenta en América Latina. Es sabido que en este período nuestros países se enfrentan a cambios estructurales que provienen tanto de las transformaciones en su organización productiva, cambios tecnológicos, etc., como de los procesos de privatización y “retraimiento de las políticas de bienestar social”.

En definitiva, es necesario formular políticas sociales integrales, que atiendan a diversos grupos objetivos en función de sus características, necesidades y demandas específicas. Particularmente en el Cono Sur, deben implementarse políticas no solamente dirigidas a los “pobres”, sino a otros estratos de población, dada la magnitud de las clases medias y sus procesos de fragmentación socioeconómica. Dichos procesos son en definitiva resultado de situaciones de inequidad social, del impacto diferencial de las políticas de ajuste, de los procesos de concentración del ingreso, y de la heterogeneidad socioeconómica y las condiciones de acceso a bienes y servicios de la población.

En dicho contexto, y en función de elementos señalados previamente, pueden destacarse algunas áreas estratégicas para la definición de políticas sociales, que contribuyen a orientar nuestra Agenda de Investigación sobre procesos urbanos (Cf. Rodríguez, Espinoza y Herzer 1992):

- Segregación urbana e integración social.
- Vulnerabilidad social de jóvenes y mujeres
- Servicios y gestión urbana.
- Descentralización y revalorización barrial.
- Participación y negociación con actores sociales.

En síntesis, estas prioridades de análisis y gestión urbana se consideran estratégicas para la formulación de políticas sociales durante los próximos años, en función del marco de referencia presentado anteriormente y, por consiguiente, a las situaciones de fragmentación, heterogeneidad socioeconómica y diversidad de demandas que diferentes grupos sociales plantean en nuestras ciudades. En dicha medida, son elementos importantes a considerar en una Agenda de Investigación Urbana.

---

## **Elementos para una agenda de investigación sobre procesos sociales urbanos**

Antes de señalar una serie de elementos estratégicos para la definición de una Agenda de Investigación Urbana, es necesario introducir algunas cuestiones epistemológicas previas como marco de referencia. En tal sentido se plantea una interrogante principal: ¿existen ciencias urbanas y tendencias teóricas disciplinarias propias de la sociología urbana?

En primer lugar debe reconocerse que la problemática urbana engloba una gran cantidad de temas heterogéneos, que van desde los movimientos sociales y la pobreza, pasando por los fenómenos de segregación y marginalidad, hasta los diferentes tipos de urbanización y las políticas públicas. En segundo lugar, los procesos urbanos no constituyen un objeto analítico que tenga un cuerpo teórico definido. Por ello no existen las ciencias urbanas, sino que hay múltiples disciplinas que investigan y analizan este conjunto amplio y diverso de fenómenos físicos, económicos, sociales, culturales, políticos, etc.

Asimismo, sabemos que el trabajo interdisciplinario ha cumplido un rol marginal en la investigación urbana latinoamericana, donde las disciplinas dominantes han sido la sociología y la planificación urbana. La acentuación de la especialización disciplinaria y la departamentalización de nuestras Universidades (sociología, urbanismo, geografía, etc.) han agravado esta tendencia, limitando el trabajo académico, de investigación y comprensión global de los procesos urbanos.

Por otra parte, en el caso de las ciencias sociales ha predominado una construcción de objetos y formulación de tendencias como marco de referencia aplicadas a líneas de investigación en las diferentes disciplinas, pero no de enfoques globales de los problemas de investigación y análisis. Como contraparte, asumimos que la teoría social debe ser básicamente interdisciplinaria para abordar objetos de estudio y enfoques de manera global, reconociendo el planteo de J. Brunner, quien propone la necesidad de formular “una nueva epistemología” de modo tal que concibamos a la ciencia como una empresa interpretativa.

En el marco de esta discusión resultan muy adecuados los comentarios de L. Kowarick sobre la investigación urbana en América Latina. En tal sentido, se reconoce que se ha producido un cambio de énfasis en los objetos de investigación, así como en los enfoques teórico-metodológicos, pasando del análisis macroestructural centrado en el Estado, al análisis microsociedad centrado en los componentes de la sociedad civil, tales como las estrategias de sobrevivencia y el desarrollo local. En su opinión, si bien los enfoques macroestructurales no explican los movimientos sociales en la medida que carecen de sujetos históricos que impulsen los cambios, lo mismo acontece en relación con el análisis microsociedad, que ignora el contexto sociopolítico y económico. En definitiva, las limitaciones de ambos enfoques por separado implican la necesidad de su complementariedad para el estudio de los procesos sociales urbanos (Kowarick, 1994).

Otro interrogante que puede orientar nuestra discusión sobre la Agenda de Investigación Urbana se refiere a la vigencia de los “viejos temas” y conceptos claves que plantearon los teóricos clásicos y otros de gran trascendencia en las ciencias sociales, y a su interrelación con los “principales problemas de investigación y perspectivas teóricas” predominantes actualmente en los estudios urbanos y regionales.

Obviamente, la dilucidación de tal interrogante supone una compleja discusión e investigación de largo aliento que sería útil llevar adelante. Sin perjuicio de ello, como contribución a dicha discusión y a modo de ejercicio inicial, hemos construido una tabla asociando los “viejos temas” generales, desarrollados por un conjunto de “teóricos clásicos” de las ciencias sociales, en su interrelación con “problemas de investigación” que se plantean actualmente en el campo de los estudios urbanos y regionales desde diversas disciplinas.

En tal sentido, el objetivo fundamental de la tabla adjunta es plantear por un lado la vigencia de los temas clásicos de investigación y análisis en las ciencias sociales, elaborados desde hace varias décadas por autores de gran trascendencia en un conjunto de disciplinas (aunque debemos reconocer que por nuestra formación profesional le introducimos un sesgo sociológico). En segundo lugar, intentamos relacionar aquellos “viejos temas” estudiados desde diferentes enfoques teóricos con los principales y “nuevos problemas” que desde diferentes perspectivas vienen siendo analizados por los científicos sociales dedicados a los estudios urbanos y regionales.

Nuestra conclusión, a modo de hipótesis de trabajo, es que continúan vigentes “viejos temas y conceptos fundamentales” de la sociología y las ciencias sociales tales como el análisis de diversos componentes del Estado, el mercado y la sociedad civil, pero surgen nuevos temas y problemas de análisis en los escenarios de reestructuración y globalización. Por ello es indispensable centrar nuestros esfuerzos en desarrollar nuevos paradigmas de análisis e investigación.

## ¿Viejos temas o nuevos problemas?

Interrelación entre temas generales con problemas urbano-regionales y perspectivas teóricas

Teóricos Seleccionados	Temas generales planteados originalmente	Principales problemas y perspectivas teóricas urbano-regionales relacionadas
C. Marx	División social del trabajo Relación ciudad-campo Conflictos de clases	Contradicciones y expoliaciónurbana Segmentación de mercados
M. Weber	Tipos de racionalidad Análisis institucional y comparativo	Política local Análisis comparativo de ciudades
T. Parsons	Normas, interacción social e integración	Modernización Marginalidad y pobreza
H. Mead	Interacción y vida cotidiana	Estrategias de actores Espacios de vida cotidiana
A. Touraine	Actores sociales Movimientos sociales	Movimientos sociales Participación de actores
M. Castells	Consumo colectivo Reestructuración Informalización	Conflictos urbanos Apropiación urbana Poder local
A. Giddens	Intermediación de agentes y contextualidad	Ciudadanía Rol de políticas e instituciones locales
P. Bourdieu	Símbolos culturales y reproducción social	Identidad cultural Espacios de socialización
A. Liepitz	Flexibilidad productiva Desregulación	Privatización del espacio y cambios en cultura urbana
M. Wallerstein	Sistema mundial Globalización	Ciudades globales, desterritorialización y fragmentación local

En definitiva, en la antesala del siglo XXI, nos enfrentamos 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 económico-productiva y la integración regional, el impacto de las nuevas tecnologías, la reforma del Estado y la descentralización, los cambios culturales y las nuevas pautas de consumo, la movilidad de la población.

Considerando sus implicancias para la formulación de políticas sociales en las ciudades, corresponde enfatizar que 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 procesos de reestructuración económica y particularmente del mercado de trabajo, nivel de ingresos, estrategias familiares, etc. En tal sentido, cuando se analizan los cambios sociales y temas emergentes en las ciudades, asumimos que dichas transformaciones se vinculan crecientemente a los procesos de reestructuración económica, globalización y exclusión social en que se desenvuelven nuestras sociedades.

Entre tales cambios merecen destacarse los siguientes elementos -variables- que componen el escenario urbano de fines de siglo y, por tanto, enmarcan la discusión sobre una Agenda de Investigación:

- Transformaciones al interior de la sociedad urbana, y del sistema de ciudades, a nivel productivo, del mercado de empleo y en calidad de vida.
- Impactos de las nuevas tecnologías sobre la localización económica y residencial.
- Surgimiento de nuevas pautas de consumo y “cultura urbana”.
- Nuevas estrategias familiares y formas de apropiación del “espacio” urbano.
- Procesos crecientes de fragmentación y polarización socioeconómica y segregación urbana.
- Emergencia de múltiples actores urbanos con conflictos y demandas para la gestión pública y municipal.

En resumen, 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 o “límites sociales” importantes en función de los diversos grados de vulnerabilidad social que presentan importantes sectores de la población en las áreas deprivadas.

En tal sentido, para avanzar en la comprensión de los procesos urbanos es imprescindible identificar las nuevas desigualdades y pautas de diferenciación social en la ciudad. Así, por ejemplo, es útil recordar que ya a fines de los años ochenta investigaciones realizadas en varios países latinoamericanos demostraron la influencia de procesos estratégicos en la configuración social urbana tales como la “desindustrialización”, “desasalarización” y “fragmentación”, que afectan las condiciones de vida de la población urbana (Portes, 1989; Lombardi y Veiga, 1989). Por su parte, durante los años noventa estos procesos operan conjuntamente con otros mecanismos de polarización socioeconómica, induciendo “nuevas formas de pobreza” entre diferentes sectores urbanos. Por ejemplo, es significativo apreciar la diferente composición socioeconómica y perfil de la población residente en los “asentamientos precarios” y marginales, así como las crecientes formas de “segregación y exclusión social” emergentes en las ciudades.

Corresponde destacar que los procesos de fragmentación socioeconómica acentúan diversas formas de segregación urbana, induciendo profundos cambios en los valores, pautas culturales y estrategias familiares, y por consiguiente en la emergencia de situaciones de “vulnerabilidad y riesgo social”, que afectan particularmente a jóvenes, mujeres y grupos carenciados, lo cual se traduce en diversos tipos de demandas para los gobiernos locales (CEPAL-PNUD, 1999). En este contexto, enfatizamos que la fragmentación social es un proceso complejo y multidimensional, que en una sociedad determinada requiere considerar ciertos aspectos fundamentales tales como las pautas de estratificación social, las relaciones de poder, la heterogeneidad del mercado de trabajo, y los cambios en los agentes de socialización y en la familia (Cf. Mingione, 1994).

En síntesis, 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. Finalmente, reiteramos la necesidad de impulsar actividades y estrategias de investigación interdisciplinarias, que rompan los feudos existentes entre las diferentes disciplinas, las cuales hasta el momento funcionan aisladamente en la mayoría de nuestros países (Cf. Stren, 1996 y Peattie, 1996). En definitiva, parece necesario avanzar en el conocimiento global de los procesos sociales urbanos, impulsando una Agenda de Investigación con los siguientes criterios:

- a) Retomar contacto con la teoría social, contrastando los “viejos temas” de las ciencias sociales con los “nuevos problemas”;
- b) Desarrollar estudios comparativos e interdisciplinarios;
- c) Formular escenarios y “utopías” realizables para construir imágenes de futuro de nuestras sociedades.

## **Bibliografía**

- Castells, M. 1983 *The city and the grassroots* (Berkeley: California University Press).
- Castells, M. 1998 *La era de la información: economía, sociedad y cultura* Fin de Milenio Vol. 3 (Madrid: Alianza).
- CEPAL-PNUD 1999 *Activos y estructuras de oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay* R. Katzman (Coord.) - Oficina CEPAL-PNUD, Uruguay.
- De Mattos, C. 1998 “Nuevas teorías del crecimiento económico: una lectura desde la perspectiva de los territorios de la periferia” Paper IEU-PUC (Santiago), presentado al IV Seminario de la RII, Bogotá.
- Featherstone, M. 1996 “A globalizacáo da complexidade: posmodernismo e cultura de consumo”, en *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (São Paulo) Nº 32.
- Giddens, A. 1990 *Consecuencias de la modernidad* (Madrid: Alianza).
- Hiernaux, D. y Lindon, A. 1997 “¿En qué sentido las desigualdades regionales?”, en *Revista EURE* (Santiago de Chile) Vol. XXII, Nº 68.
- Katzman, R. 1996 *Marginalidad e integración social en Uruguay* (Montevideo: CEPAL).
- Kowarick, L. 1994 “Investigación urbana y sociedad: comentarios sobre nuestra América”, en *Revista EURE* (Santiago de Chile) Vol. XX, Nº 59.
- Ianni, O. 1995 (3ªed.) *A sociedade global* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira).
- Lombardi, M. y Veiga, D. (eds.) 1989 *Las ciudades en conflicto: una perspectiva latinoamericana* (Montevideo: Banda Oriental).
- Mazzei, E. y Veiga, D. 1999 “Qué piensan los uruguayos del Puente Colonia – Buenos Aires” (Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Depto. Sociología).
- Mingione, E. 1994 “Polarización, fragmentación y marginalidad en las ciudades industriales”, en Alabart, Garcia y Giner (eds.) *Clase, Poder y ciudadanía* (Madrid: Siglo XXI).
- Minujin, A. y Kessler 1995 *La nueva pobreza en la Argentina* (Buenos Aires: Planeta).
- Mendes, Candido 1997 *Conferencia en el Seminario Internacional de CLAC - SO y FLACSO* (Buenos Aires) Noviembre.

- Peattie, L. 1996 "Urban Research in the 1990s", en M.Cohen et al (ed) *Preparing for the urban future* (Washington: Wilson Center Press).
- Portes, A. 1989 "La urbanización de América Latina en los años de crisis" en Lombardi, M. y Veiga, D. (eds.) *Las ciudades en conflicto. Una perspectiva latinoamericana* (Montevideo: Ed. Banda Oriental).
- Rodríguez, A.; Espinoza, V. y Herzer, H. 1992 *Urban research in the 1990s* (Santiago: SUR).
- Rodríguez, A. y Winchester, L. 1997 *Ciudad y gobernabilidad en América Latina* (Santiago: SUR).
- Stren, R. 1996 "The studies of cities: popular perceptions, academic disciplines and emerging agendas", en M. Cohen et al (ed). op. cit.
- Stren, R. et al 1992 *An urban problematique: the challenge of urbanization for development assistance* (Univ. of Toronto: CIDA).
- Touraine, A. 1997 *¿Podremos vivir juntos? iguales y diferentes* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Veiga, D. 1996 "Elementos para la discusión sobre escenarios sociales del Plan de Ordenamiento de Montevideo". Informe POT-IMM.
- Veiga, D. 1999 "Las sociedades locales en el contexto de la globalización: estudio de casos", en *Revista EURE* (Santiago de Chile), Vol. XXV, N° 74.
- Walton, J. 1993 "Urban sociology: the contributions and limits of political economy", en *Annual Rev. of Sociology* (New York) N° 19.





---

## *Las metrópolis al principio del nuevo milenio: una agenda para el debate*

◉ Sonia Barrios\*

### **Introducción**

**R**ecientemente se ha señalado que la globalización ha puesto las metrópolis al revés. Algo parecido ha ocurrido con las teorías y políticas urbanas que estuvieron vigentes hace apenas dos décadas atrás. Partiendo de esta realidad, aquí se exploran algunos de los grandes cambios observados en esta área del conocimiento, y se proponen cuatro líneas temáticas para una agenda urbana de cara al siglo XXI. El trabajo concluye replanteando un interrogante que sigue impulsando el debate académico y político: la globalización, ¿amenaza u oportunidad?

### **La ciudad virtual y la ciudad real: coexistencia y control**

Las metrópolis se han convertido en el escenario de vida para una gran parte de la humanidad. Frente a este hecho incontrovertible, pierden peso aquellas tesis que anticipaban la progresiva disolución de las ciudades como resultado de la convergencia espacio-temporal propiciada por las nuevas tecnologías de comunicación e información. Sin embargo, aunque existen suficientes indicios pa-

---

\* Arquitecta, Master of Science en Planificación del Desarrollo, mención Urbano-Regional (CENDES/Universidad Central de Venezuela). PhD en Planificación Urbano-Regional (Universidad de California, Berkeley). Profesora-investigadora Área Urbano-Regional, Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES), Universidad Central de Venezuela. Coordinadora de la Especialización en Planificación y Gestión Locales.

ra afirmar que las ventajas que proporciona la proximidad siguen teniendo más vigencia que nunca, es indudable que el modelo de ciudad compacta, entendido en su sentido más amplio (i.e. en sus dimensiones económica, político-institucional, sociocultural y física) está siendo sustituido por otro cuyo perfil se encuentra todavía en vías de definición. Situación que da pie a que se siga insistiendo en que la ciudad del futuro será muy distinta a la actual porque se habrá de enriquecer "...de otros espacios, otros protagonistas y otras formas de sociabilidad que... finalmente configurarán una realidad radicalmente diferente, con un signo final que habrá de ser objeto de nuestra decisión" (Bohigas, 1999: p.14).

En el centro de esta discusión se ubica lo que se viene visualizando como la oposición entre el espacio virtual y el espacio real. Al respecto se ha señalado, por ejemplo, que hoy día la metrópoli está presente en todas las partes al mismo tiempo, siendo capaz, por lo tanto, "... de desorganizar y reorganizar a su talento y en su provecho las actividades periféricas, imponiendo nuevas cuestiones para el desarrollo regional" (Santos, 1992: p.19). Estas cuestiones atañen directamente no sólo a la población residente en las áreas centrales y periféricas; involucran también a las instituciones locales y supralocales, sobre quienes recae la responsabilidad de buscar soluciones a problemas de una magnitud y complejidad hasta ahora desconocidas.

## **Virtualidad y territorialidad**

A principios de los años '80 Friedmann escribe un inspirado artículo titulado "Espacio vital y espacio económico: contradicciones en el desarrollo regional", en donde discute dos cuestiones esenciales para la adecuada comprensión de la dinámica territorial en la era de la información (Friedmann, 1983). En primer lugar, que existe lo que se podría llamar una clara división funcional del trabajo entre quienes operan en el espacio virtual y quienes lo hacen en el espacio real. En otras palabras, mientras la virtualidad constituye una condición básicamente económica, la territorialidad se inscribe en el campo de lo social, de la vida colectiva y, por extensión, de la vida política. La contraposición que hace Santos entre "el espacio aristocrático de las empresas" y "el espacio de todo el mundo" ilustra con gran claridad la situación aquí analizada. Seguidamente, Friedmann asevera que se está produciendo una creciente disociación entre el espacio virtual de los agentes económicos, claramente dominante, y el espacio real de los agentes sociales y políticos. Circunstancia que niega de plano la anunciada anulación de un espacio por otro y sugiere más bien la coexistencia conflictiva de ambos; es decir, de una metrópoli virtual y una metrópoli real (Castells, 1996; Veltz, 1996; Dollfus, 1997; Caravaca, 1998). Sin embargo, este hecho no impide que se reconozca la presencia de cambios sustantivos en la condición de territorialidad, como se verá más adelante.

La dificultad que entraña abordar teóricamente esta nueva lógica espacio-temporal puede ser observada a través de la discusión que se ha generado alrededor de la noción de ciudad global. Castells, en un evento reciente, reitera la tesis de que la noción de ciudad global supera los planteamientos de Sassen (1991), los cuales, según él, reproducen el viejo modelo de análisis jerárquico correspondiente al modelo de desarrollo fordista. Desde su percepción, la ciudad global "...está hecha de fragmentos de ciudades dispersas alrededor del mundo... que en vez de relacionarse de manera jerárquica, conforman redes de acción dentro del capitalismo internacional". En consecuencia, es posible hablar con propiedad "...de un fenómeno de marginalidad urbana real y creciente, donde los que no logran conectarse a estas redes globales resultan excluidos desde el punto de vista económico y social" (Irazábal, 1999: p.127 ).

Para contrarrestar los dramáticos efectos de la globalización a escala nacional y local, varios analistas han buscado respuestas en el campo político-institucional, en los instrumentos de acción colectiva que permitirían regular una situación como la planteada. La fórmula encontrada, ya adelantada por Friedmann (1983), puede ser sintetizada así: hay que subordinar el espacio económico a la autoridad política del Estado, quedando todavía por definir de qué Estado se está hablando y cómo se logrará este objetivo (Lipietz y Leborgne, 1988; Borja y Castells, 1996; Boisier, 1996; Coraggio, 1997). En cualquier caso, se trata de construir un nuevo armazón político-institucional que permita reconstruir –en la era posfordista y dentro de ámbitos territoriales a ser establecidos– “los mecanismos históricamente establecidos de control social, económico y político por parte de... instituciones sociales de base territorial” (Castells, 1995<sup>a</sup> : p. 484; Caravaca, 1998).

### **Virtualidad: las acrecentadas ventajas de la proximidad**

Pese a las predicciones de los entusiastas del mundo cibernético, los procesos de urbanización y concentración urbana han seguido sus aceleradas trayectorias impulsados por las actuaciones de agentes tanto económicos como sociales y políticos. Así, aunque algunos expertos aseguran que las empresas nacionales se están convirtiendo, en todas partes, en redes mundiales sin vínculos exclusivos con ninguna nación (South, 1995; Buendía, 1998), las evidencias disponibles indican que globalización no es sinónimo de desterritorialización (Storper, 1994). Por el contrario, ahora se sostienen con más convicción que nunca que las clásicas ventajas competitivas brindadas por la presencia de externalidades de carácter urbano (i.e. las economías de localización, las economías de aglomeración y las normas formales e informales de comportamiento) constituyen una fuente vital de ganancias en eficiencia (Scott 1996; Trullén, 1998; De Mattos, 1999).

Borja y Castells justifican este hecho alegando que, con la liberalización del comercio internacional y el derrumbe del Estado protector, las empresas dependen más que nunca de su ambiente operativo para ser competitivas (Borja y Castells, 1996). Ello equivale a decir que las empresas no compiten aisladamente, sino que lo hacen juntamente con su entorno productivo e institucional (Vázquez-Barquero, 1999: p. 229). Storper y Scott, a su vez, destacan la necesidad que tienen las empresas de reducir la incertidumbre en un contexto caracterizado por la hiper-competencia y los cambios acelerados. Y ello sólo se consigue a través del establecimiento de reglas de juego claras y de la creación de un clima de diálogo y de confianza mutua. Las ciudades, en su condición de lugares de interacción por excelencia, se convierten entonces en los medios ideales para la consecución de tales objetivos. De esta forma, en plena era de la información y por múltiples vías, se hace aún más explícita la relación entre crecimiento económico y urbanización (Vázquez-Barquero, 1993; Hjerpe y Berghall, 1996; Caravaca, 1998; Banco Mundial, 1999).

Por otro lado, cuando se considera la forma en que las modernas redes empresariales organizan sus operaciones a escala mundial, se pone en evidencia la racionalidad operativa que conduce de la urbanización generalizada a la concentración selectiva. Según los criterios locacionales que adoptan estas redes empresariales, la producción estandarizada de alto volumen se lleva a cabo principalmente en países de bajos salarios, y con frecuencia en sus regiones periféricas. En cambio, la producción de bienes y servicios de alto valor agregado se localiza preferentemente en las grandes metrópolis de los países desarrollados. Es decir, en aquellas áreas que ofrecen la capacidad empresarial, los recursos humanos altamente calificados, los servicios especializados de punta, el clima favorable de negocios, y las grandes infraestructuras que este tipo de producción requiere (Castells, 1996; Buendía, 1998; Trujeque Díaz, 2000). En las palabras del Banco Mundial “cuando las ciudades crecen, la productividad aumenta” (Banco Mundial, 1999: p. 126), sentencia que resume ahora la triple asociación que se establece entre crecimiento económico, urbanización y metropolización (Benko y Lipietz, 1994; Borja y Castells, 1996; De Mattos, 1999)

La proliferación de un sinnúmero de nuevas y sugerentes expresiones como ciudades globales, ciudades regionales, megalópolis, superciudades, regiones inteligentes, espacios emergentes, entornos innovadores, tecnopolos, ejes de crecimiento, centros de negocios, distritos industriales y nuevas centralidades, constituye una demostración fehaciente de la enorme importancia que tiene la territorialidad para la estructuración de redes empresariales crecientemente virtuales. Dichas expresiones también dan cuenta de los distintos ámbitos espaciales y de las distintas modalidades en que la globalidad se expresa localmente en las sociedades contemporáneas.

---

## **Territorialidad: entre la dispersión y la reconcentración**

Desde el punto de vista social y político-institucional -i.e. de los pobladores, de las comunidades y de los gobiernos provinciales y locales- es poco usual que se ponga en duda la vigencia de la territorialidad. Como sostiene Cohen: “Una de las curiosas consecuencias del debate sobre la globalización es que el significado del lugar ha sido cuestionado. Esto es una locura...Uno vive y trabaja en lugares reales, con problemas reales, con una prensa real, y con constituyentes reales...” (Cohen, 1998: p. 4). Asimismo, es imposible pensar en entes gubernamentales que no estén atados a jurisdicciones formalmente establecidas. Sin embargo, cuando esta duda se plantea, lo que generalmente ocurre es la tendencia a mirar la ciudad desde una óptica exclusivamente económica. De allí la importancia de dejar perfectamente en claro que cada una de las esferas de actuación societal, más allá de sus permanentes interacciones, tiene sus propias reglas de funcionamiento y asume la virtualidad y la territorialidad de distintas maneras.

La ciudad, como bien se sabe, ha sido definida como el lugar de la vida colectiva. Como tal, viene experimentando un profundo proceso de reestructuración bajo el impacto del cambio tecnológico, la urbanización acelerada y la globalización económica. Este proceso de reestructuración urbana, que implica el paso de una metrópoli concentrada a una metrópoli dispersa, se da principalmente por tres vías: a) el deterioro y la pérdida de importancia del centro histórico como resultado de una acelerada expansión del medio urbano que “...va dejando detrás de sí una acumulación inmensa de escombros edilicios y culturales” (González, 1999: p. 67); b) el surgimiento de sub-centros en áreas de más reciente ocupación, lo que ahora se conoce con el nombre de “nuevas centralidades”; y c) la expansión incontrolada de las áreas residenciales y otros usos hacia la periferia metropolitana. El producto final de esta triple dinámica urbana es una metrópoli social, política, cultural y físicamente fragmentada (Ducci, 1998; De Mattos, 1999; Ciccollella, 1999; Cariola y Lacabana, 2000).

Interesa aquí destacar la última de las transformaciones enumeradas –la correspondiente a la dinámica residencial–, dado que las dos primeras serán objeto de atención posterior. Al respecto, Ducci plantea que frente al fenómeno de la urbanización dispersa se han asumido dos posiciones en materia de políticas urbanas. Una de ellas favorece la expansión indiscriminada en nombre del mercado, aduciendo las ventajas que ofrece la oferta de tierras urbanas a precios más asequibles, la cercanía a la naturaleza y la accesibilidad brindada por las infraestructuras estratégicas de transporte. Desde una posición contraria, se apoya el rescate y la densificación de las áreas centrales, la diversidad de usos, la sustentabilidad ambiental y el control de crecimiento urbano. Cada una de estas posiciones queda bien reflejada en las dos citas que se transcribe a continuación:

### **La ciudad dispersa**

“El impacto del espacio cibernético sobre la humanidad será asombroso. Las computadoras tomarán mejores decisiones que los humanos... Las escuelas serán reemplazadas por equivalentes virtuales... muchas (compañías) existirán sólo en el espacio virtual... se usarán nuevos sistemas de transporte público... La densificación y la comercialización del centro (empujarán) los trabajadores hacia las periferias. Para allá (habrá) ido también el comercio minorista y algunos servicios... Para albergar la nueva población, es posible que aumente el número de comunidades rurales. Esta desagregación... en unidades más pequeñas con un espacio adecuado entre ellas podría ser una solución para ayudar al desarrollo de la humanidad en el siglo XXI” (South, 1995: p. 12).

### **La ciudad compacta**

“En la época de la superpoblación... no hay alternativa alguna a las megalópolis. La cuestión es simplemente cómo conseguir que siga siendo habitable... El primer principio de la planificación urbana del futuro sólo puede ser el de la compatibilidad ambiental... La ciudad del futuro ha de ser autárquica, al menos en parte, pues pronto no habrá de dónde traer recursos naturales ni dónde llevar desechos... Donde las reservas de espacio escasean habrá que abandonar proyectos nuevos y mejorar lo existente... (buscando) la mejor solución posible. Y lo mejor posible significa que las personas que vivan aquí consideren justamente este sitio como su lugar en el mundo y que quieran conservarlo a toda costa. Vistas las cosas de este ángulo, se trata de descubrir a la ciudad como la nueva patria” (Albrecht, 1997: p. 6).

La discusión anterior sirve de marco para introducir el primer gran tema de una agenda urbana para principios del siglo XXI.

## **Primer tema**

### **Reconcentración urbana: el retorno a la ciudad olvidada**

El fenómeno de la dispersión urbana tiene implicaciones tan graves para el funcionamiento de la sociedad en su conjunto, que hoy día existe una corriente de opinión experta que plantea la necesidad de regular e incluso revertir este proceso (Ducci, 1998; Abadía, 1996; Borja y Castells, 1996; Trullén, 1998. Criterios manejados:

a) Racionalidad económica. Desde una perspectiva técnico-económica, es evidente que los gastos energéticos y los costos de provisión de servicios urbanos a residentes dispersos son mucho más altos que los correspondientes al modelo concentrado. Esto implica que finalmente sólo los sectores de ingresos medios y altos podrán ser atendidos. Además, la dispersión conlleva la subutilización y la obsolescencia de inversiones públicas y privadas existentes en las áreas concentradas. Hay que corregir, entonces, la excesiva dispersión del suelo urbano y facilitar la implantación de servicios urbanos para todos los ciudadanos.

b) Sustentabilidad ambiental. En términos ambientales, la preocupación por la sustentabilidad se expresa concretamente a través del control de una urbanización despilfarradora de tierras agrícolas y otros recursos naturales y, a la vez, muy dependiente del automóvil como principal medio de transporte. Se busca, además, que las áreas preservadas por motivos ambientales, paisajísticos o estratégicos no tengan un carácter residual; es decir, que formen un todo continuo de gran presencia territorial.

c) Recuperación de la vida urbana. Desde el punto de vista sociocultural, se plantea que con la urbanización dispersa se está creando una anti-ciudad ya que en la ciudad del suburbio "... no existen los lugares... donde se produzcan los intercambios espontáneos que han sido base del surgimiento de nuevas ideas y nuevos proyectos de civilización humana...". ¿Cómo lograr, en tales condiciones, la calidad de vida, la convivencia pacífica y la cohesión social? (Ducci, 1998: pp. 90-91). Aquí cobra sentido la afirmación de que el objetivo principal de la política urbana hoy día es *hacer ciudad* (Borja y Castells, 1996: p. 144).

d) Gobernabilidad. Por último, en términos político-institucionales, el desbordamiento de la ciudad sobre jurisdicciones cada vez más numerosas está creando serios problemas de gobernabilidad. Y ello está ocurriendo justamente en momentos en que se asegura que una de las principales causas de la decadencia y el deterioro urbanos es una gestión local ineficiente e inefectiva (Boisier, 1997; Topfler, 1999; Banco Mundial, 1999).

En lo que sigue, algunos de estos aspectos serán tratados con mayor profundidad.

### **Lo global y lo local: la recuperación de la territorialidad**

Si lo que está planteado es someter el espacio económico a la autoridad política del Estado, corresponde ahora analizar el papel que les toca jugar a los Estados nacionales y a las autoridades locales dentro del sistema mundial. En el primer caso se ha insistido mucho en que la globalización, al traducirse en una aper-



tura indiscriminada de los mercados, ha conducido al progresivo debilitamiento de los Estados nacionales. La incapacidad estructural que tienen estos entes para controlar los intensos flujos comerciales, financieros y de información que traspasan continuamente las fronteras nacionales, explica en buena medida este estado de cosas. Situación ésta que repercute negativamente en todas las esferas de la vida colectiva por la vía de la menor eficiencia institucional de las autoridades centrales, y la consecuente pérdida de legitimidad frente a las sociedades nacionales (Castells, 1996; Ciccollella, 1999; Hiernaux, 1999).

Mientras tanto, en la medida en que las ciudades aparecen como actores clave dentro de la economía global y que las relaciones interurbanas se imponen sobre las internacionales, surgen las imágenes de un sistema mundial “sin fronteras”, articulado espacialmente alrededor de un sistema de ciudades (Badie, 1995; Scott, 1996; Veltz, 1996). Pero como bien lo recuerda De Forn (1999), el gran problema con este tipo de planteamiento es que las ciudades y sus áreas de influencia no cubren a todo el territorio. En cambio, las entidades subnacionales y los países sí. En consecuencia, con el nuevo modelo de organización espacial se rompen los marcos tradicionales de identificación con una jurisdicción dada, y se impone la búsqueda de nuevas referencias colectivas. Aquí cabrían dos posibilidades: avanzar hacia la constitución de una sociedad civil mundial, o retrotraerse hacia los nuevos ámbitos urbanos virtualmente articulados y territorialmente fragmentados. Si nos atenemos a los resultados, la segunda opción es la que ha predominado. Según De Forn, los casos de los nacionalismos en Europa y de los patriotismos de la ciudad muestran a “... ciudades y territorios convirtiéndose en el espacio del individualismo tribal, de la violencia como expresión de identidad... y un problema ya olvidado vuelve al primer plano en todo el mundo” (De Forn, 1999: p. 111).

## **La recuperación de la territorialidad**

A la luz de estas vivencias, surge la necesidad de recuperar la gobernabilidad de las múltiples jurisdicciones que todavía siguen subsistiendo a despecho de la globalización. Para tanto, hay que empezar por reforzar o reconstruir la institucionalidad territorial en sus antiguas y nuevas dimensiones. A saber: local, subnacional, nacional y supranacional. Llegados a este punto, y aceptando que la mundialización es un fenómeno irreversible, es importante recordar que así como en siglos pasados se transitó desde las ciudades-Estado a los Estados-Nación, actualmente se está asistiendo a la constitución y consolidación de los Estados supranacionales (Boisier, 1996; Borja y Castells, 1996). Proceso que por lo demás ya está en marcha en todo el mundo, y que sólo tenderá a reforzarse en los años venideros. Desde este enfoque, más que hablar de un ente en disolución, habría que concebir a un Estado- Nación en proceso de rediseño.

En efecto, dentro de los nuevos arreglos institucionales de carácter supranacional, las instancias nacionales necesariamente se reconfigurarán al tener que desempeñar nuevas competencias en el ámbito estratégico en que opera la economía de la información. Entre ellas, las de establecer nuevos modos de regulación a escala mundial y de crear formas novedosas de cooperación internacional (Scott, 1996; Borja y Castells, 1996). Haciendo un símil con la clasificación propuesta por Boisier (1997) a partir de la noción de regiones pivotaes, se podría decir que existirían dos tipos de Estados supranacionales: los territoriales y los virtuales. El primero de ellos, cuyo ejemplo más representativo es la Unión Europea, implicaría la asociación de Estados nacionales basada en la contigüidad y orientada a la consecución de múltiples objetivos. En cambio, los Estados supranacionales virtuales adoptarían múltiples configuraciones, pues se conformarían en función de la búsqueda de un único objetivo, por lo general de carácter sectorial, como pasa con la OPEP y la OMC. Aquí habría que añadir que las entidades subnacionales –regiones, provincias, departamentos, estados y municipios –, tal como lo propone Boisier, podrían adoptar combinaciones similares, incluso sobrepasando las fronteras nacionales como ya se observa en Europa y América Latina.

En cuanto al ámbito local, el simple hecho de que las metrópolis se presenten como los nodos de articulación de la economía global y como los motores del crecimiento de países y regiones, ya revela en qué medida es vital lograr la gobernabilidad de dichas aglomeraciones. Condición que supone no sólo redefinir una nueva institucionalidad y una nueva geografía locales: supone también desarrollar una capacidad organizacional para resolver problemas, para actuar coordinada y efectivamente sobre varias jurisdicciones, y para aprovechar las oportunidades que la globalización ofrece para las economías locales (Borja y Castells, 1996; Konvitz, 1996; Barcelo, 1999). En el caso de las grandes concentraciones urbanas, las cuales albergarán a la mayor parte de la humanidad en los años venideros, la territorialidad se expresa en tres distintos niveles, a saber: a) el municipal, el ámbito vital por excelencia; b) el metropolitano urbano, correspondiente al área de ocupación continua, que sirve simultáneamente como espacio funcional para algunos agentes económicos y como ámbito de la vida colectiva; c) el metropolitano regional, como expresión funcional de los nexos económicos que se establecen entre la metrópoli conurbada y los municipios y núcleos poblados de su entorno inmediato.

## **Segundo tema**

### **Gobierno metropolitano: la recuperación de la territorialidad**

Como se vio anteriormente, la territorialidad a escala local se expresa en tres dimensiones que requieren un tratamiento diferenciado, a saber:

a) Nivel municipal: en este caso la territorialidad ya está constitucionalmente establecida. Lo que sí podría ser objeto de discusión es la conveniencia o la inconveniencia de asumir ciertas competencias; o de impulsar anexiones o subdivisiones según sea la situación.

b) Niveles metropolitano urbano y metropolitano regional: mucho más complicada es la situación de los niveles metropolitano urbano y metropolitano regional, donde lo que se propone es someter dos distintos espacios funcionales al control territorial. Este es un tema todavía muy polémico en América Latina, y las salidas encontradas a esta exigencia han sido casi siempre parciales. Por consiguiente, sigue siendo difícil establecer una base común para ciertos planes de desarrollo, o que la comunidad metropolitana en sus distintos niveles pueda identificar problemas compartidos y colaborar en su solución. Se afirma, entonces, que está todavía por comprobarse "...si las ciudades tienen la capacidad para desarrollar instituciones para la toma de decisiones que funcionen efectivamente en áreas metropolitanas descentralizadas" (Konvitz, 1996: p. 8).

### **Gobiernos locales: su nuevo protagonismo económico**

Además de enfrentarse al problema de la gobernabilidad de las nuevas regiones urbanas, las entidades locales se han visto obligadas a incursionar en algunas áreas de actuación casi desconocidas. La más evidente de todas es la de promoción económica, antes a cargo de los niveles más altos de la administración pública. Varias tendencias dominantes a escala mundial se han combinado para asignarle un nuevo protagonismo económico a las entidades locales, visualizadas ahora en sus tres distintos niveles: municipal, metropolitano urbano y metropolitano regional. La primera de ellas, ya tratada con anterioridad, se refiere al proceso de reestructuración que están experimentando los Estados nacionales, lo que se ha traducido en el abandono parcial o total de algunas de sus competencias tradicionales. Otra tendencia tiene que ver con la adopción generalizada del modelo de producción y organización flexibles, con la consecuente revalorización de unidades empresariales mucho más diseminadas en el territorio y más dependientes del poder local, como son las PyMES. Y finalmente allí está el proceso de descentralización política y administrativa, el cual, a la vez que ha dado una mayor representatividad política a los entes locales, también ha incrementado su responsabilidad en lo que atañe a la buena marcha de los asuntos urbanos.

En el caso de América Latina, se ha criticado la brecha que todavía existe entre lo que se supone deberían hacer las entidades locales en materia económica, y lo que realmente están haciendo (Victory, 1999). Al mismo tiempo, es fácil comprender la reluctancia que debe sentir la gran mayoría de las autoridades locales para abordar, dentro de plazos perentorios, la nueva función de promoción económica local. Con el propósito de ayudar a acortar la brecha antes referida, varias instituciones e individualidades de dentro y fuera de la región están tratando de definir una agenda temática y operativa para el desarrollo local basada en experiencias exitosas. Las propuestas correspondientes abren espacio para el tercer gran tema del presente debate.

### **Tercer tema**

#### **Gobierno local y economía urbana: el gran desafío**

Según distintos autores, son cinco las condiciones que deben cumplir las ciudades para desempeñarse exitosamente en la era del conocimiento:

a) Competitividad. Las ciudades dependen crecientemente de sus formas de articulación con el sistema global en lo que respecta a sus estándares y modos de vida. Esto significa que deben aprender a ser competitivas más allá de sus fronteras nacionales y que los gobiernos locales deben apoyarlas en ese cometido (Borja y Castells, 1996; Banco Mundial, 1999). Líneas de actuación recomendadas: (i) *generación de un entorno local para el desarrollo*, lo que implica, entre otras cosas, la dotación de servicios básicos; la inserción en sistemas de información y comunicación de carácter global; la creación de suelo industrial; el desarrollo del terciario superior; (ii) *promoción de la innovación y la difusión tecnológica*, mediante la creación de centros de promoción tecnológica y de agencias locales de desarrollo que abarcan a territorios superiores a los municipales; (iii) *reciclamiento de actividades económicas en decadencia* a través, por ejemplo, de la creación de los llamados “viveros de empresas”; (iv) *políticas de formación de recursos humanos*, ahora convertida en una competencia estratégica (Victory, 1999; Rosales, 1999; Gutiérrez C., 1999).

b) Especialización. Según De Forn (1999), a las ciudades que no son mundiales sólo les queda la vía de crear las condiciones necesarias para ser punteras en un sector determinado. Por lo tanto, cada ciudad debe definir su especialización en este mundo global en vez de luchar por la globalidad absoluta. El desarrollo desigual está basado ahora fundamentalmente en la inclusión o exclusión de los centros urbanos de las redes dinámicas de las ciudades mundiales (Castells, 1995b; De Forn, 1999; Barcelo, 1999)

c) Cooperación entre ciudades. Las ciudades de la era de la información deben articularse en redes locales y regionales para crear una masa crítica suficiente para el desarrollo del conocimiento y la innovación en sus ámbitos territoriales y para asegurar la difusión más amplia de los beneficios de la modernización a todos sus ciudadanos. La articulación de redes locales y regionales de ciudades y municipios a través de modalidades de transporte intermodal constituye un requisito indispensable para el logro de este objetivo (Trullén, 1998; De Forn, 1998; 1999).

d) Proyecto político. Se convierte en el principal instrumento para la coordinación de la multiplicidad de actores involucrados en el desarrollo. Agentes clave son las entidades locales en su triple acepción: municipal, urbano-metropolitana y urbano-regional (Boisier, 1997; Victory, 1999).

e) Gestión urbana. La ciudad debe ser competitiva en todos sus elementos. Los entes locales deben ocuparse de cosas que antes no eran de su competencia, como la formación para el trabajo. Además, la cooperación público-privada pasa a ser un elemento fundamental en la gestión urbana. Asimismo, se están produciendo cambios profundos en la administración pública que modifican de raíz el modo de dar servicio al ciudadano y el modo en que éste accede a la administración. Es necesario pensar y actuar diferente y adoptar nuevas formas de gestión, incluyendo la planificación estratégica urbana. Sin embargo, se debe buscar su compatibilidad con las formas tradicionales de planificación física y territorial (Borja y Castells, 1997; De Forn, 1998; Friedmann, 1999; Gutiérrez Colomina, 1999; Abadía, 2000).

### **La cultura urbana: una variable estratégica**

Según Joan Clos, Alcalde de Barcelona, la cultura urbana se ha convertido en una de las palancas con que cuentan las ciudades para proyectarse al siglo XXI (Clos, 1998). El renovado interés por esta temática responde, por una parte, a la generalizada preocupación por los procesos de pérdida de identidad y cohesión social observados en las ciudades contemporáneas. Y por otra, a la convicción de que sin estos ingredientes es imposible llevar adelante un proyecto político para las ciudades. Asimismo, hay que tener en cuenta que la cultura urbana puede ser objeto de otras lecturas, como aquella que la visualiza como un segmento cada vez más importante de la economía urbana. Pero estos diferentes abordajes de la cultura urbana casi siempre son tratados ambiguamente. Al hacerlos explícitos, es posible discernir más claramente cómo este campo de las políticas públicas ha sido afectado por el paso del fordismo al posfordismo, y cuáles serían las líneas de actuación pertinentes.

---

## La cultura urbana: sus distintas dimensiones

En su acepción más general, la cultura urbana -y por extensión la cultura ciudadana- expresa el conjunto de valores que reflejan el compromiso cívico de las personas que conviven en un determinado ámbito territorial. Siguiendo a Fernández y colaboradores, este compromiso "... es generado por un sentido de pertenencia e identidad que hace que se reconozca un conjunto de derechos y deberes ciudadanos en el plano del uso del patrimonio público y en el plano de las condiciones de vida de los distintos sectores sociales urbanos" (Fernández, 1998:p. 176). Subyace aquí la idea de que se trata de sociedades contemporáneas cuyos rasgos culturales se consolidaron a partir de 1950, durante la fase de industrialización fordista.

De acuerdo con Victory (1999), la cultura urbana o ciudadana puede ser visualizada desde dos perspectivas: la social y la económica. Desde la perspectiva social, la realidad comunitaria abarca a todos los individuos que comparten un mismo ámbito territorial, y tiene como unidad organizativa básica a las familias, desdobladas en vecinos, ciudadanos y consumidores. Los valores compartidos se refieren en este caso a cuestiones tales como identidad colectiva, sentido de pertenencia, derechos y deberes individuales y colectivos, solidaridad, diálogo, convivencia, tolerancia, pluralidad, y de ahí por adelante. Y es también desde esta perspectiva que cobra sentido la noción de sociedad civil, la cual en principio engloba a toda la comunidad, pero supone al mismo tiempo un cierto nivel organizativo que se expresa a través de figuras tales como las asociaciones de base y los partidos políticos. Desde este punto de vista la noción de sociedad civil debe ser entendida como una esfera propiamente social, distinta de las esferas política y económica. La participación, la movilización y la asociatividad –condiciones por lo general insuficientemente desarrolladas en el caso de las sociedades latinoamericanas– aparecen entonces como valores a ser impulsados y fortalecidos (Santos, 1987; Meyer, 1999).

Dentro de este enfoque, la calle aparece como el espacio público por excelencia. Cabe destacar aquí el señalamiento que hace Alfonso (1998) sobre la capacidad que han tenido las ciudades, y especialmente sus centros históricos, para favorecer, promover y facilitar la comunicación entre sus habitantes, y para ser ellas mismas un eficiente medio de comunicación. De esta forma, la ciudad entendida como "hogar público" se convierte en el espacio principal de mediación del mundo individual en el social (Fernández et al., 1998). Valores correspondientes: acceso igualitario al espacio público, predominio del espacio público sobre el privado, integración del tejido urbano, calidad de vida entendida en términos de seguridad ciudadana, buenos servicios públicos, disponibilidad de vivienda a precios asequibles, oferta cultural.

Alternativamente, desde una perspectiva económica, la cultura urbana puede ser entendida de tres maneras distintas: a) como el conjunto específico de valo-

res, formalizados o no, que atañe directamente a los individuos en su condición de sujetos laborables; b) como uno de los sectores productivos que conforman la economía urbana, concretamente la llamada industria cultural (medios de comunicación de masas, artes plásticas, artes escénicas, otras) y la industria del conocimiento (universidades, centros de investigación); c) como un valor patrimonial, estético y simbólico materializado en la ciudad en tanto artefacto social.

García Canclini, a su vez, enfatizando la función de consumo, recuerda que el ejercicio de la ciudadanía estuvo siempre asociado a la capacidad de apropiarse de los bienes y a los modos de usarlos, aunque se suponía "...que esas diferencias estaban niveladas por la igualdad de derechos abstractos que se concretaban al votar, al sentirse representado por un partido político y un sindicato" (García Canclini, 1995: p. 13). Entre los valores derivados de esta visión particular de la cultura urbana se encuentran los siguientes: pleno empleo, centralidad de la relación salarial, estabilidad laboral, seguridad social, meritocracia, redistribución social, progresividad fiscal, sociedad de consumo de masas, movilidad social.

En cambio, cuando se visualiza a la cultura urbana como sector productivo, se está pensando en su condición de factor creador de riqueza, en los impactos económicos directos e indirectos que provoca la oferta cultural de la ciudad (Ajuntament de Barcelona, 1999; Victory, 1999; Garfield, 2000). En este caso se valorizan aspectos tales como la creatividad, contemporaneidad y diversidad de las manifestaciones culturales locales, y la singularidad, amplitud y calidad de las infraestructuras y equipamientos correspondientes.

Finalmente, cuando se considera a la ciudad en tanto valor patrimonial, lo que entra en juego es el capital físico, estético y simbólico acumulado por generaciones de ciudadanos y por numerosas instituciones locales y supra-locales. Activo que aparece materializado en el trazado urbano, en las grandes realizaciones edilicias y urbanísticas, en plazas, monumentos y otros hitos urbanos. Desde esta perspectiva se pone en evidencia la importancia de una identidad construida a partir de una memoria colectiva, y el reconocimiento del pasado como base para la construcción del futuro (Borja y Castells, 1996; Carrión, 1998). Valores asociados: patrimonio inmobiliario, patrimonio histórico, calidad estética del paisaje y del mobiliario urbanos, integración paisaje urbano / paisaje natural.

## Postfordismo y cultura urbana

Las visiones social y económica de la cultura urbana abordadas en párrafos precedentes se perfilaron en gran medida durante la etapa de industrialización fordista. Habiéndose ahora impuesto un modelo de desarrollo postfordista de base terciaria, de carácter flexible y de ámbito global, cabe preguntar cómo estos cambios estructurales han incidido en los distintos vertientes de la cultura ciudadana. Aportes recientes en este campo dan cuenta de profundos reajustes que se expresan a través del debilitamiento / fortalecimiento de algunos de los componentes clave del modelo anterior.

En el caso de los componentes que se debilitan, se argumenta por ejemplo que el trabajo tal como fue concebido durante el fordismo pasa hoy día por un fuerte proceso de fragmentación, individualización y pérdida de sus soportes y referencias institucionales. Ello pone en entredicho a uno de los valores estructurantes de las sociedades contemporáneas, y se traduce en un verdadero proceso de desincorporación social (Hiernaux, 1999). Tales resultados son atribuidos a los procesos de reestructuración económica y política adelantados en América Latina en las dos últimas décadas, que han conducido a la retracción del Estado, la precarización laboral de grandes contingentes de pobladores, y la pauperización de amplios sectores. De allí la coexistencia cada vez más conflictiva de múltiples ciudades: la de los incluidos y la de los excluidos; la de los ricos y la de los pobres; la moderna, la tradicional y la informal; la legal y la ilegal (Fernández et al., 1998; Cariola y Lacabana, 2000).

Desde una perspectiva social, además de reiterar los planteamientos anteriores se denuncia la hegemonía de valores universalistas promovida por el predominio de mensajes y bienes procedentes de una economía y una cultura globalizadas. También se recrimina lo que se considera una rearticulación perversa entre lo público y lo privado propiciada por las nuevas tecnologías de comunicación hacia "... estos medios electrónicos que hicieron irrumpir las masas populares en la esfera de lo público... (y que) establecieron otros modos de informarse, de entender a las comunidades a las que se pertenece, de concebir y ejercer los derechos" (García Canclini, 1995: p. 23).

En el marco de esta discusión, se llega incluso a dudar de la posibilidad de lograr niveles de integración social similares a los observados en el pasado. Según De Forn (1999), el acceso amplio e individualizado a las nuevas tecnologías de la comunicación y la información permite que la cultura vaya progresivamente dejando de ser territorial para ser personal. Por consiguiente, en estas condiciones no se puede hablar propiamente de integración social, sino de convivencia en la diferencia. Hay que proceder entonces a rescatar a los espacios públicos para que permitan el desarrollo de este nuevo modo de interacción urbana. Tal recomendación surge justamente en momentos en que la concentración urbana acelerada y las transformaciones urbanísticas y sociales han llevado al deterioro de los



centros históricos hacia donde acudía indistintamente toda la población urbana, a la creación de nuevas centralidades en áreas de accesibilidad relativamente restringida, a la sustitución de los antiguos bulevares y calles comerciales por imponentes centros comerciales, y a la privatización de calles, zonas residenciales y espacios de ocio (Fernández et al., 1998; Ciccollela, 1999).

En contraposición a lo anterior, en la medida en que valores como el trabajo asalariado, la identidad local y el acceso irrestricto a los espacios públicos van siendo socavados por la dinámica postfordista, ganan fuerza otras formas de participación en la vida urbana. La primera y más obvia de todas tiene que ver con el consumo, donde de acuerdo a García Canclini, se construye hoy día parte de la racionalidad integrativa y comunicativa de la sociedad: "...muchas de las preguntas propias de los ciudadanos se contestan más en el consumo privado ... que en las reglas abstractas de la democracia o de la participación política en los espacios públicos" (García Canclini, 1995: p. 13). O, como lo coloca Milton Santos, "En lugar del *ciudadano* se formó un *consumidor* que acepta ser llamado *usuario*" (Santos, 1987: p.13). Y lo que vincula ahora a esos consumidores no son sus identidades locales o nacionales, sino su demanda de ciertos bienes y servicios, su afición a determinados medios de comunicación masiva de carácter cada vez más desterritorializado.

Mientras tanto, otro rasgo económico, relacionado esta vez con la cuestión de la competitividad urbana, empieza a ganar creciente notoriedad. Lo cierto es que a partir de la necesidad de impulsar la reestructuración productiva y de buscar alternativas propias al problema del desempleo urbano se empiezan a valorizar aspectos tales como el espíritu empresarial, la creatividad y las calificaciones de las comunidades territoriales; su capacidad de respuesta a los cambios tecnológicos y a los retos que supone el aumento de la competencia en los mercados; su mentalidad cosmopolita, abierta al mundo y a la modernidad; los niveles de colaboración, participación y de consenso existentes (Vázquez-Barquero, 1999).

Finalmente, como una derivación de las orientaciones anteriores, el sector cultural y el sector del conocimiento, junto a las propias ciudades en tanto lugares que albergan tanto actividades de investigación y desarrollo como las vinculadas al ocio y a la recreación, empiezan a jugar un rol protagónico dentro de las estrategias de desarrollo local. Como lo asegura Clos: "En una sociedad en donde se dispone cada vez más de tiempo libre, la tradición, vitalidad y riqueza cultural de algunas ciudades se convierte no sólo en una dimensión decisiva de la calidad de vida, pero también en un factor económico de primer orden" (Clos, 1998: p.18). González incluso va más allá, señalando que en la medida en que la recreación se transforma en un fenómeno de masas, ya empiezan a aparecer algunas metrópolis dedicadas enteramente a la diversión (González, 1999).

## Cuarto tema

### Cultura urbana: la reconstrucción de la ciudadanía

La convicción cada vez más arraigada de que sin un mínimo de cohesión social será imposible lograr que las ciudades y sus habitantes se incorporen plenamente a la nueva sociedad del conocimiento, y se beneficien de las oportunidades de desarrollo personal y colectivo que ésta ofrece, ha generado un conjunto de propuestas encaminadas a revertir una situación considerada insostenible e inaceptable. Atendiendo a esta orientación central, y más allá de inevitables superposiciones, dichas propuestas se refieren a:

- a) La redefinición y la recuperación del sentido de ciudadanía. Planteamiento que trae a colación la necesidad de reconsiderar el papel que juegan la escuela, los espacios públicos y los medios de comunicación social en el proceso de creación de ciudadanía. La sociedad del conocimiento exige que la educación formal y no formal sea una educación para la vida, y que la calificación de los recursos humanos se extienda ahora a todos los estratos sociales. Igualmente, se propone lograr la articulación de la escuela con la red sociocultural descentralizada (museos, bibliotecas, casas de la cultura), y aprovechar el enorme potencial de los medios de comunicación social para que informen, eduquen y guen a los ciudadanos (García Canclini, 1995; Borja y Castells, 1996; Fernández et al., 1998)
- b) El rescate y la ampliación de los espacios públicos, donde se reconoce su decisiva contribución a la creación de una identidad colectiva y al logro de avances en el proceso civilizatorio (Fernández et al., 1998; Alfonzo, 1998). Dentro de esta discusión no puede quedar afuera lo que hasta ahora se ha presentado como una oposición entre el centro histórico y las nuevas centralidades. Según Negrón, es indispensable superar este antagonismo pues el centro histórico sólo tiene valor "...si es culturalmente contemporáneo de su sociedad. Si puede ser un elemento vivo de la ciudad, integralmente incorporado a su dinámica y no simplemente un objeto de disfrute visual" (Negrón, 1998: p. 101).
- c) La reconcepción de la esfera de lo público. Ello implica la revitalización del Estado como representante del interés común; como árbitro y garante de que las necesidades colectivas de información, recreación e innovación no estén siempre subordinadas a la rentabilidad comercial. Una de las condiciones para avanzar hacia la sociedad del conocimiento y hacia un desarrollo sostenible es la de facilitar el acceso público a la información y al conocimiento acumulados en diferentes campos del saber y de la cultura (García Canclini, 1995; Clos, 1998).

d) La creación de un ambiente proclive al desarrollo, fomentando el desarrollo institucional y mejorando la capacidad organizativa local para responder a los nuevos problemas y a los nuevos desafíos que plantea la globalización (Boisier, 1997; Vázquez-Barquero, 1999).

### **La globalización: ¿amenaza u oportunidad?**

Ya para concluir, queremos resaltar que con cierta frecuencia se escucha ahora la pregunta: ¿será la vía neoliberal la única forma de globalizarnos? (García Canclini, 1995; Hiernaux, 1999). Con este tipo de enfoque se tiende nuevamente a buscar afuera a los culpables de los males que aquejan a las sociedades y las ciudades latinoamericanas. Una postura sustentada con gran convicción durante todo el período fordista, y cuyos desafortunados resultados están a la vista. Otra forma de plantear la misma inquietud consistiría en mirar hacia adentro y preguntar: ¿cómo debemos actuar frente a la globalización? ¿Cómo convertir una amenaza en una oportunidad?

Respondiendo a similar preocupación, Borja y Castells, en un trabajo ya clásico, advierten que "...los llamados apocalípticos acerca de los efectos irrevocables de la globalización deben ser cuestionados. Las nuevas redes urbanas globales también pueden ofrecer oportunidades para la emergencia de nuevos actores en regiones antes impensadas, con enormes posibilidades para las economías locales, y para el bienestar de su población". Y rematan señalando la necesidad de reinventar el gobierno y la gobernabilidad locales como vías potenciales de respuesta a este nuevo orden mundial (Castells, 1996: p. 127).

Bajo esta misma óptica podrían mencionarse dos requisitos adicionales. Primero, el de superar una visión formalista que ha llevado a confundir lo esencial con lo subsidiario, dando lugar a los conocidos fenómenos de "modernidad de escaparate" (Fajnzylber, 1987) y de "infraestructuras sin desarrollo" (Scott, 1996). El segundo requisito se refiere al fortalecimiento de la capacidad de convertir propuestas muy generales en acciones coherentes, pertinentes y cotidianas. El Plan Estratégico para la Sociedad de la Información en Cataluña, recientemente formulado, ofrece un buen ejemplo de una actuación encaminada al cumplimiento de ambos requisitos. Véase, en particular, qué plantea en materia de enseñanza y formación, y de equilibrio social y territorial:

#### **Enseñanza y formación**

"... la formación es una herramienta fundamental para que todos los ciudadanos de Cataluña puedan disponer de los conocimientos que la Sociedad de la Información exige.

Es responsabilidad de todos que estos conocimientos se constituyan a favor de la sociedad, y disponga de ellos todo el mundo: tanto los niños que van al colegio como los trabajadores, los parados y las personas mayores. Esta enorme tarea ya ha empezado con programas públicos (que)... pretenden acercar los ordenadores, Internet y multimedia a todas las escuelas y a los lugares con riesgo de marginación económica y social...” (Jofre i Roca, 1999: p. 14, énfasis añadido)

### **Equilibrio social y territorial**

Las necesidades de Cataluña se basan en un gran despliegue de infraestructuras de banda ancha para interconectar el territorio, porque son necesarias para un nivel de competitividad adecuado.

Dos razones. Primero, el equilibrio social y territorial. No puede existir ningún pueblo en Cataluña sin infraestructuras de TLC adecuadas a sus necesidades. Segundo, disponer o no de infraestructuras significa estar o no en la Sociedad de la Información.

Una buena disponibilidad de información pública –y la privada que sea publicable y relevante para los ciudadanos– es requisito previo indispensable tanto para ejercer los derechos de los ciudadanos como para la competitividad de la industria catalana. Por tanto, la Administración puede ser considerada un motor de cambio en un Sociedad de la Información equilibrada (Ibidem).

## **Bibliografía**

- Abadía Pérez, Javier 1996 “Monografía del Plan Territorial Metropolitano de Barcelona”, en *Comparación de objetivos de Áreas Metropolitanas Españolas* (Barcelona: PTMB).
- Abadía Pérez, Javier 2000 “Planificación estratégica. ¿Ganar batallas para perder guerras?”, en *Cuadernos del CENDES* (Caracas) N° 44, en prensa.
- Ajuntament de Barcelona 1999 Barcelona. Información, N° 28.
- Albrecht, Jorge 1997 “La ciudad del futuro”, en *Humboldt* (Bonn: Inter Nations) Año 39, N° 121.
- Alfonzo, Alejandro 1998 “El centro histórico como contenido, espacio y calidad de comunicación para la ciudad”, en *La Era Urbana*. Suplemento para América Latina y El Caribe. (*Quito*) N°1.
- Badie, B. 1995 *Le fin des territoires* (Paris: Arthème Fayard).
- Banco Mundial 1999 *En el umbral del siglo XXI. Informe sobre el desarrollo mundial 1999-2000* (Madrid: Ediciones Mundi-Prensa) Cap. 6.
- Barcelo, Jean-Yves 1999 “Modern approaches to local development”, en *Habitat Debate* (Nairobi) 5-1.
- Benko, G. y Lipietz, A. 1994 *Las regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica* (Valencia: Instituto Alfonso El Magnánimo).
- Bohigas, Oriol 1999 “La ciutat del futur no tindrà lloc”, en *Mesa Redonda: Converses a Barcelona* (Barcelona: Institut de Cultura).
- Boisier, Sergio 1996 “La geografía de la globalización: un único espacio y múltiples territorios”, ponencia presentada al I Congreso Interamericano del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública (Rio de Janeiro) Noviembre.
- Boisier, Sergio 1997 “El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial”, en *Serie Ensayos* (Santiago de Chile: ILPES) Documento 97/37.
- Borja, J. y Castells, M. 1996 *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información* (Istanbul: UNCHS) Vol. II.
- Borja, J. y Castells, M. 1997 “Planes estratégicos y proyectos metropolitanos”, en Joan Parpal *El desarrollo urbano en el Mediterráneo* (Barcelona: Mancomunitat de Municipis del Àrea Metropolitana de Barcelona).

- Buendía, Agustín 1998 *Mercado mundial: cambio en la dinámica de los sistemas productivos*. Trabajo presentado en la reunión del CIDEU en Guadalajara (México) 1-2 de Abril.
- Caravaca Barroso, Immaculada 1998 “Los nuevos espacios ganadores y emergentes”, en *Revista EURE* (Santiago de Chile) XXIV-73.
- Cariola, C. y Lacabana, M. 2000 “Transformaciones en el trabajo, diferenciación social y fragmentación de la metrópoli. El caso del Área Metropolitana de Caracas”, en *Cuadernos del CENDES* (Caracas) N° 43.
- Carión M., Diego 1998 “Reflexiones acerca de la naturaleza y ética de las intervenciones en las ciudades”, en *La Era Urbana*. Suplemento para América Latina y El Caribe. (Quito) N°1.
- Castells, Manuel 1995a *La ciudad informacional* (Madrid: Alianza).
- Castells, Manuel 1995b “Tecnología de la información, ciudades y desarrollo”, en *La Era Urbana* (Nairobi) Vol. 3, N° 1.
- Castells, Manuel 1996 *The rise of the Network Society* (Massachusetts-Oxford: Blackwell).
- Ciccolella, Pablo 1999 “Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires”, en *Revista EURE* (Santiago de Chile) XXV-76.
- Clos, Joan 1998 “Noves estratègies per a la Barcelona del segle XXI”, en *10 anys de planificació estratègica a Barcelona (1988-1998)* Associació Pla Estratègic Barcelona 2000.
- Cohen, Michael 1998 “From the virtual city to the city of virtue”. Trabajo presentado en la reunión del CIDEU en Guadalajara (México) 1-2 de Abril.
- Coraggio, J. Luis 1997 “La política urbana metropolitana frente a la globalización”, en *Revista EURE* (Santiago de Chile) XXII, 69.
- De Forn, Manuel 1999 “Ciudad e innovación tecnológica”, en *Revista CI - DOB d'Afers Internacionals* (Barcelona), N° 47.
- De Forn, Manuel 1998 “Temas estratégicos emergentes en las ciudades de la globalización”, en Joan Parpal *El desarrollo urbano en el Mediterráneo* (Barcelona: Mancomunitat de Municipis del Àrea Metropolitana de Barcelona).
- De Mattos, Antonio 1999 “Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana”, en *Revista EURE* (Santiago de Chile) Año XXV, N° 76.
- Dollfus, O. 1997 *La mundialización* (Paris: Presses de Sciences Po).
- Ducci, M. Elena 1998 “Santiago, ¿una mancha de aceite sin fin?”, en *Revista EURE* (Santiago de Chile) Año XXIV, N° 72.

- Fajnzylber, Fernando 1987 “Las economías neoindustriales en el sistema centro-periferia de los ochenta”, en *Pensamiento Iberoamericano* (Madrid) N° 11.
- Fernández, B., Cariola, C., Sierra, R. y Casanova, R. 1998 “Integración social y cultura ciudadana”, en *Caracas Metropolitana. Temas prioritarios para el futuro de la ciudad* (Caracas) Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana.
- Friedmann, John 1983 “Espacio vital y espacio económico: contradicciones en el desarrollo regional”, en *Revista. SIAP*, XVII-66.
- Friedmann, John 1999 “El reto de la planeación en un mundo sin fronteras” *Ciudades*, Puebla, 42.
- García Canclini, Néstor 1995 *Consumidores y ciudadanos: conflictos multiculturales de la globalización* (México: Grijalbo).
- Garfield, Donald 2000 “Cultural capital: is there an economic value to culture?”, en *The Urban Age* (Washington) Vol.7, N° 3.
- González, Lorenzo 1999 “Metrópolis: ambiente y cultura modernos”, en *Urbana* (Caracas) Vol. 4, N° 24.
- Gutiérrez C., Venancio 1999 “El protagonismo municipal en el desarrollo local: el parque tecnológico de Andalucía” en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* (Barcelona) N°47.
- Hjerppe, R. y Berghall, P.E. 1996 *The urban challenge* (Tokyo: WIDER, The United Nations University).
- Hiernaux-Nicolás, Daniel 1999 “Los frutos amargos de la globalización: expansión y reestructuración metropolitana de la ciudad de México”, en *Revista EURE* (Santiago de Chile) XXV-76.
- Irazábal, Clara 1999 “Simposio: Nexos urbanos y regionales en la era global: desarrollo e integración en América Latina” en *Urbana* (Caracas) Vol. 4, N° 24.
- Jofre i Roca, L. 1999 “La Generalitat de Catalunya presenta el plan estratégico ‘Catalunya en Xarxa’”, en *Nova @ tec* (Barcelona) 27 de Abril, p. 14.
- Konvitz, J.W. 1996 “Cities and the global economy”. The OECD Observer (París), N°198.
- Lipietz, A. y Leborgne, D. 1988 “O pós-fordismo e seu espaço”, en *Espaço e Debates* (São Paulo) VIII-25.
- Meyer, Lorenzo 1999 “La sociedad civil: una utopía no utópica”, en *Reforma* (Ciudad de México) 23 de Septiembre.

- Negrón, Marco 1998 “Historia, cultura, ciudad y arquitectura en las metrópolis contemporáneas de América Latina”, en *Urbana* (Caracas) Vol. 3, Nº 23.
- Rosales, Mario 1999 “Promoción económica del territorio y desarrollo local”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* (Barcelona) Nº 47.
- Santos, Milton 1974 “Subdesarrollo y polos de crecimiento económico y social”, en *Revista EURE* (Santiago de Chile) Vol. II, Nº 9.
- Santos, Milton 1987 *O espaço do cidadão* (Sao Paulo: Nobel).
- Santos, Milton 1992 “Modernidad, meio técnico-científico e urbanização no Brasil”, en *Cadernos IPPUR/UFRJ* (Rio de Janeiro) VI-1.
- Sassen, Saskia 1991 *The global city* (Princeton: Princeton University Press).
- Scott, Allen J. 1996 “Regional motors of the global economy”, en *Futures* (Cambridge) Vol. 28, Nº 5.
- South, Colin 1995 “Información y la ciudad: circa 2025 en. *La Era Urbana* (Nairobi) Vol. 3, Nº 1.
- Storper, Michael 1994 “Desarrollo territorial en la economía global del aprendizaje: ¿un desafío para los países en desarrollo?” en *Revista EURE* (Santiago de Chile) Nº 60.
- Topfler, Klaus 1999 “Editorial” en *Habitat Debate* (Nairobi), Vol. 5, Nº 4.
- Trujeque Díaz, J.A. 2000 “Ciudades rotas. La experiencia de la globalización en ciudades de la frontera noreste de México”, en *Cuadernos del CENDES* (Caracas) Nº 43.
- Trullén, Joan 1998 *Novas estratègies econòmiques i territorials per a Barcelona* (Barcelona: Ajuntament de Barcelona).
- Vázquez-Barquero, A. 1993 *Política económica local* (Madrid: Editorial Pirámide).
- Vázquez-Barquero, A. 1999 *Desarrollo, redes e innovación: lecciones sobre desarrollo endógeno* (Madrid: Pirámide).
- Veltz, Pierre 1996 *Mondialisation, villes e territoires: l’économie d’archipel* (Paris: PUF).
- Victory, Catalina 1999 “Gobiernos municipales y desarrollo local en Iberoamérica” en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* (Barcelona) Nº 47.



## **Siglas**

CIDEU - Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano

CORDIPLAN - Oficina Central de Coordinación y Planificación

OMC - Organización Mundial del Comercio

OPEP - Organización de los Países Exportadores de Petróleo

PTMB - Plan Territorial Metropolitano de Barcelona

PYMES - Pequeña y mediana empresa

---

*Parte II*

*Cidades em declínio e simultânea centralidade das  
cidades: economia, sociedade e espaço*



---

## *Economía y ciudad: algunas propuestas teóricas*

◀ Luis Mauricio Cuervo González\*

### **Introducción**

**E**ste escrito consigna una serie de recomendaciones metodológicas generales para el tratamiento de las relaciones entre dinámica económica y socio-espacial, entre industrialización y urbanización.

Antes de abordar el desarrollo de estas propuestas, es indispensable tomar una precaución general. Las recomendaciones metodológicas generales tienen un carácter muy preciso, que no debe ser pasado por alto si se quieren evitar malas interpretaciones. Entendemos a estas recomendaciones como *indicaciones de trabajo*; no como conclusiones o afirmaciones completamente establecidas. Ellas representan un programa de investigación teórica y empírica de largo plazo, señalan una ruta de trabajo a seguir, pero no son de por sí un punto de llegada, no son el final sino el principio del camino. Esta ruta, sin embargo, ha tomado mucho tiempo de elaboración, pues tiene el cuidado de consignar un conjunto de interrogaciones y sugerencias adecuadamente formuladas.

Tres puntos de partida orientan nuestra reflexión (Cuervo & González, 1997, Introducción). En primer lugar, se propone la necesidad de reconocer la especificidad de la urbanización como objeto de análisis y derivar de allí consecuencias

---

\* Economista de la Universidad de los Andes y Doctor en Urbanismo del Instituto de Urbanismo de Paris, Universidad de Paris XIII. Profesor Titular de la Universidad de los Andes. Director del Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (CIDER), desde 1998. Miembro del Grupo Coordinador de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio.

teórico-metodológicas para el análisis de la relación entre economía y espacio. En segundo lugar se plantea la importancia de reconocer la autonomía de lo socio-espacial para construir relaciones de interdependencia entre lo económico y lo espacial más que relaciones de determinación de lo segundo por lo primero, como ha sido usualmente el caso. Finalmente, se propone la necesidad de superar el *concentracionismo*, es decir, la incorporación del espacio al análisis económico limitada por el concepto de concentración espacial. Las dos primeras recomendaciones nos han de permitir desarrollar un análisis económico socio-espacial no economicista. La última ha de conducirnos a enriquecer el bagaje conceptual existente como respuesta a los retos planteados por esta visión no economicista del desarrollo socio-espacial.

### **La estrategia: mejor diálogo que consenso**

La revisión de los diferentes abordajes del espacio social y de la ciudad sugiere una primera conclusión general. Las diferentes disciplinas, las distintas escuelas, dejan al descubierto una dificultad mayor a la hora de intentar comprender la ciudad: no logran una satisfactoria articulación entre lo abstracto y lo concreto, entre lo general y lo particular. Esta constatación sugiere la apertura de un camino, la *búsqueda de una nueva forma* de articular estos dos planos, de definir criterios de científicidad diferentes de los imperantes.

Es en esta forma que entendemos la necesidad de hablar de *complejidad*. La complejidad, a nuestro entender, no se justifica por el hecho de existir fenómenos nuevos cuya naturaleza o riqueza exijan un acercamiento diferente al existente. Su fundamento no es la aparición de problemáticas nuevas como la ambiental o la socio-espacial, que parecen fusionar o entretrejer de manera intrincada y difícilmente comprensible diversos planos de la teoría. En verdad, cualquier fenómeno que pretenda estudiarse presenta esta misma característica de multiplicidad, de multilateralidad, de variedad, de particularidad. Ahí, por tanto, no está la novedad. La novedad consiste -y esto retoma una muy tradicional discusión en filosofía- en hacer presente que los paradigmas utilizados no han logrado una reconstrucción satisfactoria de la articulación de los dos planos mencionados, y que, por tanto, nos colocan frente a la penosa e irresponsable alternativa de caer en excesos de abstracción o de concreción sin poder circular libremente entre uno y otro.

Los llamados a esta búsqueda vienen de muy diversos lugares. Están quienes utilizando argumentaciones de corte determinista y universalista tradicionales se enfrentan a barreras infranqueables que los llevan a soluciones inconsistentes o claramente fragmentarias e incompletas. Están, por otra parte, quienes captan desde un principio las dificultades de los paradigmas dominantes y se esfuerzan por desarrollar alternativas epistemológicas.

En la economía regional y urbana, los autores de sociología urbana discutidos y el trabajo de Bollnow (1969) caben dentro de esta primera categoría. En el caso de la economía, se observa que ninguno de los dos paradigmas dominantes, equilibrio y conflicto, logra un pasaje satisfactorio entre la explicación del comportamiento económico individual y colectivo (Cuervo & González, 1997). Esta limitación se ha expresado bajo la forma de búsquedas conceptuales y teóricas interesantes, renovadoras, algunas de las cuales replantean las fundaciones mismas de la economía. Sin embargo, no han madurado aún la proposición de alternativas viables, y por consiguiente los puntos de referencia básicos siguen siendo los mismos.

Algunos trabajos de sociología urbana revisados no abordan explícitamente esta problemática; la discusión y alternativas propuestas al concepto de espacio y ciudad ponen de manifiesto las limitaciones de la argumentación universalista. Se establece una tajante división entre concreto y abstracto, haciéndola corresponder a la distinción entre ideología y ciencia (Pradilla, 1984), renunciando así a la pretensión misma de articular estos dos planos, de concebirlos como parte de una totalidad. Se cae en una posición esencialista difícilmente sostenible. Por esta vía se sitúa al espacio en el campo de los “estudios particulares” y se le entiende excluido de la posibilidad de constituir una base para el desarrollo de una ciencia. Finalmente, aunque Bollnow (1969) parte de considerar el espacio como esencial al ser humano, intenta fundarlo recurriendo a los principios universalistas y deterministas, desembocando en los callejones sin salida que tuvimos la oportunidad de precisar. En particular, no logra resolver el pasaje del espacio individual al colectivo y de la formación de una centralidad social.

Ansary y Schonbrodt (1989) hacen una clara identificación del problema de cientificidad envuelto en el estudio que la filosofía hace de la ciudad. El pensamiento filosófico ha girado en torno de dos extremos irreconciliables, el de la metafísica universal y el de las metafísicas ultra-especializadas, sin conseguir establecer un puente entre los dos. El fenómeno de la ciudad, por su riqueza y por su importancia en el condicionamiento del comportamiento social, aparece como una oportunidad interesante para reconciliar estos dos polos, para integrarlos en una visión de conjunto. Se entiende claramente, además, cómo en esta propuesta se articula la intención de construir un pensamiento objetivo con el deseo de construir una alternativa política pluralista. Léfèbvre (1981) plantea igualmente la necesidad de tomar un recorrido diferente a lo que él denomina la dialéctica de la temporalidad y de las formas universales en Hegel y Marx. Propone tomar como fundamento la comprensión de los contenidos, de la riqueza de lo particular, y construir una dialéctica diferente, la de la producción del espacio. Una vía semejante se entreteje en la geografía sistémica (Huriot, Dericke, Pumain, 1996), que propone claramente la necesidad de una nueva cientificidad construida a partir de la definición de la ciudad como sistema abierto, evolutivo y auto-organizado. La dinámica reemplaza a la estática, el azar sustituye a la determinación, y la geometría fractal tiende a imponerse sobre la euclidiana.

Las estrategias y caminos propuestos a partir de estas constataciones no son coincidentes, y giran en torno de dos grandes alternativas: construir una nueva teoría unitaria, que englobe el conocimiento fragmentado, o alternativamente abrir paso al diálogo, a la construcción de puntos de confrontación e intersección. En otras palabras, se requiere tomar la decisión de emprender el camino del consenso o del diálogo.

En las actuales condiciones resulta pretencioso e inconveniente formularse el camino del consenso, sea éste del tipo ensayado por Bollnow (1969), o bien del estilo avanzado por Léfèbvre (1981). Las salidas alternativas en exploración no están lo suficientemente maduras como para constituir una posibilidad de reemplazo de los paradigmas dominantes: los conceptos de totalidad propuestos son apenas metáforas sugestivas sin suficiente contrastación empírica y con un muy preliminar desarrollo metodológico. Algunos de ellos han sido importados de las ciencias naturales y requieren aún un mayor esfuerzo de atemperamiento, de adaptación y de especificación al campo de las ciencias sociales. Por consiguiente, pretender la existencia de un paradigma de reemplazo equivaldría a renunciar a la posibilidad de hacer confluir las búsquedas, de ponerlas a intercambiar ideas y experiencias, de trabajar con la soberbia de pensarse poseedor de alguna verdad, cualquiera sea su tamaño o naturaleza.

La estrategia más conveniente, que por comodidad hemos llamado “pragmática”, es entonces la del diálogo, la de la construcción en equipo. El punto de partida es el reconocimiento de la verdad relativa del otro y de la relatividad de mi propia verdad como único camino posible para establecer un diálogo mutuamente enriquecedor. Sin embargo, en este proceso es necesario hacer paralelamente el esfuerzo de construir nuevas nociones de unidad, nuevos conceptos de integridad, aún cuando ellos en principio no tengan más que un carácter metafórico o analógico. La primera condición es básica para explotar plenamente las posibilidades de los paradigmas existentes, de no desperdiciar sus posibilidades argumentativas e investigativas. La segunda es indispensable para establecer terrenos de construcción común, empresas colectivas sin las cuales el diálogo sería totalmente inconducente.

Siguiendo las indicaciones de esta estrategia hemos emprendido nuestro trabajo. Renunciando al propósito de construir una nueva teoría unitaria, tomamos el camino de buscar una intersección prometedora. En este caso, la de la relación entre dinámica económica y socio-espacial. En vez de pretender una nueva síntesis teórica, propusimos una representación de la economía regional y urbana como campo problemático constituido (Cuervo & Gonzalez, 1997) por la existencia de preguntas y referencias comunes, ampliamente aceptadas, pero abordadas con diversidad de conceptos, de teorías y de metodologías. En su carácter de campo problemático se entiende que la economía regional y urbana no cuenta con una argumentación completa, coherente y consistente, sino que es apenas,

por el momento, la suma de búsquedas superpuestas, en algunos casos concurrentes, agrupables en tres grandes dimensiones socio-espaciales: micro, meso y macro. Hicimos el esfuerzo por reconocer la verdad relativa de cada escuela, por valorizar sus mejores hallazgos y avances, y por poner al descubierto sus dificultades. Por esta vía terminamos proponiendo una imagen que hace énfasis en el carácter complementario de las visiones y en la necesidad de despojarlas de pretensiones totalitarias como única vía para avanzar en el progreso del conocimiento y, más particularmente, en la comprensión de los problemas de la ciudad y del espacio social.

Con este mismo espíritu, la vía de construcción de la intersección entre desarrollo económico y socio-espacial adquiere un sentido contrario al tradicional. En vez de tomar como punto de partida los principios tradicionales de la economía y construir a partir de ellos una representación del espacio, intentamos empezar por construir una representación del espacio como sistema complejo, para de allí derivar los requisitos teóricos y metodológicos que la economía regional y urbana debe respetar a fin de garantizar su aporte al desarrollo del conocimiento en esta área.

### **El estatuto teórico del espacio social**

Una parte del análisis realizado por Cuervo & González (1997) ha girado en torno de la definición del estatuto teórico del espacio social. Se tuvo la oportunidad de analizar y discutir posiciones extremas, desde aquellas que no le reconocen al análisis socio-espacial un estatuto teórico propio, hasta aquellas que lo proponen como nueva ciencia o, incluso, como ciencia por encima de todas las ciencias. Plantearemos a continuación las conclusiones que extraemos del debate abordado y las consecuencias derivadas en materia de la definición del espacio social.

Las posiciones expresadas en los dos numerales anteriores explican y justifican nuestro rechazo de cualquiera de estas dos alternativas extremas: la problemática socio-espacial no es un simple reflejo de la estructura social, pero tampoco es una teoría integradora de todas las ciencias, una metaciencia. La problemática socio-espacial es una dimensión pertinente y específica de lo social, que debe ser abordada con el criterio de buscar nuevas formas de articulación de lo concreto y lo abstracto, pero sin pretenderla como la ciencia redentora, capaz de agrupar tras de sí a todas las demás e integrarlas en un solo cuerpo.

Nuestra negativa a concebir la problemática socio-espacial como una nueva teoría integradora se deriva de los mismos criterios que nos llevaron a rechazar la existencia de un nuevo paradigma para el análisis del espacio social, y a proponer el camino del diálogo y de la construcción de canales de discusión que vayan



abriendo la problemática de las disciplinas particulares sin desconocer su aporte al desarrollo del conocimiento. Veamos entonces las razones que nos llevan a rechazar la primera alternativa, la de concebir el espacio social como simple reflejo de la estructura social.

Las argumentaciones de los autores revisados que pretenden negar la cientificidad del análisis socio-espacial ponen al descubierto dos dificultades de orden muy diferente. Una primera irreconciliable, en la medida de que parte de una posición epistemológica diferente a la nuestra. Hay una posición determinista y universalista de la ciencia como instrumento de conocimiento: se la considera el reflejo fiel y objetivo de la realidad, y a esta última se la piensa constituida por leyes determinísticas, donde lo universal determina lo particular, lo abstracto explica lo concreto. En contraste, nosotros consideramos el conocimiento científico como una de múltiples formas de representación mental de la realidad, poseedora de una serie de reglas de contrastabilidad y comunicatividad que la hacen particular y la dotan de una capacidad de desarrollo y acumulación que no suele estar presente en las demás formas de representación. El conocimiento científico no sólo no es la única forma de conocimiento, sino que tampoco posee la objetividad y fidelidad que se le pretende: cada representación científica está relativizada tanto por los *a priori* que definen las orientaciones de partida, como por los métodos de observación y desarrollo metodológico que encuadran la investigación empírica. Adicionalmente, no sólo no reconocemos la disociación entre lo concreto y lo abstracto, sino que creemos que una de las funciones centrales del trabajo teórico consiste en intentar reconstruir la articulación existente entre estos dos niveles. En conclusión, ni existe verdad por encima de las demás, ni es aceptable excluir la esfera de lo particular y de lo concreto de las finalidades de la ciencia.

Una segunda dificultad se relaciona con la existencia de errores e inconsistencias en las argumentaciones de quienes pretenden negar la posibilidad de constituir una teoría socio-espacial. Castells (1976) y Pradilla (1984) arriban a una salida sin sentido. Tanto el uno como el otro entienden la importancia de la problemática urbana e intentan definirle un estatuto teórico preciso. En ambos casos, la solución obtenida consiste en reconocerle el papel de teoría derivada: especificación de la teoría social para Castells, desarrollo del materialismo histórico para Pradilla. De este reconocimiento ambos autores terminan derivando una salida que, llevada al absurdo, significa la inutilidad del esfuerzo realizado por ambos. Para Castells el espacio termina siendo un reflejo fiel y limpio de la estructura social, mientras que para Pradilla el Sistema de Soportes Materiales de la Formación Social resulta un conjunto de elementos que no posee autonomía ni unidad propias y que, por consiguiente, no corresponde a su caracterización inicial como sistema.

La argumentación de Coraggio (1988) se sitúa en una posición relativamente intermedia. Aunque tampoco reconoce el estatuto teórico de la problemática socio-espacial e incluso rechaza abiertamente la posibilidad de que ella actúe como “variable independiente” en la explicación de ciertos fenómenos, y en este sentido se acerca a Castells y Pradilla, hace el esfuerzo por entender la naturaleza propia de este campo de análisis y por construir algunas categorías útiles para desarrollarlo. Reconoce por ejemplo el papel central del análisis formal, del papel de la geometría en la comprensión de las características propias de estos fenómenos. Identifica además las múltiples vías de determinación entre lo social y lo socio-espacial, y abre así una pequeña puerta a la reflexión del espacio social como objeto complejo. Sin embargo, su rechazo de la problemática socio-espacial como teoría pone de presente una dificultad de orden mayor, la de los métodos de validación de un argumento para reconocer el alcance que posee: general o particular.

Coraggio, al suponer una autonomía de las relaciones sociales con respecto a sus formas de existencia material, cae en la trampa de validar implícitamente por lo menos tres sesgos graves en el establecimiento de generalizaciones: evolucionismo, etnocentrismo y teleologismo. Bollnow y Léfèbvre son dos casos representativos de las consecuencias de estas visiones. Bollnow, por ejemplo, ni siquiera se pregunta si la validez de su discusión trasciende el mundo occidental o su propio país de origen. Léfèbvre adopta una fórmula ya utilizada por Marx -estudiar las “sociedades más desarrolladas” como prefiguración de las menos avanzadas-, y cae así en la tentación evolucionista. Ninguna de estas dos salidas hace justicia al valor del trabajo realizado por estos autores, útil para entender más claramente la naturaleza del espacio social y su papel fundamental en el desarrollo de la sociedad.

## **Las definiciones del espacio social**

Es difícil encontrar definiciones explícitas del espacio social. O bien se ofrece un largo número de propiedades características, o bien se argumenta su importancia como categoría de análisis social e indirectamente se ofrece una idea de su naturaleza. No aventuraremos una definición original. Simplemente haremos una síntesis de las ofrecidas en algunos trabajos previos.

Un primer punto, esencial a nuestro entender, es excluir la concepción del espacio como un medio preexistente al hombre y la sociedad. El espacio es un producto humano, tanto de la sociedad como de los grupos y de los individuos que la componen. Se trata además de un producto estratégico, esencial puesto que tanto las relaciones del hombre con la naturaleza como las relaciones entre los seres humanos están mediadas por el espacio social. Mediar significa una y varias cosas a la vez: servir de instrumento, condicionar, determinar, limitar, obstaculizar, canalizar, sugerir, expresar, callar, etc.

No obstante, dependiendo del lente con que se lo mire, el espacio aparecerá como producto o como medio preexistente. En su carácter intergeneracional (largo plazo) y colectivo (social), es producto del hombre y de la sociedad. Al contrario, para cada generación (corto plazo) e individuo o grupo (individual), es un medio preexistente, una restricción, una condición, un canal y un instrumento al cual se debe acomodar por su incapacidad de rehacerlo a su antojo.

Como conjunto, en su carácter de unidad integral, se trata de un producto involuntario, por ser el resultado de la combinación de lógicas múltiples y diversas, desarrolladas en planos también muy variados, con temporalidades muy diversas. En sus partes es resultado directo de la acción de grupos y generaciones determinadas, refleja y sirve de soporte al desarrollo de proyectos humanos con finalidades diversas pero precisas y explícitamente formuladas: de acumulación de riqueza, de control político, de intimidación, de comunicación, y de placer lúdico y estético.

Como medio, hace posible, da vía libre al desarrollo de relaciones que se desenvuelven en ámbitos muy diferentes y que establecen interacciones de muy diverso orden y naturaleza. Unas se desenvuelven a escala planetaria, otras a nivel continental, regional, nacional, local, infra-local. En algunos casos se establecen relaciones de conflicto; en otros de complementariedad, de indiferencia, de integración o de exclusión. Como medio, desempeña su rol a través de muy variadas formas: por medio del espacio construido (las edificaciones y de las redes), del espacio vivido, del espacio concebido. Su existencia, por tanto, es tan real como imaginaria, captable por los sentidos pero igualmente difusa e intermediada.

Como estructura, se organiza a partir del principio de centralidad, expresión, y desarrollo de la oposición de las fuerzas de concentración y de dispersión, del encuentro entre las tendencias de integración y exclusión, del juego entre la competencia y la complementariedad, del contraste entre la búsqueda de semejanza y diferenciación. Se expresa a través de formas representables por medio de puntos, líneas, ejes, rutas, circuitos, figuras; con diferentes planos y escalas superpuestos, interpuestos, coexistentes. Es esta característica de representabilidad formal de la cual parten y derivan sus principales particularidades, por ser ella misma expresión del papel que cada uno de los componentes del espacio social juega en la mediación de las relaciones sociales y ecológicas. Las formas adoptadas por los elementos median sus relaciones: los lugares, las posiciones, los flujos, las estructuras de concentración, los ejes, son componentes y canales a través de los cuales las interrelaciones toman cuerpo, asumen una cierta estructura, adoptan una cierta dinámica de transformación.

El espacio social en general, y la ciudad como su forma dominante, pueden entenderse como *una organización particular de interacciones complejas reguladas a través de la posición, la forma, y las estructuras de centralidad de los elementos*. La ciudad es un microcosmos del espacio social y condensa sus caracte-

rísticas. No obstante, posee rasgos que la hacen particular, que la especifican: la densidad de los elementos y la intensidad de las interacciones generan diferencias cuantitativas y cualitativas en el comportamiento de la ciudad como componente particular pero dominante del espacio social.

### **Por una definición sistémica de la ciudad**

El recorrido adelantado nos sugiere que la visión sistémica de la ciudad es la que ofrece las posibilidades más interesantes para encontrar nuevas formas de articulación entre lo abstracto y lo concreto, lo general y lo particular, sin pasar por alto su particularidad mayor, la de ser un fenómeno espacial. Veamos el significado preciso de cada uno de estos dos componentes.

“La ciudad es *una organización particular de interacciones* entre individuos, grupos y actividades. El funcionamiento de estas interacciones está en el núcleo de la comprensión del fenómeno de aglomeración, es decir, de la formación y del crecimiento de las ciudades” (Huriot-Dericke-Pumain, 1996, p. 324-325; los subrayados son nuestros). Existiendo numerosas organizaciones interactivas, la clave para la definición de la ciudad está por ende en conseguir asimilarla y diferenciarla de las demás. En lo que hace a sus semejanzas con otras formas de organización, la ciudad es un sistema complejo y abierto. En lo que respecta a sus especificidades, es un sistema evolutivo, espacial y auto-organizado.

En su característica de sistema, la ciudad reconoce la existencia de múltiples elementos interactuantes, con autonomía relativa pero cohesionados. Esta cohesión, sin embargo, no está explicada por la existencia de una racionalidad universal abstracta, por un principio general organizador del todo; no es, por tanto, una cohesión de tipo determinista universalista. Se trata más bien de *una cohesión involuntaria*, resultado del juego de múltiples interacciones entre agentes, planos, niveles y temporalidades. A pesar de su origen complejo, esta cohesión se manifiesta en la existencia de una serie de regularidades empírico-espaciales: “Sin embargo, observando ciudades de dimensiones comparables, se constatan importantes similitudes en la disposición geográfica de las actividades o en la repartición de las densidades demográficas” (Pumain, Sanders, Saint-Julien, 1989, p. 3).

Esta cohesión posee adicionalmente dos características dinámicas complementarias: la de la reproducción, y la del cambio impredecible. El juego interno y plural de los actores y los elementos constituye y explica la cohesión del sistema, manifiesta en la existencia de formas urbanas, de regularidades socio-espaciales. Este aspecto de la dinámica del sistema se entiende como el resultado de *su capacidad de auto-organización*: “Estas formas urbanas, construidas ‘involuntariamente’ por el juego de actores que ajustan continuamente su comportamiento en función de las interrelaciones mutuas y de los cambios en el ambiente de la

ciudad, constituyen lo que se denomina un ‘fenómeno de auto-organización’” (Pumain, Sanders, Saint-Julien, 1989: p. 4).

Sin embargo, esta propiedad auto-organizativa no agota la explicación de la dinámica del sistema; es decir, las formas producidas no están enteramente determinadas por las interacciones elementales. “Lo propio de los sistemas *complejos* es, en efecto, el conocer momentos de inestabilidad, de fases a lo largo de las cuales varios futuros entran en consideración, varias soluciones son posibles y donde la cristalización ulterior en una forma dada puede depender de la amplificación de un detalle, de un cambio menor” (Pumain, Sanders, Saint-Julien, 1989: p. 4).

La especificidad de la ciudad se juega no solamente en el hecho de ser un sistema *evolutivo*, con capacidad de adaptación al cambio en el medio exterior, sino muy particularmente en ser un sistema en donde *lo nuevo se crea*, proceso de creación e innovación en el cual el lugar, la forma, la proximidad, desempeñan un rol fundamental. “Faltan aún investigaciones para articular la forma de las redes sociales locales (en una ciudad) a la del conjunto de ciudades. En particular, no se sabe muy bien lo que produce la eficacia de una “sinergia” local, de una forma particular de las relaciones sociales en una ciudad, la cual, según algunos, facilitarían su adaptación al cambio (...) Todo sucede como si mientras que las redes sociales se renuevan a través de la migración de personas y del paso de las generaciones, *algunos savoir-faire urbanos se perpetuarían en los mismos lugares*, lo cual sólo es comprensible como resultado de un conjunto de efectos de retorno y de limitaciones ejercidas por el lugar y los actores y por procesos de aprendizaje exigentes de largos períodos de tiempo para aportar resultados significativos en la competencia interurbana” (Pumain-Robic, 1996, pp.146-147; los subrayados son nuestros)

Los rasgos de la ciudad como sistema evolutivo y auto-organizado parecen entonces íntimamente asociados a su característica de ser un fenómeno espacial. Por esta razón, la definición misma de lo que se entiende por espacio, y el papel que se le atribuye en el juego de las interacciones antes descritas, resulta fundamental, si no indispensable, para comprender la ciudad. Por lo tanto, a partir de la anterior aclaración, se intentará profundizar en este aspecto central de la ciudad.

## **Elementos de economía socio-espacial**

La economía socio-espacial es el conjunto de intersección de varias disciplinas cuyo objetivo preciso es el discernir en qué y cómo las formas espaciales intervienen sobre el comportamiento de los agentes económicos y, en sentido inverso, en qué y cómo el comportamiento de los agentes económicos interviene en la elaboración de estas formas.

Las características de la economía socio-espacial deben adecuarse a las peculiaridades del objeto de estudio, el espacio social. En su espíritu, debe responder a la misma inspiración de lo hasta ahora planteado: no debe pretenderse la única, la mejor o la más completa de las explicaciones; debe respetar la existencia de otras dimensiones, aceptar su posible subordinación a ellas y construir argumentos y elaboraciones teóricas específicas que reconozcan explícitamente sus limitaciones de alcance y profundidad. La mejor manera de llevar a cabo esta recomendación es invertir el proceso de elaboración teórica: en vez de partir de los principios de la economía y derivar de allí la representación del espacio, debe intentarse discernir las propiedades del espacio social, inspirándonos en diversas disciplinas y corrientes de pensamiento, y derivar de allí las exigencias teóricas para que la economía aporte a su comprensión.

Teniendo en cuenta las peculiaridades del espacio social como objeto de estudio, entendemos necesario desarrollar por lo menos tres puntos de partida elementales a partir de los cuales construir la economía socio-espacial. Primero, elaborar conceptos socio-espaciales específicos que sirvan de punto de partida y llegada a la construcción de los argumentos explicativos. Las *estructuras de concentración* son este concepto central que nos permitirá caracterizar la configuración socio-espacial en un momento determinado. Segundo, comprender las particularidades de la dinámica socio-espacial, diferenciando los procesos de reproducción y de cambio, de estabilidad y de transformación. Las *estructuras de temporalidad* pueden ser el concepto a partir del cual sea posible comprender la lógica de transformación de las estructuras de concentración. Finalmente, reconociendo la pluralidad del espacio, el desarrollo de los fenómenos a escalas múltiples con relaciones diversas, debe intentarse comprender *las estructuras de nivel*, es decir, las relaciones particulares que se establecen entre los niveles socio-espaciales, cambiantes ellos mismos e indefinibles de manera universal, en cada momento del tiempo. A partir de estos tres pilares será más fácilmente abordable el problema de entender las relaciones entre dinámica económica y socio-espacial.

### **Componentes del concepto de estructuras de concentración**

La concentración espacial de las personas, las actividades económicas, los recursos, del espacio construido, es un punto de partida tomado por diversas escuelas y disciplinas. No puede hablarse sin embargo de consenso, pues hay algunas aproximaciones, como la economía neoclásica ortodoxa, que consideran la existencia de tendencias a la convergencia en las dinámicas del desarrollo socio-espacial y prospectan la formación de un espacio homogéneo. Antes que acudir a consideraciones lógicas o epistemológicas para distanciarse de esta posición, tomamos la evidencia empírica como el principal argumento en su contra. Por tanto, la tendencia a la aglomeración de la población, de la actividad económica, de la riqueza cultural y del poder en ciudades y regiones precisas, es el punto de par-

tida más elemental para la construcción del concepto de estructuras de concentración. Sin embargo, como lo veremos adelante, es claramente insuficiente.

Buena parte de la discusión teórica y de la investigación empírica gira en torno de la determinación del ritmo, alcance y explicación de las tendencias concentrativas o desconcentrativas espaciales en determinado momento y lugar. No obstante, los mencionados debates suelen girar en torno de una serie de malentendidos que podrían ser despejados acudiendo al concepto propuesto:

- Uno de los errores más frecuentes consiste en prolongar al futuro las tendencias presentes, sean éstas concentrativas o desconcentrativas, anunciando así “descubrimientos” con denominaciones usualmente rimbombantes. La mejor forma de evitar la pérdida de energía en discusiones estériles como ésta es tener en cuenta que la concentración no se desarrolla linealmente, sino que suele evolucionar de forma cíclica. Por tanto, en vez de preguntarse si está bajando o subiendo, o si el comportamiento se prolonga o no al futuro, *la economía socio-espacial debería ir más allá, e intentar descubrir las características del ciclo concentrativo* en términos similares a los adelantados por la economía: longitud e intensidad de las fases, ondas largas y cortas, mecanismos de regulación presentes en la modulación de estos comportamientos. En estos términos las preguntas a formularse serían más precisas, y sus interpretaciones darían lugar a afirmaciones más matizadas. Mejor aún, si las peculiaridades de los ciclos logran ser determinadas, al igual que sus explicaciones, la economía socio-espacial estará mejor dotada para determinar si los procesos en curso implican o no algún cambio estructural.

- Otro de los errores persistentes es el pasar por alto que las escalas y los puntos de referencia de la concentración están en permanente transformación. La omisión de este hecho lleva en ocasiones a interpretar incorrectamente fenómenos aparentemente desconcentrativos, que en realidad no son más que una expresión de que la concentración ha cambiado de escala y eventualmente de forma. Por consiguiente, otro de los propósitos del término de estructuras de concentración debe ser el dejar sentada la existencia de *formas espaciales de la concentración, cambiantes en términos de dimensión y de estructura*.

La distinción de los dos componentes esenciales del sistema urbano propuesta por la geografía urbana es clave para entender la estructura y evolución de este fenómeno. La actividad económica del sistema urbano estará doblemente determinada por las centralidades de cobertura y de red de los puntos de concentración. Las dinámicas demográficas y territoriales, la evolución de los sistemas de transporte y comunicación, y los avances organizacionales de la actividad económica, estarán en la base de la explicación de las transformaciones de las formas de concentración espacial imperantes en cada momento y lugar. Tanto los conceptos de especialización, diversificación y concurrencia, como los de localización óptima, áreas de mercado y jerarquización urbana, son útiles para discernir la

existencia de estos factores y tendencias: los primeros contribuirán a entender la centralidad de red, mientras que los tres últimos serán más apropiados para comprender la centralidad de cobertura.

La economía regional y urbana ha desarrollado modelos, teorías e investigaciones que podrían servir de base para el desarrollo del concepto propuesto. Mencionaremos brevemente algunos de los elementos que deberían ser recogidos y estructurados. Diferentes estudios y aproximaciones confluyen hacia un punto común, aún cuando lo denominen de diferente forma. Hay una gran coincidencia en que uno de los factores que determina la concentración de las actividades en un solo punto es la escasez e irreproductibilidad de un determinado factor o condición que, adicionalmente, genera ventajas en cuanto a productividad, rentabilidad, adaptabilidad o estabilidad. Independientemente de si la teoría es o no capaz de explicar por qué se formó en un determinado sitio y cómo se constituyó en ventaja económica, *un paso esencial en la caracterización de una estructura de concentración sería determinar el tipo de escasez y de factor económico relativamente inmóvil dominante*. Esta explicación debe obviamente reconocer que tal inmovilidad puede desaparecer o dejar de ser significativa económicamente hablando. Este reconocimiento permitirá dar cabida al análisis dinámico: al hecho de que las ventajas adquiridas no lo son eternamente. Así pues, un primer criterio para reconocer el paso de una estructura concentrativa a otra es la identificación del relevo de un factor limitante por otro. Los factores responsables de estas modificaciones darán las pistas necesarias para explorar el origen de tales transformaciones.

Los conceptos de tejido económico, sistema de externalidades y reproducción de la fuerza de trabajo, son formas alternativas intentadas por la economía regional y urbana para dar cuenta del proceso de formación, consolidación y desaparición de fenómenos de escasez, inmovilidad e irreproductibilidad de condiciones económicas asociadas al espacio.

### **Estructuras de temporalidad**

La manera en que el tiempo se inscribe en el espacio es un fenómeno bastante menos estudiado, tanto por la economía regional y urbana como por las otras disciplinas revisadas, que el de la concentración. Por consiguiente, es más difícil establecer alternativas o búsquedas concretas. Será necesario adelantar investigaciones cuyo propósito fundamental sea descifrar las características de este proceso. Sin embargo, mencionaremos las consideraciones generales que hasta el momento nos han llevado a colocarlo en un plano central.

Dos principios elementales deberían ser considerados. Por una parte, será indispensable tener en cuenta que la dinámica de cambio económico tiene un ritmo diferente, y que tiende a expresarse sobre la dinámica socio-espacial con cierto



rezago, o nunca. Hay transformaciones socioeconómicas que no necesitan realizar modificaciones espaciales para operar, para hacerse efectivas. Otras pueden hacerlo modificando solamente el uso del espacio construido, sin necesidad de rehacerlo o modificarlo. Otras, finalmente, requerirán transformar el espacio construido para poder operar con la eficacia y amplitud pretendidas. Dependiendo de estas diferencias el rezago entre una dinámica de cambio y la otra será menor o mayor, e igualmente requerirá menores o mayores transformaciones socio-espaciales.

La pregunta principal a resolver en este nivel es la siguiente: ¿las modificaciones en el entorno mundial, nacional y local de la competencia industrial exigen una transformación de la estructura socio-espacial del país, o una simple adaptación y ajuste? ¿Permitirá la confrontación de los cambios en la industria con los rasgos de las ciudades y sus capacidades de adaptación entender la profundidad o superficialidad de las modificaciones socio-espaciales resultantes?

### **Estructuras de nivel**

Las diferentes aproximaciones coinciden en destacar la existencia de diferentes planos de resolución de las relaciones socio-espaciales. Dos fenómenos se entremezclan en la determinación de estos planos: uno de orden visual, otro de orden concreto. En lo visual, resulta evidente que las representaciones del espacio tienen que escoger el grado de detalle y la escala con los que pretenden observar los fenómenos. Mientras mayor es el grado de detalle, mayor será la escala y más difícil resultará pasar de las dinámicas particulares a las generales. Mientras menor es el detalle y mayor la escala, más fácil será apreciar las tendencias de conjunto, y menos posible captar las dinámicas particulares. En lo concreto es evidente que, como lo plantean Léfèbvre (1981) y Lipietz (1983), hay fenómenos que se resuelven a escala diferente y requieren por tanto aproximaciones totalmente diferentes. Estos dos factores operan conjuntamente, y será indispensable tener el cuidado de hacer concordar las opciones de representación con las de operación concreta de los fenómenos, a riesgo de producir representaciones completamente distorsionadas.

Además de lo anterior, el problema más complicado consiste en reconocer cuál es la escala más significativa de operación de cada fenómeno, y entender las maneras en que se transmiten los movimientos de unas escalas a otras. Será indispensable identificar no solamente los mecanismos de transmisión de los movimientos de las diferentes escalas, sino también el tipo de relaciones que establecen entre sí: competencia, exclusión, complementariedad, indiferencia, exclusión, marginación, etc. La combinación de estas dos consideraciones debería ofrecer una pista acerca de la manera en que se estructuran las escalas y de cómo se influyen entre sí. La dificultad de esta búsqueda, como en los casos anteriores,

reside en el hecho de que se trata de procesos en cambio continuo. Sin embargo, si el conocimiento en este campo es lo suficientemente sutil, podría llegarse a identificar estructuras de nivel, es decir, situaciones relativamente estables en donde las relaciones entre las escalas y los mecanismos de transmisión se conservan inalteradas. Cuando los mecanismos de transmisión y las escalas de resolución de los elementos se transformen, será necesario reconocer la presencia de transformaciones estructurales.

El interrogante a resolver en este nivel es cómo se expresan y articulan las transformaciones del espacio económico mundial, continental, nacional y urbano. ¿Cuáles son los mecanismos económicos a través de los cuales las tendencias de cambio se propagan a cada nivel, y cómo se transmiten de un nivel al otro?

## **Bibliografía**

- Ansary, Pierre y Schoonbrodt, René 1989 “Penser la ville: choix de textes philosophiques”, en *Archives d’architecture moderne* (Bruselas) p. 479.
- Baumont, Catherine y Huriot, Jean-Marie 1996 “La ville et ses représentations formelles”, en Dericke, P.; Huriot, J.; Pumain, D. *Penser la Ville: théories et modèles* (Paris, Anthropos: Collection Villes) pp.7-51.
- Bollnow, Otto Friedrich 1969 *Hombre y espacio* (Barcelona: Editorial Labor) p. 273.
- Castells, Manuel 1976 *La cuestión urbana* (Madrid: Siglo XXI).
- Coraggio, José Luis 1988 (2<sup>da</sup>. edición) Territorios en transición. Crítica a la planificación regional en América Latina” (Quito: Editorial Ciudad).
- Cuervo, Luis Mauricio y González, Josefina 1997 *Industria y ciudades en la era de la mundialización: un enfoque socioespacial* (Bogotá: CIDER-Colciencias-Tercer Mundo Editores) p. 461.
- Dericke, P.; Huriot, J.; Pumain, D. 1996 *Penser la Ville: théories et modèles* (Paris, Anthropos: Collection Villes) p. 335.
- Huriot, J.; Dericke, P.; Pumain, D. 1996 “Conclusion: quelle pensée pour la ville”, en Dericke, P.; Huriot, J.; Pumain, D *Penser la Ville: théories et modèles* (Paris, Anthropos: Collection Villes) p. 335.
- Le Berre 1922 “Territoires”, en Bailly, Ferras y Pumain, D. *Encyclopedie de Géographie* (Paris: Economica).
- Léfèbvre, Henri 1981 (2<sup>a</sup>. Edición) *La production de l’espace* (Paris: Ed. Anthropos) p. 485.
- Lipietz, Alain 1983 *Le capital et son espace* (Paris: Editions La Découverte).
- Lojkine, Jean 1981 *El marxismo, el Estado y la cuestión urbana* (México: Siglo XXI).
- Lung, Y. 1987 *Auto-organisation, bifurcation, catastrophe... les ruptures de la dynamique spatiale* (Bordeaux: Presses Universitaires de Bordeaux).
- Pradilla, Emilio 1984 *Contribución a la crítica de la “teoría urbana”: del “espacio” a la crisis urbana* (México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco).
- Prigogine, Ilya e Stengers, Isabelle 1986 *La nueva alianza* (París: Folio Ensayos, Ediciones Gallimard).
- Pumain, D.; Sanders, Léna; Saint-Julian, Thérèse 1989 *Villes et auto-organisation* (Paris: Economica), p.183. Pumain, D. & Robic, Marie-Claire 1996 “Théoriser la ville” en Dericke, P.; Huriot, J.; Pumain, D. *Penser la Ville: théories et modèles* (Paris, Anthropos: Collection Villes) pp.107-161.

---

## *Novos paradigmas produtivos e políticas empresariais: evidências empíricas para o caso do Estado do Rio de Janeiro*

◀◀ Rosélia Piquet\*

### **Introdução\*\***

**A**pós mais de 30 anos de existência de um modelo econômico fortemente protecionista, o país deu início, a partir de 1990, a um rápido processo de mudança na direção de maior abertura para o exterior e menor participação do Estado na esfera produtiva. Ameaçadas pelo aumento da concorrência externa e influenciadas por um ambiente macroeconômico desfavorável, as empresas brasileiras se viram diante da urgente necessidade de mudanças. Tais mudanças ocorreram em um ambiente tenso e foram praticamente mandatórias para a sua sobrevivência.

A rápida difusão de novos conceitos e técnicas, a crescente globalização da competição e a decisão do governo brasileiro de abrir e desregular a economia foram os ingredientes que geraram o atual ambiente de mudanças. Como resultado, surgiram várias questões relacionadas a escolhas políticas e estratégicas que vêm mobilizando um número crescente de empresários e membros da burocracia estatal.

Transpondo para o contexto brasileiro as evidências empíricas observadas nos países de capitalismo avançado, tornou-se lugar comum afirmar-se que tanto a modernização quanto o desenvolvimento de novas atividades produtivas

---

\* Economista, Doutora em Economia e Professora Titular da Universidade Federal do Rio de Janeiro e Pesquisadora CNPq. Foi Coordenadora do Mestrado em Planejamento Urbano e Regional e Decana do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da UFRJ. Coordena no Brasil a Rede Iberoamericana de Investigadores sobre Globalização e Território - RII.

\*\*No levantamento dos dados e na realização das entrevistas com os administradores das empresas pesquisadas contei com o apoio de Sônia Fonseca da Costa, bolsista CNPq, vinculada ao projeto de pesquisa.

exigiriam, como pré-requisito, a presença de centros de pesquisa e de um ambiente universitário desenvolvido. Entretanto, a novidade dos conceitos e a escassez de evidências empíricas tornaram pouco instruídas as discussões.

Este trabalho procura contribuir para o debate desse tema com base na interpretação de dados sobre o Estado do Rio de Janeiro, conseguidos diretamente em pesquisa de campo que teve como objetivo identificar as políticas empresariais quanto à terceirização, ao treinamento e à qualificação da mão-de-obra, bem como quanto às relações com as universidades ou centros de pesquisa nacionais. Espera-se que as informações obtidas possam ajudar a melhor qualificar a realidade do Estado frente às questões discutidas pela literatura especializada<sup>1</sup>.

## **Os novos paradigmas produtivos**

Nas ciências sociais em geral, e não apenas no campo dos estudos urbano-regionais, o que mais tem despertado o interesse do pesquisador é o processo de mudança: *a mudança social, a mudança econômica, a mudança política, a mudança territorial*. Possivelmente isso se pode explicar pela ilusão de que sobre o que não muda há conhecimento acumulado, enquanto o interesse por conhecer o que está mudando apresenta o desafio de produzir novos conceitos e modelos interpretativos. É o que se dá com o conceito de *reestruturação*.

O termo *reestruturação* começou a ser utilizado faz mais de uma década como referência direta aos processos produtivos; por isso se falava em *reestruturação econômica*. Em algum momento, deu-se um deslocamento da dimensão econômica para a territorial, o que é amplamente justificado, uma vez que os processos econômicos são fortes organizadores do território. De fato, as experiências mundiais de *reestruturação econômica* levaram a grandes alterações do padrão locacional das atividades produtivas, notadamente as industriais, e esses fenômenos passam a ser identificados como processos de *reestruturação territorial*<sup>2</sup>.

Os processos de *reestruturação econômica* e/ou territorial implicam, portanto, mudanças como a constituição de novos pólos de investimentos, o desenvolvimento de novas áreas, a desindustrialização de outras, além da redistribuição da população no território nacional. A literatura especializada, sem negar a importância da base de recursos naturais, que determina as chamadas *vantagens comparativas naturais (ou ricardianas)*, passa a indicar que o potencial produtivo de uma região deve ser avaliado em função de sua capacidade de criar *vantagens comparativas construídas*. A disponibilidade de uma moderna infra-estrutura tecnológica, de pesquisa e capacitação profissional passa então a ser tida como peça vital nessa direção. Em lugar de matérias primas e de mão-de-

obra barata, a presença de centros de pesquisa e de amenidades definiriam a preferência na escolha de localização das empresas.

Como a nova dinâmica exige das empresas grande seletividade locacional - o que implica que espaços de mais elevada capacitação técnico-científica tornam-se mais capazes de atrair atividades propulsoras apontadas como fundamentais na era da competitividade globalizada -, no quadro nacional brasileiro, o Estado do Rio de Janeiro levaria vantagem, uma vez que conta com a presença das melhores universidades do país e de importantes centros de pesquisa tecnológica. Contudo, seu lugar no cenário nacional é controvertido, pois se constitui no mais antigo parque manufatureiro de porte. Esse parque, segundo informes da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN, estaria atravessando processo de modernização em sua base produtiva e, assim, se afastando da qualificação de “decadente”.

Na pesquisa de campo procurou-se garantir a seleção de empresas mais voltadas para os princípios das modernas técnicas competitivas e com representatividade no mercado de trabalho local. Desse modo, na seleção das empresas, foram utilizados os seguintes critérios:

- estar compreendida entre as 200 maiores empresas do Estado em número de empregados;
- possuir a certificação ISO 9.000;
- ter manifestado intenção de investir.

Por meio de *entrevistas em profundidade* com administradores das empresas selecionadas, foram levantadas informações referentes:

- às mudanças tecnológicas e/ou administrativas implantadas após 1990;
- aos setores das empresas que foram terceirizados após 1990;
- aos programas de reciclagem de mão-de-obra;
- ao desenvolvimento de (e/ou apoio a) atividades de pesquisa tecnológica visando à melhoria de produtos ou processos <sup>3</sup>.

## **O que foi observado**

Os quadros apresentados a seguir foram montados com o objetivo de sintetizar as características centrais das empresas entrevistadas. O Quadro 1, no qual se encontram listadas as empresas contatadas, ressalta o grande número das que se recusaram a fornecer informações.

O Quadro 2 evidencia o elevado grau de desnacionalização do parque industrial fluminense, pois apenas em uma das empresas entrevistadas o capital era de origem nacional.

O Quadro 3 indica que esse conjunto de empresas tem realizado mudanças tanto tecnológicas quanto organizacionais, sempre buscando se adaptar ao novo quadro competitivo internacional. Sistemáticamente, essas empresas vêm realizando a transferência das tarefas dos setores de apoio para outras, o que significa que todas passaram a ter um quadro de pessoal menor.

A busca de informações quanto às relações das empresas com centros de pesquisa no país visava ao tratamento da seguinte questão: os centros de pesquisa brasileiros estão sofrendo um processo de esvaziamento em consequência da maior internacionalização da economia, pois as empresas aqui localizadas passaram a encomendar melhorias e/ou adaptações de produtos e de processos diretamente às suas matrizes. Procurando observar qual o comportamento das empresas analisadas com relação à questão mencionada, as entrevistas (ver dados do Quadro 4) confirmam a ausência de importância conferida aos centros de pesquisas tecnológicas: não dispendo de departamentos ou laboratórios de pesquisa, em lugar de se relacionarem com as universidades ou os centros de pesquisa nacionais, as empresas solicitam diretamente da matriz as mudanças implantadas.

No que diz respeito ao treinamento da mão-de-obra, segundo dados da pesquisa realizada pelo BNDES/CNI/SEBRAE em 1995-96, a indústria continuava a concentrar seus esforços em formas menos sofisticadas de treinamento (*on the job*), enquanto a literatura que versa sobre as exigências das novas técnicas produtivas considera a qualificação da mão-de-obra um dos elementos centrais da competitividade industrial. As empresas pesquisadas (ver Quadro 4) confirmam o comportamento observado no plano nacional, pois foram poucas as que demonstraram maior preocupação com a qualificação de sua mão-de-obra. Nenhuma mantinha convênios com universidades, fosse para recrutamento, treinamento ou testes de produtos.

Os dados do Quadro 5 evidenciam que as empresas entrevistadas são globalizadas, uma vez que, além de pertencerem a grandes oligopólios internacionais, o destino de suas produções é marcadamente voltado para o mercado externo.

Vê-se, portanto, que se trata de um conjunto de empresas com práticas gerenciais atualizadas que tem realizado mudanças tanto tecnológicas quanto organizacionais, sempre buscando se adaptar ao novo quadro competitivo internacional.

Os dados apresentados apenas confirmam o distanciamento histórico entre as empresas e o sistema universidades - centros de pesquisa. Com a análise desses dados, não se pretende ilustrar todas as formas desse distanciamento, cabendo apenas destacar certos traços dessa relação, definidos no plano nacional e a seguir comentados.

Quadro 1  
*Empresas que preencheram os critérios estabelecidos pela pesquisa*

Nome da empresa	Entrevistadas	Recusaram a entrevista	Não entrevistadas Por outras razões
1. Glaxo Welcome	X		
2. Sanofi Winthrop Farmacêutica Ltda.	X		
3. Knoll Produtos Químicos e Farmacêuticos Ltda	X		
4. Latas de Alumínio S/A - LATASA	X		
5. Nova América S/A	X		
6. GE Celma S/A	X		
7. Sola Brasil Indústria Óptica Ltda	X		
8. Thyssen Fundições Ltda.	X		
9. Du Pont do Brasil S/A	X		
10. Xerox do Brasil Ltda	X		
11. Volkswagen do Brasil Ltda	X		
12. Guardian do Brasil Vidros Planos Ltda.	X		
13. Cia Metalúrgica <b>Barbará</b>		X	
14. <b>Globo</b> Empresa Jornalística Brasileira Ltda.		X	
15. <b>Werner</b> Fábrica de Tecidos Ltda		X	
16. Indústria de Produtos Alimentícios <b>Piraquê</b> S/A		X	
17. <b>Gerdau</b> S/A		X	
18. Sociedade <b>Michelin</b> de Part. Ind. e Com Ltda.		X	
19. Fábrica <b>Carioca de Catalisadores</b> S/A		X	
20. <b>Wickbold &amp; Nosso Pão</b> Inds. Alimentícias Ltda		X	
21. Companhia Cervejaria <b>Brahma</b>		X	
22. Ind de Bebidas <b>Antártica</b> do RJ S/A			X
23. <b>Pan Americana</b> S/Industrias Químicas			X
24. <b>Plus Vita</b> S/A			X
25. <b>Gomes da Costa</b> Alimentos S/A			X
26. Cervejarias <b>Kaiser</b> Brasil Ltda			X



Quadro 2  
*Características gerais das empresas entrevistadas*

Nome da empresa	Ramo de atividade	Mun. de Localização da unidade	Ano de implantação pesquisada	N.º de empregados	Origem do capital
<b>Glaxo Welcome</b> Estrangeiro	Farmac.	Rio de Janeiro	1998	1.100	Nacional
<b>Sanofi Winthrop</b> Estrangeiro	Farmac.	Rio de Janeiro	1950	950	
<b>Knoll</b> Estrangeiro	Farmac.	Rio de Janeiro	1981	634	
<b>Latasa</b> Estrangeiro	Metalúrgico	Rio de Janeiro	1995	146	
<b>Nova América</b>	Têxtil	Duque de Caxias	Final dos anos 60	900	
<b>GE Celma</b> Estrangeiro	Mecânico	Petrópolis	1951	1.670	
<b>Sola</b> Estrangeiro	Mat. de precisão	Petrópolis	1977	900	
<b>Thyssen</b> Estrangeiro	Metalúrgico	Barra Pirai	1973	961	
<b>Du Pont</b> Estrangeiro	Químico	Barra Mansa	1949	110	
<b>Xerox</b> Estrangeiro	Mat. escritório	Itatiaia	1973	1.800	
<b>Volkswagen</b> Estrangeiro	Automobilístico	Resende	1996	1.365 <sup>(1)</sup>	
<b>Guardian</b> Estrangeiro	Químico	Porto Real	1998	220	

Fonte: trabalho de campo.

<sup>(1)</sup> Esse número engloba todos os funcionários da Volkswagen (294) e os que pertencem às outras empresas integrantes do Consórcio Modular (1071).

Quadro 3  
Programas de modernização

Nome da empresa	Mudanças			Certificação ISO	Setores terceirizados
	Lay-out	Tecnológicas	Organizacionais		
Glaxo Welcome	(*)	(*)	(*)	X	V, L, A
Sanofi Winthrop	X	X	X	X	V, L, SG
Knoll	X	X	X	—	V, L, A
Latasa	X	X	X	X	T, A, I, L, AD
Nova América	—	—	X	—	—
GE Celma	X	X	X	X	V, L, A, T, I, M
Sola	X	X	X	—	V, L, A
Thyssen	X	X	X	X	V, A, I, Tel, M
Du Pont	—	—	X	X	V, A, M
Xerox	X	X	X	X	V, A, M
Volkswagen	(*)	(*)	(*)	X	V, L, A
Guardian	(*)	(*)	(*)	X	V, L, A, M

Fonte: trabalho de campo

(\*) Não se aplica, por se tratar de nova unidade produtiva.

**Legenda:**

V - vigilância

L - limpeza

SG - serviços gerais

A - alimentação

T - transporte

I - informática

M - manutenção

P - portaria

AD - administrativo

Tel. - telefonia

Quadro 4  
*Pesquisas tecnológicas desenvolvidas e treinamento*

Nome da empresa	Contratação de pesquisa	Relação com centros de pesquisa universitária	Treinamento da mão-de-obra
Glaxo Welcome	Matriz	Não	—
Sanofi Winthrop	Matriz	Não	SESI
Knoll	Matriz	Não	Pós-graduação
Latasa	Matriz	Não	SENAI e outros
Nova América	Não contrata	Não	—
GE Celma	Matriz	Não	SENAI e DAC
Sola	Matriz	Não	—
Thyssen	Matriz	Não	—
Du Pont	Matriz	Não	—
Xerox	Matriz	Não	—
Volkswagen	Matriz	Não	<i>on the job</i>
Guardian	Matriz	Não	Espanha

Fonte: trabalho de campo

Quadro 5  
*Localização dos fornecedores e dos mercados consumidores*

Nome da empresa	Principais fornecedores	Destino da produção
Glaxo Welcome	Rio de Janeiro e São Paulo	Mercado interno e Mercosul
Sanofi Winthrop	Mercado externo e São Paulo	Mercado interno e Mercosul
Knoll	Rio de Janeiro e São Paulo	Mercado interno e Mercosul
Latasa	Mercado interno	Mercado interno
Nova América	Mercado interno	Mercado interno
GE Celma	Mercado externo	Mercado externo
Sola	EUA	Europa, EUA, Ásia e Mercosul
Thyssen	Minas Gerais e Espírito Santo	México, EUA, Alemanha e o Mercado interno
Du Pont	EUA e mercado interno	Mercado interno e EUA
Xerox	Mercado interno e externo	Mercado mundial
Volkswagen	Mercado interno	Mercado interno e Mercosul
Guardian	Venezuela e Espanha	Mercado interno

Fonte: trabalho de campo

## Concluindo

É sabido que a década de 1990 se inicia com uma série de mudanças radicais. O *fortalecimento da competitividade das empresas*, e não mais a expansão da capacidade produtiva, passa a ser o novo eixo das políticas públicas brasileiras. A abertura internacional e demais “testes” a que foi submetida a indústria brasileira engendraram enormes mudanças: reestruturações, terceirizações, fusões e mudanças de controle acionário alteraram o panorama industrial do país.

Esse período é profundamente diverso daquele em que se constituiu o parque industrial brasileiro. Esse parque, no período anterior a 1980, apesar de heterogêneo, guardava forte contemporaneidade com a indústria dos países avançados em boa parte dos setores, já que foi construído em um momento da economia mundial em que o acesso à tecnologia externa era relativamente fácil, tanto sob a forma de compra por licença de fabricação, assistência técnica, consultorias, como através da importação de equipamentos modernos por

empresas nacionais ou estrangeiras. Nesse período (ao longo das décadas de 1950, 1960 e 1970), houve a *internalização no espaço nacional* de um amplo conjunto de setores produtivos industriais.

Esse mesmo período assistiu à montagem de um sistema nacional de ciência e tecnologia, quando começou a se desenhar uma política explícita, enfatizando a importância do desenvolvimento tecnológico para a competitividade das empresas nacionais. Essa internalização, contudo, não se completou no plano tecnológico, e a distância entre o sistema de ciência e tecnologia e o mundo das empresas privadas se manteve <sup>4</sup>.

Hoje o país busca trilhar um caminho de adaptação ao mundo contemporâneo: o da inserção competitiva nos mercados internacionais. Tal inserção passa a depender da capacidade de incorporação e de produção contínua de práticas gerenciais avançadas. Mas isso não é tarefa de uma empresa isolada ou mesmo de um setor. As características do conhecimento, base da tecnologia, fazem-no matéria intrinsecamente social. Além do mais, como afirma François Chesnais (1996), “a mudança no paradigma tecnológico modificou os parâmetros de transferência de tecnologia internacional e tornou o crescimento industrial endógeno dependente, em um nível muito mais alto do que no período anterior, de fatores que o capital estrangeiro não pode e não vai trazer ou construir em outros países”.

O crescimento do mundo desenvolvido passou a ser liderado por empresas de natureza radicalmente nova, sendo sua maior característica a operação direta sobre o conhecimento. Multiplicam-se oportunidades de serviços vinculados à criação e ao desenvolvimento de idéias a serem incorporadas aos novos produtos. Na verdade, o mundo ingressou em uma *nova divisão internacional do trabalho*, segundo a qual as funções produtivas propriamente ditas são repassadas para alguns grandes países “em desenvolvimento” (o Brasil entre eles), enquanto permanecem nas economias desenvolvidas as funções que genericamente poderiam ser referidas como *nobres*<sup>5</sup>.

Nesse contexto de disputa concorrencial em ambiente dinâmico, a introdução de progresso técnico por parte das empresas é um fator decisivo para sua sustentabilidade competitiva no mercado. Embora para alguns analistas o país tenha passado nos “testes”, pois se encontra em curso uma significativa reafirmação industrial, a posição brasileira nesse novo cenário será a de mero fabricante.

## Bibliografia

- Castro, Antônio de Barros; Possas, Mário Luiz e Proença, Adriano (orgs.) 1996 *Estratégias empresariais na indústria brasileira* (Rio de Janeiro: Forense Universitária).
- Costa, Carlos Aníbal Nogueira e Arruda, Carlos Alberto (orgs.) 1999 *Em busca do futuro* (Rio de Janeiro: Campus).
- Castro, Antônio Barros de (et al.) 1999 *O futuro da indústria no Brasil e no mundo: os desafios do século XXI* (Rio de Janeiro: Campus).
- Chesnais, François 1996 “National systems of innovation, foreign direct investment and the operations of multinational enterprises”, in Lundvall, B. (org.) *National systems of innovation* (Londres: Pinter Publishers).
- Matesco, V. 1994 *Esforço tecnológico das empresas brasileiras* (Rio de Janeiro: IPEA) Textos para discussão Nº 333.
- Rowthorn, R. E. e Ramaswamy, R. 1998 *De-industrialisation: causes and implications. Staff Studies for the World Economic Outlook* (Washington: International Monetary Fund).
- Dahlman, Carl. 1999 “O desafio da revolução do conhecimento para a indústria dos países em desenvolvimento”, in Castro, Antônio Barros (et al.) *O futuro da indústria no Brasil e no mundo: os desafios do século XXI* (Rio de Janeiro: Campus).
- Luter, Ryszard Rózga 1999 “Desarrollo regional e innovación tecnológica: región metropolitana de Toluca como polo de innovación”, in *Cuadernos de Investigación* (Toluca: Universidad Autónoma de Estado de México).

## Notas

- 1 Os dados apresentados fazem parte de uma pesquisa mais ampla, desenvolvida no período 1998-99, com o apoio do CNPq, cujo objetivo era analisar as transformações ocorridas no parque industrial da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, segundo dois processos: o comportamento do emprego formal na indústria e a alteração de sua estrutura (*mix*) industrial.
- 2 A esse respeito, podem-se destacar o crescimento industrial da região de Boston, nos Estados Unidos (a chamada Rota 128), baseado em indústrias de alta tecnologia e na articulação do setor produtivo com o sistema universitário e de pesquisa; a criação da chamada “Terceira Itália” que se baseou no apoio às pequenas e médias empresas e na organização de cooperativas em setores industriais tradicionais; o espetacular crescimento da região de São Francisco, nos EUA, com as indústrias de alta tecnologia

voltadas para a corrida espacial; a recuperação de tradicionais áreas industriais decadentes no nordeste americano (Pittsburg, Detroit, Cleveland); a recuperação da região de Liverpool, na Inglaterra, que havia passado por um processo de desindustrialização.

3 A realização das entrevistas obedeceu ao seguinte roteiro:

- Nome da empresa
- Data de fundação da empresa
- Data de instalação da unidade produtiva
- Número de unidades produtivas da empresa
- Localização da unidade pesquisada
- Número de empregados da unidade pesquisada (desagregado por atividade)
- Setores da empresa que foram terceirizados após 1990
- Quanto significou a terceirização em termos de redução de pessoal
- Mudanças tecnológicas, de equipamentos e/ou de processos realizadas
- Motivo das mudanças
- Programas tecnológicos desenvolvidos pela empresa visando à melhoria de processo ou de produto
- Financiamento de algum instituto brasileiro de pesquisa para melhoria de processo ou produto.
- Aquisição na matriz de programas tecnológicos.
- Compra no mercado internacional de programas tecnológicos.
- Localização dos principais fornecedores
- Principais mercados consumidores dos produtos da empresa
- Programas de treinamento ou reciclagem de mão-de-obra implantados.

4 Há um efeito perverso em que tendem a se formar círculos virtuosos e viciosos: se no princípio dos anos 50, quando começa a nascer o que viria a se constituir no sistema nacional de ciência e tecnologia, o enfoque se dirigia para a ciência e a pesquisa básica, nos anos 90, a preocupação principal dos formuladores da política de C&T passa a centrar-se nos segmentos inferiores da pirâmide da tecnologia: a metrologia, a normalização, o treinamento, etc.

5 Segundo palavras do presidente Fernando Henrique Cardoso, o destino do país será trágico, pois que não estaríamos mais diante de um modelo de desenvolvimento dependente-associado: “Estamos tratando de um fenômeno mais cruel: ou o Sul (ou parte dele) ingressa na corrida democrático-tecnológico-científica, investe pesadamente em P&D e suporta a metamorfose da economia da informação, ou se torna desimportante, inexplorado e inexplorável” (Costa e Arruda, 1999: p.228).

---

## *Reestruturação econômica e as novas funções dos espaços metropolitanos*

◀ Hermes Magalhães Tavares\*

### **Introdução**

**D**esde a primeira metade dos anos 50, São Paulo ocupa a posição incontestada de principal metrópole brasileira, do ponto de vista populacional e econômico. Rio de Janeiro – aquela época capital do Brasil – passou ao segundo lugar, posição em que se mantém até o presente. Os dois centros urbanos encontram-se a uma distância de pouco mais de 400 km, ligados por um importante eixo rodoviário, urbanizado em uma grande parte de sua extensão.

Na esteira das preocupações com a globalização, da integração na economia mundial, da competitividade em escala mundial, da discussão até certo ponto exaustiva sobre as cidades globais, uma instituição do Governo, o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) divulgou recentemente um estudo<sup>1</sup> dirigido à formação de uma cidade mundial, que reunirá as metrópoles do Rio e de São Paulo; buscando, com isso, multiplicar as suas vantagens comparativas. O nosso texto ocupa-se dessa questão, abordando o tema nos seguintes níveis: o das questões relativas ao desenvolvimento recente da metrópole paulista; o da trajetória do Rio de Janeiro e o da proposta do IPEA.

---

\* Bacharel em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Doutor em Economia Política, Instituto de Economia da Universidade de Campinas (Unicamp) e Pesquisador CNPq. Professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Membro da Rede Iberoamericana de Investigadores sobre Globalização e Território.



## **Concentração – desconcentração e o fenômeno metropolitano**

Desde meados da década passada, uma ampla literatura vem sendo produzida no Brasil a respeito da reestruturação do espaço nacional, em decorrência das mutações da economia do país. Historicamente, a industrialização concentrou-se no Estado de São Paulo, e parte significativa dessa concentração ocorreu na metrópole paulista. Esse fenômeno começou a alterar-se de forma surpreendente nos anos 70, fato que só seria percebido no início do decênio seguinte. É certo que essa percepção e a discussão que a ela se seguiu foi também influenciada pelo estudo de Richardson, de 1980, a respeito da despolarização que estaria ocorrendo nos países desenvolvidos (Azzoni, 1986; Diniz, 1991; Pacheco, 1998).

O fenômeno metropolitano, como se sabe, teve lugar primeiramente nos países que realizaram a revolução industrial e tecnológica. O crescimento excessivo das metrópoles desses países, gerando desequilíbrios territoriais e deseconomias externas, levou à implantação de políticas, no pós-guerra, visando conter o crescimento metropolitano, deslocando a indústria para outros pontos das periferias nacionais. Esse objetivo foi atingido em grandes países europeus como a França e a Inglaterra. Em outros termos, a desconcentração industrial e a freada no crescimento demográfico metropolitano foram alcançados no espaço de mais ou menos duas décadas.

A queda no ritmo de crescimento metropolitano estaria se dando igualmente nos países de Terceiro Mundo. No Brasil, já em 1991, com o Censo Demográfico daquele ano, podia-se constatar nitidamente a queda do ritmo de crescimento populacional desse tipo de aglomerado urbano.

Tabela 1  
**Taxa geométrica de crescimento anual, regiões metropolitanas, Brasil,  
 1970-91**

Regiões	1970-80			1980-91		
	Total	Núcleo	Periferia	Total	Núcleo	Periferia
<b>METROPOLITANAS</b>						
Belém	4.30	3.95	11.33	2.67	2.67	2.67
Fortaleza	4.30	4.30	4.30	3.45	2.73	6.35
Recife	2.74	1.24	4.61	1.81	0.66	2.89
Salvador	4.41	4.08	6.53	3.10	2.90	4.20
Belo Horizonte	4.64	3.73	6.95	2.60	1.28	4.97
Rio de Janeiro	2.44	1.82	3.38	0.82	0.43	1.34
São Paulo	4.46	3.67	6.34	1.73	1.00	3.08
Curitiba	5.78	5.34	6.95	2.91	2.11	4.65
Porto Alegre	3.80	2.43	5.35	2.55	1.05	3.83
Total R. M.	3.79	3.15	5.11	1.88	1.26	2.96

Fonte: IBGE, Censos Demográficos; Resultados Preliminares, Censo Demográfico, 1991, *apud* MARTINE, 1993.

A Tabela 1 mostra claramente a queda na taxa de crescimento demográfico das metrópoles brasileiras no período intercensitário de 1980 a 1991, sendo particularmente acentuada a redução de Rio de Janeiro, São Paulo e Recife<sup>2</sup>.

### **São Paulo no contexto brasileiro**

Além da redução do ritmo de crescimento populacional, a metrópole paulista sofreu um rápido processo de desindustrialização. Como em outros contextos, a deslocalização da indústria do núcleo metropolitano não significou perda de comando do principal centro econômico do país. É importante determo-nos um pouco na observação dessas mutações.

Historicamente, a metrópole de São Paulo formou-se com a expansão industrial do país, concentrada no próprio Estado de São Paulo. Mais de 40% da produção industrial do Brasil e quase \_ da produção de bens de capital e de

consumo durável eram originários da metrópole de São Paulo, no final dos anos 50 (Pacheco e Negri, 1994). O Censo de 1970 indica o ponto máximo de concentração industrial no Estado de São Paulo naquele ano mas, o ritmo da concentração já vinha caindo nos anos imediatamente anteriores. Entre aquele ano e 1990, a concentração na metrópole paulistana havia caído de 43,4% para 26,2% (Tabela 2).

Tabela 2

***Distribuição espacial da indústria de transformação do Brasil,  
segundo Regiões e Estados selecionados – 1970/1990***

Regiões e Estados	Distribuição Percentual do VTI da indústria de transformação				
	1970	1975	1980	1985	1990
Nordeste (menos Bahia)	4,2	4,5	4,4	4,8	4,5
Bahia	1,5	2,1	3,1	3,8	4,0
Minas Gerais	6,4	6,3	7,8	8,3	8,7
Rio de Janeiro	15,7	13,6	10,2	9,5	9,8
São Paulo	58,1	55,9	54,4	51,9	49,2
a) Metrópole	43,4	38,8	34,2	29,4	26,2
b) Interior	14,7	17,1	20,2	22,5	23,0
Paraná	3,1	4,0	4,1	4,9	5,7
Santa Catarina	2,6	3,3	3,9	3,9	4,2
Rio Grande do Sul	6,3	7,5	7,9	7,9	7,7
Outros Estados	2,1	2,8	4,2	5,0	6,2
<b>Total</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Negri, B., 1996.

A desindustrialização é acompanhada por um processo de terceirização bastante rápido, marcado pela dualidade: de um lado serviços de baixa categoria, de outro lado, uma gama considerável dos chamados serviços de ordem superior. Nesse segundo caso, alinham-se engenharia, consultoria, planejamento, marketing, informática e serviços financeiros. Na escala do Brasil, os seguintes dados sobre os serviços superiores ilustram o poder de comando que a metrópole

de São Paulo continua exercendo. Um dado significativo refere-se às atividades ligadas à comunicação.

De acordo com dados do Ministério das Comunicações, São Paulo, em 1987, era, no Brasil, o centro urbano de onde partia o maior número de comunicações para o exterior: 6,4 milhões contra 4 milhões do Rio de Janeiro, 500.000 de Porto Alegre e 300.000 de Brasília. No mesmo ano, o município de São Paulo recebeu, sozinho, em 1988, 43% do volume total de chamadas telefônicas (Durand et al., 1993). A Bolsa de Valores de São Paulo, a mais importante do país, levou recentemente ao fechamento dos negócios da Bolsa do Rio de Janeiro, a mais antiga do Brasil.

Quanto à produção industrial, apesar da queda violenta já assinalada, em curto espaço de tempo, a metrópole de São Paulo continuava detendo a liderança em setores de ponta. Com efeito, o estudo do IPEA mencionado observa que a Região Metropolitana de São Paulo era responsável por 62% da produção nacional de material de transportes, 60% da química, 53% da indústria mecânica e 46% da metalurgia. O mesmo estudo informa que 25,4% do total de trabalhadores na indústria do país encontrava-se na Grande São Paulo e os percentuais para o Terciário eram: comércio 19,2% e serviços 21,7%. Omite, entretanto, a elevada taxa de desemprego da metrópole, que, há vários anos, gira em torno de 20%, correspondendo a mais de 1 milhão de desempregados, de acordo com dados oficiais do próprio Estado de São Paulo (estatísticas de SEADE/DIEESE).<sup>3</sup>

As decisões de investir na Região Metropolitana de São Paulo no período de 1995 a 2000 são altas, em torno de US\$ 20 bilhões. Desse total, perto de 50% correspondem ao setor de serviços.

Em que medida São Paulo pode ser considerada uma cidade mundial? A resposta para alguns autores, como Durand et al (1993), é afirmativa. A questão é polêmica. Para Tolosa, um dos autores do estudo do IPEA, antes citado,

“(…) a Região Metropolitana de São Paulo concentra uma parcela significativa da produção nacional de indústrias de ponta e serviços típicos. Além disso, verifica-se que as principais vertentes da mudança no caso da Grande São Paulo vem ocorrendo no setor de serviços, em particular naquelas atividades associadas à consolidação da região como cidade mundial. Contudo, as evidências empíricas recentes indicam que a reestruturação produtiva das atividades localizadas na Região Metropolitana de São Paulo, ainda é modesta e não revela um perfil compatível com o de uma cidade mundial de alta hierarquia na rede global” (Tolosa, 1999).

O autor vê a mesma limitação no que tange ao Rio de Janeiro. Negri e Pacheco (1994), por sua vez, consideram que São Paulo “não tem nem terá condições de rivalizar com grandes centros decisórios. E o papel que poderá

desempenhar vai estar na dependência do comportamento da economia brasileira”.

Tais constatações estão na raiz da idéia de estimular a conurbação entre as metrópoles de São Paulo e do Rio de Janeiro, na expectativa de que se “constitua” a cidade mundial brasileira. Antes de abordar essa questão, busquemos situar a metrópole do Rio de Janeiro em nosso contexto.

### **A situação do Rio de Janeiro**

Na origem do processo industrial do país, o Rio de Janeiro foi de longe o seu centro manufatureiro, posição que começou a perder para São Paulo já na década de 1920. Os decênios seguintes marcaram o declínio industrial da metrópole carioca.

No final dos anos 60, assiste-se à mudança da capital federal para Brasília, no Planalto Central. Para compensar as perdas que adviriam da mudança da capital, a União manteve no Rio de Janeiro as sedes das grandes empresas estatais, universidades e instituições de pesquisa, assim como órgãos como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. A prática de sustentação da economia fluminense, diga-se de passagem, não era nova. Desde a década de 1940, o Governo procurou localizar ali empreendimentos de grande porte, com o intuito de equilibrar a distribuição de recursos no espaço econômico mais desenvolvido do país, isto é, o triângulo São Paulo-Rio de Janeiro-Belo Horizonte. A respeito das macro-decisões do Estado Novo varguista (1930-45) relacionadas com a região sudeste do Brasil, Ribeiro e Almeida observam:

“Todas as empresas estatais de grande porte não foram implantadas em São Paulo e sim no Rio de Janeiro e em Minas Gerais. Tal procedimento revela um objetivo de organizar um macro-espço de complementariedades industriais onde Minas Gerais forneceria inicialmente a matéria-prima mineral, o Rio de Janeiro garantiria o processo de metalurgia pesada e o da química de base, e forneceria para São Paulo, que possuía todas as condições de operação de um parque industrial voltado para a produção de bens finais” (Ribeiro e Almeida, 1993).

Essa mesma estratégia que visava equilibrar os pólos do centro dinâmico do país, foi mantida após a inauguração de Brasília. Esse pacto foi respeitado por sucessivos governos, desde Juscelino Kubitschek, inclusive os governos militares. Isso alterou-se com o neoliberalismo do governo Fernando Henrique Cardoso e o seu programa de privatizações.

Os dados estatísticos evidenciam a evolução da economia do Rio de Janeiro em relação às demais unidades do país, no período do último pós-guerra até 1980, podendo-se observar uma queda relativa de modo continuado (Tabela 3).

Tabela 3

**Brasil – Distribuição relativa do PIB – 1949/1980**  
**Estados selecionados e Regiões**

Regiões e Estados	1949	1959	1970	1975	1980
<b>Sudeste</b>	67,5	65,0	65,2	64,5	62,2
São Paulo	36,4	37,8	39,5	40,2	37,8
Minas Gerais e Espírito Santo	11,6	8,7	9,6	9,8	11,1
Rio de Janeiro	19,5	18,5	16,1	14,5	13,2
<b>Sul</b>	15,2	16,2	17,0	18,1	17,3
<b>Nordeste</b>	13,9	14,4	11,9	11,3	12,2
<b>Norte</b>	1,7	2,0	2,2	2,2	3,3
<b>Centro-Oeste</b>	1,7	2,4	3,6	4,0	5,0
<b>Brasil</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: PIMES (1984, v. 1), FIBGE. *Apud*, Pacheco, 1998.

O ritmo de crescimento populacional é também cadente, como se pode observar pelos dados da Tabela 4. Até a década de 70, a região metropolitana (sobretudo a sua periferia) cresce mais rapidamente do que os demais municípios do Estado do Rio. Na década de 80, cai acentuadamente a taxa de crescimento populacional da região metropolitana, enquanto a queda da periferia e do “interior” é menor (Tabela 4). Em termos absolutos, a região metropolitana do Rio aumentou 208% entre 1950 e 1980, mas o “interior” cresceu 439% no mesmo período (Martins, 1998).

Tabela 4

**Evolução da distribuição da população residente do Estado do**  
**Rio de Janeiro, por Áreas, 1950/1991**

Áreas	1950	1960	1970	1980	1991
Estado do Rio	4.674.583	6.709.891	8.994.802	11.297.327	12.807.706
Região Metropolitana	3.182.158	4.874.619	6.891.521	8.776.7539.	814.574
Demais Municípios	1.492.425	1.835.272	2.103.281	2.520.574	2.993.132
Rio de Janeiro	2.377.451	3.307.163	4.251.918	5.093.232	5.480.768
Região Metropolitana sem Rio	804.707	1.567.456	2.639.603	3.683.521	4.333.806

Fonte: IBGE. Censos Demográficos, vários anos. *Apud* Martins, 1998.

### **A crise e a retomada**

As dificuldades econômicas do Rio de Janeiro aumentam nos anos 80. De fato, as sucessivas recessões da economia brasileira na década passada parecem ter sido mais profundas no Rio de Janeiro. A indústria naval, uma das mais fortes da metrópole, viu seus estaleiros fecharem e a mão-de-obra reduzir-se de 40.000 operários para pouco mais de 4.000. Um número significativo de empresas e de executivos migraram para São Paulo. Levas de trabalhadores foram demitidos, ao tempo em que aumentou enormemente o trabalho informal (cujo contingente chega a representar mais de 30% da população economicamente ativa).

Nos últimos quatro ou cinco anos, a economia da região metropolitana apresenta sinais no sentido de uma retomada do crescimento. Os dados da Tabela 5 mostram uma queda relativa do PIB do Rio de Janeiro de quase 2 pontos, no período de 1985-90, e uma recuperação em 1990-95. Em apoio à constatação de que a economia da metrópole fluminense voltou a crescer, há o fato de que a chamada migração de empresas foi contida, ao tempo em que os grupos (sobretudo os estrangeiros) que investiram em telecomunicações e no petróleo estão preferindo instalar-se naquele espaço e não em São Paulo. Por outro lado, apesar do longo período de uma economia declinante, e de fatores negativos como a alta taxa de criminalidade, a proporção de grandes empresas que mantêm suas sedes no Rio de Janeiro é bastante elevada, situando-se logo abaixo da de São Paulo. Os dados das 500 maiores empresas da revista Exame para 1998 são bastante ilustrativos. As 57 grandes empresas localizadas na metrópole do Rio de Janeiro participam com 19,5% do valor das 500 maiores empresas, enquanto as 168 da metrópole de São Paulo concorrem com 35,3%.

Tabela 5  
**Brasil – Participação relativa de alguns Estados da Federação  
 no PIB real do país**

Estados	1985		1990		1995	
	%	Rank	%	Rank	%	Rank
Brasil	100,0		100,0		100,0	
São Paulo	34,7	1 <sup>o</sup>	35,7	1 <sup>o</sup>	37,4	1 <sup>o</sup>
Rio de Janeiro	12,8	2 <sup>o</sup>	10,9	3 <sup>o</sup>	13,2	2 <sup>o</sup>
Minas Gerais	9,7	3 <sup>o</sup>	12,5	2 <sup>o</sup>	13,1	3 <sup>o</sup>
Rio Grande do Sul	8,0	4 <sup>o</sup>	7,0	4 <sup>o</sup>	6,6	4 <sup>o</sup>
Paraná	6,2	5 <sup>o</sup>	6,3	5 <sup>o</sup>	5,9	5 <sup>o</sup>
Bahia	5,0	6 <sup>o</sup>	4,8	6 <sup>o</sup>	4,5	6 <sup>o</sup>
Santa Catarina	3,5	7 <sup>o</sup>	3,3	7 <sup>o</sup>	3,4	7 <sup>o</sup>

Fonte: CNI, DEC, 1992.

Aimpressa tem também noticiado que as empresas estrangeiras que vieram ao país, atraídas pelas privatizações dos setores de petróleo e telecomunicações, estão tendendo a instalar suas sedes no Rio.

Desde a descoberta do petróleo na plataforma submarina de Campos, cresceu a produção petrolífera do Rio de Janeiro, que é hoje o maior produtor de hidrocarboneto do país. Em 1996, a produção desse Estado foi de 500.000 barris/dia, equivalente a 66% da produção brasileira. O Estado conta com 38% das reservas totais de gás natural e 82% das reservas de petróleo nacionais. A refinaria da Petrobrás localizada no município de Duque de Caxias, na região metropolitana do Rio de Janeiro, é a segunda maior do país, com capacidade de 38.000 m/dia, oferecendo grande variedade de produtos (Fernández y Fernández, 1998).

Finalmente, cabe aduzir a forte presença da cidade no plano cultural. Destaque-se, em particular, a sua elevada capacidade em sediar eventos, que contradiz as imagens negativas da cidade, construídas nos últimos anos. Em 1992, o Rio de Janeiro aparecia em 21<sup>o</sup> lugar no *ranking* mundial das principais cidades organizadoras de congressos, colocando-se em primeiro lugar na América Latina. Note-se que nessa relação não aparece nenhuma outra cidade brasileira.



O Rio de Janeiro constituiu um importante setor gerador de ciência e tecnologia graças à presença de cinco universidades públicas e centros de pesquisas, alguns desses pertencentes a importantes empresas estatais, atualmente privatizadas. O Rio encontra-se em segundo lugar na geração de C&T, logo após São Paulo.

### **Região urbana São Paulo-Rio: conurbação programada**

Passamos a examinar, agora, a proposta do IPEA, de implementar medidas que levam à configuração de uma “região urbana global São Paulo-Rio”. A proposta tem como ponto de partida

“(…) visualizar o Rio de Janeiro e São Paulo como duas metrópoles geminadas, integrando uma única e complexa região urbana, a qual teria muito mais chances de desempenhar na América do Sul, as exigentes funções de cidade mundial do que São Paulo e Rio considerados isoladamente” (Rezende e Lima, 1999).

Em seguida, o documento cita o geógrafo Geiger, para quem, em torno do eixo Rio-São Paulo, configura-se, atualmente, uma região/cidade global que pode ser condição de viabilidade do Mercosul, juntamente com a que estaria em formação na Argentina, estendendo-se de Buenos Aires a Rosário e tendo Córdoba como satélite. O mesmo autor conclui que caberia pensar esse espaço como “instrumento de planejamento estratégico” (Rezende e Lima, 1999).

Com essa finalidade – a promoção do planejamento estratégico – a área terá a dimensão de 42,7 mil km<sup>2</sup> (isto é, 0,4% do território nacional), constituído das seguintes mesorregiões: a metrópole do Rio de Janeiro, a metrópole de São Paulo, parte de Campinas, Vale do Paraíba paulista, Litoral Sul de São Paulo e Sul Fluminense. Sua população foi estimada, em 1996, em 34,1 milhões, isto é, 22% da população brasileira.

O PIB da região foi calculado em US\$ 280 bilhões (a preços de 1996), o que corresponde a cerca de 35% do PIB brasileiro. O PIB *per capita*, de US\$ 8,2 mil (1993) é superior em mais de 40% ao brasileiro. O trabalho do IPEA observa que essa região é “uma economia urbana na qual preponderam as atividades terciárias e quaternárias, embora dotada de importante base industrial”. Pelo ângulo do PIB *per capita*, a região se situa entre aquelas de maior índice de desenvolvimentos em escala mundial (Rezende e Lima, 1999).

Dois outros indicadores apresentados pelo próprio IPEA permitem observar a concentração produtiva nas duas metrópoles. Um deles é o grau de concentração de estabelecimentos de diferentes setores de atividades nas duas metrópoles em conjunto (Tabela 6). O segundo indicador refere-se às 40 maiores empresas e sua distribuição por Estados brasileiros. Os dados da Tabela 7 deixam perceber também, de forma clara, o peso que teriam São Paulo e Rio de Janeiro atuando de forma germinada no contexto nacional<sup>4</sup>.

Tabela 6

***Grau de Concentração (GC) dos Estabelecimentos nas Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo, segundo a Classe das Atividades Econômicas (CNAE) – 1996***

<b>Classe das atividades econômicas (CNAE)</b>	<b>RMRJ + RMSP(1)</b>	<b>BRASIL(2)</b>	<b>GC (1)/(2)</b>
Impressão de jornais, revistas e livros	229	520	44,0%
Bancos comerciais	384	1.748	22,0%
Bancos múltiplos (com carteira comercial)	2.630	13.325	19,7%
Bancos de investimento	31	43	72,1%
Outras atividades de concessão de crédito	115	302	38,1%
Outras atividades de intermediação financeira não especificadas anteriormente	637	1.861	34,2%
Seguros de vida	344	1.280	26,9%
Seguros não-vida	673	1.987	33,9%
Resseguros	62	168	36,9%
Administração de mercados bursáteis	16	36	44,4%
Atividades de intermediários em transações de títulos e valores mobiliários	292	661	44,2%
Consultoria em sistema de informática	425	978	43,5%
Atividades de contabilidade e auditoria	6.694	27.386	24,4%
Pesquisas de mercado e de opinião pública	157	286	54,9%
Publicidade	1.871	4.594	40,7%
Atividades jurídicas	3.294	10.339	31,9%
Gestão de participações societárias ( <i>holdings</i> )	420	880	47,7%
Atividades de assessoria em gestão empresarial	2.587	5.200	49,8%
Serviços de arquitetura e engenharia e de assessoramento técnico especial	2.305	6.305	36,6%
Ensaio de materiais e de produtos	58	198	29,3%

Fonte: Ministério do Trabalho – Rais – 1996, apud Rezende e Lima, 1999.

Tabela 7

**40 Maiores Empresas (por receita operacional líquida e por tipo nacional, estatal e estrangeira), segundo o Estado e a Região de Localização da Sede – 1980/1991**

As 40 maiores SEDE	Empresas Nacionais			Empresas Estatais			Empresas Multinacionais		
	Patrim. Líq. Real Cr\$ milhões		Emprego	Patrim. Líq. Real Cr\$ milhões		Emprego	Patrim. Líq. Real Cr\$ milhões		Emprego
	% 1980	% 1991	% 1991	% 1980	% 1991	% 1991	% 1980	% 1991	% 1991
Amazônia	-	0,40	0,79	-	-	-	0,00	0,75	0,85
DF	-	4,04	4,32	1,18	4,47	13,43	-	-	-
Pernambuco	0,89	0,57	3,01	0,28	4,89	2,33	-	-	-
Bahia	3,12	7,61	12,25	0,50	2,48	1,71	-	-	-
Espírito Santo	0,26	0,00	0,00	-	2,14	1,13	0,00	4,18	0,27
Minas Gerais	9,37	20,07	10,11	3,62	6,75	5,92	8,85	4,03	2,66
Rio de Janeiro	20,88	17,91	16,36	64,94	47,89	44,07	25,19	31,38	17,01
São Paulo	51,01	36,47	34,15	25,10	25,03	25,28	65,96	59,66	78,65
Paraná	2,90	1,49	2,54	1,24	1,56	1,80	0,00	-	0,57
S <sup>a</sup> Catarina	1,80	7,89	10,62	1,49	2,25	2,10	-	-	-
Rio G. do Sul	9,77	3,62	5,85	1,66	2,54	2,23	-	-	-
Brasil 40 maiores	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Brasil 40 maiores	259899,4	16243487	438294	1862222	93393380	550932	306541	9168384	258960

Fonte: Rezende e Lima, 1999.

As mutações em curso que afetam ou têm grandes chances de afetar a organização territorial do país vêm preocupando a autores de visão mais crítica. Celso Furtado, em 1992, já chamava a atenção para o fato de que a brusca abertura comercial para o exterior sem que a economia brasileira estivesse preparada para isso constituía-se em um sério fator de desagregação da nação, inviabilizando “o país como um projeto nacional”. Diz Furtado:

“A partir do momento em que o motor do crescimento deixa de ser a formação do mercado interno passando a ser a integração com a economia internacional, os efeitos de sinergia gerados pela interdependência das distintas regiões do país desaparecem, enfraquecendo consideravelmente os vínculos de solidariedade entre elas” (Furtado, 1992).

Francisco de Oliveira (1993), por sua vez, insistiu no fato de que São Paulo, particularmente no que tange a suas atividades manufatureiras, cuja dificuldade de absorção de sua força de trabalho ele localiza já na década de 60, resultou em um processo hegemônico inacabado. Este autor observa que essa dificuldade se dava não apenas no plano econômico: as populações das regiões periféricas desde os anos 60-70 acreditavam cada vez menos nos velhos mitos do tipo “São Paulo, locomotiva do Brasil, puxando 21 vagões sozinho” ou “São Paulo não pode parar”. Além disso, se exerceu a dominação econômica pelo mercado, São Paulo nunca conseguiu exercer de fato a hegemonia cultural sobre o resto do país, na literatura, na música, no cinema etc. A hegemonia inacabada teria repercussões negativas na questão da integração nacional.

Pacheco (1998) alerta para os problemas decorrentes da esfera internacional, implicando crescentes desafios, principalmente reforçando as desigualdades regionais. Esses se traduzem em maior fragmentação do espaço nacional: de um lado, as regiões que podem beneficiar-se com as formas regionalizadas da globalização ou inserir-se isoladamente nos circuitos internacionais; de outro, regiões que terão suas chances de crescimento bloqueadas. A crise do Estado brasileiro, somada à ausência de políticas de desenvolvimento industrial e regional, pode agravar esse quadro.

O trabalho do IPEA passa ao largo de questões desse tipo. Não se ocupa, por exemplo, com o papel do Estado, o que é grave quando se tem em conta que a pretensão foi de apresentar contribuições que servissem a um planejamento estratégico. Mas esse planejamento para uma área de tal magnitude como a que foi delimitada, e com o peso econômico previsto, não pode deixar de implicar o Governo Federal. Essa não poderá ser uma tarefa apenas para os Estados e Municípios da região, como meros coadjuvantes do mercado.

Pensando nos Estados e áreas não contemplados na proposta, cabe lembrar a famosa pergunta de Garrincha ao técnico da seleção de futebol na Copa do Mundo de 1958, se, ao elaborar o plano para a partida, havia consultado o time adversário. Em nenhum momento do estudo do IPEA leva-se em conta as regiões e metrópoles periféricas.

O estudo do IPEA, realizado por uma equipe de consultores de alto gabarito, com financiamento do Banco Mundial, deixou passar uma boa oportunidade para pensar uma política para o desenvolvimento territorial do país, na qual deve-se inserir a questão do policentrismo brasileiro face às regiões periféricas. O balanço entre o centro e a periferia é mais do que necessário em uma estratégia de desenvolvimento do território – o que nem de longe está sendo cogitado pelo Governo Federal. A idéia de que a coesão social e a coesão territorial são correlatas – adotada pelos países da União Européia – tampouco foi levada em conta.

Lembremos, por fim, Furtado (1992), quando diz que “somente o planejamento permite introduzir a dimensão ‘espaço’ no cálculo econômico”. E o planejamento, nesse âmbito, implica o Estado e não apenas o mercado.

## **Conclusão**

A industrialização brasileira, impulsionada pelo complexo cafeeiro, desde o final da segunda década deste século concentrou-se em São Paulo. Por sua vez, a metrópole paulista foi o *locus* privilegiado da localização da indústria no país. Desde os anos 20 até a década de 70, a concentração industrial no Estado de São Paulo cresceu continuamente. No final desse decênio, o ritmo de concentração começou a cair. Nas duas décadas seguintes, a desindustrialização do Estado de São Paulo e de sua metrópole tornou-se clara, particularmente dessa última. A terciarização é hoje o traço principal da área metropolitana mais importante do país. De um lado, expandem-se as funções mais atrasadas do terciário, em consequência do desemprego em massa, que atinge taxas das mais altas do país; de outro lado, avançam as funções terciárias mais avançadas, indicativas da modernização, da terceirização e da integração da economia metropolitana na globalização. São essas últimas que conferem à metrópole paulistana o poder de comando sobre o resto do país. Hegemonia, sim, mas problemática face às altas taxas de desemprego, à violência urbana e às dificuldades históricas de hegemonização no campo da cultura (Oliveira, 1993).

São questões novas que podem ter reflexos em relação à integração nacional. É nesse conjunto de reflexões que alguns autores, inclusive alguns pertencentes aos quadros do Governo, sugerem uma estratégia de desenvolvimento que associe de forma mais estreita as metrópoles do Rio de Janeiro e de São Paulo, de modo a constituir uma região urbana única, que possa ter condição de competir internacionalmente no âmbito da regionalização/globalização. Essa proposta, conforme mencionamos antes, consta de um documento publicado pelo IPEA, financiado pelo Banco Mundial, sob o título “Rio-São Paulo cidades mundiais”.

O instrumento é o planejamento estratégico. Mas, a proposta não discute a fundo o papel do Estado, principalmente do Governo Federal, em tal política. Tampouco levam-se em consideração os impactos que um projeto de tal magnitude (a região urbana Rio-São Paulo) teria sobre as demais regiões do país. O Brasil, com suas imensas desigualdades territoriais, não está presente no documento em questão.

## Bibliografia

- Azzoni, C.R. 1986 “Indústria e reversão da polarização no Brasil”, in *Ensaio Econômicos, IPE/USP* (São Paulo) Nº 58.
- DINIZ, C.C. 1991 “Dinâmica regional da indústria no Brasil: início de desconcentração” Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, (Tese, Professor Titular).
- Durand, M-F., Levy, J. e Retailié, D. 1993 *Le monde. espaces et systemes* (Paris: Dalloz).
- Fernández y Fernández, E. 1998 *Rio, tecnologia e ciência* (Rio de Janeiro: Editora Tama).
- Furtado, C. 1992 *Brasil: a construção interrompida* (Rio de Janeiro: Paz e Terra).
- Furtado, C. 1999 *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil* (Rio de Janeiro: Paz e Terra).
- Martine, G. 1993 “Processos recentes de concentração e desconcentração urbana no Brasil: determinantes e implicações”, in *Bahia, análise e dados*, (Brasil) Vol, 3, Nº 2, Setembro.
- Negri, B. 1996 *Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1980-1990)* (Campinas: Editora da Unicamp).
- Negri, B. e Pacheco, C. A. 1994 “Mudança tecnológica e desenvolvimento regional nos anos 90: a nova dimensão espacial da indústria paulista”, in *Espaço e debates* (São Paulo) Ano XIV, Nº 38.
- Oliveira, F. de 1993 “A questão regional: a hegemonia inacabada”, in *Estudos avançados* Nº 7 (18).
- Pacheco, C. A. 1998 *Fragmentação da nação. Campinas* (Campinas: UNICAMP, Instituto de Economia).
- Ribeiro, M. A. e Almeida, R. S. 1993 “Análise da organização espacial da indústria na região Sudeste”, in *Revista Brasileira de Geografia* (Brasil), Vol. 55, Nº 114.
- Rezende, F. e Lima, R. (orgs.) 1999 *Rio-São Paulo cidades mundiais: desafios e oportunidades* (Brasília: IPEA).
- Tolosa, H. C. 1999 “A reestruturação produtiva do Rio e de São Paulo e a viabilidade das cidades mundiais brasileiras”, in Rezende, F. e Lima, R. (orgs.) *Rio-São Paulo cidades mundiais: desafios e oportunidades* (Brasília: IPEA).

## **Notas**

1 O estudo do IPEA foi organizado por Rezende, F. e Lima, R. (1999) e publicado pelo próprio IPEA. Neste artigo, faremos referência, pois, ao “estudo do IPEA”.

2 A população metropolitana do Brasil, em 1991, distribuída pelas 9 metrópoles do país, é a seguinte, de acordo com o IBGE:

Regiões metropolitanas	População
Belém	1.334.460
Fortaleza	2.294.524
Recife	2.859.469
Salvador	2.472.131
Belo Horizonte	3.461.905
Rio de Janeiro	9.600.528
São Paulo	15.199.423
Curitiba	1.975.624
Porto Alegre	3.015.960
Total Reg. Met.	42.214.024

3 As estatísticas sobre desemprego levantadas pelo Governo de São Paulo não coincidem com as do Governo Federal. Estas últimas, pesquisadas pelo IBGE, são bastante subestimadas, pois só consideram como desempregados aqueles que procuram emprego no período de uma semana, consideram o trabalhador do chamado emprego informal como estando empregado e não consideram também aqueles que desistiram de procurar emprego por desalento, na categoria de desempregado.

4 A proposta, vista a partir de sua magnitude, não deixa de lembrar as pretensões do “Brasil, grande potência” dos governos militares. No próprio estudo do IPEA, lê-se: “O eixo São Paulo-Rio consta da Proposta de Política Nacional de Desenvolvimento Urbano formulada no II PND (1975-1979), aprovado pelo Congresso Nacional. No detalhamento dessa política, referendada pelo presidente Geisel no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico, utilizou-se a expressão Macro-eixo Rio-São Paulo e foram propostas as diretrizes para o seu desenvolvimento mais equilibrado”.

---

## *Los actores sociales urbanos en la sociedad de la información: de los hippies al e-commerce*

◀ Susana Finkelievich\*

### **Los actores sociales en la Sociedad de la Información**

**E**n la Sociedad Industrial, los actores sociales urbanos (o locales) eran explicados a partir de su “base estructural (socioeconómica), su base territorial, la representación que construyen de la ciudad y las estrategias que al respecto formulan (y ejecuten)” (Pirez, 1995). Sólo seis años después de la introducción de Internet en Argentina, ¿se mantiene la misma definición para los actores locales en la sociedad de la información? ¿O es necesario re-analizar la noción de actor social, tanto en la nueva conformación social como en las ciudades del siglo XXI?

En un período de rápidos e intensos cambios tecnológicos, socioeconómicos, culturales y políticos, se modifica la misma noción de base territorial. En lo que concierne a la gestión local, por ejemplo, las redes electrónicas de municipios exceden absolutamente el ámbito de lo local para articularse, compartir e intercambiar información sobre la gestión municipal en el ámbito nacional y global. Por otra parte, cambia también el concepto de representación de la ciudad. Esta no es ya el conjunto de hábitat construido, infraestructura y servicios urbanos; no es so-

---

\* Arquitecta, Master en Urbanismo (Instituto D’Urbanisme – Paris VIII). Doctora en Sociología Urbana (École des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris). Miembro de la Carrera de Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas; Coordinadora del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales de Buenos Aires. Directora de Investigación en el Programa Aldea XXI, Universidad Nacional de Quilmes.



lamente el conjunto de redes sociales que se desarrollan en el territorio construido, sino que se amplía a nivel del planeta para constituirse en la ciudad de las redes. Estas redes, sostenidas por medios electrónicos, son intangibles, pero pueden adquirir fuerzas de presión económica y política considerable, como ya ha sido demostrado en estudios de casos realizados en la Comunidad Europea, Canadá y Estados Unidos. Por lo demás, el comercio electrónico está también cambiando no sólo las reglas tradicionales del mercado sino los mismos actores, que ahora desarrollan sus actividades en el ciberespacio, pero sin dejar de producir impactos significativos en la “ciudad física”.

¿Qué nuevos actores sociales emergen en la ciudad de la Sociedad de la Información? ¿Quiénes se muestran prioritariamente en qué procesos sociales? ¿Cómo influyen estas transformaciones en las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil? ¿Provocan modificaciones en el uso del espacio urbano y en los hábitos cotidianos de los ciudadanos? En este trabajo, realizado con la colaboración de Alejandra Jara y Graciela Kisilevsky, transmitimos los resultados de las investigaciones y reflexiones elaboradas a partir de estas cuestiones.

## **Del territorio a la ciudad de las redes**

Esta ponencia se propone cubrir una falencia importante en el campo de los estudios urbanos: la del conocimiento de los actores sociales involucrados en la toma de decisiones con respecto a la incorporación y difusión de tecnologías “de punta” (informática y telecomunicaciones) en las ciudades. Interesa en particular definir a los actores sociales en las ciudades de la Sociedad de la Información, así como identificar las motivaciones de los distintos tipos de alianzas o vinculaciones entre dichos actores y sus relaciones con los procesos de producción y reproducción del espacio urbano. Esto es tanto más importante en cuanto estas tecnologías no se utilizan sólo en el campo de las telecomunicaciones, sino que permean en forma creciente todas las demás redes técnicas urbanas y, más aún, todos los modos de vida en las ciudades de hoy.

La metodología empleada consistió en analizar uno de los mejores trabajos efectuados en Argentina sobre actores sociales urbanos, el artículo de Pedro Pirez (1995), y trabajar extrapolando los conceptos a la Sociedad de la Información. En este artículo se plantea que “si bien los actores, presentes en una ciudad, dependen de los procesos estructurales (tanto económicos, como socio-demográficos o políticos), el papel que juegan en la ciudad depende de la forma particular en que se organicen como unidades de acción, y ello depende, también, de su relación con el territorio urbano” (Pirez, 1995: P.3). En la Sociedad de la Información, ¿qué es el territorio urbano? Por lo pronto, excede los límites de lo que hasta ahora se conocía como “lo local”. Rainer Randolph (2000, p.2) plantea: “Transformaciones y representaciones reflejan (...) una nueva cualidad de circulación de bienes (y mercaderías), servicios

(informaciones) y personas tanto en la ciudad, como entre ciudades, donde el movimiento se torna cada vez más 'virtual' (informativa o inmaterial), y los 'equipamientos' urbanos necesarios de telemática poco alteran tendencialmente el propio ambiente construido (como fue el caso de los equipamientos pesados de la circulación tradicional). En consecuencia, las transformaciones no se restringen sólo a la escala intra-urbana (de estructuración y segregación de la ciudad), sino que se expresan también, en nuevas entre-ciudades (sistema urbano, red de ciudades) y nuevas formas de cooperación/competencia interurbana". Randolph (2000, p.5) opina que "la gran ciudad, en sus escalas inter e intra-urbanas, pierde actualmente sus atributos de especificidad localizada -volviendo cuestionable su identificación como "actor"- en pro de nuevos tipos de relaciones, en las cuales la distinción entre las dos escalas se vuelve cada vez más engañosa y equivocada: al contrario de integrarse en una red (jerarquía, sistema) donde ocupan "su lugar", las metrópolis contemporáneas asumen cada vez más el carácter de red; se encaminan, cada vez más, a ser la ciudad-red" (la traducción es nuestra). De este modo, la ciudad conserva su territorio físico, pero éste se amplía por medios inmateriales. Se trata de una extensión de todo tipo de posibilidades: económicas, políticas, profesionales, recreacionales, afectivas. Cambia la representación de los límites de acción de los habitantes. No se amplía el espacio físico, pero se extiende el espacio de las relaciones sociales hasta conformar redes globales. ¿Y qué es una ciudad, sino un conjunto de redes sociales y físicas?

Pírez (1995) escribe: "Los actores (...) pueden ser explicados a partir de su base estructural (socioeconómica), su base territorial, la representación que construyan de la ciudad y las estrategias que al respecto formulen y ejecuten" (Pírez, 1995). Detengámonos por un instante en la representación de la ciudad. Ésta cambia en la Sociedad de la Información. En un trabajo previo, "Los bits se comen a los átomos" (Finkelievich, 1998: pp.3-9), planteaba la coexistencia de la ciudad presencial (física, "real") y la ciudad "virtual", así como el hecho de que la segunda reformula a la primera físicamente. Ya no son necesarios grandes depósitos para stocks de mercaderías, dado que se puede producir on time; una biblioteca ya no necesita construir un ala nueva, sino escanear los libros y tenerlos guardados en forma digital; una escuela puede ser una habitación dotada de una computadora conectada a Internet. No hace falta ir a una librería, a una tienda de computadoras, o a una agencia de viajes: bienes y servicios pueden ser identificados, analizados, elegidos y encargados desde la computadora hogareña y recibidos en la propia casa del consumidor mediante las redes del comercio electrónico.

Cuando se chatea con amigos que viven en diferentes lugares del globo, cuando se compran bienes y servicios por Internet, cuando se establecen relaciones afectivas con personas que viven en cualquier lugar del globo encontradas en el ciberespacio, ¿en qué ciudad se está? En ninguna y en todas, en un nuevo modelo para armar: en resumen, en el ciberespacio. Ese ciberespacio que también forma parte de la actual representación de la ciudad, al menos para la minoría que maneja herramientas informáticas y se conecta a Internet. La ciudad deviene glo-

bal, no sólo en el sentido empleado por Saskia Sassen, “ciudad global es la que reúne servicios globales...”, sino en el de una ciudad global en la que las relaciones, que pueden ser muchas veces más instantáneas que en la ciudad real, se mantienen a lo largo de todo el globo.

### **¿Qué son actores locales?**

Pirez define: “Los actores locales (...) tienen capacidad para determinar los procesos locales” (Pirez, 1995: pp. 3-7). Es decir, que los actores económicos pueden incidir en el mercado local, y los actores políticos en las decisiones del gobierno local. Hace la salvedad de que existen otros tipos de actores locales: los que si bien se reproducen en ámbitos mayores (regional, nacional o internacional) tienen una presencia decisiva dentro de las relaciones locales. Esto es cierto. O lo era en 1995. Pero actualmente también se ha transformado el concepto de “ámbito de influencia de lo local”. Mientras que los grandes actores internacionales (las compañías telefónicas son el ejemplo mas evidente, además de las empresas constructoras internacionales responsables por más de un “mega-trabajo público”) actúan sobre el ámbito local aún sin estar localizados en él, actores completamente locales, como los mismos gobiernos municipales, trascienden las fronteras territoriales urbanas. Las redes electrónicas de municipios, como la Mariano Moreno en Argentina, intercambian información y experiencias eventualmente replicables. Las redes electrónicas ciudadanas exceden el ámbito local para asociar fuerzas y transformarse en fuerzas de presión a nivel internacional, como las REC europeas.

Sin embargo, conservamos como interrogante el concepto de Pirez cuando afirma de los actores locales que “sin las relaciones locales, esos actores no sobrevivirían como tales”. Sin las relaciones locales, ¿podrían los actores globales modificar el contexto urbano, local? Probablemente sí. El comercio electrónico prueba día a día cómo las empresas desterritorializan sus alcances. El territorio deja lugar al espacio de los flujos, y los actores se vuelven *glocales*.

¿Cómo se vinculan los actores *glocales* a la ciudad? ¿Qué importancia adquiere cada uno de ellos en la Sociedad de la Información? Para verificarlo, hemos tomado el caso de los actores sociales que participan de las decisiones tecnológicas que afectan la vida urbana en Argentina a partir de 1995, año de la introducción de Internet en nuestro país.

### **La red de los hippies**

¿Quiénes fueron los actores originales de las decisiones tecnológicas de la Sociedad de la Información? Cuando en la década de los ‘70 emergió un nuevo

paradigma tecnológico organizado alrededor de la tecnología informática, sobre todo en Estados Unidos, no fue causado por toda la sociedad norteamericana, sino por un segmento específico de ésta cuya interacción con la economía global y la geopolítica mundial se materializó en nuevas maneras de producir, comunicar, aprender, enseñar, administrar y vivir.

El país, el momento histórico, y la cultura donde se originó este proceso, no son indiferentes a sus resultados. Como señala Castells, el hecho de que la construcción de este paradigma tuviera lugar en los Estados Unidos, y más precisamente en California y en los años '70, ha tenido fuertes consecuencias sobre las formas y la evolución de las nuevas tecnologías de la información. A pesar del rol decisivo de la financiación y mercados de origen militar en el desarrollo de las primeras etapas de la industria electrónica, el florecimiento tecnológico que tuvo lugar a comienzos de los '70 puede relacionarse con la cultura de liberación, innovación, individualidad, imaginación e iniciativas de todo tipo que surgió de la etapa setentista en los campus americanos. Los militares y los Flower Children fueron los inesperados padres de la revolución tecnológica, los abuelos de la sociedad de la información. Esto no se sostiene en términos políticos sino con respecto a los valores sociales de ruptura con las pautas establecidas de conducta individual y social, tanto en la sociedad en general como en los laboratorios tecnológicos y en el mundo empresario.

La cultura hippie influyó en la creación tecnológica. El énfasis en artefactos personalizados, en la interactividad, en el trabajo en red o networking, y la búsqueda incesante de nuevos medios tecnológicos, aún en circunstancias en las que aparentemente no tendrían una salida inmediata en el mundo empresario, marcaban una clara discontinuidad con la tradición del mundo empresario de la época. La revolución de la tecnología informática, según Manuel Castells, difundió, conscientemente o no, el espíritu libertario que había florecido en los '60 en la cultura material de nuestras sociedades.

Tan pronto como estas tecnologías se difundieron y fueron apropiadas por países y culturas diferentes, por diversas organizaciones, y en respuesta a diferentes objetivos y utilidades, se desarrollaron todo tipo de aplicaciones y usos. A su vez, éstos retroalimentaron la innovación tecnológica, acelerando su velocidad, ampliando el espectro del cambio tecnológico, y diversificando tanto las fuentes como sus productos. Se creó una relación biunívoca entre tecnología y demanda social, entre tecnología y cultura: si bien es cierto que la oferta tecnológica, el famoso "tirón tecnológico", determinó en parte la sociedad y las nuevas formas culturales, también lo es que la demanda fue condicionando la producción de tecnologías.

Internet ilustra bien estos conceptos. Como se sabe, se originó en un modelo osado imaginado en 1960 por los "guerreros tecnológicos" del USADefense Department Advanced Research Projects Agency (DARPA), para protegerse de los

peligros soviéticos y de la destrucción de las comunicaciones americanas en caso de guerra nuclear. Era en cierta forma el equivalente tecnológico de las guerrillas: flexible, descentralizado. El producto fue una arquitectura de red que no puede ser controlada por ningún centro, y está compuesta por miles de redes autónomas de computadoras que poseen maneras innumerables de relacionarse, circunvalando las barreras electrónicas.

Actualmente Internet es un semillero de empresas, pero también un foro sobre derechos humanos; una biblioteca casi infinita, pero también una multiplicidad de comunidades virtuales. De su origen como objeto de defensa militar, se ha vuelto polimórfico. Producto de la cultura setentista, contribuye a modelar la del fin del milenio. Como plantea Guy Sorman, “Internet se ha convertido en la parte más visible de la cibercultura, pero ésta no se reduce a Internet: también abarca la inteligencia artificial, la realidad virtual, las artes y los juegos interactivos (...). El término cibercultura (...) designa un universo a la vez técnico y espiritual, donde la computadora pasa a ser una prolongación de la personalidad humana, una especie de acelerador de nuestras capacidades psíquicas” (Sorman, 1999).

## **Las TIC tienen buena prensa**

Internet, que en los países más desarrollados fuera anunciado como la superautopista informática que cambiaría la vida cotidiana, fue difundido en Argentina en 1995 con mucha menos publicidad. A partir de ese momento comenzó a publicarse gradualmente en medios gráficos información referida al uso de tecnología de Información y Comunicación (TIC). Para la primera parte de la investigación que desarrollamos, hemos tomado como método el estudio de las publicaciones en la prensa escrita que tratan este tema, como indicadores de la percepción y acciones de los distintos actores sociales al respecto. El lanzamiento del servidor Clarín Digital en marzo del 1996 marcó un importante punto de inflexión en el lugar que las TIC fueron ocupando en la prensa. Ese lugar fue variando e incrementándose a lo largo del tiempo que se tomó para enmarcar el análisis. Originalmente eran notas publicadas en la sección “Lo Nuevo”, hasta que el tema generó un interés creciente y obligó a la creación del Suplemento Informática de los miércoles. El Suplemento tuvo tanto éxito que las ventas del diario se multiplican ese día de la semana. Un proceso similar tuvo lugar en el diario La Nación, que publica un Suplemento Informática los lunes. *Página12* lo reemplaza con un suplemento científico los sábados, que incluye temas informáticos, aunque no se dedica exclusivamente a éstos.

La presencia del tema en los medios gráficos refleja el interés creciente en Argentina por las TIC, y particularmente por Internet. En enero de 1996 la revista *La Maga* informaba que existían 10.000 usuarios de Internet en Argentina. En julio de 1999 la consultora Prince & Cook informaba sobre la existencia de un

mercado de 900.000 usuarios. La cifra se reducía a 400 mil cuando se contaba a aquellos que sólo navegaban en la red, y decrecía aún más cuando se contabilizaba a los verdaderos clientes de los servidores. La diferencia está en que los primeros utilizan otras vías de acceso a la red -universidades, trabajo-, mientras que el número de usuarios por conexión, por ejemplo 'grupo familiar' o 'empleados en una empresa', llegaba a los 900.000 (Enrique Carrier, 1999).

¿Justificaba el número de usuarios, aún relativamente reducido, la aparición de suplementos y el aumento de la presencia de esta temática en los medios en general? Evidentemente sí, no tanto por el número actual sino por el potencial. Además de que el público mostraba un interés creciente por todo lo relativo a la informática y las telecomunicaciones, las empresas vinculadas a estas ramas de actividad reconocieron la existencia de un mercado potencial en Argentina y adoptaron como una de sus estrategias la difusión de estos temas en los medios. El e-business y el e-commerce dieron el espaldarazo final a Internet, tanto entre las empresas de todo tamaño como entre los incipientes consumidores electrónicos. Es decir, el impulso de Internet como medio de comunicación respondió fundamentalmente a la necesidad de crear un mercado y una masa crítica de usuarios por parte del sector privado, y no a una preocupación gubernamental o del Tercer Sector por adaptarse a las necesidades de la era informacional. La competencia entre empresas multiplicó la oferta de servicios, que van desde el software gratuito a la posibilidad de tener un acceso temporal gratuito a Internet, con miras a generar no únicamente un consumo de tecnología, sino también a fomentar la idea del consumo de bienes y servicios por vía digital, el comercio electrónico.

Sin embargo, el mercado de consumidores electrónicos que existe en el país está frenado por un factor estructural importante: las elevadas tarifas telefónicas, que no tienen miras de reducirse sustancialmente a pesar de la próxima desregulación. Se espera que la expansión sea facilitada por cierta baja de tarifas telefónicas locales y de la oferta de promociones o paquetes (combos), en los que la conexión a Internet será un elemento de crucial importancia. Según la revista TEN (1999) también se puede esperar el impacto en Argentina de una fuerte tendencia en Europa y en los Estados Unidos: el ofrecimiento de acceso gratuito a Internet. El pionero en esta estrategia fue Free ware en Inglaterra.

## **Los actores sociales de las decisiones tecnológicas**

### **Actores económicos**

Los actores sociales con mayor grado de intervención son los que corresponden al sector privado, fundamentalmente en las áreas de homebanking, comercio seguro y comercio electrónico. Si bien puede plantearse la aparición de nuevos actores vinculados a la industria y las actividades informáticas, se destaca la

transformación de otras ramas de actividad ya existentes, que incorporaron como nueva estrategia el uso de TIC para la prestación de servicios, aumentar el número de sus clientes, y atraer a un sector de clientes de gran poder adquisitivo: “el cliente tecnológico” (*Clarín* 24/11/96).

Los bancos, junto con las empresas de tarjetas de crédito, se orientaron hacia la banca individual, que requería del desarrollo y uso de tecnología informática para alcanzar a los clientes dondequiera que estuvieran. Lo que había comenzado el Banco del Buen Ayre con la consulta telefónica en 1984, se amplió a la red de cajeros automáticos y luego hacia la consulta bancaria y oferta de servicios on line de redes de bancos. Surgieron así las “redes pioneras”, New Net y Data Cash, que interconectaban de 15 a 32 bancos respectivamente para luego fusionarse y permitir las operaciones entre los bancos de ambas redes en Datanet (*Clarín* 23/6/96).

El fantasma de la seguridad en las transacciones en Internet impulsó el desarrollo de sistemas seguros, como SET Secure Electronic Transaction, a cargo de nuevas empresas que proveían soluciones informáticas financiadas por las tarjetas de crédito (*Clarín*, 31/5/96). Este esfuerzo por garantizar la seguridad en las transacciones fue el paso previo para impulsar y expandir el comercio electrónico. El consumidor, desde su computadora, hallaba en Internet los bienes y servicios que requería, y podía encargarlos y pagarlos con su tarjeta de crédito y recibirlos en su hogar. En Internet el consumidor se encontrará con empresas innovadoras que le ofrecen distintas prestaciones y que han incorporado la tecnología como una estrategia de venta, ya no sólo local sino global.

Actualmente, el motor fundamental del acceso masivo a Internet no está en el sector público ni el Tercer Sector, a pesar de los esfuerzos de este último: se halla en el sector privado, que busca promover a nivel masivo el comercio electrónico. Internet acelera la evolución de los negocios. El meteórico ascenso de Amazon.com, la librería online, o de Travelocity.com, la página web de viajes, fue una mala noticia para las librerías y agencias de viaje tradicionales, mientras que las empresas de otras industrias permanecían inmunes. Sin embargo, Internet está haciendo ahora incursiones en los negocios entre empresas y muchas otras categorías minoristas. Los medicamentos, los juguetes, y la cerveza mexicana, se han unido recientemente a la lista de productos que se venden on line. Las empresas tradicionales están empezando a preocuparse, sobre todo a medida que las ventas on line se obtienen a expensas de las ventas en las tiendas a pie de calle, según la firma norteamericana de investigación Jupiter Communications. El comercio a través de Internet en América Latina ha movido unos 90 millones de dólares en 1999, cifra que se incrementará hasta alcanzar los 4.700 millones de dólares en el año 2002, según un reciente informe del [www.bcg.com/Boston Consulting Group](http://www.bcg.com/Boston Consulting Group).

La tendencia de las empresas relacionadas directa o indirectamente con la tecnología informática es facilitar el acceso a Internet a un mercado creciente de consumidores. El precio de las computadoras se ha reducido a la mitad en los cinco últimos años. Compaq ofrece conexión gratuita a Internet con sus nuevas computadoras. Los servidores anuncian rebajas en sus precios. Aún así, la mayoría de la población queda excluida de la Sociedad de la Información. Dado que el ciberespacio reproduce el mundo “real”, también en la Sociedad de la Información encontramos consumidores y ciudadanos.

Se pueden identificar dos tipos de empresas innovadoras: a) aquellas netamente tecnológicas en Internet, como Patagon.com, El Sitio, Grupo ASSA (*Clarín* 18/7/99), cuya existencia y razón de ser se recrea en la red, que se inscriben como empresas propias del modo de desarrollo informacional; b) aquéllas que se adaptaron a los nuevos tiempos mediante la incorporación de TIC y buscaron trascender su ámbito geográfico de inserción comercial hacia áreas geográficas mayores, con el objetivo de alcanzar a un mayor número de clientes. Por ejemplo los supermercados virtuales como la “Gran Canasta” y “Todo Supermercados”, que lanzaron los primeros sistemas de compra por computadora (*Clarín* 8/9/96). De esta manera, con una pequeña inversión de capital, que representaría el 10% del monto requerido para montar una nueva sucursal, se reducen las necesidades de infraestructura edilicia, dotación de personal, stocks de mercaderías, etc.

Según afirma Pirez, “... sin las relaciones locales esos actores locales no sobrevivirían como tales... Comerciantes o productores que sin la clientela local quebrarían”. Sin embargo, el uso de TIC por parte de las empresas ofrece la posibilidad de no depender exclusivamente de las relaciones locales, ya que facilita el acceso a otros segmentos del mercado local porque ya no está limitado al cliente de su zona de influencia, sino que llega también al “cliente digital”. Ofrecen al cliente local una nueva ventaja, y pueden ampliar su número de clientes localizados en otras ciudades y/o países.

Dependiendo del tipo de producto o servicio que se ofrece, las posibilidades de producción y comercialización se multiplican al abrirse a nuevos mercados, gracias al soporte tecnológico. Sin embargo, el peso de lo local no desaparece. Por el contrario, se plantean nuevas estrategias que sugieren el refuerzo de las identidades locales. Para las empresas multinacionales que quieren insertarse en un país emergente, una de las condiciones del éxito es la adaptación de la oferta a los gustos y necesidades de los mercados locales. Esta misma condición es la ventaja que poseen las empresas locales que cuentan con la experiencia y conocimiento del cliente local.

Actualmente, Argentina se encuentra frente a un boom relacionado con Internet. El debate sobre el e-business y el e-commerce es profuso y contradictorio. Alejandro Piscitelli (1999,) augura que en algunos años la Argentina tendrá un consumo masivo de Internet domiciliaria, ya sea vía teléfonos más baratos o vía



conexión directa de cable o satélite, lo que implica la conexión permanente a la red.

En el modo de desarrollo informacional, los que imprimen el ritmo y la modalidad de cambio son los actores económicos. Estos han utilizado TIC para readaptarse a las nuevas necesidades que requiere la obtención de ganancias, flexibilizando sus estructuras organizacionales y la optimización de sus estándares de producción, que redefinen en consecuencia las relaciones sociales y su vínculo con la sociedad local. Esta influencia de los actores económicos, según Castells, hace que los gobiernos locales deban redefinir su rol: "... necesitan establecer sus propias redes de información, de toma de decisiones y de alianzas estratégicas, para poder emular la movilidad de las organizaciones que sustentan el poder" (Castells, 1996).

### **Actores políticos**

¿Ha entrado la política en la Sociedad de la Información? A nivel internacional, esto es indudable: basta recorrer brevemente la cantidad de sites políticos que abundan en la Red, tanto oficiales como alternativos, sobre todo los relacionados con zonas de conflicto (Chiapas, Kososvo, Timor y otros). ¿Qué acciones han emprendido los actores políticos en nuestro país que los puedan relacionar con ella? Hemos identificado como actores políticos a las dependencias del gobierno nacional, gobiernos municipales, los partidos políticos y sus candidatos, y los movimientos sociales que hacen uso de TIC.

Si se continúa el análisis de la prensa escrita, se encuentra que la presencia de los actores políticos es mucho menor que la de los actores económicos. Mientras se informa sobre los nuevos productos y cambios en el sector económico, se proporciona escasa información sobre las transformaciones implementadas por los actores políticos. Entre los partidos políticos, el primero que implementó una estrategia de comunicación y difusión a través de Internet fue la Unión Cívica Radical (UCR), que presentó su página web en diciembre de 1995. En respuesta a esta publicación, el FREPASO lanzó su página web en mayo del '96, argumentando que, a diferencia del radicalismo, que sólo publica una foto del candidato, su propuesta incluía el uso de correo electrónico, fax y líneas de teléfono directas. Sobre las posibilidades del uso de TIC, la entonces candidata a estatuyente Graciela Fernández Meijide expresaba: "Estamos dando respuesta concreta a la necesidad de participación de la gente, en un tiempo en que están agotadas las propuestas de la política tradicional". Aníbal Ibarra le agregó el matiz político: "la red complementa y supera la actividad en los locales partidarios. Es una formidable palanca de movilización ciudadana, porque permite a cualquier persona participar activamente sin otro requisito que el acceso a su teléfono" (*Clarín* 7/5/96). Más allá de la diferenciación en cuanto al uso de la página web como herramien-

ta política entre ambos partidos, en febrero del '97 se anunció en Internet la creación de la Alianza UCR-FREPASO antes de que ésta existiera. La coyuntura en que las páginas web se presentaron y actualizaron respondió a los distintos momentos de las campañas electorales, y en ese sentido las mismas pueden ser consideradas como nuevas herramientas de marketing político. ¿A quién se pretendía llegar? En ese momento el número de usuarios de Internet en Argentina era de 18.000, reclutado principalmente en sectores de ingresos medio-altos (ABC). La existencia de un mercado político segmentado exige distintas estrategias de captación del voto de las clases medias, donde no se manifiesta una conducta de "voto fiel" hacia ningún partido político.

Desde la campaña electoral de 1997, apenas se publicó información sobre los partidos políticos y el uso que éstos hacían de la tecnología. Las páginas web permanecieron casi sin modificación ni actualización, hasta que la nueva contienda electoral para las elecciones presidenciales de octubre de 1999 hizo que los candidatos recurrieran nuevamente a ellas. Dentro de los actos de campaña, el candidato a vicepresidente por la Alianza UCR-FREPASO, Chacho Álvarez, visitó el centro tecnológico de Silicon Valley en los Estados Unidos, ocasión en la que tomó contacto con el mundo de la informática. Álvarez hizo hincapié en el poder de las nuevas tecnologías para aportar a la transparencia y la eficacia en la gestión y para combatir la corrupción, y en el potencial de las TIC para resolver los problemas sociales, poniendo el siguiente ejemplo: "En la Argentina, de cada 10\$ que van para servicios sociales sólo 6\$ llegan al beneficiado. Hay que simplificar los expedientes, digitalizándolos. Así eliminaríamos la corrupción, el boicot o la simple desidia" (*Clarín* 11/7/99). El presidente de la Nación no tardó en replicarle, utilizando como argumentos: la carta de intención firmada con Bill Gates, propietario de Microsoft, en la cual se priorizaron cuatro áreas de desarrollo para promover el uso de Internet en Argentina -producción de software, alfabetización informática, educación y comercio electrónico- (*Clarín* 24/3/99), y la publicación de una solicitada en la que la Secretaría de Función Pública informa al público de las transformaciones en el estado argentino, "Un estado digital para los ciudadanos del siglo XXI". Los logros descriptos son: publicaciones de páginas web, el aumento del número de computadoras en las áreas de gobierno, la firma digital, y las soluciones informáticas para el año 2000 (*Clarín* 27/7/99).

Podemos observar que se presenta un cambio en la percepción de los actores políticos con relación a la cuestión tecnológica. Por primera vez en las campañas electorales aparece el tema de la tecnología en el discurso político, pero las medidas concretas implementadas siguen siendo escasas. La falta de acciones nos sugiere que la actitud de los principales representantes políticos obedece a una conducta reactiva, y no promotora del cambio que exige la era informacional.

Con respecto a los gobiernos municipales, la prensa informa sobre los procesos de informatización implementados en los municipios de Morón y Avellaneda

en la provincia de Buenos Aires, y en la Legislatura Porteña, principalmente en las áreas administrativas. La presencia de un bajísimo número de notas condice con la realidad de las aplicaciones en los gobiernos locales. La investigación realizada por Daniel Cravacuore en la Universidad Nacional de Quilmes recoge la existencia de 85 páginas web de municipios en todo el país con distintos usos y contenidos. La mayoría de ellas son presentaciones de localización, información turística o autoridades locales, que casi no proponen instancias de interactividad con los ciudadanos o posibilidades de realizar gestiones a través de la red. Algunos gobiernos locales ya han comenzado a aplicarlo.

Hasta fines de 1999 las implementaciones permanecían alejadas de la conformación de redes entre los gobiernos locales y los ciudadanos, pero es en este ámbito donde se presenta una práctica innovadora: la creación de redes de municipios con soporte tecnológico que permiten el intercambio de información y experiencias, y la implementación de políticas conjuntas para determinadas problemáticas. Se reconocen oficialmente tres redes: la Red de Municipios Mariano Moreno, la Red Autosustentable de Municipios en la Argentina (RAMA), y la red URB-AL.

La asunción del nuevo gobierno del Presidente De la Rúa, en diciembre de 1999, ha dado un vuelco a la situación: desde el Vicepresidente hacia abajo, los funcionarios gubernamentales están interesados en la modernización y la implementación del e-commerce y el e-government, todo ello acompañado por programas de integración comunitaria a la Sociedad de la Información. Es también llamativo que la campaña electoral para Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (cuyas elecciones se realizaron el 7 de mayo de 2000, y culminaron con la elección del Dr. De La Rúa) se realizara tanto en las calles de la ciudad como en la televisión y en Internet. Algunos candidatos han abierto websites interactivos, donde los ciudadanos pueden exponer sus propuestas con respecto a la ciudad deseada. Sin embargo, el discurso político en Internet continúa siendo el mismo de los afiches, los periódicos y la televisión: los políticos argentinos no han encontrado aún un discurso apropiado a los nuevos medios de comunicación.

### **El tercer sector**

La escasez de información relacionada al surgimiento de nuevos actores o iniciativas vinculados a la sociedad civil se refleja en la prensa escrita. Los medios dan cuenta de la existencia de una asociación de consumidores, Guí@, que presiona por el establecimiento de la tarifa plana para Internet (tarifa telefónica única que no varía por el tiempo de conexión a Internet). Esta organización nació en la Red y se comunica a través de ella en defensa de los derechos de sus miembros como internautas. Una investigación realizada por nuestro equipo (“Nuevos paradigmas de participación ciudadana a través de las tecnologías de información y comunicación”, PIP CONICET, 1997-1999) reveló la existencia de un número creciente de organizaciones comunitarias que utilizan TIC para su funcionamien-

to y ganan fuerza de presión a través de ellas, aunque pocas tienen objetivos directamente políticos. En Argentina se destaca Poder Ciudadano, una de las primeras en utilizar una página web para exponer sus objetivos y su trabajo.

El hecho de que los nuevos actores o nuevas formas de interacción no lleguen a la prensa no es ahora un problema para la difusión de propuestas, aunque sí para la cantidad de público que puede alcanzarse debido al número de usuarios de Internet en nuestro país. Los movimientos políticos también comienzan a utilizar el soporte tecnológico, correo electrónico y listas de discusión, para difundir sus propuestas y lograr adhesión. El Movimiento 501 responde a esta característica: frente a las elecciones presidenciales de 1999, proponía que los votantes que no se sintieran representados por ninguno de los partidos políticos que se presentaban, se trasladaran a 501 kilómetros de su lugar de residencia para evitar la votación (en Argentina, el voto es obligatorio si una persona se encuentra a menos de 500 Km. del lugar en el que está registrado como votante). Estos actores pueden trascender los espacios públicos dominados por los medios comerciales gracias a las TIC.

Se están produciendo cambios importantes. Una encuesta electrónica llevada a cabo por Alejandra Jara dio como resultado que “en esos días el Top WebRing en Internet, el ranking de los sitios web orientados a regiones en todo el mundo, estaba encabezado por un emprendimiento argentino. Cien webmasters han mancomunado sus esfuerzos y conformado un Circuito de Ciudades Argentinas (<http://www.argenguide.com.ar>) que utiliza la red como medio para difundir las noticias comunitarias y los emprendimientos productivos locales, promocionar los diferentes circuitos turísticos, y brindar un espacio de debate y encuentro a los miembros de cada comunidad. Las integrantes del movimiento de mujeres utilizan una lista de discusión ([araca@ccc.uba.ar](mailto:araca@ccc.uba.ar)) como medio para buscar adhesión a una campaña de repercusión nacional destinada a ejercer presión sobre las próximas autoridades de gobierno en la elección de los funcionarios/as que ocuparán las áreas destinadas a las políticas públicas para la mujer. La asociación vecinal del Barrio Estrella Sur, de la provincia de San Luis, utiliza el correo electrónico para lograr rapidez y efectividad en las comunicaciones que establece regularmente con organismos de nivel municipal y nacional. Una organización sin fines de lucro orientada a la ayuda solidaria (<http://www.redsolidaria.org.ar>) lleva recibidas y gestionadas más de 80.000 solicitudes, y utiliza su sitio web y las comunicaciones telefónicas como medio de vinculación con sus beneficiarios. Todas estas experiencias son sólo algunos ejemplos puntuales de cómo los ciudadanos organizados en diferentes expresiones de la sociedad civil utilizan las tecnologías de información y comunicación (TIC) en función de sus objetivos y para alcanzar sus propias metas” (Jara, 2000, pp.2-12).

### **Los nuevos actores en el escenario local**

¿Cómo se relacionan estos nuevos actores (o estas nuevas formas de organización) con el espacio local? Uno de los cambios fundamentales que pueden observarse afecta el espacio en el que se reproducen los actores locales identificados por Pirez. Los mismos no están ya restringidos a un ámbito geográfico, asociado a un espacio físico particular, sino que trascienden estas fronteras gracias a las aplicaciones de TIC, que les permite extender el espacio de sus relaciones sociales. “Lo local” incrementa su importancia como condición de éxito no sólo para los actores locales, sino también para las compañías multinacionales que desean insertarse en los mercados locales, aún las que no tienen base física en la ciudad. Pero éstas no son las únicas beneficiadas: las organizaciones comunitarias, antes ancladas en barrios o zonas urbanas reducidas, utilizan las TIC para extender su accionar al espacio global, relacionarse con otras organizaciones en el país o en el extranjero, conformar redes, y ejercer fuertes presiones políticas en beneficio de sus intereses y objetivos. Lo mismo puede decirse de los actores políticos que interactúan por medio de redes electrónicas, como las redes de municipios ya mencionadas.

Son principalmente los actores económicos quienes impulsan el cambio. El uso de Internet se intensifica en el sector privado, así como la aplicación de soluciones tecnológicas para la gestión de empresas de distintos tamaños que se flexibilizan para seguir realizando su objetivo de obtener ganancias, transformando sus estructuras productivas y organizacionales hacia la conformación de redes. La producción puede realizarse on time, se requiere de menos personal, y muchas veces ni siquiera se necesita una gran infraestructura física, o estructura alguna. Las nuevas tecnologías favorecen el surgimiento de un nuevo fenómeno, el comercio electrónico, orientado a un nuevo tipo de consumidor, “el cliente tecnológico”. Nuestro país no está totalmente excluido de sus efectos; antes bien, se está incorporando al mismo de manera lenta pero continua. Estas transformaciones no dejan de afectar a la ciudad: cambian los circuitos de distribución y venta de bienes y servicios, desmaterializándose, haciéndose virtuales, con los consecuentes impactos en los recorridos urbanos, en el uso de los transportes, y en el del tiempo social.

Mientras el impacto de las transformaciones aumenta en el sector privado, incrementando su poder de influencia en las sociedades locales, estas reestructuraciones no son acompañadas a la misma velocidad y con la misma capacidad por el sector público. Las intenciones declaradas de facilitar la integración de todos los sectores a la Sociedad de la Información no se traducen en medidas concretas a nivel nacional o local. Pero a diferencia de otros momentos históricos, por primera vez la cuestión tecnológica se hace presente en el discurso político. El uso de herramientas TIC se transforma en un recurso de marketing político. Es más, la difusión de Internet en los grupos socioeconómicos menos favorecidos es una

de las promesas enarboladas por los políticos. Aparece en escena un nuevo fenómeno: ya no es necesario “ser noticia” y obtener la atención de los medios de comunicación para tener difusión; las nuevas tecnologías abrieron la posibilidad de que las organizaciones y nuevos grupos, que inclusive se recrean en Internet, difundan y discutan sus propuestas y consigan adhesiones por vía electrónica.

Hemos presentado algunos de los cambios que el modo de desarrollo informacional está produciendo en nuestro país en cuanto a los actores sociales que en él participan y generan transformaciones. Este estudio deduce que son los actores económicos quienes impulsan este cambio en la Argentina. En las relaciones entre el mercado, el Estado y la sociedad civil en la incipiente Sociedad de la Información, es decididamente el primero el que lleva la voz cantante y ocupa una posición de privilegio en las estructuras de poder. Las herramientas tecnológicas pueden ser apropiadas por la sociedad civil en escala mucho más reducida, mientras que el Estado no sólo reacciona muy lentamente para ejercer su rol sobre los efectos negativos que éstos pueden producir, sino que además hasta el momento no ha terminado de asumir un rol de regulador en cuanto a la integración de la sociedad a la era informacional.

## **Bibliografía**

Carrier, Enrique 1999 “La razón en el transporte”, en Prince & Cook, 14 de Julio.

Castells, Manuel 1995 *La ciudad informacional: tecnologías de información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional* (Madrid: Alianza Editorial).

Castells, Manuel 1996 *La era de la información: economía, sociedad y cultura. La sociedad red* (Madrid: Alianza Editorial) Vol. 1.

Castells, Manuel y Peter, Hall 1994 *Las tecnópolis del mundo: la formación de los complejos industriales del siglo XXI* (Madrid: Alianza Editorial).

Castells, Manuel 1981 *La question urbaine* (Paris: François Maspero).

Finquelievich Susana 1995 “El rol de la informática en la gestión urbana” en el Seminario Internacional “La Gestión del Territorio: Problemas Ambientales y Urbanos”, Universidad de Quilmes, 4 y 5 de Diciembre.

Finquelievich Susana 1997 “La ciudad electrónica y el planeamiento municipal”, Primera Conferencia Anual de la Asociación Argentina de Estudios Canadienses, Buenos Aires, 16 y 17 de Diciembre.

Finquelievich Susana 1997 “Las comunidades electrónicas como interlocutores del poder local”, XXI Conferencia de la Asociación Latinoamericana de Sociología, San Pablo, 30 de Agosto al 6 de Septiembre.

Finquelievich Susana 1996 “Nuevos paradigmas de información, Estado local y sociedad”, en las Jornadas Internacionales “Estado y sociedad: las nuevas reglas de juego”, Centro de Estudios Avanzados, UBA, Buenos Aires, 4 y 5 de Julio.

Finquelievich Susana 1996 “Tecnologías ciudadanas: información, Estado local y sociedad”, I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, (Río de Janeiro) 7 a 9 de Noviembre.

Finquelievich, Susana 1995 “Informática y gestión municipal: evolución y propuestas”, en *Cadernos IPPUR/UFRJ* (Río de Janeiro), Año IX.

Finquelievich, Susana 1997 “Nuevos paradigmas de información, Estado local y sociedad”, en Oszlack, Oscar (comp.) *Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego* (Buenos Aires) Vol. I, Colección CEA-CBC.

Finquelievich, Susana 1997 “Las comunidades electrónicas” en *TELOS, Revista de pensamiento sobre tecnología y sociedad* (Madrid) N°50.

Finquelievich, Susana (1997) “Comunidades electrónicas: nuevos actores políticos en el escenario local”, en *Comunicação e Política* (Rio de Janeiro) Vol. IV, N° 2.

Finkelievich, Susana (coord) 2000 *¡Ciudadanos, a la Red!* (Buenos Aires: La Crujía).

Finkelievich, Susana 1997 “Aplicación de informática a la gestión municipal: propuestas para su implementación”, en *Estudios del hábitat*. Facultad de Arquitectura y Urbanismo (La Plata) Vol. II, N°5.

Finkelievich, Susana y Ester Schiavo (comp.) 1998 *La ciudad y sus TICs* (Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes).

Finkelievich, Susana, 1998 “¿Los bits se comen a los átomos?”, en Jornadas Internacionales La ciudad enredada, Instituto de Investigaciones Gino Germani / UBA, Universidad Nacional de Quilmes, Quilmes, 6-8 de Diciembre.

Finkelievich, Susana, Jorge Karol y Graciela Kisilevsky 1996 *¿Ciberciudades? informática y gestión local* (Buenos Aires: Centro de Ediciones del CBC e Instituto Gino Germani, Universidad de Buenos Aires).

Finkelievich, Susana 1993 “Impacto de las tecnologías de información y comunicación en el espacio y en las prácticas urbanas”, Seminario Metropolitización y Sociedad: nuevas tendencias en las relaciones espacio tiempo, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), Universidade Federal do Rio de Janeiro, 6-8 de Octubre.

Finkelievich, Susana; Karol, Jorge y Vidal, Alicia 1992 *Nuevas tecnologías en la ciudad: información y comunicación en la cotidianeidad* (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina).

Jara, Alejandra 2000 “Las redes comunitarias en el ciberespacio: el caso de la Argentina”, en Finkelievich, Susana (coord.) *¡Ciudadanos, a la Red!* (Buenos Aires: La Crujía).

Negroponte, Nicholas 1995 *Ser digital* (Buenos Aires: Atlántida).

Pirez, Pedro 1995 “Actores sociales y gestión de la ciudad”, en *Ciudades* (México), N° 25, Octubre-Diciembre RNIU.

Piscitelli, Alejandro 1999 “Internet, ¿la reinención del consumidor?”, en <http://www.teledigital.com.ar>

Randolph, Rainer 2000 “Las mutaciones de lo urbano: De la red de ciudades a la ciudad-red”, en Finkelievich, Susana (coord) 2000 *¡Ciudadanos, a la Red!* (Buenos Aires: La Crujía).

Rheingold, Howard 1994 *The virtual community: homesteading on the electronic frontier* (Massachussets: Harper Perennial Reading).



Schiavo, Ester 1997 “Redes y servicios urbanos: nuevos escenarios y actores en la construcción de la ciudad” en *Revista AGE* (Asociación de Geógrafos de España), Número Especial “Grupo de Servicios Urbanos” (Madrid).

Schiavo, Ester 1998 “Políticas locales de servicios urbanos: ¿nuevas políticas sociales?”, en Oszlak O.(comp.) *Estado y sociedad: las políticas sociales en los umbrales del Siglo XXI*. Colección CEA-CBC, (Buenos Aires: Editorial Universidad de Buenos Aires).

Schiavo, Ester y Mignaqui, Ileana, 1996 “Nuevos actores y crisis de representatividad en el Area Metropolitana de Buenos Aires”, VI Congreso Iberoamericano de Urbanismo.

Sorman, Guy 1999 “Un mundo dividido por la cibercultura”, en *La Nación* (Buenos Aires) 26 de Marzo.

TEN 1999 “Del e-boom a la realidad” Septiembre

Wellman, Barry; Salaff, Janet; Dimitrova, Dimitrina; Garton, Laura; Milena, Gulia; Haythonthwaite, Caroline 1996 “Computer networks as social networks: collaborative work, telework, and virtual community”, en *Annual Review of Sociology* (Toronto) Vol. 22.

---

*Parte III*

*Planejamento, gestão e democracia:  
escalas e sentidos contemporâneos  
das intervenções urbanas*



---

## *Ciudad grande, país pequeño: los desafíos de la gestión metropolitana en Centroamérica*

← Mario Lungo\*

### **Ciudad grande, país pequeño: el caso centroamericano**

**E**s verdad que el proceso de globalización actual tiende a borrar los límites territoriales de la nación en muchos aspectos. No obstante, la llamada “desterritorialización” va acompañada del resurgimiento de procesos e identidades nacionales y locales. También es cierto que la existencia de grandes ciudades no es exclusiva de países grandes, pero existen peculiaridades que deben ser rescatadas sobre la relación entre la extensión territorial de un país y la existencia de una o más ciudades de dimensiones importantes (pensamos, para el caso centroamericano, en ciudades cercanas a los dos millones de habitantes o más).

Respecto a lo último, los países de la región presentan dos características: por un lado, su extensión geográfica es de reducidas dimensiones; por el otro, y en relación a la población total, el peso demográfico de la ciudad principal es muy importante, así como su índice de primacía. Los siguientes cuadros reflejan esta situación.

---

\* Arquitecto, Universidad de El Salvador. Formación en urbanismo (Instituto de Urbanismo, Universidad de París) y Ciencias Sociales (École Pratique des Hautes Études, Paris). Director Ejecutivo de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador y Profesor / Investigador de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, San Salvador. Profesor de la Maestría del Programa de Desarrollo Urbano, FLACSO (Costa Rica).

Cuadro 1

***Centroamérica: población total, población urbana y población del área metropolitana principal (1999)***

<b>País</b>	<b>Población total (millones)</b>	<b>Población urbana (%)</b>	<b>Población del área metropolitana principal (a) (%)</b>
<b>Guatemala</b>	11.1	41	20
<b>El Salvador</b>	6.2	45	33
<b>Honduras</b>	6.3	44	15
<b>Nicaragua</b>	4.9	63	30
<b>Costa Rica</b>	3.9	50	38
<b>Panamá</b>	2.8	53	41

Fuente: Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP).

(a) Cálculos propios a partir del ajuste de los territorios comprendidos en las áreas metropolitanas principales.

Como puede observarse, al menos en cuatro países la población habitando en la principal (o única) área metropolitana alcanza o supera un tercio de la población nacional, y tres de estos cuatro países son los menores en términos de extensión territorial.

Cuadro 2

***Centroamérica: extensión territorial y población del área metropolitana principal***

<b>País</b>	<b>Extensión territorial (Km)</b>	<b>Población principal área metropolitana</b>
<b>Guatemala</b>	105.000	2.200.000
<b>El Salvador</b>	19.000	2.050.000
<b>Honduras</b>	106.000	950.000
<b>Nicaragua</b>	110.000	1.500.000
<b>Costa Rica</b>	50.000	1.500.000
<b>Panamá</b>	70.000	1.150.000

Fuente: FNUAPy cálculos propios.

Cuadro 3

*Centroamérica: relación entre la población de la capital  
(áreas metropolitanas), y la segunda ciudad de cada país*

País	1960	1970	1980	1995
<b>Guatemala</b>	13.7	16.1	23.2	16.6
<b>El Salvador</b>	4.8	5.9	6.5	10.0
<b>Honduras</b>	2.3	1.8	1.7	1.5
<b>Nicaragua</b>	5.3	7.2	8.7	8.0
<b>Costa Rica</b>	10.3	11.9	15.0	13.0
<b>Panamá</b>	4.8	5.9	6.0	5.0

Fuente: Nuhn Helmut: "Estructura y desarrollo del sistema de ciudades de Centroamérica y Panamá", en Desarrollo polarizado de descentralización en América Central: el caso de Panamá, H. Nuhn y A. Mckay, Hamburg, 1990, para los años de 1960 y 1970, excepto para San José en 1970 por cambios en la circunscripción; estimaciones propias a partir de cifras oficiales para 1980 y 1990.

La primacía de la ciudad de Guatemala, medida como se indica, llama la atención por su importancia, especialmente para el año 1980, que exigiría una detallada revisión de la validez de los datos consultados.

Otro caso que motiva el interés es el de la ciudad de Tegucigalpa, lo que se explica por ser el único país de Centroamérica con dos ciudades importantes: la capital, y San Pedro Sula, asiento de las principales actividades económicas, y cuyo crecimiento poblacional hace que tienda a convertirse en la principal ciudad del país.

La ciudad de San Salvador aumenta su primacía con respecto a la segunda (y al resto de las ciudades secundarias), proceso que ocurre en el más reducido de los territorios nacionales.

Lo anterior, como sucede también en mayor medida en los pequeños países insulares del Caribe, introduce particularidades en la relación entre las aglomeraciones metropolitanas y los reducidos ámbitos territoriales nacionales. Destaquemos al menos tres de ellas:

- a. El peso de estas economías metropolitanas es fundamental en la formación del producto interno bruto. Cálculos para el caso de San Salvador permiten estimar que suma alrededor del 53% a mediados de la década de los '90 (Cuervo et al, 1998).

b. El impacto negativo en el medio ambiente nacional. La alta concentración poblacional en zonas de extrema fragilidad dadas las limitaciones territoriales, acentúa los procesos de degradación ambiental.

c. El alto grado de concentración de las decisiones políticas en estas metrópolis constituye un desafío para la construcción de relaciones de gobernabilidad democráticas.

A esto hay que agregar la estrecha vinculación económica y social existente entre los países de la región, que constituyen además un ámbito ecológico integrado (la mayoría se ubica dentro de las zonas de influencia del corredor biológico centroamericano), lo que introduce relaciones entre estas aglomeraciones metropolitanas que permitirían visualizarlas como partes integrantes de una red urbana de carácter transnacional. La gestión de estas áreas metropolitanas debe entonces incorporar factores que van más allá de los límites de las naciones respectivas.

No obstante, aunque es evidente que frente a pequeñas escalas geográficas y bajos niveles de complejidad las firmas que operan regionalmente prefieren ubicarse en las principales ciudades, no resulta claro que los vínculos que establecen creen sistemas urbanos transnacionales (Sassen, 1998). Tal es el caso de Centroamérica, donde la posible configuración de un sistema urbano transnacional integrado por las principales ciudades (las áreas metropolitanas), a pesar de las reducidas dimensiones territoriales nacionales y la fuerte vinculación existente entre los países del istmo, suscita muchas interrogantes.

## **La gestión urbana: precisiones conceptuales y relación con la gobernabilidad**

Hay términos que presentan una extrema ambigüedad en su utilización, reduciéndose así su capacidad explicativa. El concepto de gestión urbana es uno de ellos. Partiendo de que éste no se reduce a la simple administración (*management* en la literatura de habla inglesa), debemos ante todo responder al siguiente interrogante: ¿de qué gestión urbana estamos hablando? Al intentar responder, surge inmediatamente otro: ¿existe un proceso global, único, que podríamos llamar “gestión urbana”, o estamos en presencia de distintas “prácticas de gestión urbana”?

Nuestra respuesta se inclina por la segunda alternativa. Creemos que sólo podría hablarse de gestión urbana como un proceso global en dos casos: uno, en sociedades altamente centralizadas, con economías planificadas casi en su totalidad, lo que ha revelado ser profundamente antidemocrático e infuncional; dos, en el caso en que los distintos sectores sociales logren establecer un plan de desarrollo urbano concertado que sea expresión de los distintos intereses que se expresen en una ciudad. ¿Es lo segundo parte del reino de la utopía?

Nos enfrentamos entonces en nuestras ciudades a un conjunto contradictorio, especificado históricamente, de diferentes prácticas de gestión urbana que responden a diferentes actores urbanos, tanto pertenecientes a la institucionalidad política como a la sociedad civil. Ellas se cruzan, convergen, se sobreponen en un complejo tejido a veces difícil de captar, y que, por responder cada una de ellas a intereses sectoriales, se desarrollan en una permanente tensión.

Estrechamente dependiente de las características del sistema político en que se encuentran inserto, este conjunto de prácticas de gestión urbana tiene, en cada caso concreto, una conformación peculiar. Allí donde los gobiernos locales son fuertes, las organizaciones y movimientos urbanos tienden a tener una presencia importante, y la participación social en los procesos de gestión urbana tiene mayores posibilidades de desarrollo.

Se podría así pensar en la gestión urbana como en un ejercicio del poder desde dentro y desde fuera de las instituciones del poder estatal, central y local, en una relación dinámica entre el Estado y la sociedad civil. Llegamos así al concepto de gobernabilidad (McCarney et al, 1995).

En términos operativos, una de las cuestiones más difíciles de delimitar se refiere al contenido de la gestión urbana, a sus componentes. Para efectos analíticos, con el riesgo que implica caer en el esquematismo, podemos definir cuatro procesos integrantes de la misma (Lungo y Pérez, 1990):

- a. la planificación urbana (que se expresa en políticas y programas, y que ha sido esencialmente estatal en sus dos niveles: central y local);
- b. la regulación urbana (que se puede desagregar en leyes y normas, y que sigue la misma lógica que el proceso anterior);
- c. la inversión urbana (que se puede dividir en pública, mixta y privada; esta última a su vez tiene dos categorías: inversión individual o de grupo con fines lucrativos, y la inversión de grupos de base o de organizaciones no-gubernamentales que les brindan apoyo, sin fines lucrativos).
- d. la administración urbana (aunque fundamentalmente estatal, puede también ser privada en algunos aspectos).

La cuestión clave para que la gestión urbana contribuya a la construcción de relaciones de gobernabilidad urbana de carácter democrático está en cómo articular y “desestatizar”, en el sentido correcto, estos procesos, incorporando en ellos la participación social, y sin olvidar que la *gestión urbana no es necesariamente democrática o eficiente con la sola participación popular*. Para que sea eficiente debe contar con una racional integración de sus procesos componentes.

Lo antes expuesto conduce a una revisión de la situación actual de los procesos antes mencionados. En primer lugar, con respecto a la planificación urbana,



sus límites, y su caducidad actual. Aparte de la inviabilidad de la planificación formal y tecnocrática desplegada en América Latina a partir de los años '50 y prácticamente desaparecida durante la década siguiente, el actual modelo neoliberal postula que la planificación, en cualquiera de sus expresiones, es esencialmente opuesta a la democracia, y yendo más allá, plantea la necesidad de privatizar los planes de desarrollo urbano (Lungo, 1992), asignando esta tarea a distintos sectores de la sociedad civil, lo que conduciría a la atomización de servicios urbanos generando mayores desigualdades y exclusión social.

Esto obliga a repensar la planificación urbana y su papel; a pasar del “plan urbano como modelo ideal de ciudad” a una concepción de “plan urbano como espacio de concertación de los distintos intereses existentes en la ciudad” (POLIS, 1989). En nuestra opinión, esto tiene validez si se inscribe en una visión de la nación que se pretende construir y se trasciende la visión de la ciudad en sí misma.

Lo mismo ocurre con el marco regulatorio. Hasta el momento han predominado las leyes de corte general y las normas que permiten o prohíben, por lo que son altamente ineficientes y conducen a la corrupción. Una normativa que contribuya a la gobernabilidad urbana requiere, además de la claridad, transparencia y aplicación igualitaria, de una adecuada combinación de regulaciones e incentivos, y sobre todo, contar con los instrumentos para dirimir los conflictos que ineludiblemente genera el desarrollo de las ciudades. Lo que no es admisible desde ningún punto de vista es la casi total desregulación o liberalización del desarrollo urbano, como postulan algunas posiciones extremas.

Por el contrario, es el ámbito de la inversión donde deben priorizarse la intervención privada sobre la pública siempre que se oriente por los intereses comunes, o las inversiones mixtas en aquellas áreas que lo requieran. Las inversiones deben también ser retribuidas, pero es factible diseñar mecanismos de transferencia y compensación que contribuyan a una cada vez mayor equidad de las inversiones que se hacen en la ciudad. El manejo del uso de la tierra urbana constituye, al respecto, un instrumento clave.

Finalmente, en lo que concierne a la administración urbana, pensamos que la clave está en la descentralización y no en la perversa tendencia actual, en que el gobierno central deja de atender aspectos del desarrollo urbano pretendiendo que sea el mercado quien mágicamente se responsabilice de ellos..

Estos cuatro procesos -planificación, regulación, inversión y administración- adquieren al nivel de las aglomeraciones metropolitanas una extrema complejidad, que se incrementa cuando estas ciudades cumplen las funciones de capitales nacionales (Pirez, 1994; Ziccardi, 1995). Así, por ejemplo, la planificación metropolitana se contraponen en muchas ocasiones a la planificación de ámbitos locales. Lo mismo ocurre con la regulación al superponerse distintos ámbitos de competencia. También son claras las contradicciones en materia de inversión pú-

blica y privada de envergadura metropolitana con la de dimensión local más reducida; y en el campo de la administración, es ampliamente conocido el debate entre quienes postulan la creación de gobiernos únicos de índole metropolitana y quienes defienden a ultranza los gobiernos locales. Afortunadamente se han encontrado soluciones intermedias, que combinan el respeto a las particularidades y necesidades de ambos niveles.

Lo anterior se ve agravado cuando estas aglomeraciones metropolitanas se encuentran en países de pequeñas dimensiones territoriales como los centroamericanos, y son en muchos casos la única gran aglomeración urbana.

El análisis de esta problemática remite a cuestiones de índole metodológica que es necesario señalar. Por una parte, el uso de un término común como ‘gestión urbana’ puede arrojar luz sobre los rasgos comunes de ciertos procesos sociales. Al identificar diferentes prácticas como “similares”, es posible investigar sistemáticamente diferentes procesos y su significado para los actores sociales involucrados. Por otra, se debe partir no de modelos abstractos de los cuales se pretende deducir la realidad, sino tratar de captar ésta a partir de las expresiones concretas de estos procesos, abandonando la comodidad de las definiciones tradicionales y arriesgándose a formular otras nuevas aunque sean imperfectas (Portes, Castells and Benton, 1989).

### **Gestión y gobernabilidad en las áreas metropolitanas centroamericanas**

La gestión y la gobernabilidad urbanas se construyen alrededor de los problemas más sentidos por los habitantes de una ciudad. En este sentido, en el marco de una investigación sobre gobernabilidad urbana en Centroamérica realizada por la Global Urban Research Initiative (GURI), exploramos, a través de entrevistas a actores claves, cuáles eran los principales problemas que se enfrentaban en las Áreas Metropolitanas de los países de la región. En el caso de Honduras se incorporó a la segunda ciudad del país, San Pedro Sula, por constituir éste el único caso de bipolaridad en la región:

Cuadro 4  
**Problemas en las principales Áreas Metropolitanas  
 que inciden en la gobernabilidad**

Problemas relacionados	San Salvador	San José	Guatemala	Managua	San Pedro Sula	Panamá	Tegucigalpa
1. Estructuras administrativas desfasadas o sin poder		X				X	X
2. Ordenamiento territorial y regulación de los usos del suelo	X	X	X	X		X	X
3. Gestión del agua y el saneamiento	X		X	X	X		X
4. Gestión del transporte colectivo	X		X	X		X	X
5. Recolección de desechos sólidos	X	X		X			X
6. Degradación y contaminación ambiental	X	X	X	X	X		
7. Tenencia de la tierra				X			X
8. Vialidad urbana	X						
9. Seguridad pública	X	X	X				

Fuente: entrevistas realizadas durante la investigación.

Para quienes conocen la realidad urbana centroamericana, la información presentada en el cuadro da origen a varias dudas. Recordemos, no obstante, que refleja la opinión de los actores urbanos entrevistados, que no necesariamente coincide con la realidad, y que está matizada por la coyuntura en que se realizaron las entrevistas. Lo importante es que sobre estas percepciones se construyen las opiniones en torno a la gestión de la ciudad, que inciden en la construcción de relaciones de gobernabilidad.

En la investigación se analizaron un conjunto de problemas urbanos que se estudian con frecuencia, pero calificándolos en relación a la gobernabilidad. El cuadro siguiente sintetiza los resultados surgidos de las encuestas realizadas en San Salvador y San José, y de los estudios específicos hechos sobre Guatemala, Tegucigalpa, San Pedro Sula, Managua y Panamá.

Dos problemas son los más compartidos: el ordenamiento territorial, y la regulación de los usos del suelo y la gestión del servicio de agua. Es interesante notar las excepciones: San Pedro Sula respecto del primero, y San José y Panamá respecto del segundo.

No obstante el hecho de que todos los problemas relevados inciden en distinto grado en la gobernabilidad urbana, interesa particularmente, para los objetivos de este trabajo, detenerse en el desfase y la falta de poder de las estructuras político-administrativas encargadas de la gestión del desarrollo urbano, ya que su solución podría contribuir a forjar nuevas relaciones de gobernabilidad de carácter más democrático e integral.

El desfase está relacionado, en muchas ciudades, a la expansión territorial del área urbana. Aunque esta tendencia es generalizada en todas las ciudades analizadas, sólo en Guatemala y San Salvador se discute la conveniencia o no de crear un gobierno metropolitano (Rodas y Velázquez, 1998; Barba, 1998). El caso de la última ciudad es interesante porque integran el Área Metropolitana 13 municipios, y existen un organismo de coordinación ya funcionando (el Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador), y un marco legal y regulatorio específico. En el extremo opuesto encontramos el caso de Managua, integrada prácticamente por un solo municipio.

La falta de poder de los gobiernos locales remite por un lado a la ausencia de recursos económicos, y por otro a la debilidad de la figura política del alcalde de la ciudad. Nuevamente San Salvador es el mejor ejemplo de la primera situación, mientras que San José lo es de la segunda, al no contar con alcalde electo directamente. El gobierno municipal de la ciudad de Guatemala aparece, por el contrario, completamente distinto, dado que cuenta con importantes recursos económicos y que el alcalde constituye la segunda figura política al nivel nacional.

La cuestión de la propiedad y la tenencia de la tierra urbana y suburbana, crucial en muchas ciudades, emerge como un problema generador de conflictos urbanos de gran fuerza sólo en el caso de Managua, lo cual se explica por las políticas del gobierno sandinista durante los años '80, revertidas luego de su derrota electoral en 1990.

A partir de los problemas anteriores se elaboró el siguiente cuadro, que sintetiza la situación del Estado, la sociedad civil, sus articulaciones, y los grados de conflictividad urbana.

Cuadro 5

*Actores y relaciones en las Áreas Metropolitanas centroamericanas*

Ciudad	Estructura Estatal	Sociedad Civil	Vinculaciones Estado/Sociedad civil	Grado de conflictividad propiamente urbana
San Salvador	-centralizada -sectorial -gobierno municipal fuerte sólo políticamente	-débil -fragmentada -no existen organizaciones urbanas fuertes	-no hay espacios ni mecanismos -gobierno municipal impulsa participación y accountability	-débil y esporádica hasta recientemente
San José	-centralizada -sectorial -gobierno municipal débil	-relativamente fuerte -fragmentada -existe tradición de organización comunal	-existen mecanismos pero bajo tutela del gobierno central	-frecuente aunque está disminuyendo
Guatemala	-centralizada -sectorial -gobierno municipal fuerte	-relativamente fuerte -fragmentada -débil organización barrial	-no hay espacios ni mecanismos específicos	-baja por la represión
Managua	-centralizada -sectorial -gobierno municipal relativamente fuerte	-fuerte en algunos sectores -fragmentada -fuerte organización barrial	-eliminados los mecanismos de concertación creados anteriormente	-alta
Tegucigalpa	-centralizada -sectorial -gobierno municipal con poder relativo	-débil -fragmentada -tradición de organización barrial	-no existen espacios ni mecanismos	-intermedia
San Pedro Sula	-gobierno municipal fuerte	-fuerte a nivel empresarial -hay organización sindical	-hay espacios y mecanismos a nivel municipal	-baja
Panamá	-centralizada -sectorial -gobierno municipal con poder relativo	-débil -fragmentada -larga tradición de organización barrial	-existen pocos espacios y mecanismos de concertación	-alta pero esporádica en los últimos años

Fuente: Investigación realizada.

Paralelamente a las percepciones de los actores entrevistados y las relaciones identificadas se elaboró, en base a la información recogida por los investigadores, el estado de la gestión urbana, el cual se sintetiza en el cuadro siguiente, y que muestra una enorme diversidad a pesar del origen común y las similitudes de la organización político-administrativa que caracteriza a los países centroamericanos con excepción de Panamá.

**Cuadro 6**  
**Centroamérica: estado de la gestión de las Áreas Metropolitanas\***

Área Metropolitana	Planes de desarrollo	Ámbitos de gestión	Instituciones de gestión
Guatemala	Existe un plan estratégico en ejecución para el Municipio de Guatemala	Amplio relativamente, al incluir el agua transporte y drenajes	Varias Municipalidades sin coordinación
San Salvador	Existe un Plan de Desarrollo para el Área Metropolitana que se está ejecutando	Limitado al no incluir transporte, agua, drenajes y vivienda	Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana integrado por catorce municipios
Tegucigalpa	No existe un plan actualizado	Limitado al no incluir varios servicios urbanos	Una municipalidad que tiene el rango de Distrito Central
Managua	No existe un plan actualizado	Limitado al no incluir varios servicios urbanos	Una única Municipalidad hasta este año en que se crearon tres que cubren el ámbito territorial
San José	Solo existe un plan para el Municipio de San José	Limitado por el alto grado de centralización del Estado	Varias Municipalidades sin coordinación
Panamá	Se ha elaborado un plan para el Área Metropolitana pero no está aprobado	Limitado debido a la existencia de la Zona del Canal	Varias Municipalidades

\* Se refiere a las aglomeraciones reales, no necesariamente a entidades político-administrativas formales. San Salvador es la única área metropolitana definida por Ley, mientras que Tegucigalpa tiene la categoría de Distrito Central.

Fuente: Investigación realizada.

A partir de esta información se analiza el nivel de desarrollo de los cuatro procesos que integran la gestión urbana tal como la conceptualizamos en el punto anterior. Las afirmaciones expresadas en el cuadro siguiente permiten identificar los puntos débiles de la gestión urbana y para el establecimiento de relaciones de gobernabilidad democrática.

Cuadro 7

***Centroamérica: nivel de desarrollo de los procesos de gestión metropolitana (\*)***

Países	Procesos			
	Efectividad de la planificación	Modernización de la regulación	Descentralización de la administración	Coordinación entre inversión pública y privada
Guatemala	++	+++	+	++
San Salvador	++	+++	++	++
Tegucigalpa	+	+	+	++
Managua	+	+	++	++
San José	+	++	+	++
Panamá	+	+	+	++

\* Se estableció el siguiente rango:

- ++++ alta
- +++ intermedia
- ++ baja
- + nula

Es difícil hacer una caracterización general y única de las relaciones de gobernabilidad en las principales ciudades centroamericanas en la década de los '90 (Lungo, 1998). Aunque los procesos de urbanización en la región muestran algunos rasgos y problemas similares, la manera particular en que los distintos actores públicos y privados construyen la ciudad y establecen o no consensos y acuerdos que permiten solucionar problemas y hacer una ciudad más gobernable, está relacionada con las características de los sistemas políticos en cada país, los cuales contribuyen a crear las condiciones para esquemas de concertación y negociación en los distintos campos, el papel particular jugado por los gobiernos locales y la evolución de las políticas de descentralización, y la constitución y desarrollo de las expresiones organizadas de la sociedad civil capaces de producir cambios en sus relaciones con el Estado. Sin embargo, el cuadro anterior permite aproximarse a las características de las relaciones de gobernabilidad urbana actual en las principales ciudades centroamericanas.

En términos generales podemos observar la presencia de relaciones de gobernabilidad poco democráticas, que no favorecen la participación social. Predomina todavía, desde distintas ópticas, el criterio de que la responsabilidad del desarrollo urbano corresponde al gobierno central y al gobierno municipal (salvo para esto último en el caso de San José). La participación de la sociedad civil se

concibe aún alrededor de los problemas específicos de cada grupo social: el acceso a la tierra urbana o a la vivienda para los sectores de menores ingresos; la prestación adecuada de servicios para éstos y los sectores medios; la infraestructura para los empresarios privados; etc. Es quizás la seguridad ciudadana el único problema que aglutina a los distintos sectores sociales urbanos.

No obstante, cada vez más otro problema suscita los más amplios consensos: la degradación del medio ambiente urbano, que es visualizada como un problema de interés general, a través del cual es posible ir construyendo nuevas relaciones de gobernabilidad de carácter democrático que contribuyan al desarrollo sostenible de los países centroamericanos.

Los acuerdos para prevenir y revertir los procesos de degradación del medio ambiente urbano pueden iniciarse a partir de problemas ambientales específicos, como la contaminación del agua o el manejo de los desechos sólidos. Experiencias recientes en el caso de San Salvador (Lungo y Oporto, 1998) así lo demuestran. Inclusive, en esta ciudad se han comenzado a establecer acuerdos en torno al uso de la tierra urbana, un tema altamente conflictivo.

Quizás, de las ciudades principales de Centroamérica sea San Pedro Sula donde se encuentren algunas de las relaciones de gobernabilidad urbana más novedosas en años recientes, surgidas alrededor del Plan de Desarrollo de la ciudad. Factores particulares, especialmente su tamaño poblacional y el hecho de no ser la capital del país, unidos a la voluntad política del gobierno municipal anterior, explican este surgimiento.

Una cuestión central que no parece estimular acuerdos es el papel económico de las distintas ciudades. Subyacen en esta situación la gran desigualdad económica y la profunda exclusión social generadas por el modelo de crecimiento económico imperante. Mientras ello no cambie, la polarización política de las sociedades centroamericanas, incluida la costarricense, hará imposible la búsqueda de consensos sobre el carácter de las economías urbanas y el rol de las ciudades estudiadas en este aspecto, de singular relevancia por el proceso de globalización de la economía en curso al nivel mundial y el proceso de integración regional en curso al nivel centroamericano.

## **Los desafíos de la gestión metropolitana en la región**

En este último punto queremos plantear, a partir de las valoraciones anteriores, los principales desafíos que enfrenta la gestión metropolitana en Centroamérica. La premisa fundamental en que nos basamos es la siguiente: la gestión metropolitana constituye un espacio privilegiado para la construcción de nuevas relaciones de gobernabilidad urbana de carácter democrático.



Para la planificación, el desafío fundamental consiste en crear un espacio de articulación entre la planificación territorial al nivel nacional (que puede en algunos casos asumir la forma de ordenamiento territorial) y la planificación de los espacios locales (generalmente representados por los municipios), incorporando los procesos de transnacionalización.

En el caso de la regulación se trata de crear ante todo los instrumentos de intervención sobre los procesos de carácter metropolitano (por ejemplo el transporte público o el manejo de los desechos sólidos), combinando la regulación de los usos del territorio con del tipo de actividades.

Respecto de la administración, el desafío central es la organización de una institucionalidad flexible capaz de coordinar las diferentes acciones a través de órganos de gestión innovadores, que incorporen las visiones, discusiones y prácticas de los distintos actores.

Y para la inversión, el desafío es doble: recuperar, pero a la vez relocalizar, el papel estratégico de la inversión pública, y profundizar las formas de asociación público/privada. El cuadro siguiente sintetiza lo expuesto.

Cuadro 8  
**Principales desafíos para la gestión metropolitana**


Procesos	Desafíos
<p><b>Planificación</b></p>	
<p><b>Regulación</b></p>	
<p><b>Administración</b></p>	
<p><b>Inversión</b></p>	

Los principales desafíos de la gestión metropolitana en Centroamérica antes señalados conducen de nuevo a la cuestión de la construcción de relaciones urbanas de carácter democrático. Aquí, los desafíos pueden identificarse en cuatro núcleos problemáticos. Primero, la necesidad y posibilidad de articular el trabajo con actores urbanos con poderes y saberes desiguales (cuestión que se acentúa en las grandes ciudades). Segundo, la capacidad de manejar las ineludibles contradicciones entre los intereses públicos y privados, locales y metropolitanos, nacionales y transnacionales (donde la recuperación de la noción de bienes comunes y espacios públicos es fundamental). Tercero, la construcción de nuevas instituciones y organismos para la gestión de los procesos metropolitanos respetando las particularidades y derechos locales, y contribuyendo a la descentralización del Estado. Y cuarto, la construcción de identidades metropolitanas.

Estos desafíos para la gobernabilidad metropolitana y los principales actores aparecen en el cuadro siguiente.

Cuadro 9

***Principales desafíos y actores de la gobernabilidad metropolitana***

Desafíos	Actores
<p>a/ articulación del trabajo de gestión con actores con poderes y saberes desiguales</p> <p>b/ manejo de las contradicciones entre:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- el interés público y los intereses privados</li> <li>- el interés metropolitano y los intereses locales</li> <li>- el interés nacional y los intereses transnacionales</li> </ul> <p>c/ construcción de nuevas unidades de gestión metropolitanas que contribuyan a la descentralización y respeten los derechos y particularidades locales</p> <p>d/ construcción de identidades metropolitana</p>	<div style="text-align: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">Públicos</div> <ul style="list-style-type: none"> <li>- locales</li> <li>- metropolitanos</li> <li>- centrales</li> </ul> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 10px auto;">Privados</div> <ul style="list-style-type: none"> <li>- nacionales</li> <li>- transnacionales</li> </ul> <div style="text-align: center; margin: 10px 0;">  </div> <p>actuando coordinadamente, de distintas formas y en diferente grado en los cuatro procesos de la gestión metropolitana, dependiendo de cada problema y cada coyuntura.</p> </div>

## Bibliografía

- Barba, Jaime 1998 “Gobernar desde las ciudades. La expansión metropolitana de San Salvador”, en Mario Lungo (comp.) *Gobernabilidad urbana en Centroamérica* (San José: FLACSO / HURÍ).
- Borja, Jordi 1997 “Cities: new roles and forms of governing”, en Michael Cohen et al (ed.) *Urban future* (Washington, The Woodrow Wilson Center).
- Boudreau, Julie-Anne 1999 “Megacity Toronto: struggles over differing aspects of middle-class politics”, en *International Journal of Urban and Regional Research* (Oxford) Vol. 23, N° 4.
- Cuervo, Luis Mauricio et al 1998 *Economía de la Región Metropolitana de San Salvador* (San Salvador: PRISMA).
- Lungo, Mario 1992 “La privatización de la gestión de la ciudad y de los servicios urbanos: ejes de una gestión urbana neoliberal?”, en Mario Lungo *Procesos urbanos* (San Salvador: Istmo editores).
- Lungo, Mario y Pérez, Mariam 1990 “Gestión urbana: algunas cuestiones teóricas”, en *Estudios Sociales Centroamericanos* (San José) N° 55.
- Lungo, Mario (comp.) 1998 *Gobernabilidad urbana en Centroamérica* (San José: FLACSO / HURÍ).
- Lungo, Mario y Oporto, Francisco 1998 “Construyendo una estrategia ambiental para la Región Metropolitana de San Salvador”, en *Realidad*, (San Salvador) Septiembre-Octubre, N° 65.
- McCarney, Patricia et al 1995 “Towards an understanding of governance” en Richard Stren and Judith Bell (editors) *Perspectives on the city* (Toronto: University of Toronto).
- Ministerio de Vivienda de Panamá 1998 *Plan de desarrollo de las Areas Metropolitanas de Panamá y Colón* (Panamá).
- Municipalidad de Guatemala 1998 *Metrópolis 2010*, (Guatemala).
- Pérez, Mariam 1998 “La gobernabilidad urbana y la estrategia centroamericana de desarrollo sostenible. El caso del Área Metropolitana de San José”, en Mario Lungo (comp.) *Gobernabilidad urbana en Centroamérica* (San José: FLACSO / HURÍ).
- Pirez, Pedro 1994 *Buenos Aires Metropolitana. Política y gestión de la ciudad* (Buenos Aires: Centro Editor).
- PÓLIS 1989 *Para uma gestão municipal democrática* (Sao Paulo: Pólis).

Portes, Alejandro; Castells, Manuel; and Benton, Lauren 1989 "Introduction", en *The Informal Economy* (Baltimore) The Johns Hopkins University Press.

Portes, Alejandro y Lungo, Mario 1992 *Urbanización en Centroamérica* (San Jose: FLACSO).

Rodas, Francisco y Velázquez, Eduardo 1998 "Desafíos en la gestión del Área Metropolitana de la ciudad de Guatemala", en Mario Lungo (comp.) *Gobernabilidad urbana en Centroamérica* (San José: FLACSO / HURÍ).

Sassen, Saskia 1998 "Urban Impacts of Economic Globalization", en *Woodrow Wilson Center, Occasional Paper Series N° 5, Comparative Urban Studies* (Washington).

Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano 1997 *Plan de desarrollo del Area Metropolitana de San Salvador* (San Salvador).

Ziccardi, Alicia 1995 "La tarea de gobernar II: ciudades capitales, municipios metropolitanos y ciudadanía", IIS/UNAM (Proyecto de investigación), México.

---

## *O papel dos conselhos gestores na gestão urbana*

— Maria da Glória Gohn\*

### **Primeira Parte: conselhos como forma de gestão pública**

#### **Antecedentes históricos**

A forma “conselho” utilizada na gestão pública, ou em coletivos organizados da sociedade civil, não é nova na História. Alguns pesquisadores afirmam que os conselhos são uma invenção tão antiga como a própria democracia participativa e datam suas origens nos clãs visigodos. Em Portugal, entre os séculos XII e XV, foram criados “concelhos” municipais (escrita da época, com c), como forma político-administrativa de Portugal, em relação às suas colônias. As Câmaras Municipais e as Prefeituras do Brasil colônia foram organizadas segundo este sistema de gestão (Vieira, 1992). Contemporaneamente, na realidade de Portugal, a forma tradicional dos conselhos deu lugar aos conselhos urbanos originários das comissões de moradores. Eles se iniciaram a partir das Assembléias e das Juntas de Freguesias e foram fundamentais durante o período da “Revolução dos Cravos” (Estevão, 1993).

Entretanto, os conselhos que se tornaram famosos na história foram: a Comuna de Paris<sup>1</sup>, os conselhos dos soviets russos, os conselhos operários de Turim – estudados por Gramsci, alguns conselhos na Alemanha nos anos 20 deste século, conselhos na antiga Iugoslávia- nos anos 50, conselhos atuais na

---

\* Socióloga, Professora Titular da Faculdade de Educação da Universidade de Campinas (Unicamp) e Pesquisadora CNPq. Coordenadora do GEMDEC / Faculdade de Educação / Unicamp. Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e Pós-doutoramento em Sociologia na New School for Social Research, New York. Último livro – Mídia, terceiro setor e MST, Vozes.

democracia americana. Observa-se que, na modernidade, os conselhos irrompem em épocas de crises políticas e institucionais, conflitando com as organizações de caráter mais tradicional. Os conselhos operários e os populares, em geral, rejeitavam a lógica do capitalismo, buscavam outras formas de poder descentralizadas, com autonomia e autodeterminação.

O debate sobre os conselhos como instrumento de exercício da democracia esteve presente entre setores liberais e da esquerda (em seus diferentes matizes). A diferença é que eles são pensados como instrumentos ou mecanismos de colaboração, pelos liberais; e como vias ou possibilidades de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder, pela esquerda. Os conselhos como formas de gestão da coisa pública foram defendidos também por Hannah Arendt, ao analisar as revoluções francesa e americana, assim como ao definir os espaços da ação coletiva entre o público e o privado. Para Arendt, os conselhos são a única forma possível de um governo horizontal; um governo que tenha como condição de existência a participação e a cidadania. *Em Crises da república* (1973), afirmou que os conselhos poderiam ser não apenas uma forma de governo mas também uma forma de Estado<sup>2</sup>.

No Brasil, nas últimas décadas, devemos lembrar as seguintes experiências colegiadas “conselheiristas”: os conselhos comunitários criados para atuarem junto à administração municipal ao final dos anos 70 (Gohn, 1990); os conselhos populares ao final dos anos 70 e parte dos anos 80 (URPLAN, 1984; Moura, 1988; Gohn, 1990), e os conselhos gestores institucionalizados, principal objeto de reflexão e análise deste trabalho, a serem tratados abaixo (estamos deixando de lado os tradicionais conselhos de “notáveis” – existentes em algumas áreas do governo – como educação e saúde, pelo fato deles serem formas de assessoria especializada e incidirem na gestão pública de forma indireta). Dada a similaridade de temas e problemas entre os conselhos populares dos anos 80 e os conselhos gestores dos anos 90, vale a pena resgatarmos um pouco da memória dos primeiros.

Os conselhos populares foram propostos por setores da esquerda ou de oposição ao regime militar e surgiram com papéis diversos, tais como: organismos do movimento popular atuando com parcelas de poder junto ao executivo (tendo a possibilidade de decidir sobre determinadas questões de governo); como organismos superiores de luta e organização popular, gerando situações de duplo poder; ou como organismos de administração municipal, criados pelo governo, para incorporar o movimento popular ao governo no sentido de que fossem assumidas tarefas de aconselhamento, de deliberação e/ou execução. A discussão sobre os conselhos populares nos anos 80 tinha como núcleo central a questão da participação popular. Reivindicada pela sociedade civil ao longo das décadas de lutas contra o regime militar, havia vários entendimentos sobre o seu significado. Em um texto daquela época, Suzana

Moura sistematiza algumas das posições da seguinte forma: “Entendemos a participação popular na gestão da cidade como elemento central da luta pelo acesso e melhoria da qualidade da infra-estrutura e serviços urbanos, por melhores condições de vida e, portanto, pelo direito à cidade. Se coloca nos marcos da luta pela democratização da gestão e dos negócios públicos.[...] Não podemos confundir essa luta pela participação, do ponto de vista do controle popular, com a construção de situações de estabelecimento de um poder paralelo ao poder burguês (duplo poder). Também não pode ser entendida como uma estratégia de alargamento da democratização do estado até a conquista do socialismo. E nem significa a conquista do poder municipal pelos trabalhadores. A conquista de mecanismos de democratização da gestão da cidade pode alterar apenas um governo e não o estado enquanto tal. Pode significar uma alteração na correlação de forças política municipal, mas as regras do jogo e o comando da sociedade continuam com as classes dominantes” (Moura, 1998: p. 16-17).

Dentre os conselhos populares que se destacaram no cenário urbano vale registrar, entre outros, dois exemplos significativos: os Conselhos Populares de Campinas, no início dos anos 80, e o de Saúde da Zona Leste de São Paulo. Estes últimos foram criados em 1976 a partir do trabalho de sanitaristas que trabalhavam nos postos de saúde daquela região, articulados ao Partido Comunista mas, ao mesmo tempo, vivenciando o clima de participação gerado pelas Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica. Os conselhos de Campinas desenvolveram-se também articulados aos programas das pastorais religiosas e deram origem ao movimento “Assembléia do Povo” (Lopes, 1988).

Nos anos 90, a grande novidade foram os conselhos gestores, de caráter inter-institucional. Eles têm o papel de serem instrumentos mediadores na relação sociedade/Estado e estão inscritos na Constituição de 1988 e em outras leis de país. Sabemos que essa Constituição adotou como princípio geral a cidadania e previu instrumentos concretos para seu exercício, via a democracia participativa. Leis orgânicas específicas passaram a regulamentar o direito constitucional à participação por meio de conselhos deliberativos, de composição paritária entre representantes do poder executivo e de instituições da sociedade civil. Desde então um número crescente de estruturas colegiadas passou a ser exigência constitucional em diversos níveis da administração pública (federal, estadual e municipal). Muitas já foram criadas, a exemplo dos conselhos circunscritos às ações e aos serviços públicos (saúde, educação e cultura) e aos interesses gerais da comunidade (meio ambiente, defesa do consumidor, patrimônio histórico-cultural), assim como aos interesses de grupos e camadas sociais específicas como, crianças e adolescentes, idosos, mulheres etc.

Em São Paulo, durante a gestão da ex-prefeita Luíza Erundina (1989-92), criaram-se vários conselhos consultivos como o Conselho Tarifário, para a área dos transportes; Conselho Municipal de Saúde que teve o poder de definir a



política de saúde (Esquerdo, 1999), além dos conselhos na área da educação e do idoso. O Conselho da Mulher e o Conselho do Negro existiam desde os anos 80.

### **Novidades nos conselhos gestores**

Os conselhos gestores apresentam muitas novidades na atualidade. Eles são importantes porque são fruto de demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do país. Os conselhos estão inscritos na Constituição de 1988 na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população. As novas estruturas inserem-se, portanto, na esfera pública e, por força de lei, integram-se com os órgãos públicos vinculados ao poder executivo, voltados para políticas públicas específicas; sendo responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas onde atuam. Eles são compostos por representantes do poder público e da sociedade civil organizada e integram-se aos órgãos públicos vinculados ao Executivo.

Os conselhos gestores são diferentes dos conselhos comunitários, populares ou dos fóruns civis não governamentais porque estes últimos são compostos exclusivamente de representantes da sociedade civil, cujo poder reside na força da mobilização e da pressão, não possuindo assento institucional junto ao poder público. Os conselhos gestores são diferentes também dos conselhos de “notáveis” que já existiam nas esferas públicas no passado, compostos exclusivamente por especialistas.

O número de conselhos está crescendo progressivamente dado o fato de serem exigência da Constituição nacional. Entretanto, para sua implementação, dependem de leis ordinárias estaduais e municipais. Em algumas áreas, essas leis já foram estabelecidas ou há prazos para sua criação. Os conselhos gestores são novos instrumentos de expressão, representação e participação; em tese são dotados de potencial de transformação política. Se efetivamente representativos, poderão imprimir um novo formato às políticas sociais pois relacionam-se ao processo de formação das políticas e à tomada de decisões. Com os conselhos, gera-se uma nova institucionalidade pública pois, criam uma nova esfera social-pública ou pública não-estatal. Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade porque viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais, e possibilitam à população o acesso aos espaços onde se tomam as decisões políticas.

A legislação em vigor no Brasil preconiza, desde 1996, que, para o recebimento de recursos destinados às áreas sociais, os municípios devem criar seus conselhos. Isso explica porque a maioria dos conselhos municipais surgiu após esta data (em 1998, dos 1.167 conselhos existentes nas áreas da educação, assistência social e saúde, 488 deles haviam sido criados após 1997; 305 entre 1994-96; e apenas 73 antes de 1991). Nos municípios, as áreas básicas dos

conselhos gestores são: educação, assistência social, saúde, habitação, criança e adolescente. Na esfera municipal, devem ter caráter deliberativo.

Apesar da legislação incluir os conselhos como parte do processo de gestão descentralizada e participativa, e constituir os conselhos como novos atores deliberativos e paritários, vários pareceres oficiais têm assinalado e reafirmado o caráter apenas consultivo dos conselhos, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação. A lei vinculou-os ao Poder Executivo do Município, como órgãos auxiliares da gestão pública. É preciso, portanto, que se reafirme em todas as instâncias, seu caráter essencialmente deliberativo, já que a opinião apenas não basta. Nos municípios sem tradição organizativa-associativa, os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal, e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, e não atendendo minimamente aos objetivos de controle e fiscalização dos negócios públicos.

### **O atual debate dos conselhos gestores**

Várias das questões implícitas no debate sobre os novos conselhos são da mesma natureza das que estiveram presentes quando do debate sobre os conselhos populares, tais como: qual o seu papel e a sua natureza, se devem ser organismos apenas consultivos ou também deliberativos, etc. A necessidade de se intervir neste debate, e nas discussões sobre a própria implantação dos conselhos, decorre das várias lacunas hoje existentes, tais como: a criação de mecanismos que lhes garantam o cumprimento de seu planejamento; instrumentos de responsabilização dos conselheiros por suas resoluções; estabelecimento claro dos limites e das possibilidades decisórias dos conselhos; ampla discussão sobre as restrições orçamentárias e suas origens; existência de uma multiplicidade de conselhos no município, todos criados recentemente, competindo entre si por verbas e espaços políticos; não existência de ações coordenadas entre eles etc.

Além das lacunas, existem duas posições em relação ao papel central dos conselhos, a saber: a primeira, circunscreve-os no plano da consulta, preocupa-se com a demarcação de sua atuação em relação ao Legislativo, defende que se limitem a serem auxiliares do Poder Legislativo. A segunda, postula que atuem como órgãos de fiscalização do executivo, numa perspectiva e modelo de gestão descentralizada; preconiza que operem dentro das decisões tomadas em sua área. Esta segunda posição implica num estilo de governo que tenha como diretrizes e eixos fundamentais as questões da participação e da cidadania; um governo que aceite os conflitos como parte do jogo democrático. Portanto, o papel dos conselhos incide na discussão sobre as estratégias de gestão pública de uma forma geral e sobre o caráter das próprias políticas públicas em particular (vide Caccia-Bava e Borja, 2000).

O que fazer para alterar o cenário onde se desenvolvem os conselhos e sua realidade atual? De um lado, observa-se que a operacionalização não plena dessas novas instâncias democratizantes se dá devido à falta de tradição participativa da sociedade civil, em canais de gestão dos negócios públicos; a curta trajetória de vida dos conselhos e, portanto, a falta de exercício prático (ou até a sua inexistência); e ao desconhecimento – por parte da maioria da população – de suas possibilidades (deixando espaço livre para que sejam ocupados e utilizados como mais um mecanismo da política das velhas elites, e não como um canal de expressão dos setores organizados da sociedade). De outro lado, a existência de concepções oportunistas, que não se baseiam em postulados democráticos e que vêem os conselhos apenas como instrumentos/ferramentas para operacionalizar objetivos pré-definidos, tem feito desta área um campo de disputa e tensões.

Acreditamos que os conselhos criam condições para um sistema de vigilância sobre a gestão pública e implicam numa maior cobrança de prestação de contas do poder executivo, principalmente no nível municipal. Por isso, certas questões são muito relevantes no debate atual sobre a criação e implementação dos conselhos gestores, tais como: a representatividade qualitativa dos diferentes segmentos sociais, territoriais e forças políticas organizadas em sua composição; o equilíbrio quantitativo, em termos de paridade, entre membros do governo e membros da sociedade civil organizada; o problema da capacitação dos conselheiros – mormente os advindos da sociedade civil; o acesso às informações (e sua decodificação) e a publicização das ações dos conselhos; a fiscalização e controle sobre os próprios atos dos conselheiros; o poder e os mecanismos de aplicabilidade das decisões do conselho pelo executivo e outras.

As questões da representatividade e da paridade constituem problemas cruciais nos conselhos gestores de uma forma geral. Os problemas decorrem da não existência de critérios que garantam uma efetiva igualdade de condições entre os participantes. Alguns analistas têm sugerido que a renovação do mandato dos conselheiros seja parcial, para não coincidir com o mandato dos dirigentes e alcaides municipais, desacoplada dos períodos dos mandatos eleitorais. O fato das decisões dos conselhos terem caráter deliberativo não garante sua implementação pois não há estruturas jurídicas que dêem amparo legal e obriguem o executivo a acatar as decisões dos conselhos (mormente nos casos em que essas decisões venham a contrariar interesses dominantes). O representante que atua num conselho deve ter vínculos permanentes com a comunidade que o elegeu.

Em relação à paridade, esta não é uma questão apenas numérica mas de condições de uma certa igualdade no acesso à informação, disponibilidade de tempo etc. A disparidade de condições de participação entre os membros do governo e os advindos da sociedade civil é grande. Os primeiros trabalham nas atividades dos conselhos durante seu período de expediente de trabalho

normal/remunerado, tem acesso aos dados e informações, têm infra-estrutura de suporte administrativo, estão habituados com a linguagem tecnocrática. Ou seja, têm o que os representantes da sociedade civil não têm (pela lei os conselheiros municipais não são remunerados e nem contam com estrutura administrativa própria). Faltam cursos ou capacitação aos conselheiros de forma que a participação seja qualificada em termos, por exemplo, da elaboração e gestão das políticas públicas<sup>3</sup>; não há parâmetros que fortaleçam a interlocução entre os representantes da sociedade civil e os representantes do governo. É preciso entender o espaço da política para que se possa fiscalizar e também propor políticas; é preciso capacitação ampla que possibilite a todos os membros do conselho uma visão geral da política e da administração. Usualmente eles atuam em porções fragmentadas, que não se articulam (em suas estruturas) sequer com as outras áreas ou conselhos da administração pública.

Em suma, os conselhos gestores foram conquistas dos movimentos populares e da sociedade civil organizada. Eles são um instrumento de representação da sociedade civil e política. Por lei, devem ser também um espaço de decisão. Mas, *a priori*, são apenas espaços virtuais. Para que tenham eficácia e efetividade na área em que atuam, e na sociedade de uma forma geral, é necessário desenvolver algumas condições e articulações; é preciso dar peso político a essa representação e conseqüência a luta dos segmentos sociais que acreditaram e lutaram pela democratização dos espaços públicos. Dentre as condições necessárias, destacamos: aumento efetivo de recursos públicos nos orçamentos e não apenas complementações pontuais de ajustes; os conselhos têm que ser paritários não apenas numericamente, mas também nas condições de acesso e de exercício da participação; deve-se criar algum tipo de pré-requisito mínimo para que um cidadão se torne um conselheiro, principalmente no que se refere ao entendimento do espaço em que vai atuar, assim como definir um código de ética e posturas face aos negócios públicos; deve-se ter uma forma de acompanhar as ações dos conselhos e de revogar e destituir qualquer membro que não cumpra com suas funções durante seus mandatos; portanto, o exercício dos conselhos deve ser passível de fiscalização e avaliação.

Segundo Bosi (2000), “a vitalidade de um pensador se reconhece antes pela garra das suas perguntas do que pelas respostas, fatalmente parciais, que ele conseguiu lhes dar. O que fica é a questão, desde que bem formulada; e o que se herda é a exigência de encontrar a boa solução, e esta pode variar conforme as gerações que a perseguem”(Folha de São Paulo, Jornal de Resenhas, 8/4/2000:p.1). Seguindo as sábias palavras de Bosi, que refletia sobre a obra de Gramsci, a seguir passaremos a enumerar uma série de questões, sob a forma de indagações, problemas, polêmicas. Elas delineiam o cenário atual do debate sobre os conselhos gestores, demarcando um campo aberto de caminhos, opções, escolhas.

### **Diversidade de significados dos conselhos**

A análise dos conselhos nos leva a indagar:

- Sobre a diversidade quanto ao próprio conceito de participação.
- Qual é o sentido dos conselhos no universo e realidade das políticas sociais atuais.
- Qual o impacto dos conselhos, enquanto mecanismo inovador na gestão pública, no âmbito institucional e na esfera da participação da sociedade civil,.

Para clarificar essas questões deve-se conhecer:

- a) a constituição estrutural dos conselhos e sua natureza decisória. Qual é a forma em que foi (ou está sendo) organizado (deliberativa ou apenas conselheira/consultiva);
- b) dada sua existência, qual a relação que estabelece entre o governo e a sociedade civil (principalmente com os movimentos sociais e com as entidades não governamentais);
- c) quais as fronteiras entre sociedade e governo ( poder local, basicamente);
- d) qual a forma de combinação entre a democracia direta e indireta nos conselhos.

### **Alguns estudos já tem apontado**

1. Tensão entre universalização das políticas dos direitos e ênfase na focalização das políticas dos conselhos (leia-se particularismo);
2. Dificuldades de articular forças sociais divergentes sem ter um ponto ou marco referencial estratégico;
3. Dificuldade de articular o público estatal e o público não estatal;
4. Fraca participação da sociedade civil e absenteísmo dos membros governamentais;
5. Necessidade de destacar aspectos da institucionalidade dos conselhos: facilidades e obstáculos às ações da sociedade civil frente ao executivo municipal;
6. Os conselhos não podem ser visto como substitutos da democracia representativa nem como braços auxiliares do executivo ou, ainda, como substitutos da participação popular em geral.

**A polêmica sobre os conselhos envolve problemas como:**

- De um lado, são formas de descentralização do poder - demandadas pela população; mas, de outro, são frutos da crise das instituições públicas e parte constitutiva das reformas estatais que implicam em diminuição de custos e transferência de responsabilidade de solução dos problemas locais para os cidadãos, tratados como usuários ou clientes dos serviços públicos.

- São iniciativas para o desenvolvimento local sustentável e, para tal, implicam que exista uma sociedade civil organizada; entretanto, às vezes, o próprio desempenho dessas atividades se contrapõe a algumas das funções que lhes foram atribuídas originalmente, como fiscalização das políticas públicas, já que eles se tornam parte destas políticas.

- Arelação com o poder legislativo. Devemos nos lembrar de que os conselhos não substituem o poder legislativo porque situam-se em áreas específicas e não têm poderes sobre questões gerais, como o poder legislativo tem.

**Neste cenário, várias indagações se colocam, tais como:**

1. Há adequação entre a estrutura dos conselhos e suas competências legais com as exigências de uma nova democracia participativa e deliberativa?
2. Quais são os problemas reais que tem impedido a efetiva execução dos projetos elaborados pelos conselhos? São problemas de ordem política, econômica ou técnica?
3. A institucionalização das funções previstas aos conselheiros facilita ou dificulta seu desempenho? Há conflitos institucionais?
4. Há articulação entre os conselheiros e as “bases” que representam?
5. A experiência dos conselhos gestores tem gerado redes de sociabilidade novas ou apenas recriam ou reesquentam velhas fórmulas assistenciais, de compadrio / clientela?
6. Como ocorre a real dinâmica interna nos conselhos? Quais são seus conflitos, tensões?
7. É claro o entendimento sobre as competências do conselho (e dos conselheiros), ou esse entendimento é construído sob o impacto de disputas e jogos de poder?
8. Os segmentos que elegem os conselhos acompanham ou cobram seu desempenho?
9. Há desigualdade na atuação/participação gerada pelo desequilíbrio quanto ao acesso às informações entre os setores da sociedade civil e os representantes do governo?

10. Quais as dificuldades para se aplicar um modelo de descentralização que pressupõe a transferência e a gestão, de poder e de recursos, considerando a crise do estado e as dificuldades crescentes de financiamento do gasto público?
11. Que práticas organizacionais (gerencias, administrativas e comunicacionais) consolidam a identidade de um cidadão numa instituição pública?
12. Considerando que na era da globalização os indivíduos encontram-se atomizados e fragilizados em suas identidades individuais e coletivas, como isso se reflete na hora em que assumem uma filiação institucional? Em quais referenciais se apoiam? Que formas de organização social lhes dá subsídios?
13. Os conselhos podem ser considerados como novas formas de tecido social? São realmente redes solidárias que estão formando indivíduos como membros dos conselhos?
14. O cidadão que está participando dos conselhos o faz enquanto um cidadão pleno, que tem uma identificação com o local? Há um sentimento de pertencimento (de vivência do “nós”), e o reconhecimento do outro (a partir de uma teia de relações com esse outro)?
15. A participação em conselhos, na esfera pública, contribuí para o resgate das perdas que os indivíduos e coletivos estão sofrendo neste final de século, processo este que está gerando perdas na essência humana? Qual o tipo de solidariedade construída/reconstruída nestes espaços (se é que está presente)?
16. Em que medida a participação nos conselhos constrói elos de uma cidadania planetária, e não apenas a busca de reconhecimento próprio, individual, diante de uma sociedade de incertezas e riscos?
17. Será que a lógica interna que articula o modo de funcionamento dos conselhos não está assentada apenas em critérios de eficácia no controle de indivíduos e organizações, quando deveria ser a busca de formas democráticas de controle na gestão de bens públicos?
18. O tipo de articulação interna aos conselhos, e a movimentação daí gerada, é do mesmo tipo que a movimentação gerada nos espaços das redes solidárias da sociedade civil? O que as diferencia?
19. Como a natureza da coisa pública altera as relações sócio-afetivas entre os indivíduos pertencentes a instituições e coletivos diferenciados?
20. Como o estado atribui “pertinência” aos membros dos Conselhos, no sentido de reconhecimento? Como os indivíduos vivenciam esta “pertinência” em termos de suas raízes de pertencimento (reconhecimento do outro)?

21. No cotidiano de um conselho, quais são as imagens ou representações que agregam os indivíduos e quais as que separam?
22. Se considerarmos os discursos como palavras em ação, enunciados plenos de significados e contraditórios, como podemos analisar as diferenças entre o discurso oficial de um conselho e as práticas efetivamente levadas a efeito?
23. Quais são os códigos de linguagem dos cidadãos que participam de um conselho? Há diferenças entre os códigos oriundos do poder público e os que advêm da sociedade civil?
24. Qual o sentido das mensagens latentes no discurso dos conselheiros?

### **Necessidade e lacunas**

A partir do inventário de temas, problemas, dúvidas e indagações listadas acima podemos sistematizar os seguintes pontos:

1. Falta uma definição mais precisa das competências e atribuições dos conselhos gestores;
2. Deve-se cuidar da elaboração de instrumentos jurídicos de apoio às suas deliberações;
3. Deve haver uma definição mais precisa do que é participação. Para o caso dos conselhos gestores, nós a entendemos como o processo mediante o qual as diferentes camadas sociais de população tem acesso aos espaços de definição e avaliação das políticas públicas, especialmente as de caráter social.

A participação para ser efetiva precisa ser qualificada, ou seja, não basta a presença numérica das pessoas porque o acesso está aberto. É preciso dotá-las de informações e de conhecimentos sobre o funcionamento das estruturas estatais. Não se trata, em absoluto, de integrá-las, incorporá-las à teia burocrática. Elas têm o direito de conhecer esta teia para poderem intervir de forma a exercitarem uma cidadania ativa e não regulada, outorgada, passiva. Os representantes da população têm que ter igualdade de condições para participar, tais como as já citadas em parágrafo anterior: acesso às informações (que estão codificadas nos órgãos públicos) e algum tipo de remuneração para sua atividade.



## **Segunda Parte: os conselhos gestores no urbano**

### **Os problemas no planejamento e gestão das cidades no futuro**

Uma primeira indagação a ser feita é: o século XXI significa o fim das cidades ou o século das cidades? Segundo projeção da ONU, em 2025 teremos 61% da população mundial vivendo em cidades. Em 1975, este índice era de 37%. Das 21 maiores metrópoles do mundo, 14 estão em países subdesenvolvidos. Esse percentual deverá aumentar para 89% em 2025. Ou seja, as projeções indicam uma multiplicação das grandes cidades nas regiões pobres, num cenário radicalmente diferente daquele de 50 anos atrás, quando apenas 100 aglomerações urbanas tinham mais de um milhão de habitantes, e a maioria delas localizava-se em países ricos. Ainda segundo a ONU, em 2025, haverá 527 grandes cidades, sendo 2/3 delas localizadas nos países menos desenvolvidos.

Os dados e projeções indicam, portanto, que o ritmo de urbanização continuará forte no início do milênio. A urbanização acelerada dos países pobres fará a população das cidades superar a do campo pela primeira vez na história por volta de 2006. A China tem hoje 1 bilhão e 270 milhões. Em 2025, deverá ter 1 bilhão e 600 milhões de habitantes. A Índia atinge a cifra de 1 bilhão no ano 2000.

Na América Latina, Ásia e África o número de moradores vivendo em pobreza absoluta cresceu nos anos 80 e 90. A conferência promovida pela ONU em 1996 – Habitat II – demonstrou o contínuo agravamento da situação dada a globalização, o desemprego, a desigualdade e a exclusão social. A desigualdade entre as próprias cidades é outro ponto enfocado. A renda média domiciliar das cidades dos países industrializados é 38 vezes maior do que a de cidades africanas. Há mais telefones em Tóquio que em toda a África (que tem 749 milhões de habitantes). A situação torna-se mais dramática quando olhamos para a crise do Estado e o reordenamento de suas políticas. Ele perdeu, ou transferiu, o poder de investimento em infra-estrutura para os serviços sociais. Como resultado, para uma parcela crescente da população, a vida urbana passou a ser sinônimo de desemprego, miséria, violência, favelas, congestionamento, poluição.

O processo de urbanização acelerada no mundo está fazendo surgir arquipélagos formados pelas ilhas de modernidade e bem-estar, cercados por um oceano de exclusão, cidades onde impera a miséria. São as cidades globais<sup>4</sup>. Estudos recentes registram 55 cidades globais no mundo. O tamanho tem pouco a ver com o nível de desenvolvimento da cidade. Zurique, na Suíça, é uma cidade global, enquanto Lagos, na Nigéria, com uma população 10 vezes maior, não o é. As projeções indicam que Lagos deverá ser a terceira maior cidade do mundo em 2015, mas atualmente sua renda per capita é de apenas 68 dólares. Nas cidades globais, desenvolvem-se dois tipos de grupos sociais opostos: um composto por

mão de obra extremamente qualificada para executar serviços financeiros, legais, técnicos, de consultoria; e outro, composto por trabalhadores pouco qualificados, para os serviços de limpeza e manutenção. Com renda salarial baixa, estes últimos vão morar nas periferias e subúrbios, num contexto de enormes desigualdades sociais.

Algumas cidades são megacidades<sup>5</sup> e cidades globais, simultaneamente. Nova York, por exemplo, uma das três principais cidades globais na atualidade tem uma renda per capita de 12 mil e 420 dólares. São Paulo também é uma cidade global e uma megacidade. Segundo a ONU, as megacidades vão mudar de endereço. Em 1996, elas totalizavam 16 cidades e, em 2025, serão 25.

De acordo com os planejadores urbanos, num futuro breve, as cidades globais desenvolvidas continuarão a concentrar as sedes das multinacionais e grande parte do dinheiro que gira pelo mundo. Mas, continuarão a sofrer com: poluição, congestionamento e violência. O ponto comum nos prognósticos dos urbanistas é: o aumento da tensão urbana nas cidades provocada pela crescente desigualdade entre seus habitantes. Eles recomendam o *planejamento* como antídoto para o caos; apostam em parcerias entre a sociedade civil e o governo; preconizam que será necessário coordenar ações locais e iniciativas conjuntas entre cidades de uma mesma região.

### **As cidades brasileiras: formas de gestão para um futuro melhor**

No Brasil, ocorreu um dos mais rápidos processos de urbanização do mundo: em 1940, as cidades abrigavam 46% da população do país; em 1975, esse índice já era de 61%; e, em 1991, era de 75%! Atualmente, o índice estimado é de 80% e, em 2025, deverá ser de 88%. São Paulo é hoje a 3ª cidade no mundo em termos de população. 90% de tudo o que é produzido no país vêm das indústrias concentradas nas cidades. 35,4% da população brasileira vive em 15 metrópoles (abrangendo 204 municípios). Dos 42 milhões de pobres do país, 29% vivem nessas metrópoles. Existem ainda 400 cidades de porte médio, onde vivem 29% da população do país. Pesquisas recentes indicam que a urbanização tomou novos rumos nos anos 90. Houve interiorização do crescimento: as cidades médias têm crescido muito mais rapidamente, em termos absolutos, do que as grandes metrópoles. As pequenas cidades apresentam saldos migratórios negativos, expulsam mais do que recebem novos moradores. A explicação mais plausível para o fenômeno da interiorização é a crise econômica e a terceirização da economia das metrópoles. São Paulo, por exemplo, registrou um crescimento de apenas 2% entre 1991 e 1996; mas, Guarulhos cresceu 23,4% no mesmo período. A tendência, nos próximos anos, será a continuidade do processo de interiorização e o espraiamento da população.

A formação de *consórcios* tem sido uma saída para administrar cidades que polarizam a vida econômica de uma região, com vários municípios gravitando ao seu redor. A região de Campinas-Estado de São Paulo, por exemplo, composta por 87 cidades ou núcleos, tem tido taxas de crescimento superiores à média do país: ela recebeu 173 mil imigrantes entre 1991-96. É um dos pólos preferidos para os investimentos econômicos mas, essa importância gera também a perda da qualidade de vida, com mais trânsito, poluição, problemas de segurança. Atrai migrantes que não conseguem colocação devido a crise econômica e a alta tecnologia necessária ao seu parque industrial. A grande interrelação com Sumaré, Monte Mor, Indaiatuba, Hortolândia, Mogi Mirim etc. gera outro problema – a diluição entre áreas urbanas e rurais. Várias áreas rurais e semi-urbanas da região de Campinas têm sido palco de ocupação dos acampamentos do MST, com inúmeros conflitos sociais.

Descentralização, parcerias do governo com a iniciativa privada e participação popular são palavras de ordem e diretrizes preconizadas como solução para os atuais dilemas das cidades. Uma revolução na administração também é proposta: menos burocratas, menor burocracia nos procedimentos de gestão e maior participação dos cidadãos. Essa é a fórmula recomendada nos quatro cantos do universo, em congressos e relatórios de diferentes instituições. Mas, a tese atual mais importante entre os planejadores urbanos é a necessidade de se pensar na sustentabilidade do desenvolvimento urbano porque uma cidade do primeiro mundo, por exemplo, pode até estar limpa, sem poluição, com belos parques, mas, se não tiver *empregos*, estará com seu desenvolvimento estagnado. No cenário de desemprego atual, é preciso criar políticas públicas solidárias que valorizem a *res pública*.

Outro problema relevante, além da pobreza e do desemprego, é a própria situação ambiental das cidades: lixo, água, esgoto e poluição atmosférica. Para alguns urbanistas, a mudança do combustível e a mudança no motor dos automóveis e dos ônibus são indispensáveis. É preciso cuidar não apenas do zoneamento urbano; mas, também, atentar para os Planos Diretores das cidades, aqueles que definem o que será feito com as cidades, e que dizem respeito também aos seus espaços públicos. O Fórum Nacional de Reforma Urbana defende que haja sanções aos municípios que não elaborarem seus planos diretores num determinado prazo.

Uma agenda de intervenção para o desenvolvimento das cidades deve incluir alguns tópicos como: elaboração de planos estratégicos contendo operações urbanas que implicam em alterar a distribuição e uso do solo; revisão/criação das legislações; intensificação do modelo de gestão via parcerias – significando a construção de redes para que grupos trabalhem juntos. Desenvolver o sentimento de pertencimento e de solidariedade, faz parte de uma agenda de lançamento de bases para o desenvolvimento de uma nova cultura política, oposta a que tem se

enraizado no país, fundada no clientelismo/corrupção e malandragem, do “rouba mas, faz”, de “sempre levar vantagens”. É preciso reverter as situações do chamado “risco calculado”, de que nos fala Giddens (1991), ou seja, aquelas circunstâncias em que os indivíduos sabem que estão caminhando no fio da navalha – no mundo das drogas, do tráfico, dos roubos e assaltos; ou, ainda, na precariedade estrutural econômica, compelidos a viverem nas áreas e situações de risco, como nas favelas ou acampamentos à beira das estradas, pois não podem reverter sozinhos suas vidas, sendo necessário conviver com o risco com apoio nos coletivos. Ter um teto e um trabalho regular são objetivos estratégicos perseguidos por esses coletivos que lutam pela sobrevivência.

Um ponto quase consensual entre os pesquisadores: a cidade do futuro deverá contar cada vez mais com redes de articulação entre o poder público e a sociedade civil organizada. O chamado Terceiro Setor (sem fins lucrativos, voltado para questões sociais, composto por ONGs, entidades, associações, movimentos e até algumas pequenas empresas ou cooperativas denominadas cidadãs) tem sido o setor sempre lembrado nessas parcerias. Em São Paulo, por exemplo, a ONG Associação Viva Centro coordenou o trabalho que envolveu pintura, ajardinamento, recuperação de fontes e operação de limpeza no piso da Vale do Anhangabaú. O Banco de Boston deu apoio financeiro e a Procter Gamble, uma empresa gigante da indústria química, doou os produtos para a limpeza.

A explosão das novas redes associativas voluntárias sinaliza, de um lado, para uma vontade de participar e partilhar de experiências coletivas que possam contribuir para minorar os efeitos da exclusão social e criar uma sociedade um pouco mais “civilizada” tendo em vista que vive-se / convive-se, na transição deste milênio, com situações de barbárie e selvageria social. A impotência dos indivíduos face à violência e às situações de risco a que estão expostos cotidianamente, se traduz em indignação. Enquanto as comportas do social não transbordarem, e o uso da racionalidade imperar, participar para ajudar o outro pode ser visto como uma alternativa. De outro lado, a explosão das redes associativas sinaliza também uma reordenação das formas de integração e controle social, para a geração de novas frentes de trabalho precarizado, e para um reordenamento das políticas sociais aonde entidades privadas passam a participar da gestão dos serviços públicos dirigidos à camadas e segmentos sociais específicos, via o estabelecimento de parcerias com o Estado, em políticas sociais focalistas e assistencialistas.

Por isso, é preciso lembrar também que o terceiro setor é bastante contraditório. Envolve uma gama de entidades com articulações e espectro político-ideológico variado. Trabalhar com entidades que construíram seu curriculum a partir de ações voltadas para a cidadania e emancipação social dos excluídos é um ponto fundamental. Não basta ter parcerias com entidades da

sociedade civil para garantir a democratização da gestão pública. É preciso verificar sua natureza, em que medida estas entidades trabalham segundo os pressupostos da construção de direitos, visando construir redes de solidariedade que apontem para alternativas de superação da situação existente. Deve-se sempre desconfiar do trabalho das entidades que atuam segundo uma ótica assistencial-compensatória, desenvolvendo programas que tratam a população não como cidadãos com direitos mas como clientes usuários de serviços públicos, que deveriam ser oferecidos pelo estado e agora estão sendo “ofertados” por eles.

Nos estudos sobre as cidades e os processos de urbanização, um novo indicador foi criado, constituindo uma categoria importante, nos parâmetros utilizados em pesquisas sobre associativismo. Trata-se do “capital social” – uma medida qualitativa que abrange as relações e as redes de articulações que um indivíduo tem. Estas relações podem ajudá-lo a prosperar, a se integrar em certos meios e círculos, ou simplesmente ajudá-lo a sobreviver. Várias instituições dão o suporte para o capital social de um indivíduo como a igreja, a escola, a associação do bairro, o sindicato, uma seita religiosa, um clube, os centros comunitários, centros de saúde, esporte, lazer. São forças sociais locais, da comunidade. Várias pesquisas realizadas nos Estados Unidos mostraram o papel do esporte para aumentar o capital social de uma comunidade.

Em São Paulo, por exemplo, o Jardim Angela, na periferia do sul da cidade, é o bairro com maior índice de violência da capital; lá não há centros de lazer mas, há um bar a cada dez casas. Por outro lado, na favela Monte Azul, na mesma região sul, os índices de criminalidade são praticamente inexistentes. Lá existe uma série de ONGs e associações comunitárias que criaram um denso tecido associativo desde os anos 70. Amigração muitas vezes destrói os laços familiares e comunitários estabelecidos nas pequenas cidades. Num ambiente de desemprego, baixo salário, falta de justiça e de polícia, ou seja, de baixo capital social, os índices de violência tendem a ser mais altos.

Portanto, diminuir os índices de violência, melhorar a qualidade de vida e de relacionamento entre as pessoas, são processos que dependem não apenas da melhoria da situação econômica mas, também, da capacidade da sociedade aumentar seu capital social. Essa afirmação tem implícita a seguinte hipótese: apenas se estiver ligado a uma vida associativa, o indivíduo aprende a discutir, a tomar decisões e a assumir responsabilidades. Não adianta esperar que o Estado crie ou desenvolva este associativismo. É a própria sociedade civil que deve impulsioná-lo. Várias pesquisas têm demonstrado que escolas administradas por pais e mestres, cooperativas de compras ou construção de casa própria, incentivos locais para limpeza pública e prevenção de crimes, programas criados pela sociedade civil para a preservação da natureza, têm sido mais eficientes que os programas públicos destinados àquelas questões, administrados muitas vezes por burocratas distantes, insensíveis, quando não corruptos. A dificuldade existente

na organização social civil diz respeito às verbas para dar continuidade àqueles programas.

Retomar o crescimento econômico com melhor distribuição de renda é sempre a primeira grande solução aventada para diminuir a violência, as tensões sociais, a exclusão social e diminuir as taxas de desemprego. Mas, outra providência é ampliar a abrangência e a eficiência das políticas sociais que incentivam a sociedade civil a resgatar a cidadania, decidindo prioridades e envolvendo-se na operação de programas públicos. Estimular o desenvolvimento dos conselhos sociais gestores para que participem efetivamente da gestão pública: planejando, deliberando e fiscalizando a administração dos serviços públicos. A melhoria se traduz não apenas no coletivo mas também no plano individual. Os indivíduos poderão resgatar vínculos perdidos dada a ausência de espaços de participação social no mundo urbano, aos problemas atuais para a inserção no mundo do trabalho – precariedade dos empregos, fragilidade das relações sociais, vivências intermitentes nos itinerários urbanos. O sentimento de desenraizamento produzido ao longo dos anos poderá ser superado por meio do resgate de laços sociais, via a constituição de novas teias solidárias nas relações sociais cotidianas que os conselhos geram. Além disso, a identidade daqueles indivíduos poderá ser reconstruída pelos novos sentimentos de identificação, pertencimento e reconhecimento que os conselhos ajudam a edificar.

### **Os conselhos gestores no urbano**

Na questão urbana, estamos propondo agrupar os conselhos gestores em quatro categorias:

1ª Os que se relacionam diretamente à chamada questão urbana, por serem parte integrante do *locus* urbano enquanto tal, ou seja: meio ambiente, moradia etc.

2ª Os que decorrem da prestação de serviços urbanos por setores da administração: saúde, educação, transportes etc.

3ª Os conselhos que abrangem as políticas focalizadas em grupos etários da população: idosos, crianças e jovens/adolescentes; ou destinados a categorias específicas como: mulheres, grupos étnicos ou raciais etc. Estes conselhos “localizam-se” no urbano (mas não são exclusivos deles) e atuam sobre problemas sociais que interferem diretamente na qualidade de vida no meio urbano.

4ª Uma quarta categoria é formada pelos conselhos na área da cultura. Apesar da cultura ser uma das áreas da administração setorial, como uma das secretarias de estado, é mais que um serviço. É uma força motriz que cria e/ou estimula a energia coletiva de uma comunidade e de seus cidadãos.

Na primeira categoria, destacam-se as iniciativas relativas à questão da moradia, em especial a moradia popular. Na categoria dos conselhos de serviços, o Conselho Municipal de Transportes é um dos mais antigos e surgiu, no caso de São Paulo, após as lutas dos movimentos por transportes coletivos ao final dos anos 70 e a organização de câmaras colegiadas nos anos 80. Os conselhos na área da educação apresentam, após 1996, muitas novidades – algumas decorrem da nova Lei de Diretrizes e Bases da educação; outras, decorrem de políticas sociais advindas do novo modo de gestão estatal. Os conselhos “focalistas” são os que têm tido maior repercussão na sociedade, em especial junto à mídia, mas são também os mais frágeis em termos de recursos e infra-estrutura de apoio. Cita-se o Conselho da Criança e do Adolescente – ECA; os Conselhos Tutelares – também de crianças e adolescentes; o Conselho da Condição Feminina e as diversas modalidades de conselhos das mulheres.

Face ao objeto central deste trabalho – a questão dos conselhos na gestão de temas urbanos – destacamos os conselhos na área da moradia. Os dados utilizados são provenientes de organizações da sociedade civil representativas de movimentos e ONGs que atuam na área da moradia/habitação. Concluiremos o texto com uma análise dos conselhos na área da educação, dada a importância que essa área passou a ter, na atualidade, no discurso e nas políticas governamentais, conferindo às escolas atributos que ultrapassam sua dimensão de ensino/aprendizagem para transformá-las em espaços de socialização e de prestação de serviços públicos municipais, assim como o papel que a educação passou a ter no novo paradigma do mundo do trabalho.

### **Organização, participação e gestão: conselhos na área da moradia**

Respalhada numa trajetória de mais de vinte anos de lutas, iniciada pelos movimentos das favelas, dos cortiços, dos loteamentos clandestinos populares, nos anos 70; acrescidas das lutas nas ocupações urbanas, pela construção de moradias via mutirões; movimentos contra os aumentos nas prestações do antigo Banco Nacional de Habitação (BNH), por parte dos mutuários; lutas dos moradores de conjuntos precários (PROMORAR, por exemplo); de inquilinos pertencentes as camadas médias nos anos 80; até as lutas dos moradores que vivem nas ruas nos anos 90; a questão da moradia popular acumulou o maior acervo de conhecimentos, em termos de experiências concretas e em termos de análises produzidas, dentre todas as áreas problemas cuja resolução é demandada pela população.

A moradia tem sido a luta que conta com o maior número de assessores e organizações *qualificadas*, ou seja, com um corpo de especialistas e analistas e não apenas voluntários ou militantes. A maior expressão da organização pela moradia é o Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU. Ele se fortaleceu após

a Constituição de 1988, dado que aquela Carta contém um capítulo sobre a reforma urbana. A II Conferência Internacional sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada em 1996, em Istambul, projetou as atividades do Fórum para além das fronteiras nacionais e deu respaldo à luta pela moradia à medida que aprovou-a como um direito humano; sendo obrigação dos governos implementar este direito progressivamente.

O FNRU colocou as lutas por moradia em um novo patamar. As bandeiras localizadas e as reivindicações parciais foram substituídas “por um ideário onde o que se pede é o direito à cidade como um todo; inclui-se não só os direitos especificamente urbanos que visam acabar com a injustiça social no espaço das cidades, mas também o direito de participação na gestão da coisa pública.” (Silva, 1991). Dentre os numerosos instrumentos jurídicos elaborados nos anos 90 pelos movimentos e ONGs articulados ao FNRU para garantir a moradia à população, destacam-se o Estatuto da Cidade, o Fundo Nacional de Moradia Popular e o Conselho Nacional de Moradia Popular. O Estatuto da Cidade foi elaborado em 1990 e aprovado pela Câmara Federal em dezembro de 1999. Vale à pena destacarmos alguns trechos do documento aprovado, nos itens que aludem à questão da gestão urbana, pois remetem ao tema dos conselhos. Logo no seu início, nas diretrizes gerais, preconiza-se: “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (inciso II, do capítulo I). Já o capítulo II, que trata dos instrumentos da gestão urbana, menciona: “Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil” (cap. II, § 3º). O capítulo é todo dedicado às formas de gestão democrática da cidade<sup>6</sup>.

No início de dezembro de 1999, realizou-se em Brasília, no espaço do Parlamento Nacional, a 1ª Conferência Nacional das Cidades que elaborou um documento denominado “Carta das Cidades”. Neste documento, podemos observar que as formas colegiadas e participativas de gestão são reivindicadas como plataformas de uma ampla gama de movimentos e organizações de lutas sobre as questões urbanas. Destacamos dois tópicos daquela Carta, a saber.

“Tópico VII – A cidade brasileira também é o lugar da luta, o lugar da constituição de movimentos organizados que querem transformá-la. É o lugar da construção da cidadania, conquistada a partir de experiências concretas de solidariedade e da elaboração coletiva de projetos alternativos. Não obstante a atual política centralista, inúmeros municípios têm fortalecido a democracia e o atendimento das necessidades de parcela significativa da população, a partir da experimentação e afirmação de novas formas de planejamento e administração pública. Apesar da cultura da competição, os



excluídos da produção formal vão criando laços de cooperação, articulando e estruturando na prática a economia popular, pressionando por políticas públicas que interfiram no mercado e que possam garantir trabalho e renda”.

No tópico X, lê-se:

“Ademocratização do planejamento e da gestão das cidades, com ênfase nos mecanismos que garantam o interesse público, o acesso à informação e o controle social sobre os processos decisórios das políticas e dos recursos públicos, nos vários níveis, assegurando a participação popular em geral, mediante a realização de orçamentos participativos, entre outros instrumentos” e, em âmbito nacional, a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, com efetiva participação da sociedade.

“No plano legislativo, é indispensável a aprovação definitiva do Estatuto da Cidade (PL 5.788/90, do Senado), já aprovado nas comissões de mérito da Câmara dos Deputados e ainda pendente de manifestação da Comissão de Constituição e Justiça e do Senado; da PEC 601/98, que introduz o direito à moradia na Constituição Federal; do PL 2.710/92, de iniciativa popular, que cria o Fundo Nacional de Moradia Popular e o Conselho Nacional de Moradia Popular; da PEC 169/93, que trata dos recursos do SUS; a inserção na proposta de Reforma Tributária da destinação de recursos vinculados do Imposto Seletivo para o transporte urbano; regulamentação dos artigos do Decreto-Lei Nº 25, de 30/11/1937, que trata da preservação do patrimônio cultural brasileiro e define as atribuições do IPHAN. Apresenta-se como uma exigência o cumprimento da Lei Nº 8.899/94, que concede passe livre às pessoas portadoras de deficiência no sistema de transporte coletivo interestadual”.

Além das lutas do Fórum Nacional de Reforma Urbana, das conquistas jurídicas/legislativas expressas na Carta da Cidade e das conferências nacionais e internacionais, cumpre registrar também a maior experiência de gestão urbana com participação popular ocorrida no Brasil na última década: os programas e as políticas de Orçamento Participativo em várias cidades brasileiras, destacando-se a de Porto Alegre pela sua extensão. Naquela cidade, os Conselhos Municipais com participação popular, atuando por setor da administração, existem desde 1970. Entretanto, nos anos 90, a continuidade das diretrizes programáticas na gestão da cidade possibilitou o avanço da proposta do Orçamento Participativo, tornando-se o mesmo o “modelo” para o resto do país.

### **Os conselhos municipais na área da educação**

Na área da educação, o princípio da democracia participativa tem orientado, nos anos 90, a criação de uma série de estruturas participativas, onde se destacam diferentes tipos de conselhos (nacionais, estaduais e municipais). A lei preconiza três conselhos de gestão no nível do poder municipal, todos com caráter consultivo e ligados ao poder executivo, a saber: o Conselho Municipal de Educação, o Conselho de Alimentação Escolar e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social – CACS, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef. Temos, ainda, os Conselhos de Escola, de Classe e de Série, no interior das unidades escolares, mas são de outra natureza.

Os Conselhos Municipais são regulamentados por leis estaduais e federais mas, devem ser criados por lei municipal, sendo definidos como “órgão normativo, consultivo e deliberativo do sistema municipal de ensino”, criado e instalado por iniciativa do Poder Executivo Municipal. São compostos por representantes do Poder Executivo e por representantes dos vários segmentos da sociedade civil local, destacando-se: entidades e organizações não-governamentais prestadoras de serviços ou de defesa de direitos, organizações comunitárias, sindicatos, associações de usuários, instituições de pesquisa. Parte dos membros dos conselhos é eleita por seus pares e parte é escolhida pelos representantes da administração pública. Todos devem ser nomeados pelo prefeito municipal. O Conselho Municipal compõe, em conjunto com os outros dois conselhos, a rede das escolas propriamente dita, e a Secretaria Municipal da Educação (órgão executivo), o Sistema Municipal de Ensino. Segundo a legislação, o município deve também elaborar um Plano Municipal de Ensino que estabeleça metas objetivando obter, progressivamente, a autonomia das escolas, à medida que forem capazes de elaborar e executar seu projeto pedagógico, garantindo a gestão democrática do ensino público.

Na tradição brasileira, a tendência dominante na área da educação é restringir o universo de atores a serem envolvidos no processo educacional a um só segmento da comunidade educativa: o da comunidade escolar, composta pelos dirigentes, professores, alunos e funcionários das escolas. Quando se fala em abertura das escolas para a comunidade, os pais são os atores por excelência a serem lembrados. Em raros casos, são lembradas outras instituições, organizações ou associações, do próprio bairro ou da comunidade, como os sindicatos e as associações de docentes. Parte desses atores também desconhece os espaços públicos de participação da sociedade civil nas políticas destinadas às áreas sociais, como os novos conselhos gestores na esfera pública.

Os conselhos municipais na área da educação são inovações recentes, ainda não foram apropriadas como espaços reais de participação. Os conselhos ligados ao Fundef, por exemplo, deveriam fiscalizar a correta aplicação dos recursos

desse fundo e, entretanto, a mídia tem registrado denúncias de desvio na aplicação dos recursos e nas suas finalidades. Os sindicatos preferem seus próprios canais e entre os grupos e movimentos sociais mais organizados há dúvidas quanto à eficácia de participar dos canais institucionalizados, assim como há dificuldades para que estes assumam outros papéis, mais propositivos e não apenas reivindicativos. As atribuições dos conselhos têm sido vistas por vários sindicatos e movimentos sociais como parte das políticas que buscam desonerar o Estado de sua obrigação com as áreas sociais; iniciativas para privatizar a educação por meio da transferência de suas responsabilidades – principalmente de ordem financeira – para a própria comunidade que passaria a administrar a ‘miséria’ ou a criar/tomar iniciativas para resolver os problemas via parcerias, doações, trabalho voluntário. Mas, na política não se pode ignorar a necessidade da busca do consenso. A participação nos conselhos gera convivência, estimula a manifestação do conflito, fruto das diferenças entre os pontos de vista de distintos grupos, camadas e classes sociais, devendo os conflitos e as diferenças serem vistos como algo natural e necessário num contexto de participação democrática.

As possibilidades dos conselhos atuarem como mecanismos democráticos de gestão social são vistas com descrédito e desconfiança pelos sindicatos dos professores da educação básica, e eles têm suas razões: são atores fundamentais para qualquer processo de reforma educacional mas, de fato, não têm sido ouvidos ou consultados nas ações cotidianas elaboradas pela maioria dos poderes públicos que têm conduzido as reformas estaduais ou federal. Entretanto, ocupar espaços nos conselhos pode ser uma maneira de estar presente em arenas onde estão sendo decididos os destinos de verbas e prioridades na gestão de bens públicos. Esta é uma forma de ser ouvido e de continuar lutando para transformar o Estado pela via da democratização das políticas públicas. Eles, conselhos, devem ser espaços e mecanismos operativos à favor da democracia e do exercício da cidadania, em todo e qualquer contexto sociopolítico. Podem se transformar em aliados potenciais, estratégicos, na democratização da gestão das políticas sociais.

## **Concluindo**

Os conselhos são parte de um novo modo de gestão dos negócios públicos – reivindicado pelos próprios movimentos sociais nos anos 80, quando lutaram pela democratização dos órgãos e aparelhos estatais. Fazem parte de um novo modelo de desenvolvimento que está sendo implementado em todo o mundo – gestão pública estatal via parcerias com a sociedade civil organizada. Representam a possibilidade da institucionalização da participação via sua forma de expressão – a co-gestão. E, ainda, a possibilidade de desenvolvimento de um espaço público que não se resume e não se confunde com o espaço governamental/estatal e a possibilidade da sociedade civil intervir na gestão pública, via parcerias com o Estado que objetivem a formulação e o controle de políticas sociais.

As lacunas existentes nos conselhos são inúmeras. Uma delas diz respeito às formas de capacitação (incluindo cursos, seminários, trocas de experiências, fóruns, espaços culturais, eventos). A universidade tem um grande campo de trabalho na ajuda à superação destas lacunas.

## **Bibliografia**

- Arendt, Hannah 1973 Crises da república (São Paulo: Perspectiva).
- Caccia Bava, Sílvio e Borja, Jordi 2000 "Gestão democrática e descentralização do governo: a experiência de Barcelona" Seminário da área temática: Gestão, Participação e Cidadania (São Paulo: Instituto Florestam Fernández).
- CEPAM 1999 Conselhos Municipais das Áreas Sociais. Informativo CEPAM, Nº1.
- Chambers, Douglas et al. 1997 The new politics of inequality in Latin America. Rethinking participation and representation (New York: Oxford University Press).
- Cohen, Joshua e Rogers, Joel 1995 Associations and democracy (New York: Verso).
- Esquerdo, Roseli L. 1999 Cidadania, políticas públicas e a terapia ocupacional no contexto das ações de saúde mental e saúde da pessoa portadora de deficiência, no município de São Paulo. Tese de Doutorado, Unicamp.
- Estevão, Ana M. R. 1993 "Poder local nos conselhos de Oeiras e Alcácer do Sal" Relatório de Pesquisa apresentado em Seminário do GEMDEC/FE/Unicamp.
- Fórum Nacional de Reforma Urbana 1990 Estatuto da cidade.
- Gadotti, Moacir 1998 Estado e sindicalismo docente no Brasil: 20 anos de conflitos (São Paulo: Instituto Paulo Freire).
- Giddens, Anthony 1991 As conseqüências sociais da modernidade (São Paulo: Unesp).
- Gohn, Maria da Glória 1990 "Conselhos populares e participação popular", in Serviço Social e Sociedade, (São Paulo) V. IX, N º26, pp. 25 – 47.
- Gohn, Maria da Glória 1997 Teoria dos movimentos sociais (São Paulo: Edições Loyola).
- Gohn, Maria da Glória 1999 Educação não-formal e cultura política (São Paulo: Cortez).
- Gramsci, A. e Bordiga, A. 1981 Conselhos de fábrica (São Paulo: Brasiliense).
- Lopes, Doraci 1988 O movimento da Assembléia do Povo em Campinas (Campinas: Unicamp).

- Moura, Suzana. 1988 "Conselhos populares: remédios para todos os males?", in Terragente (Porto Alegre) Nº 43, pp. 16-17, GEA.
- Santos Jr, Orlando A. 1999 "Políticas públicas e gestão local", in Proposta (Rio de Janeiro) Nº 83, pp. 39-43 FASE.
- Silva, Ana Amélia 1991 Reforma urbana e o direito à cidade (São Paulo: Pólis).
- Silva, Luiz H. (org.) 1999 Escola cidadã: teoria e prática (Petrópolis: Vozes).
- Silva, Luiz A. P. 1999 A formação e a dinâmica da participação nos conselhos deliberativos da assistência social (São Paulo: Fundap).
- Suplicy, Marta 1999 "Atualidade da democracia participativa". Seminário Internacional sobre Democracia Participativa (Porto Alegre) novembro.
- Stanisci, S. A. 1999 Os conselhos deliberativos e paritários e a questão participativa de políticas sociais (São Paulo: Fundap).
- Tragtenberg, M. et al 1988 Participação, participações (São Paulo: Babel Cultural).
- URPLAN-PUC/SP 1984 Conselhos populares: que História é esta? (São Paulo: PUC).
- Vieira, Evaldo 1998 "O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a LOAS", in Serviço Social e Sociedade, Nº 56.
- Vieira, José L. Pratas (1992) "Le Cas Du Portugal – Democracie Participative: Tradition Et Modernité", in Quelles democratie participatives? Revue Territoires, Nº 333.

## **Notas**

1 A Comuna de Paris instituiu formas de organização e gestão da cidade. Eram organizações revolucionárias que propunham o autogoverno do povo via o exercício da democracia direta.

2 H. Arendt afirmou: "Todo grande levante desenvolveu realmente os rudimentos de uma forma completamente nova de governo, que surgiu, independente de teorias revolucionárias procedentes, diretamente fora do curso da revolução em si, isto é, fora das experiências de ação e fora do desejo resultante dos atores em participar do ulterior desenvolvimento dos assuntos públicos. Esta nova forma de governo é o sistema de conselho, que, como sabemos, pereceu em todo lugar e em toda época, destruído diretamente pela burocracia dos Estados-Nações ou pelas máquinas dos partidos. Se este sistema é uma pura utopia – de qualquer modo seria uma

utopia do povo, não a utopia de teóricos e ideólogos – eu não posso dizer. Parece-me, no entanto, a única alternativa que já apareceu na história e que tem aparecido repetidas vezes" (1973: p.197).

3 Pesquisas recentes do Observatório IPPUR/FASE constataram que há várias instituições desenvolvendo cursos de capacitação para os conselheiros a respeito de políticas municipais específicas. Entretanto, as pesquisas apontaram também que o problema não está na ausência de conhecimento das políticas municipais específicas, porque os conselheiros demonstraram domínio nas áreas temáticas em que atuam. "As lacunas estão em torno da ausência de capacitação em torno da elaboração e gestão de políticas públicas"(Santos Jr, 1999: p. 41).

4 Cidades Globais são aquelas que concentram perícia e conhecimento em serviços ligados à globalização, independente do tamanho de sua população. Para avaliar se uma cidade é global, consideram-se: o número de escritórios de suas principais empresas (em contabilidade, consultoria, publicidade e banco e consultorias), a sua rede financeira/bancária, sua rede de telecomunicações etc. As cidades globais são vetores importantes da globalização. São sede de poder; por meio delas a economia global é administrada, coordenada e planejada. Elas formam uma rede na qual transitam os trilhões que alimentam os mercados financeiros internacionais. Formam também uma teia que dissemina serviços especializados para a indústria e para o comércio e concentram as estruturas de comando das 37 mil empresas transnacionais atualmente existentes.

As cidades médias têm uma população entre 50 mil a 800 mil habitantes. As cidades com população abaixo de 50 mil habitantes são consideradas pequenas cidades, ideais utópicos de moradia feliz no imaginário de milhares de pessoas. Além de cidades globais, megalópolis, metrópoles, cidades médias e pequenas cidades, há também a categoria dos pólos regionais de aglomerações urbanas. Estes se caracterizam pela aglomeração de pessoas e atividades econômicas em uma mesma área composta de várias cidades que formam uma malha com fluxo de trocas intensas entre si. Pessoas moram em um local, trabalham ou estudam em outro etc.

5 Megacidade é outra categoria dos estudos urbanos. As megacidades são áreas urbanas com mais de 10 milhões de habitantes. Diferem das cidades globais porque não concentram poder, que é o que as caracteriza. Ao contrário, a maioria das megacidades concentra pobreza e problemas. Com renda pequena, arrecadam pouco em impostos, investem pouco em infraestrutura e saneamento; aumentando os problemas ambientais e as questões sociais, principalmente no que se refere à saúde, educação e segurança. Os índices de violência tendem a ser crescentes.

6 Capítulo V do "Estatuto Da Cidade" – Da Gestão Democrática da Cidade:

Art. 48. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V – referendo popular e plebiscito.

Art. 49. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea "f" do inciso III do art. 4º desta lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 50. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.



---

## *Pedagogia cidadã e tecnologia da informação: um projeto piloto para a periferia Sul da cidade de São Paulo*

◀ Maria Adélia Aparecida de Souza\*

### **Introdução**

**E**ste texto é produto das reflexões feitas para a elaboração de um projeto de atuação junto a movimentos sociais e populares, cuja primeira etapa<sup>1</sup> foi implantada na zona sul de São Paulo, no FASE II, comunidade histórica no que se refere à ocupação e mutirão, localizada no Capão Redondo, tida como uma das áreas mais violentas da metrópole. O objetivo central do projeto era utilizar a informação como fundamento da pedagogia democrática e da interação social.

Com esse objetivo, pretendeu-se aproveitar as possibilidades tecnológicas disponíveis para difundir informação, gerar demandas e, com elas, estimular um diálogo mais objetivo e conseqüente dentro da comunidade e desta com as instituições públicas e privadas que oferecem e gerenciam serviços de interesse coletivo. Além disso, buscou-se instituir um processo pedagógico, de modo a valorizar a memória das lutas urbanas dos movimentos sociais.

Assim, o sistema de informação sobre a cidade de São Paulo, disponibilizado para a comunidade, deveria promover uma interação social maior entre informação/cidadão, governo/cidadão, sociedade civil organizada/cidadão.

---

\* Geógrafa, Professora Titular de Geografia Humana da Universidade de Campinas (Unicamp). Ex-Presidente do CEDESP, ex-secretária executiva da ANPUR – Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional e da ANPEGE – Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia. Último livro – São Paulo – ville global. L’urbanisme français sous les tropiques, L’Harmattan.

Para tanto, era preciso utilizar informações reais, completas e confiáveis. Informar é um atributo da ação democrática. Foi necessário dispor, então, de um sistema e de um serviço de informação ágil, competente, moderno, informatizado e descentralizado, já que era fundamental tornar acessível à comunidade a informação disponível para o conhecimento da cidade de São Paulo. Era fundamental, ainda, democratizar o acesso e o uso das informações existentes, colocar a tecnologia da informação a serviço da comunidade, descentralizar os sistemas de informação disponíveis no CEDESP<sup>2</sup>, gerar demandas por informações sociais de interesse coletivo, informatizar os dados disponíveis sobre a cidade de São Paulo e sobre suas políticas públicas, preparar recursos humanos capazes de lidar com sistemas de informação cidadã e de gerá-los.

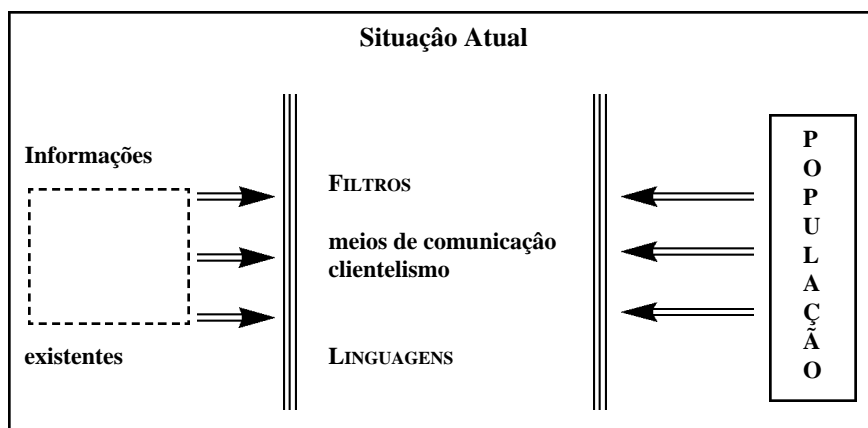
Tais informações, especialmente aquelas veiculadas pelos meios de comunicação de massa (rádio, televisão, jornais, revistas), são filtradas. Por outro lado, o clientelismo político também implica manipulação da informação. Além do mais, as linguagens utilizadas pelos diferentes meios de comunicação, que utilizam dados primários, são incompatíveis e as notícias são dadas de maneira diferente por esses diferentes meios.

Dessa maneira, a comunidade em geral está sempre privada da informação original, confiável, verdadeira. Claro está que tais informações encontram-se extremamente dispersas, tornando impossível o seu acesso de maneira voluntarista ou militante.

A fim de facilitar o acesso à informação pelos movimentos sociais e populares, especialmente das políticas públicas, é que o CEDESP tomou a iniciativa de implantar o projeto que intitulou *Pedagogia cidadã e tecnologia da informação*, concebido e coordenado pela autora deste texto.

A falta de comunicação direta, especialmente entre os órgãos públicos e a população, tem como conseqüências a existência de filtros muito fortes, com interesses particulares que acarretam fortes distorções nos fluxos de informação e a geração de imensas lacunas neles: reivindicações esporádicas, lutas específicas dos movimentos populares, cujos processos são permanentemente interrompidos, e informações obtidas perdidas ou dispersadas, aumentando a sensação de distância entre a população, o cidadão e o poder público e aprofundando dificuldades no alcance de mútua compreensão.

O gráfico abaixo retrata os limites e ruídos nas informações, conforme exposto acima.



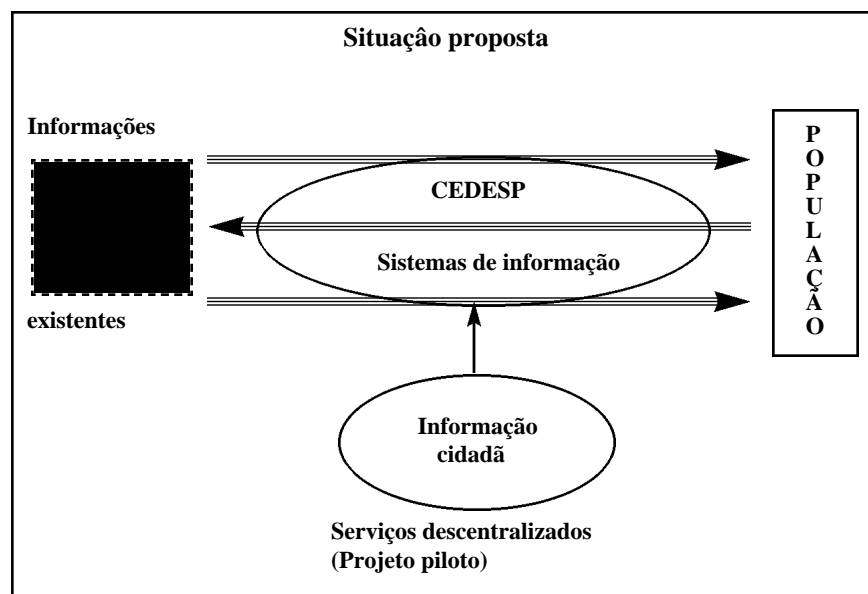
O projeto *Pedagogia cidadã e tecnologia da informação* propõe a criação de um canal direto entre a população e a informação a respeito da cidade de São Paulo, destacando as políticas públicas. É preciso que esse canal seja transparente e gerenciado por instituição idônea e neutra, porém comprometida com os processos de resgate da cidadania e a construção da democracia em São Paulo.

Esse projeto precisa funcionar como um elo de ligação entre a população e as instituições que geram políticas públicas e que decidem o destino da cidade, uma das maiores metrópoles do mundo neste terceiro milênio. E, exatamente por isto, essa experiência em São Paulo poderá ser exemplar para outras grandes cidades, especialmente as grandes cidades pobres do planeta.

O sistema de informação, a ser descentralizado (uma vez que já vem sendo montado no CEDESP), funcionará como um elo de ligação que viabilizará o diálogo entre dois pólos: de um lado, a população e, de outro, os centros produtores e executores de políticas públicas.

Nesse sentido, o gráfico abaixo permite visualizar a mudança proposta.

## Situação proposta



O CEDESP, nessa perspectiva, assume o seu papel de centro de referência da cidade de São Paulo, cumprindo um dos seus maiores objetivos, que é armazenar, informatizar e democratizar as informações de que dispõe, especialmente aquelas referentes às políticas públicas, para com isto gerar o processo de *pedagogia cidadã*.

Essa pedagogia consiste em uma série de atividades geradas a partir da informação.

A *pedagogia cidadã* é uma atividade que envolve um trabalho sistemático com os movimentos populares, no sentido de oferecer informações confiáveis e organizadas para as suas reivindicações, bem como ensinar formas de armazenar e utilizar tais informações. O projeto de descentralização da informação é fundamental para essa atividade.

Tudo isso se constitui no que denominamos memória, ou seja, a capacidade de reconhecer, através dos tempos, a possibilidade de se posicionar como sujeito de uma construção social feita através da representação livre e consciente: cidadã. *Uma história que não é bastante feita é a história da socialização na cidade e a história da socialização pela cidade.*

Toda instituição - quer sejam os movimentos sociais e populares, quer seja um governo em qualquer um de seus níveis (federal, estadual ou municipal), uma entidade de ensino, uma organização social, um sindicato, uma sociedade comercial ou industrial, uma empresa individual, uma instituição da sociedade civil - precisa mobilizar seus conhecimentos para permanente e instantaneamente fazer face a situações novas criadas pela dinâmica e pelas características deste mundo novo, movido por crescente aceleração. Somente assim todos poderão responder rapidamente aos seus objetivos e às suas finalidades, sem que a maioria da sociedade seja alijada do acesso à informação, penalizada, portanto.

O crescimento quase exponencial das fontes de informações no mundo e a multiplicação de suportes para obtê-las tornam a organização e definição de sistemas de informação um processo cada vez mais urgente e necessário.

Vale ressaltar a importância da informação para os métodos modernos de trabalho e os desafios e as implicações econômicas das atividades ligadas à transferência de informação. É vital para o futuro a preocupação com a racionalização na obtenção da informação. Informação e decisão serão condições cada vez mais importantes para a inserção na competitividade que caracteriza o mundo de hoje, mas também para a preservação da memória e o resgate da cidadania em muitos países do mundo.

Essas duas vertentes do projeto são os ingredientes essenciais a serem trabalhados: memória e cidadania. Essa memória, na realidade, é constituída pela possibilidade de conhecimento das histórias do urbano que estão escritas nas diferentes histórias que se realizam na cidade e que motivam as relações econômicas e sociais, fundamentos maiores das políticas públicas: a história das atividades, da paisagem, da arquitetura, das próprias políticas públicas que vêm sendo implementadas, do emprego, dos transportes, da habitação, da especulação, da migração, entre as muitas que poderiam ser citadas.

Na cidade e no urbano, essas histórias são constituídas na sua plenitude, dada a densidade dos objetos técnicos<sup>3</sup> (Santos, 1996 p.51) e a complexidade de ações e relações deles decorrentes<sup>4</sup> (Santos, 1994: p. 69).

Neste período da história denominado técnico-científico-informacional, o acesso à informação é possibilitado instantânea e imediatamente, tornando o mundo aparentemente único e simultâneo. A realidade-mundo, enfim, parece palpável, acessível pela informação.

Assim, é preciso mobilizar todos os esforços no sentido de permanente e instantaneamente fazer face às situações criadas pela dinâmica deste mundo novo, movido pela *aceleração contemporânea* e, ainda, de responder a novos objetivos e finalidades.

## **A informação como estratégia fundamental do mundo novo**

No entanto, a idéia do projeto *Pedagogia cidadã e tecnologia da informação* se fundamenta na compreensão da informação como estratégia deste mundo novo. A partir dela, do seu aproveitamento e organização, os movimentos sociais e populares, com sua criatividade, poderão tornar a informação um vetor estratégico para o enfrentamento de muitos dos seus problemas, como, por exemplo, o desemprego.

Nessa perspectiva, três problemas precisam desde logo ser levantados:

1. importância do resgate permanente da memória do movimento social e popular, feita através de lutas específicas: habitação, saúde, creche, escola, saúde da mulher, contra a violência. Essa reconstituição é fundamental para a *pedagogia cidadã*.
2. obtenção e organização da informação sobre o movimento, sobre a cidade e sobre as políticas públicas;
3. formação de usuários da informação.

A preparação de uma clientela para a oferta documental e informacional cada vez mais complexa e variada é, sem dúvida nenhuma, uma preocupação relevante. Isso significa que é preciso estabelecer uma relação eficiente entre a oferta e a demanda de documentação e informação. A Internet, no entanto, se incumbem de difundir e criar tanto a necessidade quanto a oferta de informação. Dar acesso à maioria da sociedade a esse poderoso veículo de informação é fundamental para a prática democrática no mundo de hoje.

É preciso, porém, nessa perspectiva, também admitir uma questão fundamental, que é a de criação de um verdadeiro estado de espírito, uma cultura que possa predispor a uma boa integração entre os recursos de informação e documentação nos processos de produção intelectual e de trabalho. Essa cultura da informação só pode ser compartilhada a partir de pontos de vista diferentes por profissionais da informação e por outros interessados, como os movimentos sociais e populares, pesquisadores, empresários, professores, ou seja, por quem oferece e usa a informação.

Por outro lado, na contemporaneidade, é preciso ensinar aos movimentos sociais e populares, aos gestores públicos e privados, o gerenciamento da informação como um recurso estratégico vital, para que sejam capazes, portanto, de solicitar melhores fontes de informação e documentação.

Lamentavelmente, o desenvolvimento da cultura da informação no Brasil se encontra em estado embrionário, o que justifica ainda mais o seu desenvolvimento: não há entre nós a decisão política de sustentação de bibliotecas, centros de documentação, arquivos. Não há interesse em valorizar e

obter informação. Não há memória. Não é apenas a memória do país que se esvai, mas uma arma estratégica de fundamental importância para a sobrevivência no mundo de hoje.

### **Qual a importância de lidar com informação?**

Em recente relatório produzido pelo Ministério da Pesquisa e da Tecnologia e pelo Ministério da Educação da França, em colaboração com a UNESCO (1993), algumas dessas questões, relativas à importância da informação no mundo contemporâneo, foram levantadas. Eis alguns dos pontos apontados pelo relatório:

- A informação (sua pesquisa, utilização, enriquecimento, troca) tem um papel estratégico crescente na sociedade mundial.
- Por razões múltiplas (culturais, estruturais), os cidadãos não estão motivados, mesmo nos países desenvolvidos, a usar essa importante novidade do mundo novo e não estão capacitados para as diferentes práticas que permitem a exploração da informação. Daí a reprodução permanente, por exemplo, do conhecimento velho, em quase todas os segmentos sociais, especialmente entre pesquisadores, empresários, professores.
- Há um hiato entre, de um lado, os especialistas da informação e, de outro, os consumidores e usuários (indivíduos, movimentos sociais e populares, empresas, mundo científico e acadêmico), o que possibilita um atraso no seu domínio, que pode implicar efeitos sérios e negativos sobre a competitividade científica, econômica e gerencial do país e, por extensão, da cidade. Conseqüências mais graves, ainda, ameaçam a cidadania.

O projeto desenvolveu uma série de atividades no sentido de chamar a atenção para a importância da informação no mundo contemporâneo, através da organização de um banco de dados do conhecimento disponível relativo à cidade de São Paulo. Para tanto, ensinou aos participantes como se associarem às atividades das bibliotecas (inclusive virtuais), dos centros de documentação, e, sobretudo, sobre a necessidade de terem uma atitude bastante agressiva junto aos órgãos públicos, às universidades e aos institutos de pesquisa, valorizando e implementando uma cultura de importância do uso da informação de toda ordem e, mais especificamente, daquela referente à cidade de São Paulo.

Claro que essa é uma tarefa nova que emerge fundamentalmente do mundo da globalização. Daí hoje, mais do que nunca, a informação ser um trunfo a serviço do indivíduo, das empresas, do cidadão. Estudos já existem no sentido de constatar e avaliar a natureza da capacidade ou incapacidade para se procurar, encontrar, tratar, integrar, trocar informação, o que hoje mede a verdadeira liberdade do cidadão, sua real riqueza, sua real autonomia, em um mundo cada

vez mais complexo e caracterizado, profundamente, pela disponibilidade no uso da informação.

É importante registrar que, nos países industrializados criou-se, inclusive, uma profissão para acionar todos esses mecanismos, os *knowledges workers*, profissionais *trabalhadores do conhecimento* que dispõem de instrumentos intelectuais e de comportamentos que permitem que não cessem de apreender e captar informações para manter sempre uma posição privilegiada no mercado de trabalho. Esses profissionais podem ser operários, trabalhadores e, até mesmo, compor quadros importantes de empresas ou instituições públicas. Essa qualificação, em função do interesse pela informação, torna esse profissional extremamente importante e desejado no mundo contemporâneo. O que o distingue é a sua capacidade de obter informação, de tratá-la e permanecer continuamente nesse aprendizado.

É importante ressaltar a necessidade de saber lidar com a informação, dando-lhe um sentido, uma finalidade, estimulando o gosto por pesquisá-la, enriquecê-la, tratá-la, trocá-la, para assim melhor compreender um fenômeno, tomar uma decisão mais acertada, agir conscientemente.

Dáí a importância de valorizar aquele que aprende a usar a informação, pois esta ajuda na organização dos saberes, permite identificar falhas: *estruturar a ignorância é uma forma de combatê-la*.

Afacilidade na lida da informação é fundamental para melhorar o aprendizado e a qualificação dos estudantes, em todos os níveis. A valorização da informação pode resgatar no estudante o prazer do saber. Isso é denominado *cultura da informação*. Não teriam, por exemplo, os habitantes do FASE II interesse em conhecer a história do seu lugar e sua relação com a formação da cidade de São Paulo? Conhecem eles as histórias das famílias que para ali foram e que fundaram uma cultura específica na cidade? Conhecem as relações existentes entre inúmeros aspectos da sua vida cotidiana e as origens da cidade e suas relações com os migrantes? Essas são informações preciosas que precisam ser resgatadas, de modo a recuperar a memória da cidade e criar uma cultura da informação.

Para a criação dessa cultura, a escola é, sem dúvida, um veículo fundamental. Mas o que é a escola na periferia de São Paulo? Este projeto, por exemplo, poderá auxiliar as escolas e certamente, mais tarde, ter um efeito de reprodução para outras realidades de municípios brasileiros, sugerindo algumas ações concretas a serem desenvolvidas e implementadas:

- a) desde a infância: estimular o uso de instrumentos simples de informação (dicionário, jornal), introduzindo uma atração lúdica por esses instrumentos; despertar a curiosidade dos alunos, introduzindo-os mais freqüentemente nos lugares ricos e privilegiados da informação: museus, bibliotecas, centros de documentação. Ou não terão os pobres direito a essa informação?



- b) no ensino secundário: favorecer as atividades de busca da informação sobre a cidade e o lidar com ela, interessando diversas disciplinas, desenvolvendo não só o interesse, mas o espírito de avaliação crítica da informação. Esse é um passo importantíssimo para a *pedagogia cidadã*. Reservar, ainda, na escola, horas para o aprendizado da pesquisa da informação e sua exploração; para manejo de instrumentos atualizados para sua busca: CD-ROM, banco de dados, busca pela Internet. Conscientizar os alunos, através de trabalhos práticos, de que são usuários, produtores e comunicadores de informação sobre a cidade; conscientiza-los também de como a informação é produzida, qual o seu custo, qual a sua importância.
- c) no ensino superior: recomendar a introdução, em todas as formações, dos elementos de reflexão sobre a informação - pesquisa, pertinência, custo e sua consideração na validação do conhecimento adquirido - aprofundando o conhecimento da cidade e auxiliando na busca de maneiras para o enfrentamento dos problemas a ela pertinentes,
- d) na vida ativa e prática: formar pessoas que tenham a missão de agir sobre o meio: professores, empresários, engenheiros, gestores urbanos, sendo indispensável para tal análise estratégica permanente (produto privilegiado da informação).

### **A metodologia do projeto**

O crescimento quase exponencial das fontes de informação no mundo e a multiplicação dos suportes para obtê-las e divulgá-las tornam a organização e definição de sistemas de informação um processo cada vez mais urgente e necessário.

É bom lembrar que quase 50% das atividades dos países industrializados dizem respeito à produção, ao tratamento e à difusão de informações. É importante insistir na relevância da informação para os métodos modernos de trabalho, mas também para o enfrentamento dos desafios e das implicações econômicas das atividades ligadas à transferência de informações. É vital, para o futuro, a preocupar-se com a racionalização na obtenção, produção e difusão de informações.

Essa foi a justificativa maior para a definição e organização de um projeto piloto sobre *Pedagogia cidadã e tecnologia da informação*, base desta reflexão e deste texto. Disponibilizar, em um só local, toda a informação referente a um dado tema de interesse de distintas comunidades, por si só já é justificável. Aliado a esse aspecto, transformar esse processo em um vetor dinâmico da vida local, base e referência para inúmeros processos de luta. Fornecer informações-base para a formulação de políticas públicas de interesse de diferentes escalões

socioterritoriais e de governo, insistimos, é outro aspecto pertinente ao método merecedor de destaque.

Assim, definir o projeto da *pedagogia cidadã* e a natureza do seu banco de dados e realizar alguns diagnósticos preliminares sobre as características e dinâmicas do lugar – a periferia de São Paulo - são aspectos estruturadores do método. A partir daí, desenvolver processos de alimentação e difusão de informações aliadas a uma série de atividades vinculadas à dinâmica dos movimentos sociais e populares, bem como, a partir disso, delinear as lutas por políticas públicas de interesse social advindas dessa dinamização: por moradia, saúde, saneamento, escola, transporte, etc.

Outra preocupação foi a formação de pessoal para o bom desempenho das atividades já existentes e daquelas a serem criadas a partir do funcionamento do projeto. As associações dos movimentos sociais e populares desempenham uma série de tarefas e funções já revista, apoiada e dinamizada: padaria cooperativa, oficinas, criação de *sites* e produção, através do microcomputador disponível à comunidade, de veículos de informação e divulgação, oferta de serviços, divulgação de necessidades, elaboração de cartões de visita e cartazes, elaboração de projetos e correspondência de melhor qualidade gráfica, etc.

De qualquer maneira, o desenvolvimento dos setores terciário superior e quaternário, vinculados à dinâmica da informação, deverá ser a característica fundamental das políticas públicas a serem formuladas e implantadas no município de São Paulo, que cada vez mais se afirma como uma metrópole informacional.

É importante lembrar, aqui, o papel da dinâmica do lugar no mundo da globalização, outro aspecto do método que também justificou o desenvolvimento deste projeto. A intercomunicação global, hoje possível graças à Internet, fator que possibilita a organização de verdadeiros centros de informação como aquele aqui proposto, tem como base de operação essa dimensão da realidade concreta que é dada pelo lugar. Tais sistemas técnicos, hoje disponíveis, permitem não apenas a proximidade entre pessoas e lugares, mas também sua interatividade. Não é outro o sentido dos correios eletrônicos e do ICQ.

Dessa maneira real e concreta, embora podendo apresentar “produtos” virtuais, os lugares se aproximam pela informação que se transforma em textos, tabelas, imagens que se transportam, hoje, em tempo real. Lugar/mundo, informação e memória são, portanto, os ingredientes essenciais desse método que se constrói como base deste projeto.

Finalmente, é importante relatar as atividades desenvolvidas junto aos movimentos sociais para qualificar o projeto.

I. Montagem do Projeto Físico e da Informação:

1. Montagem do projeto do Centro de Informação Cidadã: instalações, dimensionamento, funcionamento, sistemas de gestão do centro (projeto piloto);
2. Desenvolvimento do *balcão de informações*, como veículo de solidariedade e de vizinhança: oferta de emprego, buscas, compra e venda, serviços.

II. Operacionalização dos sistemas de informação disponíveis:

1. Preparação das listagens a serem elaboradas a partir dos dados já disponíveis nos sistemas de informação do CEDESP;
2. Elaboração de *Fichas de Informação* de assuntos de interesse da comunidade objeto do projeto, com informações precisas, de rápido acesso, que precisam ser periodicamente atualizadas. Tais informações podem ser organizadas, por exemplo, a partir das demandas das comunidades e se referir aos seguintes setores: água, creches, defesa do consumidor, educação, esportes, lazer, menor, mulher, negro, pavimentação, habitação, preço da terra, preço do imóvel, iluminação, saneamento, saúde, segurança, taxas e impostos, trabalho, transportes, idosos, vida cotidiana, atividades culturais, música, teatro.
3. Elaboração de *guias de serviço*:
  - Mapas da micro-região e da capital, localizando serviços diversos de interesse do cidadão;
  - Informações sobre programas de governo (de todos níveis e de interesse da comunidade);
  - Informações sobre eventos de interesse da comunidade;
  - Promoção, divulgação e organização de campanhas públicas, de interesse da comunidade, a partir da análise das informações disponíveis;
  - Cartazes de informação por assunto para promover a ação da comunidade em torno de um problema comum;
  - Edição de um boletim informativo sobre queixas, reivindicações e sugestões encaminhadas pela população, além da notificação sobre as providências tomadas.

Estas e inúmeras outras atividades poderão ser realizadas pelo projeto, dentro de uma perspectiva de *Pedagogia cidadã*, a partir da lida com a informação. A experiência dessa pedagogia até o momento desenvolvida foi reforçada por um

---

curso de formação sobre o conhecimento do lugar – a cidade de São Paulo –, de curta duração ( dois meses, quatro a seis horas por semana ), no qual foram ministrados os seguintes conteúdos:

1. A história da formação urbana de São Paulo; conteúdo ministrado pelo professor Carlos Lemos, da Faculdade de Arquitetura da Universidade de São Paulo, arquiteto;
2. A história da propriedade fundiária em São Paulo; conteúdo ministrado pelo professor Dr. Ricardo Abid Castillo, geógrafo;
3. A relação Direito e cidadania no espaço urbano; conteúdo ministrado pelo geógrafo Ricardo Mendes Antas Filho;
4. A importância do conhecimento do lugar como elemento definidor de estratégias e de lutas por melhores condições de vida na cidade; conteúdo ministrado pela autora deste texto.

Tais atividades foram complementadas com um exercício de conhecimento do lugar de implantação do projeto feito pelos participantes do curso (cerca de trinta lideranças populares), a partir de leitura e anotação em uma planta cartográfica das características do seu local de residência, da maneira como cada um conhecia o seu lugar.

Os resultados desse exercício fundamentaram um outro aspecto importante que justifica o projeto: a *solidariedade* - o fato de estar junto, de estar próximo, de coexistir. Fantásticos diagnósticos nos revelam os fundamentos da manutenção da dinâmica e da decência da vida no mundo pobre. Daí a razão pela qual as cidades grandes do Sul não explodem. Mas esse tema é objeto de uma outra discussão.

*Pedagogia cidadã e tecnologia da informação* é um projeto fascinante que lamentavelmente, tem dificuldades de patrocínio. Trata-se, no entanto, de um projeto de longo prazo que se constitui em um instrumento poderoso de construção da cidadania e de luta política.

## Bibliografia

- Braibant, Guy 1996 “Relatório ao Primeiro Ministro”, in *Les Archives De France, Collection Des Rapports Officiels* (Paris: La Documentation Française).
- Darrobbers, Martine e Le Pottier, Nicole 1994 *La Recherche Documentaire. Repères Pratiques* (Paris: Nathan).
- Levy, Jacques 1999 *Le tournant géographique: penser l'espace pour lire le monde* (Paris: BELIN).
- Santos, Milton 1994 *Por uma economia política da cidade* (São Paulo: Hucitec).
- Santos, Milton 1996 *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional* (São Paulo: Hucitec).
- Santos, Milton 1996 *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção* (São Paulo: Hucitec).
- UNESCO/ Ministério do Ensino Superior e da Pesquisa 1993 *Former et apprendre a s'informer: pour une culture de l'information* (Paris: ADBS Editions).
- Vários autores 1996 *Le sens du lieu* (Bruxelas: Ed. Ousia).

## Notas

- 1 A primeira etapa do projeto foi financiada pela Fundação Kellogs.
- 2 CEDESP – Centro de Documentação e Estudos da Cidade de São Paulo, responsável pela implantação do projeto.
- 3 “O espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório de sistemas de objetos e sistemas de ações não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá. No começo era a natureza selvagem, formada por objetos naturais que ao longo da história vão sendo substituídos por objetos fabricados, objetos técnicos, mecanizados e, depois, cibernéticos, fazendo com que a natureza artificial tenda a funcionar como uma máquina. Através da presença desses objetos técnicos: hidroelétricas, fábricas, fazendas modernas, portos, estradas de rodagem, estradas de ferro, cidades, o espaço é marcado por esses acréscimos, que lhe dão um conteúdo extremamente técnico” (Santos, 1996:51).
- 4 Santos (1994:69) chama atenção para a diferença entre o urbano e a cidade. O urbano é freqüentemente o abstrato, o geral, o externo. A cidade é o particular, o concreto, o interno. Por isso, na realidade há histórias do urbano e histórias da cidade.

---

## *Faces ativas do urbano: mutações num contexto de imobilismos*

✉ Ana Clara Torres Ribeiro\*

**E**ste ensaio expressa a preocupação com o reconhecimento de orientações abrangentes e seguras para a atualização do tema *desenvolvimento urbano* na América Latina. Tal reconhecimento implicará, necessariamente, um extraordinário esforço coletivo, já que o assunto apresenta claros sinais de esgotamento, em decorrência da crise paradigmática contemporânea que atinge, simultaneamente, a dimensão dos projetos sociais e a ciência. Nesse sentido, atualizar o desenvolvimento urbano significa abrir, para o pensamento crítico, tendências analíticas atuais que refazem o tema sem, por enquanto, recuperar, transformando-as, questões que permitiram avanços concretos na compreensão das sociedades latino-americanas.

O desenvolvimento urbano encontra-se, sem dúvida, no cerne de uma profunda mudança reflexiva, devido à sua natureza interdisciplinar e à magnitude dos fenômenos demográficos, espaciais, econômicos, sociais e político-culturais envolvidos em seu campo problemático. De fato, o binômio urbanização e desenvolvimento, que orientou décadas de investimentos intelectuais na América Latina, perdeu o poder de conduzir a ação pública e de alimentar ideários de modernização. Observa-se o gradual afastamento entre os termos desse binômio,

---

\* Socióloga, Doutora em Ciências Humanas pela Universidade de São Paulo. Professora do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Pesquisadora CNPq. Presidente do Conselho Deliberativo da FASE. Membro do Comitê de Ética em Pesquisa do NESC / UFRJ. Coordena o grupo de trabalho Desenvolvimento Urbano do CLACSO.

fazendo com que a urbanização deixe de ser compreendida como macroprocesso societário e em *escala aberta*. Essa perda tem significado o privilégio de orientações analíticas que reduzem a questão do desenvolvimento à escala intra-urbana, o que permite a absorção não crítica de projetos tanto para o desenvolvimento econômico e social quanto, especificamente, para a renovação da vida metropolitana (Bienenstein, 2000).

O esgotamento da temática desenvolvimento urbano, bem como sua rápida substituição por outros projetos, não acontece, evidentemente, porque problemas foram resolvidos e superados, mas, sim, porque ideários de modernidade e progresso têm sido efetivamente dissociados da experiência urbana latino-americana, dela retirando o seu caráter utópico e articulado ao comando da economia e da política nacionais. Assim, o tema em questão sofre a desconstrução decorrente, em uma de suas faces, de mudanças culturais indicativas da superação de ideologias que submeteram a compreensão da experiência urbana à economia e a modelos de desenvolvimento inspirados na história dos países centrais.

Porém, essa não é, absolutamente, a única origem dessa desconstrução. Caso fosse, assistiríamos, atualmente, a uma acirrada disputa entre novos projetos, efetivamente articuladores da experiência urbana a formas renovadas de compreensão da vida social, apreendida em sua natureza transescalar e plurinstitucional<sup>1</sup>. Constata-se, ao contrário, que o esgotamento do tema desenvolvimento urbano tem sido acompanhado de abandono de esforços dirigidos à apreensão da urbanização em sua abrangência societária. Isso significa que o esgotamento temático, aqui refletido, expressa, mais do que quaisquer outros processos, a crise dos Estados Nacionais, a força da reestruturação produtiva na escala-mundo e, ainda, os rumos assumidos pela ação social, amplamente reorientada por novas, ou tornadas novas, pautas culturais.

O abandono relativo do tema revela, diretamente, um esgotamento maior, aquele associado à falta de enfrentamento do futuro, ou seja, à carência de projetos que substituam anteriores ideários de desenvolvimento por outros objetivos condutores da ação, de conteúdo claramente societário. Nesse sentido, poder-se-ia dizer que a “presentificação”, associada por Milton Santos (1994; 1996) à difusão do meio técnico-científico-informacional, traz conseqüências particularmente difíceis para as sociedades latino-americanas, vinculadas a obstáculos em sua construção identitária e ao alcance de formas de controle socialmente compartilhado de sua temporalidade e de sua espacialidade.

Com essa afirmação, não se adere, de forma saudosista ou extemporânea, a ideários desenvolvimentistas anteriores. Tal adesão significaria desconhecer a exclusão social que acompanhou a realização destes ideários e ignorar a natureza e a força dos processos novos que reconstroem, rapidamente, a ação social. Pretende-se assinalar, apenas, que não ter perspectivas coerentes para a

urbanização no presente futuro significa não ter projeto para as sociedades latino-americanas, pela extensão e centralidade da experiência urbana. E mais, significa não apreender (e projetar) transformações sociais que hoje desafiam não apenas a vida nas cidades, mas a completa estruturação das relações sociais (Santos, 2000).

Nessa direção, deve-se afirmar que a urbanização, em seus elos diretos e indiretos com alterações nas atividades econômicas, constitui uma dinâmica modernizadora que, ao mobilizar recursos materiais e imateriais, transforma a totalidade da experiência social, bem além dos marcos construídos, ou seja, da vida nas cidades (Santos, 1993). Nas palavras de Léfèbvre (1969: p.14): “Temos à nossa frente um duplo processo (...) industrialização e urbanização, crescimento e desenvolvimento, produção econômica e vida social (...) Existe, historicamente, um choque violento entre a realidade urbana e a realidade industrial. Quanto à complexidade do processo, ela se revela cada vez mais difícil de ser apreendida, tanto mais que a industrialização não produz apenas empresas (operários e chefes de empresas), mas sim estabelecimentos diversos, centros bancários e financeiros, técnicos e políticos”.

É por isto que limitar o desafio representado pela atualização do tema em estudo à renovação do ambiente construído constitui, de certa forma, uma radical redução analítica (Bienstein, *op cit*), com grande poder de destruição do pensamento crítico e da tradição reflexiva latino-americana. Essa tradição foi capaz de reconhecer a dupla natureza da modernização – econômica e sócio-cultural -, articulando, reflexivamente, a problemática urbana à configuração societária. Posicionou-se, dessa maneira, para além do exame imediato da economia e da produção, inclusive pressionando criticamente os resultados urbanos da industrialização (Cf Singer, 1973; Kowarick, 1975). A perda dessa capacidade reflexiva – que hoje precisaria ser analiticamente atualizada – significa um retrocesso, permitindo que transformações contemporâneas na produção, em curso na escala-mundo, sejam lidas, preponderantemente, por uma ótica que subordina a compreensão do fenômeno urbano aos determinantes da industrialização pós-fordista e transnacional. É essa subordinação que pode ser reconhecida quando se observa, independentemente da história dos lugares, a recorrência do diagnóstico que enfatiza, para as cidades, um futuro orientado para o turismo ou para os serviços de ponta (Yázigi, Alessandri y Cruz, 1996).

Beneficiam-se, com essa ótica, projetos de renovação urbana que segmentam o tecido social e que mercantilizam a vida espontânea, favorecendo o embelezamento apenas da paisagem e ampliando os obstáculos à apropriação social da cidade. Essa tendência pode ser constatada pela difusão de uma arquitetura, de negócios e lazer, absolutamente recorrente e, em médio prazo, desinteressante e estéril ou, ainda, de uma arquitetura dirigida aos olhos externos, que busca ampliar a face mercantil da vida urbana através dos fluxos de consumo rápido. Ambas tendências confundem paisagem e espaço, contribuindo para atrasar o debate de



valores que podem conduzir a novas interpretações do presente futuro, como alerta Milton Santos (1996: pp. 83-84): “Apaisagem é, pois, um sistema material e, nessa condição, relativamente imutável; o espaço é um sistema de valores, que se transforma permanentemente (...) O espaço é a sociedade, e a paisagem também o é. No entanto, entre espaço e paisagem o acordo não é total, e a busca desse acordo é permanente; essa busca nunca chega a um fim”.

A desconstrução do pensamento crítico acontece tanto pela perda da capacidade analítica dos circuitos produtivos (e de extração de excedentes) que permitem a sobrevivência / renovação de funções da cidade e da rede urbana (Harvey, 1980) como pela perda da possibilidade de análise da urbanização como fenômeno multidimensional alterador das relações de classe. Afinal, a urbanização significa mudanças abrangentes no conteúdo de relações técnicas e sociais e, portanto, em formas de organização e reivindicação para além dos contextos urbanos. Nesse sentido, basta recordar o grau de modernidade já alcançado em processos de organização de segmentos das populações rural e indígena na América Latina. Com isso, deseja-se reconhecer que, face aos novos conteúdos da urbanização, antigas referências teórico-conceituais que pautaram o paradigma desenvolvimentista, como as reunidas na dicotomia atrasado – moderno ou rural – urbano, precisam ser urgentemente superadas (Souza, 1999). Aliás, os próprios processos de fragmentação e de exclusão sócio-territorial, observados em diferentes escalas e contextos da vida social, exigem tal superação (Scarlato, Santos, Souza, Arroyo, 1993).

A complexidade e a incerteza delineiam os contornos de uma nova e latente vivência do urbano, a ser experimentada e refletida. Observa-se, entretanto, que, face à pequena resistência à destruição do pensamento crítico, aceitam-se, com relativa facilidade, projetos para as cidades latino-americanas que, ao aumentarem a extroversão de seus usos e atividades, desconsideram históricos vínculos com o território nacional e subcontinental ou, ainda, projetos que, ao tratarem, por exemplo, da questão do emprego e da geração de renda, desconhecem o nível de modernização já instaurado no tecido urbano, contribuindo para agravar as desigualdades sociais. Desse último ângulo, verifica-se uma espécie de elogio ao informal que reduz perspectivas de alavancagem da experiência popular em direção ao desvendamento de projetos realmente inovadores para os países periféricos, isto é, que tragam elementos não reificados da cultura e da experiência social do urbano em direção a um novo ideário para as atividades econômicas e para um (des)envolvimento autônomo, culturalmente enriquecido e múltiplo<sup>2</sup>.

Esses projetos não poderão fazer táboa rasa da história latino-americana, como adverte Fernando Calderón (1995: p. 3): “Sin embargo, este anacrónico proceso de modernización posibilitó en las últimas décadas un extraordinario dinamismo de expansión multicultural, a veces democrático, otras no, centrado en la búsqueda del

reconocimiento de la diferencia. Búsqueda no tanto en términos de una nueva producción postmoderna, sino más bien en términos del reconocimiento de una condición de existencia para enfrentar los avatares de un nuevo impulso modernizador, esta vez proveniente de una complejidad social sustentada en la información, la comunicación, la gestión organizativa y la programación”.

Em verdade, a redução analítica no tratamento da urbanização também colabora para que seja limitado o diálogo entre disciplinas – principalmente da arquitetura e do urbanismo, da antropologia e da sociologia com a geografia, a economia e a política – exigido no refazer da questão urbana. Essa limitação manifesta-se justamente quando aumenta a necessidade do trabalho interdisciplinar e quando cresce a insatisfação com a denominada ciência normal (Santos, 1998). Agora, torna-se claramente indispensável aprender a articular escalas analíticas, correspondentes à aceleração da mudança em termos mundiais (Santos, 1993a), e a criar níveis paradigmáticos (Morin, 1999) que possibilitem a reunião consistente de análises e informações, hoje mais disponíveis do que ontem. Para tanto, as informações que advêm das redes e das experiências que irrigam, de forma renovada, as relações sociedade – Estado devem ser aproveitadas, seja para serem criticadas ou percebidos seus limites (Ribeiro, 1998), seja para serem compreendidos os elementos da prática social que denotam novas vivências populares da urbanização: “Uno de los fenómenos característicos de los últimos años en la región es aquel que tiene que ver con la influencia relativa que han ejercido los movimientos y las organizaciones sociales permeando en las políticas del Estado y en el accionar de los gobiernos locales. Muchas de las políticas han asimilado propuestas y formulaciones que han venido desde abajo, contra la corriente” (Carrión, 1998).

Aliás, a superação do paradigma desenvolvimentista (industrial – centralizador), que atualmente ameaça retornar sem críticas pela carência de alternativas e pelo deslocamento à periferia de comandos fordistas, pode permitir a ruptura com espelhamentos reflexivos que impediram, historicamente, a apreensão do caráter único da urbanização latino-americana. Entretanto, essa ruptura dependerá da compreensão do teor societário da urbanização e da resistência a mimetismos e espelhamentos, como aqueles estimulados pela consideração isolada do ambiente construído ou pelo tratamento, exclusivamente através do local, de temas e questões que impõem análises na escala metropolitana, e mais, de relações campo-cidade e do sistema urbano em geral.

Assim, na retomada atualizadora do tema desenvolvimento urbano, não basta apreender, criticamente, os frutos de anteriores modernizações, contribuindo para a formulação de futuros possíveis. É indispensável incluir nessa necessária atualização o exame crítico dos conteúdos, em rápida transformação, do vetor modernizador constituído pela urbanização genérica – esta incrível, e até hoje em grande parte frustrada, experiência de modernidade na América Latina (Nun,

1992; Lechner, 1990). Nesse vetor, convivem técnica e cultura, novas formas de organização social e princípios societários que, simultaneamente, radicalizam a ocidentalização da América Latina e forçam o reconhecimento de sua pluralidade cultural, lingüística e étnica. A resposta imediatamente oferecida às forças abertas pela mudança de conteúdo da modernização tem sido a aceitação, até um certo ponto passiva, da urbanização descentrada e difusa do território, baseada na privatização dos serviços coletivos, na renovação segmentar de modos de vida e na desconcentração de atividades permitidas pelas novas tecnologias (Gottdiener, 1993). Entretanto, esta é apenas uma das possibilidades abertas pela nova frente modernizadora, correlata a tendências observadas nos países centrais.

Neste momento, é extremamente necessário valorizar a face única da urbanização latino-americana. Isso não significa afirmar a existência de originalidade absoluta na totalidade dos seus elementos constitutivos materiais e culturais. Isso seria historicamente impossível, não guardando correspondência com processos e modelos que orientaram a conformação da experiência urbana. A originalidade defensável diz respeito à concreção específica de processos, configuradora de um depósito particular de ações modernizantes e resistentes à modernização que permite ao urbano latino-americano apresentar-se com uma feição específica, onde convivem mazelas extraordinárias e experiência societárias também extraordinárias que significaram o confronto com a exclusão e a sobrevivência frente a processos de urbanização de velocidade radical realizados em momentos de fechamento da vida política (Silva, 1999). Existem, portanto, atos a serem reconhecidos e valorizados e, ainda, vozes a serem ouvidas e inscritas na formulação dos futuros possíveis.

A experiência urbana emerge hoje basicamente como sinônimo de peso e mal estar, como complexo de problemas, e não como questão, como ativismo e pragmatismo e não como ação estratégica verdadeira, como negatividade e não como conquista e utopia. Tendemos, assim, a absorver, no presente amplificado da globalização, o discurso de todos os males da “incompletude” da dinâmica capitalista nos países periféricos neste século. Nesse discurso, mesclam-se críticas sérias e projetos de nova modernização mimética e, assim, de rápida imposição de modelos e práticas que impedem a verdadeira modelização de futuros possíveis. Como afirma Edgar Morin (*op cit*), precisamos de um tecido de saberes e conhecimentos que, apoiado no presente e no contexto, permita vislumbrar tendências e possibilidades. Nas palavras de Jean-Louis Le Moigne (1999: p. 50): “O artifício (ou, mais concretamente, o artefato) da complexidade permite transformar o ininteligível percebido em um potencialmente inteligível concebido. Assim, se torna tolerável a imprevisibilidade essencial com a qual o homem ativo deve concordar (...) será complexo o que certamente não é totalmente previsível e cuja ocorrência, no entanto, é inteligível e, talvez, espacialmente antecipável”.

Sem dúvida, a associação esperançosa da urbanização com o desenvolvimento se encontra superada, mas isso não implica aceitar a falência da capacidade propositiva e transformadora dos grandes números, ou seja, a impossibilidade de emergência de formas surpreendentes de convívio criativo, somente vivenciadas em contextos urbano-metropolitanos. A dialética construção – destruição (de bases culturais, de modos de vida, de comportamentos e hábitos, de formas de acesso a meios de subsistência, de recursos naturais) constitui, atualmente, um irrecusável compromisso analítico. Não se deve esperar, porém, dessa dialética, como anteriormente, sínteses perfeitas, mas, conjunções transformadoras (Le Moigne, *op cit*). Tais conjunções têm sido permitidas, podendo ser transformadas por características do novo meio técnico-científico-informacional (Santos, 1994).

Ao avanço técnico não correspondem automaticamente, como sabemos, ganhos em modernidade, ou seja, melhorias societárias efetivas (Lechner, *op cit*). Isso significa que o seu comando, ou a sua gestão, tem escapado, pelo menos em parte, à ação social comprometida com a condução de relações sociais contextualizadas e mais justas. Entretanto, a urbanização é, sobretudo, evento (Santos, 1996), o que confirma a existência de futuros possíveis ora em gestação. E mais, esses futuros são cada vez mais numerosos, em decorrência da densidade crescente dos fluxos informacionais, transformadores de experiências coletivas e de sentidos da ação. Assim, a urbanização se constitui tanto em um vetor modernizante como em uma condição irrecusável da experiência social.

Conforme dito antes, entretanto, a compreensão do urbano exclusivamente como elenco de problemas – cuja existência imediata seria absurdo esquecer – nega qualquer possibilidade de reconstrução analítica e política dos vínculos entre cidade e nação, entre vida urbana e formação social, entre cultura urbana e identidade política. A forma dominante de apreensão da cidade afasta das ciências sociais a tarefa de identificar elos ativos entre urbanização e estruturação das experiências de classe, entre qualidades da vida urbana e configuração de forças sociais capazes de alterar o futuro das sociedades latino-americanas. Nessa direção, poder-se-ia acrescentar que a leitura do urbano exclusivamente como elenco de problemas descola o administrativo do político, privilegiando o primeiro e despolitizando as reivindicações sociais. Nessa leitura, desaparecem os vínculos criativos e criadores entre experiência urbana e conformação da vontade coletiva, assim como os elos culturais entre urbanização genérica e vida metropolitana..

Sem recusar, o que também seria absurdo, a relevância social e analítica da escala intra-urbana – diretamente articulada com o enfrentamento de enormes necessidades coletivas – poderia ser dito que o seu isolamento sistemático do fenômeno mais amplo da urbanização aniquila a possibilidade de: (a) – articular plenamente economia e sociedade no estudo da experiência urbana na América Latina e, portanto, renovar os vínculos entre desenvolvimento, em escalas mais

abrangentes, e vida urbana; (b) – articular analiticamente política e sociedade na reflexão de futuros para a América Latina, uma vez que se exclui experiência urbana como um dos condicionantes fundamentais da estruturação das relações societárias.

Dessa maneira, o pensamento crítico tende a se esgotar na denúncia dos engodos do moderno, o que, apesar de relevante, restringe, e até mesmo impede, a inclusão da dimensão urbana na análise crítica dos novos projetos de modernização que hoje se afirmam no contexto da América Latina. Seria um exemplo desses projetos a existência de formas de regionalização privada do território brasileiro – voltadas para a exportação e para o mercado mundial (Silva Neto, 1999) – sem compromisso com a manutenção financeira dos espaços metropolitanos, colaborando para tornar ainda mais dramáticas as condições de vida dos setores populares. Acontecem hoje, concretamente, processos de involução metropolitana (Santos, 1990) e intrametropolitana (Ribeiro *et al*, 1997) que, analisados em sua real complexidade, impõem o desvendamento de futuros possíveis.

Recusar a dimensão urbana das relações sociais significa concordar com diagnósticos padronizados da questão social em uma conjuntura marcada pelo império da informação e pelo predomínio da manipulação dos recursos (Santos, 2000; Morin, 1996), aceitando permanecer em uma posição mais precária ainda do que aquela ocupada pelos formuladores e defensores dos projetos anteriores de modernização na América Latina. Existem agora, portanto, riscos de retrocesso, cujas conseqüências negativas serão sentidas, sobretudo, pelas vítimas das modernizações anteriores, como já demonstram a crise do trabalho e o nível de exclusão dela decorrente.

O reposicionamento da reflexão sobre o desenvolvimento urbano exige, efetivamente, um duplo movimento de atualização: o primeiro dirigido à compreensão da acomodação sistêmica dos espaços urbano-metropolitanos aos conteúdos do novo vetor modernizador. Trata-se, aqui, da pesquisa, segundo a orientação de Edgar Morin (1999: p. 28), do feedback negativo, da acomodação dos lugares às forças de comando das atividades econômicas de novo tipo. Estaria incluído ainda nesse movimento o *feedback* positivo, também indicado por Edgar Morin (*op cit*), diretamente associável à crise urbano-metropolitana contemporânea, ou seja, à ação destrutiva que se manifesta através da fragmentação sócio-territorial e de involução metropolitana e intrametropolitana. Ambos fenômenos, *feedbacks* negativo e positivo, articulam a análise sistêmica com a compreensão de tendências e limites da ação social.

O segundo movimento analítico corresponde aos determinantes culturais e políticos da ação social, isto é, ao entendimento de que a natureza dos sistemas urbanos é constituída por ações subordinadas a rotina e controle e, também, por ações efetivamente de ruptura e novas, expressivas da própria aceleração sistêmica e de processos excludentes e parciais dela decorrentes. Essas ações, que correspondem à eversão dos ambientes urbanos, *não se* encontram sempre

orientadas por projetos estabilizados, mas por intenções muitas vezes difusas e não plenamente constituídas. Tais intenções guardam as potencialidades da modelização inovadora e não sistêmica, correspondendo à possível emergência de projetos de modernidade efetivamente múltiplos e democráticos, transculturais e identitariamente compromissados (Carrano, 1999). Essa é uma possibilidade do presente, articulada ao aumento da reflexividade no tecido social, associado aos conteúdos informacionais e instrumentais do novo vetor modernizador.

Nas palavras de Cornelius Castoriadis (1999: p.45): “A reflexividade é o saber que sabemos, e interrogar-se sobre tal saber é transformar uma atividade em objeto e explicar o si sob a forma estranha de um objeto não-objetivo, ou de um pseudo-objeto, do qual sabemos que ele é objeto por posição, e não por natureza. E na medida em que se é capaz de colocar o si como objeto por posição e não por natureza é que o outro se torna possível como outro verdadeiro. É evidente que nessa reflexividade a imaginação radical assume um papel inteiramente decisivo: também aqui é preciso ser capaz de fazer o que só a imaginação radical pode fazer, postular a existência do que não é, fazer do simples processo do pensamento uma entidade, ver Y em X, e, em particular, ver-se duplo: eu me represento como entidade representativa (e não como bípede falante, não como ‘espelho’), me represento para além da simples auto-referência”.

Os futuros possíveis, encontráveis pela modelização e não pela absorção não crítica de modelos, apóiam-se na compreensão da experiência urbana como concreção de anseios, sonhos, devaneios, acasos, investimentos e trabalho. Nas tarefas de modelização, inscritas em relações dialógicas, o pesquisador sabe-se capaz de reduzir e espelhar outras intencionalidades, produzindo cortes estratégicos na complexidade, ao mesmo tempo em que vê o outro como pleno e propositivo, isto é, colocado como objeto apenas por sua posição circunstancial no processo analítico, como diz Castoriadis, e não por sua natureza.

A crise do desenvolvimento em sua dimensão urbana abre efetivamente a possibilidade de que sejam superados sonhos miméticos do passado, isto é, a verdadeira *casa dos espelhos* em que foram concebidos e retidos tantos projetos de modernização. Ao mesmo tempo, quiçá essa superação possa vir a ser realizada sem o acompanhamento da atitude perversa de negação o passado (de tantos sonhos e lutas) em nome de um futuro socialmente obscuro. Constata-se por vezes, nessa atitude, uma recusa do analista atual em se reconhecer herdeiro de perigosas características do tecido social que o conformou e que é por ele, também, em grande parte diariamente reproduzido através de vínculos institucionais e comportamentos. Ou seja, talvez a retomada atualizada do tema desenvolvimento urbano ajude na superação de erros do passado, o que só será possível se a história não for ocultada e surgirem formas de narrar a experiência social em que os riscos da reificação e da objetivação do *outro* (vivos e mortos) sejam reconhecidos (e refletidos verdadeiramente) desde o início.

Nessa atualização problemática, precisaria ser evitada, sobretudo, a crítica pomposa do passado moderno e modernista, realizada em nome de novas esfinges que rapidamente nos jogam nos braços do medo – marca efetivamente predominante do presente. Os riscos existem e constituem uma experiência da modernidade radicalizada e “presentificada”; decorrem, também, de formas de interpretação do presente redutoras da complexidade. Seria um exemplo de objetivação analítica e, logo, de exclusão da pluralidade de vozes propositoras dos futuros possíveis, o privilégio exclusivo do eixo relacional global-local (Lima Júnior, 1999) no tratamento do tema desenvolvimento urbano. Esses riscos manifestam-se na constatação de que: (1) – o global é, sobretudo, investimento corporativo (e não universalismo) (Santos, 2000); (2) – o local é, sobretudo, a menor unidade político-administrativa ou uma fração desta, tendendo à desconstrução de vivências políticas amplas e dos sujeitos formados nessas vivências. Isso significa que a verdadeira dimensão da experiência urbana, inclusive da vida em contextos metropolitanos, tem tendido a ser analiticamente anulada.

Evidentemente, nas condições contemporâneas, não existem apenas perdas, dificuldades, obstáculos à reflexão atualizada da urbanização. Existem também virtuosidades, o positivo antes inexistente. No passado, a reflexão da questão urbana esteve basicamente condicionada pelo industrial, pelo produtivo e pelo Estado. A crise dessas condições abre hoje a possibilidade de que o enfrentamento da questão urbana – ou melhor, de múltiplas problemáticas e formas de questionamento da experiência urbana – seja efetivamente democratizado; permitindo a eclosão de projetos que *expressem* a ação social libertadora e não, como é usual, a valorização praticamente exclusiva de práticas focalizadas de curtíssimo prazo<sup>3</sup>. Isso significa dizer que é extremamente difícil, ou até mesmo impossível, enfrentar a questão do desenvolvimento urbano (ou, se quisermos, a formulação de projetos para uma sociedade justa e efetivamente integradora) sem o retorno à reflexão de elos técnicos, sócio-culturais e históricos entre território, economia e política.

Nesse sentido, valorizar o tema em estudo significa abrir a reflexão do presente para a apropriação social das condições herdadas (Santos, 1996). Se em tais condições existem obstáculos à ação social transformadora, também existem depósitos de condições culturais, institucionais e materiais que podem permitir o alcance de uma sociedade mais justa e solidária, desde que essas condições sejam efetivamente apropriadas. Afinal, somos urbanos, e esta condição transformou e continuará transformando as relações sociais e societárias; estamos concretamente agregados e ligados, além de crescentemente articulados por redes de informação. Apresentamos algumas das maiores plataformas urbanas do mundo, e gigantescos investimentos foram feitos na preservação, ainda que precária, de contextos urbano-metropolitanos; intensas redes interurbanas foram estabelecidas e também se encontram em transformação as relações campo-cidade.

Há que se atualizar, portanto, a tradição dos estudos latino-americanos referentes à urbanização e, simultaneamente, romper com o que tiver que ser rompido, por ser originariamente equivocado ou efetivamente superado. Existe, hoje, um estranho paradoxo das ciências sociais, conformado pelo recuo face à complexidade da problemática urbana e pelo avanço nos campos abertos à ação social imediata, predominantemente realizada no urbano ou em articulação com a violenta urbanização do campo (Santos, 1993). Tal paradoxo reflete o descolamento analítico entre a ação social e relevantes condições explicativas do seu acontecimento, associadas a mudanças na acumulação capitalista e em sentidos da ação, provocadas pelo novo vetor modernizador e, desta maneira, por profundas alterações no conteúdo técnico-cultural da urbanização. De fato, o exame do descolamento entre o homem e as suas circunstâncias frente à nova modernização constitui um desafio central da atualização da questão urbana pelo pensamento crítico.

Reduções analíticas, e em narrativas da experiência urbana na América Latina, têm sido sistematicamente estimuladas por financiadores da pesquisa e de intervenções urbanas, coladas a experiências históricas e políticas de outras sociedades e culturas. Esta colagem, que por vezes pode também significar real aprendizado, não acontece sem conseqüências, uma vez que orienta a ação dos governos, de agentes econômicos e atores sociais e políticos. A busca de soluções rápidas para a questão urbana pode, infelizmente, justificar ações que não correspondem, ou que correspondem pouco, à historicidade da experiência urbana latino-americana, retendo o imaginário social e político e fragilizando lideranças populares (Ribeiro, 2000). Concretamente, a atualização da questão urbana impõe o reconhecimento transformador dos vínculos passado – presente – futuro, atualmente tão obscurecidos. Tal reconhecimento exigirá a substituição do próprio termo desenvolvimento urbano por outras nomeações mais expressivas da complexidade e da pluralidade, culturalmente enriquecedora, dos futuros possíveis: a reforma urbana é uma dessas possíveis nomeações. Observando o cenário atual, algumas perguntas poderiam conduzir a essa substituição: como (re)construir a institucionalidade democrática? Como superar a “presentificação”, forçada pela globalização e pela técnica? Como superar o passado sem ocultá-lo? E, ainda, como transformar o ativismo em ação social plena?

Como estimula a refletir Carlos Fuentes, além de território (disponível para projetos modernizadores e modernizantes), temos hoje tempo acumulado, história. Nesse sentido, precisamos opor resistência à ruptura tempo – espaço na análise da experiência urbana, resultado transversal, e cruelmente travesso, tanto da “presentificação” do mundo, antes referida, quanto da maior parte da crítica pós-moderna à modernidade, quando realizada para contextos capitalistas periféricos: “Por el momento, sumergidos en el desastre económico y la fragilidad política, sometidos a las erosiones tanto físicas como psíquicas, nos sentimos inermes ante los nuevos desafíos de la nueva modernidad, a que se



manifesta ya como interdependencia económica, comunicaciones instantáneas, avances tecnológicos. Esta modernidad, como todas las anteriores, también nos rebasará? Estaremos condenados para siempre, como lo lamentó Alberto Reyes, a comer las migajas del banquete de la civilización? Esta pregunta debería, sin embargo, generar otra: tenemos nuestro propio banquete, podemos comer, por lo pronto, en nuestra propia mesa? (Fuentes, 1994: p.12).

Afinal, possuímos identidades profundas que resultam de reais mesclas de tradições culturais diversas e de experiências com origem nos múltiplos modernos oferecidos / impostos pelo Ocidente. Trata-se da existência de imbricações que efetivamente resistem à simplificação pragmática que hoje *caracteriza* a ação hegemônica, de costas para a história e para a sociedade. Uma história que não pode ser anulada pela redução do tempo, que é a condição das narrativas (Fuentes, *op cit*), a território, apreendido, apenas, como um chão de investimentos, como um fator exclusivamente de produção ou como ambiente, mais ou menos adequado a usos mercantis (Santos, 1996). Essa redução dos sentidos da vida urbana e da urbanização genérica expressa a superficialidade e a agilidade desejadas pelo discurso operacional, empreendedor e administrativo. Poder-se-ia dizer, nessa direção, que hoje existe excesso de ação superficial, de capacidade propositiva padronizada e formatada, de discurso feito que se apresenta como estratégico e que, muitas vezes, nem alcança o nível tático mínimo.

Precisamos assim, como também diz Carlos Fuentes, de formas articuladas e efetivamente criadoras de nomeação da vida, que nos permitam refletir o que fomos e somos. Não fomos e não somos a expressão pura do moderno (independentemente de como o moderno é reconhecido), e mais, não somos e não seremos a expressão *plugada* do tempo do mundo, sem territorialidade resistente e sem temporalidade transformadora. Existe potência social e cultural retida nas desigualdades sócio-espaciais que marcam a configuração urbana da América Latina. Essa potência não se reduz à virtualidade dos negócios nem ao ativismo, desacompanhado de projetos societários.

Difícilmente poderemos articular, de forma consistente e compartilhada, a multiplicidade temática da área dos estudos urbanos na ausência da reflexão crítica dos projetos que construíram a urbanização latino-americana e, portanto, de ideários que orientaram o agir social e político e que permanecem no tecido urbano com novas fisionomias. Da mesma forma, é impossível realizar essa articulação temática atualizadora sem o desvendamento de projetos passíveis de modelação criativa e criadora. A centralidade contemporânea da ação, envolvida em numerosos discursos referidos à estratégia, exige, atualmente, a retomada da questão do desenvolvimento.

A possibilidade de afirmação de uma nova leitura da questão urbana surge, embrionariamente, em metas diferenciadas que orientam o agir social contra-hegemônico: democracia, cidadania, justiça social, igualdade, respeito à

diferença, direito à memória e à identidade. Estes são valores e anseios que têm sido banalizados e pré-codificados pela ação administrativa (e administradora), sendo assim controlado o seu poder de desvendar futuros possíveis. Para tratar, conjunta e concretamente, do tema desenvolvimento (talvez o renomeando apenas como *envolvimento*), torna-se indispensável, além de reconhecer o passado, apreender sentidos da ação contemporânea e avanços, já alcançados, pelos movimentos sociais e em segmentos especializados dos estudos urbanos.

Trata-se de apreender, nos conteúdos da urbanização, os futuros, como diz Henri Léfèbvre (1969a), que estão sendo construídos e disputados hoje. Vivenciar a “presentificação” forçada pela globalização é, portanto, diferente de se deixar seduzir pelo presente amplificado, pelo cotidiano alienado e alienante, enfraquecendo ambições analíticas e permitindo a difusão de discursos que transformam, mais uma vez, a América Latina em puro recurso para a acumulação, em território sem sujeitos coletivos. O trabalho transformador com o tema desenvolvimento urbano, ao implicar o reconhecimento da verdadeira escala e dramaticidade da urbanização latino-americana, estimula a reflexão da totalidade socialmente significativa, reunindo materialidade e valores.

Ainda existem outros desafios que a atualização da questão urbana enfrenta: (1) – dissolução de referências institucionais amplas; (2) – tendência ao imediatismo e à redução do sentido de público, de coisa pública; (3) – sobreposição de processos de fragmentação e exclusão à marginalidade social e à segregação espacial, já reconhecidas e denunciadas nos anos 60. Nesse sentido, a escolha do termo *mudança* para o título deste ensaio, em vez de transformação, é efetivamente proposital. O futuro distante, que caracterizou o debate do desenvolvimento urbano em décadas anteriores, não mais se sustenta. Trata-se, agora, de refazer a questão urbana, articulando-a com o presente e com os futuros imediatos, respeitando o aqui e agora e as vozes propositivas. As ilusões do amanhã e a promessa de anteriores modernos e de anteriores modernistas impõem a sua superação pelo envolvimento de *quem está aí* nos contextos da urbanização periférica. Isso significa reconhecer potencialidade de sujeitos em atores sociais.

Tal reconhecimento tem sido negado pela ênfase excessiva no protagonismo, que se coaduna com a compreensão da cidade apenas como cenário ou como ambiente construído, conforme analisado por Glauco Bienenstein (*op cit*). Ao enfatizar a ação social, esse discurso contemporâneo deixa de considerar a potência dos seres sociais, reduzindo-os à dimensão do cotidiano, e deixa de considerar, ainda, o urbano como latência, ou seja, como concreção histórica articuladora de passado-presente-futuro(s). Se a temporalidade do cotidiano não pode ser negada e se o território, como dimensão do concreto, não pode ser secundarizado, tampouco devem ser reificadas e isoladas no estudo da urbanização latino-americana essas dimensões espaço-temporais da ação social.

## **Bibliografia**

- Bienenstein, Glauco 2000 *Espaços metropolitanos em tempos de globalização: um estudo de caso do Rio de Janeiro*. Tese de Doutorado, IPPUR/UFRJ.
- Calderón, Fernando 1995 “Modernización y ética de la otredad: comportamientos colectivos y modernización en América Latina”, en *Revista Mexicana de Sociología*, (México), Año LVII, N° 3.
- Carrano, Paulo César Rodrigues 1999 *Angra de tantos reis: práticas educativas e jovens tra(n)çados da cidade*. Tese de Doutorado, Faculdade de Educação / UFF.
- Carrión, Diego 1998 “Resistiendo en las ciudades de América Latina: los sectores populares, sus redes y sus organizaciones”. Documento preparado para a Oficina sobre Pobreza Urbana, organizada por Banco Mundial e ALOP, Rio de Janeiro.
- Castoriadis, Cornelius 1999 “Para si e subjetividade”, in Alfredo Pena-Veja e Elimar Pinheiro do Nascimento (org.) *O pensar complexo: Edgar Morin e a crise da modernidade* (Rio de Janeiro: Garamond).
- Coutinho, Carlos Nelson 1991 “Pluralismo: dimensões teóricas e políticas”, in *Cadernos ABESS*, N° 4.
- Eagleton, Terry 1998 *As ilusões do pós-modernismo* (Rio de Janeiro: Zahar).
- Fuentes, Carlos 1994 *Valiente mundo nuevo: épica, utopía y mito en la novela hispanoamericana* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Gottdiener, Mark 1993 *A produção social do espaço urbano* (São Paulo: Edusp).
- Harvey, David 1980 *A justiça social e a cidade* (São Paulo: Hucitec).
- Kowarick, Lúcio 1975 *Capitalismo e marginalidade na América Latina* (Rio de Janeiro: Paz e Terra).
- Lechner, Noerbert 1990 “Amodernidade e a modernização são compatíveis? O desafio da democracia latino-americana”, in *Lua Nova*, N° 21.
- Léfèbvre, Henri 1969 *O direito à cidade* (São Paulo), Documentos.
- Léfèbvre, Henri (1969 a) *Introdução à modernidade* (Rio de Janeiro: Paz e Terra).
- Le Moigne, Jean-Louis 1999 “A inteligência da complexidade”, in Alfredo Pena-Veja e Elimar Pinheiro do Nascimento (org.) *O pensar complexo: Edgar Morin e a crise da modernidade* (Rio de Janeiro: Garamond).
- Lima Júnior, Pedro de Novais 1999 “Uma crítica ao conceito de espaço no planejamento estratégico”. VIII Colóquio Internacional sobre Poder Local, Salvador, Escola de Administração / UFBA.

- Morin, Edgar 1996 *Ciência com consciência* (Rio de Janeiro: Bertrand Brasil).
- Morin, Edgar 1999 “Por uma reforma do pensamento” in Alfredo Pena-Veja e Elimar Pinheiro do Nascimento (org.) *O pensar complexo: Edgar Morin e a crise da modernidade* (Rio de Janeiro: Garamond).
- Nun, José 1992 “A democracia e a modernização trinta anos depois”, in *Lua Nova*, Nº 27.
- Ribeiro, Ana Clara Torres; Silva, Cátia Antonia e Vieira, Hermani de Moraes 1997 “Reproducción social e involución intra-metropolitana en el Brasil”, in Mutsuo Yamada (org.) *Ciudad y campo en América Latina* (Osaka: Museo Nacional de Etnología, JCAS Symposium) Série 2.
- Ribeiro, Ana Clara Torres 1998 “Relações Sociedade-Estado: elementos do paradigma administrativo”, in *Cadernos IPPUR* (Rio de Janeiro), Ano XII, Nº 2.
- Ribeiro, Ana Clara Torres 2000 *Intervenções urbanas, democracia e oportunidade: dois estudos de caso* (Rio de Janeiro: FASE).
- Santos, Boaventura 1998 *Um discurso sobre as ciências* (Porto: Afrontamento).
- 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 1993 *A urbanização brasileira* (São Paulo: Hucitec).
- Santos, Milton 1993<sup>a</sup> “A aceleração contemporânea: tempo mundo e espaço mundo” in Milton Santos, Maria Adélia de Souza, Francisco Capuano Scarlato, Monica Arroyo (org.) *Fim de século e globalização*, São Paulo, HUCITEC-ANPUR.
- Santos, Milton 1994 *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional* (São Paulo: Hucitec).
- Santos, Milton 1996 *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção* (São Paulo, Hucitec).
- Santos, Milton 2000 *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal* (Rio de Janeiro: Record).
- Scarlato, Francisco Capuano; Santos, Milton; Souza, Maria Adélia A. De; Arroyo, Monica (org.) 1993 *O novo mapa do mundo: globalização e espaço latino-americano* (São Paulo: Hucitec / ANPUR).
- Silva, Célia Regina Neves da 1999 “Contexto, lugar e memória: representações de cidade no imaginário popular”. Tese de Mestrado, IPPUR/UFRJ.

Silva Neto, Manoel Lemes 1999 *Implicações da aceleração contemporânea na escala local – o caso do Estado de São Paulo*. Tese de Doutorado FAU/USP.

Singer, Paul 1973 *Economia política da urbanização* (São Paulo: Brasiliense/CEBRAP).

Souza, Jessé de 1999 “A ética protestante e a ideologia do atraso brasileiro”, in Jessé de Souza (org.) *O malandro e o protestante: a tese weberiana e a singularidade cultural brasileira* (Brasília: Editora UnB).

Yázigi, Eduardo Carlos; Alessandri, Ana Fani, Cruz, Rita de Cássia Ariza da (org.) 1996 *Turismo: espaço, paisagem e cultura* (São Paulo: Hicutec).

## Notas

1 “A noção de escala se aplica aos eventos segundo duas acepções. A primeira é a escala da ‘origem’ das variáveis envolvidas na produção do evento. A segunda é a escala do seu impacto, de sua realização. Além do mais, os eventos históricos não se dão isoladamente. Esse não-isolamento se traduz por dois tipos de solidariedade. O primeiro tem como base a origem do evento, sua causa eficiente, cuja incidência se faz, ao mesmo tempo, em diversos lugares, próximos ou longínquos (...) O outro tipo de solidariedade tem como base o lugar da objetivação do evento, sua própria geografização. Aqui os diversos eventos concomitantes são solidários porque estão superpostos, ocorrendo numa área comum” (Santos, 1996: p. 121).

2 Terry Eagleton (1998: p. 32), ao criticar o pós-modernismo, constitui-se, também, em um duro crítico dos ideários de modernização, inclusive daqueles defendidos pela esquerda, questionados pela sensibilidade pós-moderna: “A mudança paradigmática que ocorreu então – uma verdadeira revolução na nossa concepção das relações entre poder, desejo, identidade, prática política – constitui um aprofundamento incomensurável da política descarnada, anêmica e taciturna de uma época anterior. Qualquer socialismo que não se transformar à luz dessa cultura fecunda e bem articulada com certeza vai à falência logo de saída”.

3 “Se negar o pluralismo leva ao despotismo (...), a mera expansão do pluralismo, sem (a) presença de uma vontade coletiva, ao multiplicar interesses privados, pode levar (...) ao corporativismo. E, diga-se de passagem, é esse o ideal do pensamento neoliberal contemporâneo (...). O corporativismo afirma a idéia de que cada um deve lutar por seus interesses e que os resultados decorrerão da capacidade de organização de cada particular. Nessa proposta, falta um projeto coletivo de sociedade, que subordine os muitos interesses privados a um interesse público maior” (Coutinho, 1991: p. 10).