

CADERNOS IPPUR

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

Editor

Henri Acselrad

Conselho Editorial

Ana Clara Torres Ribeiro
Fania Fridman
Henri Acselrad
Hermes Magalhães Tavares
Pedro Abramo
Rosélia Perissé Piquet

Conselho Científico

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

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

IPPUR / UFRJ

Prédio da Reitoria, Sala 543
Cidade Universitária / Ilha do Fundão
21941-590 Rio de Janeiro RJ
Tel.: (21) 598-1676
Fax: (21) 598-1923
E-mail: cadernos@ippur.ufrj.br
<http://www.ippur.ufrj.br>

CADERNOS IPPUR

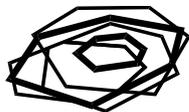
**Ano XIV, Nº 2
Ago-Dez 2000**

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

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

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

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



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

Apoio



CAPES

CADERNOS IPPUR

Ano XIV, Nº 2
Ago-Dez 2000

COLABORARAM NESTE NÚMERO

Ana Cristina Fernandes
Marcos Pedlowski
Philip Gunn
Rainer Randolph
Rejane Spitz

SECRETÁRIO

João Carlos de Paula Freire

PROJETO GRÁFICO E REVISÃO

Claudio Cesar Santoro

CAPA

André Dorigo
Lícia Rubinstein

ILUSTRAÇÃO DA CAPA

Benevolo, Leonardo. Histoire de l'architecture moderne. 1. La révolution industrielle. Paris: Bordas, 1978. p. 60; p. 238.

SUMÁRIO

Resumos e Abstracts, 7

Atualidade Analítica, 13

Benjamin Kohl, 15

Estabilización del Neoliberalismo en Bolivia: la participación popular y la capitalización

Artigos, 45

Ash Amin, 47

Una Perspectiva Institucionalista sobre el Desarrollo Económico Regional

Virgínia Pontual, 69

Gestão da Cidade: duas experiências modernizadoras no Recife dos anos 1930 e 1950

Flávio Limoncic, 93

A Improvável Modernidade Fordista nas Cidades Brasileiras - um Estudo das Representações na Revista *Quatro Rodas*

Pesquisas, 121

Marcelo Lopes de Souza, 123

Para que Serve o Orçamento Participativo? Disparidade de Expectativas e Disputa Ideológica em torno de uma Proposta em Ascensão

Pedro de Novais Lima Junior, 143

Ideologia e Representação do Espaço no Planejamento Estratégico de Cidades

Resenha, 167

Christian Topalov, 169

Laboratoire du Nouveau Siècle - la nebuleuse réformatrice et ses réseaux en France 1880-1914
(por Margareth Pereira)

Resumos

Abstracts

Benjamin Kohl

Estabilización del Neoliberalismo en Bolivia: la participación popular y la capitalización

De acuerdo a las teorías neoliberales y a los practicantes del desarrollo, la liberalización económica lleva al aumento de la productividad en el sector privado, y la descentralización y las reformas administrativas llevan a una mayor democracia, a una inversión más eficiente en el sector público, y a un desarrollo local más rápido. El examen del caso boliviano, un modelo global para la reforma neoliberal, entre 1993-7 presenta un panorama diferente. La privatización y la reestructuración económica resultaron en la necesidad de nuevos "paquetes de ajuste económicos" para enfrentar déficits presupuestales causados por la pérdida de ingresos públicos de la producción de petróleo y gas. Aún las reformas "democráticas" administrativas han resultado más frecuentemente en el atrincheramiento de las elites locales que en aumentos en el control realmente democrático de recursos e inversiones sociales. La reestructuración económica y administrativa en Bolivia se combinaron para promover una agenda neoliberal que garantizó el acceso de empresas transnacionales a los recursos naturales de Bolivia y a corto plazo la estabilidad social necesaria en la

Decentralization as a Tool for Stabilizing Economic Restructuring: Popular Participation and Capitalization in Bolivia

According to neoliberal theorists and development practitioners, economic liberalization leads to increased productivity in the private sector, and decentralization and administrative reforms lead to greater democracy, more efficient public sector investment, and faster local development. Examination of the Bolivian case, a global model for neoliberal reform, between 1993-7 presents a different picture. In the Bolivian case, privatization and economic restructuring resulted in the need for new "economic adjustment packages" to address budgetary shortfalls caused by loss of public revenues from oil and gas production. Even the administrative "democratic" reforms have more often resulted in the entrenchment of local elites than in increases in truly democratic control of resources and social investments. This study suggests that together the economic and administrative restructuring in Bolivia combined to promote a neoliberal agenda that both guaranteed transnational firms access to Bolivian natural resources and over the short term the social stability necessary in which to operate. Privatization served

cual operar. La privatización sirvió, más allá, para abrir las fronteras del país para el capital global; la participación popular sirvió para focalizar la atención de los movimientos populares de la esfera nacional para la local.

Palabras clave: globalización, descentralización, Bolivia, democratización, neoliberalismo

to further open the country's borders to global capital; popular participation served to focus the attention of popular movements from national to local arenas.

Keywords: globalization, decentralization, Bolivia, democratization, neoliberalism

Ash Amin

Una Perspectiva Institucionalista sobre el Desarrollo Económico Regional

En los últimos años, los éxitos cosechados por las estrategias de desarrollo regional seguidas por algunas regiones ricas, como Baden Württemberg en Alemania o la Tercera Italia, han reavivado el debate sobre la intervención económica local. Estas estrategias se han basado en la movilización del potencial endógeno de las regiones mediante esfuerzos encaminados a mejorar la base para una oferta local definida de forma más amplia. El núcleo conceptual de esta orientación reconoce las bases colectivas y sociales del comportamiento económico. Este artículo desarrolla esta perspectiva institucionalista, integrando distintas líneas políticas sugeridas en la literatura y planteando nuevas vías de acción. En la primera parte de este artículo se resumen los axiomas respecto a la acción y la gobernación económica que surgen de la teorización fundamentada en la economía y la socioeconomía institucionales. La segunda parte analiza las aplicaciones del pen-

An Institutional Perspective on Regional Economic Development

In the last few years, the successes harvested by the regional development strategies followed by some prosperous regions, such as Baden Württemberg or the Third Italy, have boosted the discussion on local economic intervention. These strategies have been based on mobilising the endogeneous potential of the regions through efforts to upgrade a broadly defined local supply-base, defending the idea that the "wealth of regions" is the prime source of development and renewal. The conceptual nucleus of this orientation recognises the collective or social foundations of economic behaviour and, for this reason, such an orientation could be described as an institutionalist perspective on regional development. This article develops such an institutionalist perspective by bringing together strands of policy action scattered across the literature, as well as suggesting new strands. The importance for competitiveness of territo-

samiento institucionalista dentro de los estudios sobre desarrollo regional para explicar la importancia de la proximidad territorial para la competitividad. La tercera parte propone nuevas orientaciones para la política regional basadas en una conceptualización/abstracción particular de la economía y su territorialidad.

Palabras clave: desarrollo regional, institucionalismo, políticas territoriales

rial proximity is emphasised and new orientations for regional policy are proposed based on a particular conceptualisation/abstraction of the economy and its territoriality.

Keywords: regional development, institutionalism, territorial policies

Virgínia Pontual

Gestão da Cidade: duas experiências modernizadoras no Recife dos anos 1930 e 1950

Este trabalho discute as experiências modernizadoras de duas gestões municipais comparando atos, procedimentos e instrumentos utilizados na administração da Cidade do Recife pelos governantes Novaes Filho (1937-1945) e Pelópidas Silveira (1955-1959), com a pretensão de tornar visíveis diferentes táticas de governo e de mostrar como elas operam como mecanismos heterogêneos e complementares por meio dos quais o poder é exercido. São expostas as táticas normativas, executivas e de legitimação e sua correlação com a ética como uma dimensão da esfera pública, a partir de Hannah Arendt, que mostra em *A Condição Humana* que é no âmbito da política que a liberdade domina a necessidade e se vive como ser distinto e singular entre iguais.

Palavras-chave: cidade, táticas, modernização

City Managing: two modernizing experiences in Recife during the 30's and 50's

This paper discusses two specific municipal administrations that modernized considerably the city of Recife, Brazil – namely those of Novaes Filho (1937-1945) and of Pelópidas Silveira (1955-1959) – by comparing their actions, procedures and instruments, so as to bring to light their different governmental tactics and their heterogeneous but complementary operational mechanisms through which power was exercised. The normative, executive and legislative tactics are presented in correlation with ‘ethics’ as a dimension of the public sphere, as independent from the necessities of life. This was done based on the work of Hannah Arendt, “The Human Condition”, where she shows that it is in the realm of politics that liberty dominates necessity and one can live as a distinct and singular being among equals.

Keywords: city, tactics, modernization

Flávio Limonci

A Improvável Modernidade Fordista nas Cidades Brasileiras – um Estudo das Representações na Revista *Quatro Rodas*

No pós-Segunda Guerra Mundial, a generalização da propriedade e do uso do automóvel nos Estados Unidos foi acompanhada por profundas transformações no cenário urbano e pelo que se poderia chamar de projeto fordista de modernidade. A revista *Quatro Rodas* foi um dos mais importantes meios a apresentar esse projeto à sociedade brasileira no início dos anos 1960. No entanto, em função do pacto político que presidiu a instalação da indústria automobilística no Brasil, o cenário urbano do país não se alterou para acomodar um número crescente de automóveis, tornando inexecutável a plena experiência da modernidade fordista.

Palavras-chave: Fordismo, modernidade, indústria automobilística

The Improbable Fordist Modernity in Brazilian Cities – a Study on the Representations at *Quatro Rodas* Magazine

In the aftermath of the Second World War, the widespread ownership and use of automobiles in the US was accompanied by deep transformations in the urban landscape and by what could be called the Fordist project of modernity. The magazine *Quatro Rodas* was one of the primary means through which this project of modernity was introduced in Brazilian society. However, in function of local political and economic agreements, the urban landscape in Brazil was not reconfigured to accommodate the increased number of new automobiles, as it was in the U.S. This proved to be an impediment to the realization of the Fordist project of modernity in Brazil.

Keywords: Fordism, modernity, automobile industry

Marcelo Lopes de Souza

Para que serve o orçamento participativo? Disparidade de expectativas e disputa ideológica em torno de uma proposta em ascensão

A idéia do “orçamento participativo” tem-se tornado crescentemente popular nos últimos anos no Brasil. O universo dos que, ao menos aparentemente,

What is “participatory budgeting” for? Divergence of expectations and ideological competition about an increasingly popular idea

The idea of “participatory budgeting” has become increasingly popular in recent years. Despite there being open enemies of it, the universe of its defend-

apóiam a participação popular na elaboração do orçamento público tem-se expandido, em grande parte porque muitos administradores públicos ou candidatos a prefeito, sem serem seus genuínos defensores, empregam uma estratégia de “mimetismo” e dão a impressão de estarem abertos à participação popular autêntica. Entretanto, mesmo o grupo dos defensores mais genuínos é bastante heterogêneo. Em face dessa heterogeneidade, deve-se formular a seguinte questão: o que os que defendem o orçamento participativo esperam, realmente, desse esquema? Enquanto a utilidade *imediata* do mecanismo parece evidente e consensual – democratizar a gestão dos recursos públicos, dando maior transparência ao processo orçamentário –, o mesmo já não ocorre com a sua utilidade *mediata*, de longo prazo. Evidências empíricas têm mostrado que as expectativas dos atores sociais envolvidos variam grandemente, de acordo com a sua visão de mundo e motivações. Como resultado, surge uma certa disputa em torno da bandeira do orçamento participativo, sendo esse rótulo usado para identificar experiências muito diferentes entre si sob o ângulo de sua consistência. O objetivo deste artigo é examinar essa diversidade e identificar as principais posições nesse contexto.

Palavras-chave: orçamento público, participação popular, Brasil

ers has expanded to the extent that many politicians, without being genuine supporters of this scheme, employ a strategy of “mimesis” and give the impression that their minds are open to the possibility of popular participation in the budgeting process. However, even the group to which the authentic supporters belong is quite heterogeneous. In the face of all this heterogeneity, one should ask the following question: What do those who support “participatory budgeting” expect from it *mediatly* and *in the long term*? Empirical evidence has shown that the expectations vary significantly, according to the worldview (political and ethical beliefs) and political motivations. As a result of that, there is an ideological competition about this label (namely, “participatory budgeting”) which is used to identify very different experiences (different in terms of consistency) and is often used by people with very different ideological backgrounds and motivations. The aim of this article is to examine this diversity and identify the main typical positions in this context, producing a classification. There is an increasing number of works about “participatory budgeting”, but this type of clarification has been largely neglected.

Keywords: municipal budget, citizen participation, Brazil

Pedro de Novais Lima Junior

**Ideologia e Representação
do Espaço no Planejamento
Estratégico de Cidades**

O trabalho examina os sentidos associados à representação hoje predominante do mundo globalizado: a dicotomia local-global. Inicialmente, discutem-se a noção de representação e seu papel na construção da realidade, que é apresentada como uma “luta das representações”. Em seguida, descrevem-se as principais idéias constitutivas da dicotomia local-global. Toma-se por base sua apresentação no livro *Local y global*, de J. Borja e M. Castells, para desenvolver uma consideração crítica de seus pressupostos espaciais. Essas considerações servem para substanciar a parte final do trabalho, que consiste numa discussão sobre a validade dessa representação para fundamentar os planos estratégicos de cidades.

Palavras-chave: globalização, representação do espaço, planejamento estratégico

**Ideology and Representation of
Space in the Strategic Planning of
Cities**

In this work we examine the meanings associated with the prevailing representation of the globalized world: the local-global dichotomy. Initially we discuss the notion of representation and its role in the construction of reality, which presents itself as a ‘conflict of representations’. Following, we describe the main ideas that constitute the local-global dichotomy. Based on the way these ideas are presented in *Local y global* (Borja e Castells, 1997) we develop some critical considerations regarding their spatial premises. These considerations constitute a base for the final part of the work, which consists of a discussion concerning the validity of this representation to inform city strategic plans.

Keywords: globalization; representation of space; strategic planning

Atualidade Analítica

Estabilización del Neoliberalismo en Bolivia: la participación popular y la capitalización *

Benjamin Kohl

El paradigma internacional del desarrollo actualmente dominante soporta simultáneamente las agendas gemelas de los mercados libres y la democracia.¹ Los promotores de la política del desarrollo, especialmente aquellos de las instituciones internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, sostienen que los mercados libres y las instituciones democráticas son autoreforzadores y que, cuando combinados, llevan a índices más altos de crecimiento y a estructuras políticas más estables. Yo cuestiono esta suposición, argumentando en cambio que no sólo existe tensión considerable entre los dos (Gill 1997; Polanyi 1957) sino también que

la descentralización puede servir para fragmentar la oposición a reformas de mercado potencialmente destructivas. Este artículo examina esta tensión y la suposición que forma la base de la visión dominante del desarrollo a través de estudios empíricos sobre la liberalización económica (la transferencia del control de la economía del gobierno para el sector privado) y la reestructuración política (descentralización y traslado de responsabilidad por la inversión pública del gobierno nacional para el municipal).

Cambios recientes en Bolivia proporcionan un caso ejemplar para exa-

* Traducción de Laura Sánchez.

¹ Por una definición más concisa del paradigma dominante actual vea Williamson (1993). Por una discusión crítica sobre los paradigmas del desarrollo vea W. Sachs (1992) y Escobar (1995). Por una crítica de las políticas del desarrollo vea Samoff (1990) y Slater (1989). El tema de los conflictos entre la democracia y los mercados fue colocado de una forma más general, pero rígida, en Crozier, Huntington y Watanuki (1975).

minar estos temas. Específicamente, yo examino aquellos cambios traídos por dos leyes pasadas por la administración de Gonzalo Sánchez de Losada (1993-7) como parte del proyecto de política más amplio, el Plan de Todos²: la Ley de la Capitalización – que permitió la privatización parcial de cinco industrias estatales que juntas respondían por doce y medio por ciento del producto interno bruto – ilustra el proceso de la liberalización económica; la Ley de la Participación Popular – que trasladó veinte por ciento de las rentas nacionales para los gobiernos municipales junto con la responsabilidad por la inversión en infraestructura y la manutención – proporciona un ejemplo de reestructuración política.

Bolivia sirve como un escenario en el cual examinar de que manera las instituciones internacionales aprenden con las experiencias locales. Desde 1985, cuando Jeffrey Sachs proyectó por primera vez un Programa de Ajuste Estructural (PAE) para el gobierno del Movimiento Revolucionario Nacional (MNR), el país ha servido a lo largo del mundo como un ejemplo de libro de texto sobre como implementar políticas que promuevan la liberalización económica. Más tarde, Sachs jugó un papel instrumental en promover políticas económicas similares en el Este Europeo y

en otras partes de América Latina. El Fondo de Emergencia Social (FES), fundado originalmente por el Banco Mundial para mejorar minimizar los impactos sociales negativos de los PAEs alrededor del mundo, fueron experimentados primero en Bolivia durante la administración del MNR (Graham 1992).³ En 1993 otro gobierno del MRN siguió el camino definido en 1985, otra vez modelando políticas neoliberales innovadoras con el Plan de Todos, desarrollado durante la campaña presidencial de 1993. Así como los programas de ayuda multilateral puestos a prueba en Bolivia a mediados de los años 80 fueron refinados para exportación, los programas introducidos como el Plan de Todos están hoy siendo adaptados para el uso en América Central, Este Europeo, Asia, y África (Brada y Graham 1997; Peirce 1997; Xue 1997).

El presente trabajo sostiene que, juntas, la Ley de la Capitalización y la Ley de la Participación Popular, las piezas centrales del Plan de Todos, refuerzan la agenda neoliberal que hace confluir el concepto de democracia con el de los mercados libres. En este contexto, la promoción de instituciones democráticas locales, de hecho forma parte de un nuevo régimen de control que intenta proporcionar la estabilidad política ne-

² El Plan de Todos (MNR-MRTK 1993) empezó como el documento electoral de la campaña presidencial de 1993 y fue incorporado al programa de gobierno formalmente titulado “El cambio para todos” (GOB 1994b). Mientras el presente trabajo focaliza la administración de 1993-7, la administración de Hugo Banzer, que asumió el 6 de agosto de 1997, sigue las mismas políticas básicas neoliberales.

³ El Fondo de Emergencia Social, 1985-1990, recibió un mandato más amplio y reencarnó como el Fondo de Inversión Social cuando quedó claro que los costos sociales relacionados a los PAEs no podrían ser resueltos por medio de un simple programa de cinco años.

cesaria para atraer inversiones extranjeras, así como promueve la autonomía y el desarrollo económico (Kohl 1999; Miró 1998; Robinson 1996). La conexión entre los intereses económicos globales y la privatización, un pilar del así llamado Consenso de Washington, y la sabiduría convencional actual de los promotores de la política internacional, está bastante clara. De forma creciente, empresas privadas, la mayoría de las cuales representa al capital extranjero,

asumen la responsabilidad por las actividades económicas que había estado anteriormente en la esfera estatal. La conexión entre los intereses globales y la reestructuración política que mueve veinte por ciento del presupuesto de la nación juntamente con el control administrativo de tal presupuesto a las municipalidades es también importante, aunque no tan inmediatamente aparente. En este artículo yo vuelvo explícitas estas conexiones.

Los desafíos gemelos de la globalización: mercados y democracia

William Robinson (1996) aborda un problema semejante en su reciente libro *Promoting Polyarchy: Globalization, US Intervention and Hegemony* (Promoviendo Polyarquía: Globalización, Intervención y Hegemonía de los Estados Unidos), en el cual él examina el papel de la política extranjera en la promoción de lo que él llama de democracia "de baja intensidad" en los países en desarrollo, como una forma de garantizar la estabilidad política para la globalización económica:

El impulso para "promover la democracia" es el nuevo arreglo de los sistemas políticos en las zonas periféricas y semiperiféricas del "sistema mundial" de forma a asegurar el objetivo subliminar de mantener sociedades esencialmente no democráticas insertadas en un sistema internacional injusto. La promoción de la "democracia de baja inten-

sidad" es perseguida no solamente para mitigar las tensiones políticas y sociales producidas por el *status quo* basado en la elite y no democrático, sino también para suprimir aspiraciones populares y masivas a una completa democratización de la vida social (1996, 6).

Este artículo considera el mismo fenómeno pero focaliza las formas en las cuales las condiciones específicas de Bolivia causaron un conjunto innovador de leyes en el contexto de tendencias globales simultáneamente en dirección al acrecimiento del aliento de los mercados y al decrecimiento del de los gobiernos. Mientras Robinson focaliza la forma como la política extranjera de los Estados Unidos sirve para promover '*status quos* no democráticos', yo miro hacia cómo la fragmentación de la oposición social que acompaña aún la descentralización aparentemente democrática sirve

también para estabilizar la globalización. Este éxito aparentemente contradictorio no es el resultado de una conspiración global por parte de los consejeros de la política del desarrollo internacional sino más bien de individuos implementando agendas frecuentemente conflictuantes en un intervalo de escenarios locales y nacionales. Mientras las leyes que yo considero aquí fueron escritas en un contexto histórico, social y político específico – Bolivia en el final del siglo veinte – el empujón para estabilizar la globalización y descentralizar los poderes gubernamentales es repetido a lo largo del globo.

Philip Kottack, en un ensayo sobre desarrollo económico y cultural, traza una analogía desde la biología evolucionaria para llamar la atención para el motivo por el cual ciertos proyectos de desarrollo tienen éxito. Él apunta para la regla de Romer, que postula que las especies sufren mudanzas no porque ellas las quieran sino porque la habilidad para el cambio aumenta sus chances de sobrevivencia; en las palabras de Kottack, "la meta de la estabilidad es el principal ímpetu para el cambio" (1990, 723). Kottack usa el ejemplo del bagre que aprende a caminar no porque él quiere vivir en la tierra sino porque la habilidad para moverse en la tierra le permite encontrar y volver al agua. El

bagre, por supuesto, no desarrolla conscientemente la política de como él irá, tanto como individuo cuanto como especie, volver al agua. Si adaptamos esta metáfora, entretanto, podríamos argumentar que la política que sostiene a los mercados libres y a los gobiernos nacionales descentralizadores no solamente promueve el desarrollo democrático sino también modifica estructuras existentes en beneficio de una mayor estabilidad.⁴ En el contexto boliviano, podemos ver que los cambios promovidos y financiados por el Banco Mundial y otras instituciones internacionales en conjunto con las acciones de actores nacionales crean un modelo de desarrollo que refuerza el patrón que lleva de vuelta a la invasión española: la extracción de recursos naturales para mercados globales que benefician relativamente pocas empresas e individuos.

Gran parte de la discusión de las reformas municipales y la descentralización en los países en desarrollo ignora el contexto global en el cual todas las reformas se realizan (Rondinelli y Cheema 1983; Rondinelli et al. 1989; World Bank 1997). Los apelos para la descentralización y la autonomía municipal creciente son frecuentemente presentados como innovaciones recientes realizadas por profesionales competentes que operan en las instituciones de desarrollo y

⁴ Argumentos semejantes fueron colocados sobre las reformas sociales instituidas por el *New Deal* de Franklin Roosevelt, que ellas eran parte de un intento de estabilizar el sistema capitalista en crisis. Claramente un clamor por reformas sociales vino del trabajo y otros movimientos sociales antes de la elección de Roosevelt, más aún, llevó a una presión social resultante de un colapso económico más amplio a crear las condiciones en las cuales los votantes eligieron un presidente demócrata que instaló un nuevo conjunto de políticas sociales que objetivaban aminorar los peores efectos de la crisis económica.

finanzas internacionales. Estos promotores de políticas creen que la descentralización administrativa va a llevar a gobiernos más democráticos y eficientes y, lo que es más importante para estos autores, al crecimiento económico más rápido. (Olowu 1999; Therkildsen 2000; World Bank 1997).

Algunos académicos, entretanto, cuestionan la asunción de que la descentralización lleva al acrecimiento de la eficiencia o de la democracia local. Werlin (1992, 228-230), por ejemplo, muestra que la descentralización efectiva requiere fuerte liderazgo y burocracias eficientes provistas con profesionales honestos y competentes, condiciones no encontradas en la mayoría de las naciones de menores rentas. Bienen et al. (1990) muestran que en Nepal la descentralización de programas de gobierno también permitió que "elites locales capturaran las estructuras administrativas y políticas locales en la ausencia de fuerte autoridad central y usaran estas estructuras de formas antidemocráticas." Otros académicos argumentan que la reducción del papel del gobierno central no necesariamente lleva a la debilidad del estado en sí mismo sino simplemente a su realocación, de hecho extendiendo el poder de las autoridades centrales, aún retirando del centro el poder de tomar decisiones. Slater argumenta que la descentralización en Tanzania

extendió y consolidó el poder regional y local del estado en una situación donde una proporción creciente de la población rural estaba siendo reinstalada, en general coercitiva-

mente, en las así llamadas "villas del desarrollo". Dentro de estas villas, donde el personal burocrático y los líderes del Partido local eran políticamente dominantes, la organización de la producción de la agricultura mostraba pocos señales de estar siendo estructurada de acuerdo a la estrategia de la transformación socio-económica colectivamente gerenciada. El programa de descentralización, entretanto, proporcionó una capa para el control creciente del estado, combinado a una creciente confianza en la ayuda extranjera, incluyendo fondos del Banco Mundial para los proyectos de agricultura orientados para la exportación.

Mohan (1996) vá un paso más allá para mostrar el vínculo entre la agenda económica de las instituciones financieras internacionales y la descentralización. Él explica que una de las metas del programa de la descentralización en Ghana durante los años 80 era reducir el tamaño del presupuesto central. El gobierno nacional devolvió algunas responsabilidades a los gobiernos locales pero transfirió apenas del orden de US\$1,00 (en dólar corriente) *per capita* para que los gobiernos locales llevaran adelante las tareas asignadas. Mohan apunta para el hecho de que esto crea un paradojo, pues el "IMF requiere un estado fuerte para implementar programas de ajuste estructural, al mismo tiempo en que debilita al gobierno con sus limitaciones." Él continúa: "ciertas partes del estado son fortalecidas, especialmente los elementos tecnocráticos en los ministerios financieros. En realidad el

neoliberalismo reestructura las instituciones políticas pero ellas todavía siguen siendo un eslabón necesario en la cadena de la causalidad." (1996,96). El efecto en Ghana, como en otros países, consiste en aumentar el poder relativo de aquellos en el gobierno que podrían promover agendas económicas paralelas a aquellas comunidades de negocios nacionales e internacionales en un grado creciente.

La innovación importante del conjunto de programas exhibidos en el Plan de Todos es que ellos simultáneamente enfrentan los problemas de los clamores de las regiones por autonomía y aquellos del mercado global por conveniencias. Las regiones ganan algún grado de autonomía y recursos financieros para embarcar en proyectos locales dentro de la Ley de la Participación Popular, mientras los mercados globales ganan acceso a los recursos naturales de Bolivia dentro de la Ley de la Capitalización y de políticas económicas relacionadas. Hasta el punto en que este tipo de solución pueda ser duplicada en otros países, el Plan de Todos podría servir como un modelo para la globalización económica.⁵

Proponentes de la globalización, en la cual la hegemonía descansa no solamente en un estado nación único sino en innumerables instituciones internacionales unidas por una ideología liberal centrada en el mercado, enfrentan dos

importantes desafíos (McMichael 1996). Primero, ellos deben superar las limitaciones de un sistema que se expandió en sus límites geográficos. Mientras el mercado se ha extendido a lo largo del globo, él lo hace de manera desigual, y una de las metas explícitas de los programas de desarrollo recientes es encontrar medios de profundizar y extender los mercados en América Latina, Asia y Europa Oriental. (Brada y Graham, 1997; Williamson 1993; World Bank 1997). Segundo, ellos precisan disolver las limitaciones que las fronteras nacionales definieron históricamente sobre el comercio por medio de tarifas proteccionistas y barreras al flujo libre del capital y del trabajo. La creación de zonas de libre comercio más amplias y la tendencia hacia el relajamiento de barreras para el capital parece atacare estas cuestiones. Un desafío adicional aparece cuando la gente alrededor del mundo coloca demandas crecientes por autonomía política y participación en los recursos económicos como resultado de niveles crecientes de lucha social. Los "Zapatistas" en Méjico (Cleaver 1994) y los manifestantes contra la Organización Mundial del Comercio en Seattle y en Washington DC, en el año 2000, ofrecen dos ejemplos populares que dan un indicador de la extensión de la resistencia a la globalización.

Las leyes introducidas en Bolivia tienen el potencial temporario de enfrentar los desafíos que las fronteras nacionales

⁵ La Globalización es marcada por la aceleración de la expansión del sistema mundial reflejada en el florecimiento de las instituciones transnacionales que están fuera del control de cualquier gobierno individual (Dicken 1992; Knox y Agnew 1989; McMichael 1996).

y las demandas por autonomía local presentan a la globalización a corto plazo. La Ley de la Capitalización y la legislación económica que la acompaña retiran al estado de la esfera económica y permiten al capital extranjero mayor movilidad, pues empresas transnacionales reciben acceso casi irrestricto a los recursos del estado.⁶ La privatización de emprendimientos públicos también fragmenta el movimiento sindical boliviano, pues cada grupo de trabajadores negocia con diferentes empleadores en vez de con un único empleador gubernamental. La Ley de la Participación Po-

pular y la legislación que la acompaña complementan la Ley de la Capitalización por medio del atendimiento de algunos de los clamores por autonomía local, disminuyendo por lo tanto los niveles de agitación social. Como Gonzalo Rojas, director de investigación del Secretariado Nacional de la Participación Popular desde 1994 hasta 1997 afirma: "Con la Ley de la Participación Popular, ganamos la mayoría de las demandas por las cuales los 'Zapatistas' están luchando y por un precio más barato que el que los mejicanos están pagando" (Rojas 1997b).

El paradigma del nuevo desarrollo y el Consenso de Washington

Las reformas bolivianas recientes insertas en el grupo de políticas determinaron la nueva administración del desarrollo, definida por un "énfasis en la descentralización, el desarrollo de la comunidad, la desregulación, la privatización, el gobierno mínimo, la participación popular y las formas flexibles de ayuda extranjera." (Werlin 1992, 223). Al mismo tiempo, estas políticas pretenden correr la función del gobierno de la implementación del desarrollo para la garantía de la estabilidad administrativa y las reglas justas teóricamente deseadas por las empresas y los mercados privados. La limitación del poder y del alcance del gobierno bolivia-

no puede parecer apropiado, dado que históricamente ha servido primordialmente a los intereses de las elites nacionales o internacionales. Las leyes actuales, entretanto, no tienen por fin substituir un gobierno opresivo por uno más iluminado sino substituir un estado corporativo que controla la actividad económica por uno neoliberal que la promueve.

El movimiento que redefine el gobierno en Bolivia comenzó en 1985, cuando el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional impusieron una PAE, implementado como la Nueva Política Económica (NPE), siguiendo los

⁶ La mano de obra, aunque menos móvil que el capital, todavía puede entrar en el país. El acceso boliviano a los mercados de trabajo extranjeros también es extremadamente importante, pues es estimado hoy que 1,5 millones de bolivianos – en torno de uno cada seis – reside en el exterior (La Prensa 1999).

principios dictados por Jeffrey Sachs.⁷ Sachs escribe que el NPE “fue más allá de la estabilización económica para incluir reforma fiscal, liberalización del comercio, fin del control del precio interno, y descentralización o privatización de los emprendimientos públicos” (1987, 281). El gobierno postreforma, en gran parte el hijo favorecido de la nueva administración del desarrollo, fue pensada para asegurar un ambiente social y político estable para las empresas privadas.

La porción económica de este modelo del desarrollo es encontrada más recientemente en políticas promovidas por el “Consenso de Washington”, el consorcio de instituciones internacionales que implementan la agenda liberal, dominado por el Banco Mundial, el FMI y el USAID. Williamson, que cuñó los términos, escribe:

Mi visión es de hecho que el “Consenso de Washington” es el éxito de las tendencias intelectuales mundiales para las cuales América Latina contribuyó (principalmente a través del trabajo de Hernando de Soto) y el cual tiene su manifestación más dramática en el Este Europeo. Él ganó su nombre simplemente porque yo

traté de preguntar a mí mismo cuál era la sabiduría convencional del momento entre los bits económicamente influyentes de Washington, significando el gobierno de los Estados Unidos, y las instituciones financieras internacionales. (1993, 1330)

Williamson identifica diez puntos de consenso en las políticas económicas: (1) disciplina fiscal con déficits de apenas uno o dos por ciento, (2) cambio en las prioridades de gastos públicos que reduce subsidios para intereses especiales, (3) reforma tributaria que incluye reducir índices de impuestos marginales, especialmente en inversiones extranjeras, (4) liberalización financiera, con intereses determinados por el mercado, o, mínimamente, abolición de los índices de intereses subsidiados para intereses especiales, (5) tasas de cambio unificados, (6) liberalización y sustitución de las restricciones de comercio por tarifas, que no deben exceder diez por ciento o, en el peor de los casos, veinte, (7) aumento de la inversión extranjera directa por medio de la abolición de barreras para *nivelar el campo de juego*(8) privatización de empresas públicas, (9) desregulación y abolición de barreras reguladoras a la entrada de todas las

⁷ La estrategia general puede ser desprendida del libro de texto sobre macroeconomía de Jeffrey Sachs y Filipe Larrain en su discusión sobre el ajuste estructural y los sectores negociables y no negociables. Los bienes comercializables incluyen cualquier cosa no fija que pueda ser embarcada para fuera del país o negociada por moneda extranjera. Productos no comercializables son aquellos que deben ser consumidos internamente. La clave fundamental de los programas de descentralización económica y política consiste en devolver el control sobre el sector de productos no comercializables al nivel comunitario, al paso que el sector de los productos comercializables es privatizado para permitir que estos productos entren a los mercados de mercancías globales. La meta es mantener la estabilidad en el sector negociable, desconsiderando lo que pasa en el sector no comercializable (Sachs and Larrain 1993, Capítulos 21-26).

industrias, y (10) garantías de derechos de propiedad seguros (1993, 1332-3).

Como principios económicos, libres de cualquier contexto social o político, muchos de los puntos de consenso son razonables. Subsidios, por ejemplo, son frecuentemente el resultado del poder político de intereses especiales más que del esfuerzo en enfrentar intereses sociales ampliamente definidos. En el caso boliviano, los abusos del poder político personal para ganar subsidios gubernamentales son famosos. (Solíz Rada 1997). Más allá, emprendimientos estatales tienen reputación de corruptos. En un estudio de 1996, *Transparency International* colocó a Bolivia como uno de los países más corruptos del mundo (*La Razón* 1998). Dado tal ambiente, un argumento poderoso puede ser construído para privatizar las empresas estatales que están acibilladas de corrupción. Apesar de que la privatización en sí misma no enfrenta las principales cuestiones

de la corrupción; en vez de eso transfiere la esfera de la corrupción del sector público para el privado.

La discusión de Williamson sobre recomendaciones políticas ignora el contexto social y político más amplio en el cual estas políticas son implementadas. Mientras los argumentos pueden ser consistentes para la política económica en ciertas instancias, ellos no son ni universales ni tan exitosos como sus proponentes sostienen (Brohman 1996, Banuri 1991). El hecho de que el Consenso de Washignton defina la sabiduría convencional nos dice más de su eficacia política que de su habilidad para anticipar políticas economicamente efectivas. Más todavía, la idea de que el crecimiento económico es más importante que las consideraciones sobre justicia social, resulta en políticas que han mostrado tener un impacto negativo sobre los sectores más pobres de la sociedad (Benería y Feldman 1992).

El caso boliviano

La reestructuración económica llevada adelante como parte del programa de la nueva administración del desarrollo en Bolivia no llevó a mejorías económicas para la mayoría de los bolivianos. En vez de eso, esta reestructuración reforzó estructuras históricas de dominación económica de la mayoría de la población por una minoría, compuesta de manera creciente por empresas internacionales que obedecen no al pueblo

boliviano sino a accionistas extranjeras. Esto no debería sorprender: durante siglos la economía de Bolivia ha sido basada en la extracción de recursos naturales al servicio de la economía global – desde el descubrimiento de plata en Potosí en 1545 a lo largo de sucesivas fiebres de recursos naturales y de agricultura (estaño, oro, quinino, y, más recientemente, gas, petróleo, coca, madera y algunos cereales).

Los resultados de la implementación de estas nuevas políticas en Bolivia parecen mejor anticipadas por críticos de las políticas neoliberales orientadas por el mercado que por los promotores de políticas neoliberales en sí mismos. La descentralización fue promovida como cierta para disminuir el tamaño del gobierno y aumentar la eficiencia de los gastos públicos (GOB 1994b). Se observó que los promotores de la Capitalización esperaron llegar a una tasa de crecimiento de cuatro a siete por ciento

anuales y crear 250.000 nuevos empleos a lo largo de cuatro años. Sin embargo, el crecimiento económico y la creación de empleos, entretanto, se mantienen hoy en día en índices anuales de 4 y 2,8 por ciento, respectivamente (lo mismo que antes de la Capitalización) (*La Razón* 1998b). A la vez, mientras el sector público se achicaba a nivel nacional, el número de empleos en sectores públicos locales creció cuando las municipalidades, muchas con presupuestos por primera vez, contrataron trabajadores.

Las leyes de la capitalización y de la participación popular

La Ley de la Capitalización de 1994 privatizó parcialmente cinco industrias estratégicas: petróleo y gas, telecomunicaciones, líneas aéreas, electricidad y vías férreas.⁸ Antes de la Capitalización el gobierno boliviano controlaba estas industrias, que contribuían con aproximadamente sesenta por ciento de la renta del gobierno (ochenta por ciento de estos del gas y del petróleo). Más que seguir el ejemplo de otros países que privatizaron las industrias por medio de su venta completa, el gobierno boliviano vendió solamente cincuenta por ciento de sus negocios mediante un proceso competitivo de licitaciones para privatizar empresas llamadas "parceros estratégicos" (Peirce 1997). Los restantes cincuenta por ciento de las empresas fueron divididos: cuarenta y nueve por ciento para financiar el sistema quebra-

do de jubilación nacional y uno por ciento para empleados de las primeras empresas públicas (Brada and Graham 1997). En vez de pagar por el interés del cincuenta por ciento completo, los parceros estratégicos prometieron hacer inversiones durante un período de cuatro a siete años (Villegas Quiroga 1997a). La compañía aérea brasileña VASP, por ejemplo, hizo una promesa de invertir US\$47,5 millones a lo largo de un período de cinco años en el Lloyd Aero Boliviano (LAB), la compañía aérea nacional. El contrato requirió un pago único de US\$5 millones en efectivo, la adquisición de un único Boeing 727-300 por US\$31,9 millones, el *leasing* de dos Boeings 737-300s más, otros apoyos especiales de US\$8,6 millones, y compras y pagos misceláneos totalizando US\$2 millones (Intendencia de

⁸ La Ley de Capitalization (GOB 1994c) originalmente llamó a la venta de cincuenta por ciento de cada una de seis industrias, pero no hubo interés mostrado en Vinto, el fundidor estatal.

La Paz 1995). En otras palabras, la VASP asumió el control de la LAB por un único pago de US\$5 millones. En el otro extremo, la empresa italiana Stet compró la ENTEL, la compañía boliviana de teléfonos, pagando el precio total de compra en el momento de la adquisición colocando US\$610 millones en una cuenta bancaria con garantía legal [*interest-bearing escrow*]. La mayoría de las ganancias de la ENTEL durante los años siguientes a la Capitalización vinieron del interés que ellos recibieron sobre esta cuenta. (ENTEL 1997).

La capitalización ocurrió en el contexto de una campaña de privatización mayor que tuvo por objetivo desmantelar el modelo del capitalismo estatal. Esta caminata empezó en 1985 con la Ley 21060, la que asentó la base para el ajuste estructural (Bedregal 1994; CEDLA 1991, ILDIS 1992). El gobierno de Víctor Paz Zamora de 1989-93 legisló la venta de 30 empresas estatales (GOB 1992) y sugirió la privatización parcial de empresas mayores (ILDIS 1992, 89). En 1995 Sánchez de Lozada firmó un decreto presidencial que llamó a la venta de otras 72 empresas. Antes de la Ley de la Capitalización, la cual vendió US\$1.67 millón de millones en surtido de empresas públicas, casi todas empresas que habían sido vendidas eran muy pequeñas, y su venta almacenó conjuntamente menos que \$100 millones para el tesoro nacional (Villegas 1997b, 48).

La Ley de la Participación Popular (LPP) de 1994 reestructuró la política en el mismo grado dramático en que la Capitalización lo hizo en la economía, e introdujo instituciones políticas participativas en el nivel municipal a lo largo de tres innovaciones importantes. La más importante, el gobierno nacional transfirió veinte por ciento de su presupuesto (a través de distribución de renta) en una base *per capita* para los municipios, la mayoría de ellos recién creados (MPH-SNPP 1996).⁹ La segunda, las organizaciones indígenas y barriales y los sindicatos campesinos ganaron status legal como representantes formales de sus poblaciones constituyentes a través de las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs). Finalmente, los Comités de Vigilancia, compuestos de representantes de estas OTBs, tuvieron que dar el visto bueno al presupuesto municipal. Junto con los nuevos recursos financieros, las municipalidades recibieron la responsabilidad completa sobre "la prestación de servicios públicos ... en materias de educación, salud, deportes, saneamiento básico, microrriego, caminos vecinales y desarrollo urbano y rural." (Nota de pie de página: GOB 1994A, ARTÍCULO 7). El grado de autonomía local está reflejado en la diversidad de las inversiones realmente hechas, las cuales en algunos casos significaron que ciertos sectores estaban completamente ignorados.

⁹ Mientras esto representa un compromiso relativamente grande en términos de la participación en el presupuesto nacional, en 1997 se tradujo para apenas US\$28 *per capita*. Antes de la LPP el veinte por ciento del presupuesto específico para ciudades y departamentos fue dividido entre las capitales departamentales (diez por ciento) y las corporaciones de desarrollo regional (diez por ciento).

La LPP resultó de tres factores cruciales. Primero, la relación entre las regiones y el gobierno central siempre habían estado tensas desde los tiempos coloniales (Ardaya 1991, 1995; Medina 1997; Rodríguez 1995). Desde la vuelta a la regla civilista en 1982, todo gobierno había discutido la descentralización, y el apoyo bilateral de Alemania, Estados Unidos, Holanda y Suiza dió sustento a diversas iniciativas de descentralización (Ardaya 1995, MPC et al. 1993, Thévoz 1997). La tendencia general hacia la descentralización en todos los lugares de América Latina durante los años 80 también contribuyó para la formación de la LPP. Perú y Colombia introdujeron nuevos programas para trasladar responsabilidades de los gobiernos centrales para los regionales, y Costa Rica y El Salvador fortalecieron los gobiernos municipales (Monasterios 1997, 55-8). Finalmente, desde los años 80, las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) en Bolivia, como en la mayor parte de América Latina, han asumido responsabilidad creciente por el desarrollo rural (Duran 1990; Fisher 1993; Kruse 1994), y se asumió que ellas serían actores claves en la implementación de la LPP (Monasterios 1997).

Resultados de la Ley de la Capitalización

Los sectores de las telecomunicaciones, petróleo y gas y vías férreas se adaptaron todos bien, como unidades económicas, a los nuevos dueños no bolivianos, mientras la gerencia perfeccionada y el mayor acceso al capital y a la tecnología llevó a aumentos de la productividad. La ENTEL relató un crecimiento de 16 por ciento durante los primeros años de propiedad privada (ENTEL 1997), y, en un mes, Cruz Blanca, el nuevo dueño de las compañías de ferrocarriles privatizadas, llevó los ferrocarriles de una pérdida neta mensual de US\$4 millones a un tenue lucro. Entretanto, la privatización parcial de estas empresas no llevó necesariamente a la creación de nuevos empleos o al aumento de oportunidades para la gran mayoría de los bolivianos. (Molina 1987). El crecimiento económico que podemos razonablemente atribuir a la Capitalización durante 1996 y 1997 estaba inicialmente atado a un aumento capital en la inversión en máquinas y en tecnologías importadas no domésticas. Cuatro de las empresas privatizadas fueron incluidas en la lista de los principales importadores de Bolivia.

Cuadro 1: Importaciones de empresas capitalizadas durante 1996

Clasificación entre las empresas bolivianas	Empresa	Valor de las Importaciones US\$	Tipo de Importación Principal
1	LAB	76.033.917	Naves aéreas
2	ENTEL	47.400.429	Fibras ópticas, hardware de comunicación
5	YPFB	22.284.766	Equipamiento pesado
6	ENDE	20.867.226	Turbinas y componentes de máquinas

Fuente: *Investment and Trade* (1997). Nota: La venta de los Yacimientos Petroleros Fiscales Bolivianos (YPFB) no había sido finalizada a tiempo de tener datos en importación de las nuevas empresas capitalizadas.

Los dos nuevos importadores en el país, LAB y ENTEL, cumplieron una gran parte de sus requisitos de inversión por medio de la importación de productos manufacturados. En el caso de LAB, por ejemplo, la Capitalización tuvo un efecto mayor en el empleo en Seattle

que en La Paz. La ENTEL compró la mayor parte de su *hardware* de subsidiarias de su empresa matriz a "precios desfavorables", de acuerdo a un periodista que prefiere mantenerse anónimo (comunicación personal 1997).

Cuadro 2. Inversiones de la ENTEL, 1996

Item	(millones US\$)
Teléfonos celulares	68,6
Teléfonos rurales	8,0
Desarrollo de Negocios	17,9
Otros Proyectos	19,9
Red Internacional	10,3
Extensión de Redes Existentes	14,2
Red Nacional de Fibra Óptica	14,0
Conexión Digital por Satélite	3,4
Instalaciones de Teléfonos Públicos	4,8
Total	161,1

Fuente: ENTEL 1997.

Mientras las nuevas industrias privatizadas hicieron inversiones de capital, en suma eliminaron más empleos que los que crearon. La Cruz Blanca redujo la fuerza de trabajo combinada de dos empresas de ferrocarriles de un pico de preCapitalización de cerca de 5.000 a 900; otros 1.200 empleados fueron mantenidos en la División de Bienes y Servicios de la Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE), encargados de la responsabilidad del mantenimiento de las vías férreas. (Taborga 1997).¹⁰ La com-

pañía nacional de petróleo, Yacimientos Petroleros Fiscales Boliviano (YPFB), redujo su fuerza de trabajo de 5.000 a 2.000 y permitió que otros 1.300 ex empleados formaran cooperativas independientes para competir por los contratos petrolíferos privados. La YPFB también espera despedir más empleados después que la corporación residual sea privatizada (La Razón 1997b). El empleo en ENTEL y en LAB se mantuvo más o menos estable, a pesar de que ambas empresas rebalancearon su fuer-

¹⁰ El Ministro de la Capitalización dividió a la ENDE en tres compañías: Empresa Andina, Empresa Oriental, y ENDE. La empresa de ferrocarriles chilena, Cruz Blanca, compró ambas Andina y Oriental. Mis cifras se refieren a la combinación de estas dos.

za de trabajo, despidiendo gerentes y contratando más técnicos (Miranda de Villareal 1997, Molla 1997).

La privatización en general aumentó la eficiencia y la productividad. La Cruz Blanca tuvo un lucro de US\$3,4 millones durante 1996 y dice haber hecho una contribución en la red de US\$108 millones al gobierno durante los primeros veintinueve meses de operación. Esta contribución vino de los US\$39 millones en impuestos que la compañía pagó y de los ahorros alcanzados por la eliminación de la pérdida mensual de US\$4 millones relatada durante la propiedad gubernamental. (FCA 1997). Estas cifras son de alguna forma engañosas, pues no incluyen los costos por la depreciación de las vías y por la manutención pagos por el gobierno; tampoco muestran las contribuciones que la ENFE habría hecho mediante impuestos de valor agregado y otras fuentes. Mientras la pretensión de la Cruz Blanca de haberle ahorrado al país \$108 millones puede ser exagerada, todos están de acuerdo en que la nueva gerencia ha aumentado la productividad. La capacidad de carga total ha aumentado, mientras el número de empleados, incluyendo aquellos empleados por la propiedad gubernamental pero todavía incorporados a la ENFE, está en aproximadamente un tercio de lo que era antes de la Capitalización.

La YPFB, dividida en cuatro empresas, también aumentó su productividad a lo largo de reducciones en la fuerza de trabajo y del uso de nuevas tecnologías en las empresas privatizadas.¹¹ La producción total aumentará más todavía cuando las tres empresas privatizadas derivadas de YPFB en 1997 realizan proyectos: Transredes, la red de distribución compuesta de un consorcio liderado por el Enron multinacional de los Estados Unidos, completó un ducto de gas natural hasta Brasil, adelantadamente en relación al cronograma, en el final de 1998; La Empresa Petrolera Andina y la Empresa Petrolera Chaco no sólo están operando con menos trabajadores sino también han introducido nuevastecnologías de perforación y bombeo para aumentar la producción (Hale 1997). A pesar de que la eficiencia de la empresa ha aumentado, el traslado de propiedad arrastró un costo en red al gobierno en pérdida de rentas de US\$255 millones durante 1997. La caída en los ingresos del gobierno aumentó en 1998 porque la privatización de las compañías de petróleo – la mayor fuente individual de ingresos del gobierno – ocurrió a mediados de 1997 (La Razón 1997a; Molina 1998). A pesar de que la producción de petróleo y de gas natural está subiendo, los ingresos del gobierno del petróleo y de la producción de gas no se beneficiaron con este aumento. La Ley de los Hidrocarburos y

¹¹ Estas empresas fueron privatizadas, y la cuarta fue la residual YPFB. Las empresas fueron divididas en una empresa de transporte, Transredes (comprada por Enron y Shell por \$263.500.000), y dos empresas de explotación y producción de petróleo, Empresa Petrolera Chaco (comprada por Amoco por \$306.667.001) y Empresa Petrolera Andina (comprada por YPF-Argentina y Compac-Pluspetrol por \$264.777.021).

las reglamentaciones que la acompañan, escritas con la ayuda de consultores internacionales en desregulación de gas, disminuye impuestos y regalías de cincuenta a dieciocho por ciento en todos los 'nuevos' bienes derivados del petróleo y del gas puestos en producción después de abril de 1997. Un ex miembro de la dirección de la YPFB estimó que la reducción de regalías costará al gobierno boliviano más de US\$4 mil millones a lo largo de los próximos 20 años (Alem 1997).

Trabajadores despedidos de las industrias de petróleo y de ferrocarriles bolivianas, en su mayor parte, no han podido encontrar empleo comparable en el sector privado en Bolivia. Freddy Chávez, Secretario General de la Federación de Trabajadores de los Ferrocarriles, estimó que aproximadamente veinticinco por ciento de aquellos que perdieron su empleo ha encontrado empleos calificados, aunque muchos con pago reducido. Un veinticinco por ciento adicional ha emigrado a Argentina para buscar trabajo, con el restante cincuenta por ciento o trabajando en empleos en el sector informal o desempleado. Chávez también dijo que la pérdida de trabajo ha tenido costos sociales altísimos; índices de alcoholismo y violencia han levantado vuelo mientras las familias enfrentan la pérdida de la seguridad económica (Chávez 1997).

Las políticas que promovieron la eficiencia económica fracasaron en considerar los impactos que el alcanzar esa meta tendría en diferentes sectores de la sociedad (Villegas Quiroga 1997a).

Mientras los servicios básicos eran privatizados y los subsidios retirados, los precios de la energía y el agua aumentaban. El gas natural líquido, el aceite de cocina para los bolivianos, aumentó en precio en más de veinticinco por ciento sólo en 1997. Los precios de la electricidad y del agua aumentaron en más de cincuenta por ciento entre 1995 y 1997, en un período en el cual el sector informal pobremente pago proporcionó la mayor fuente de nuevos empleos. En diciembre de 1997, bajo la presión del FMI y del Banco Mundial y enfrentado a un presupuesto deficitario de US\$430 millones, el Presidente Banzer impuso un plan de austeridad económica que aumentó los precios de la gasolina y el diesel en veinticinco por ciento y redujo los gastos públicos.

La caminata de los precios y el anuncio de las reducciones en los gastos públicos llevó a huelgas y tumultos en diciembre de 1997. Los trabajadores del transporte entraron primero en una huelga nacional para protestar contra el aumento del precio del gas. Al volver al trabajo los trabajadores vieron aumentar los precios del transporte en un promedio de veinte por ciento, lo que llevó a una ronda de protestas populares. En este caso, las estructuras democráticas, que los teóricos neoliberales reivindicaban como tan dependientes de los mercados libres para su funcionamiento exitoso, fueron amenazadas cuando el Presidente Banzer, que dirigió el país como un dictador militar de 1971 a 1978, enfrentó protestas sociales crecientes con igual fuerza. Estos eventos parecen haber sido anticipados

por la descripción de Polanyi del doble movimiento del mercado: un aumento en la liberalización del mercado extrae altos costos sociales y tiene la contrapartida de respuestas sociales como la demanda de los pobres por el alivio de la opresión exigida por un mercado reprimido.¹² La situación económica y social se ha deteriorado progresivamente. En febrero de 2000, manifestaciones ocuparon las calles para protestar contra el aumento del precio del agua. Más de 10 personas fueron asesinadas y un estado de sitio fue impuesto. En setiembre y octubre un segundo turno de manifestaciones más violentas ocurrió nacionalmente.

Resultados de la participación pupular

La Ley de la Participación Popular (LPP) de 1994 transfirió fondos y poderes a las municipalidades y creó nuevas instituciones para el control local y la vigilancia de los gastos municipales. En una partida radical de la política previa, que dirigió noventa y dos por ciento de todos los fondos del gobierno inequívocamente a las tres mayores ciudades del país, la LPP asignó veinte por ciento de los impuestos anuales del gobierno nacional a las municipalidades por medio de un programa de distribución de recursos por una política de participación tributaria basado en el censo de 1992. Por primera vez, partes del país que nunca

habían recibido apoyo directo del gobierno tuvieron que abrir cuentas bancarias, desarrollar planes y presupuestos municipales, e implementar proyectos.

Claramente, la distribución de recursos era el componente importante de la LPP. Javier Medina, un investigador de la Secretaría Nacional de Participación Popular (SNPP), dice del descrédito inicial común en las municipalidades rurales:

El Alcalde de un municipio en Oruro tuvo que convencer a la comunidad a trabajar en el plan. Nadie quería hacerlo porque decían que era una pérdida de trabajo y nada iba a resultar de eso. Entonces el Alcalde fue al banco, retiró todo el dinero y lo trajo de vuelta a la comunidad para mostrar que estaba realmente allí. Sólo entonces ellos empezaron a trabajar juntos. (1997)

Este tipo de respuesta puede, en parte, ser entendida en términos de la relación histórica entre la Bolivia rural y la urbana. Desde la invasión española han habido efectivamente dos Bolivias: una atada a los mercados globales a través de la plata, el caucho, o el estaño y la segunda localmente enraizada en la producción de subsistencia. Esta 'segunda' Bolivia nunca ha recibido ninguna ayuda del gobierno. El cambio debido a la LLP está reflejado en la distribución de los fondos federales.

¹² Polanyi escribe sobre el doble movimiento del mercado: "uno era el principio del liberalismo económico, apuntando hacia el establecimiento de un mercado autoreglamentado...el otro era el principio de la protección social buscando la conservación del hombre y de la naturaleza así como la organización productiva..." Vea Benería (1998) sobre la relevancia de Polanyi en el contexto actual.

Cuadro 3: Gastos *per capita* en distribución de renta

	<i>Per capita</i> 1993	Distribución 1993	<i>Per capita</i> 1997 (Est.)	Distribución 1997
La Paz	28,00	3,45	28,60	1,00
Cochabamba	16,85	2,07	28,60	1,00
Santa Cruz	17,07	2,10	28,60	1,00
Resto del país	2,84	0,35	28,60	1,00
Media nacional	8,12		28,60	

Fuente: SNPP 1997, 50.

Mientras la LPP fue inmediatamente exitosa en redistribuir los ingresos gubernamentales más equitativamente a lo largo del país, ella ya ha sido más lenta en alcanzar planeamiento local eficiente y en garantizar la participación de todos los sectores de la población.¹³ Como sucede a menudo, la introducción de instituciones democráticas no garantiza la práctica democrática substancial. Los éxitos dependen, en cambio, de un conjunto de factores, incluyendo la fuerza relativa de las elites y de las organizaciones de base locales, el apoyo de las ONGs, la presencia de líderes carismáticos, y el acceso a fondos internacionales para el desarrollo. En algunas municipa-

lidades, políticas partidarias clientelistas prevalecen, y la corrupción, no la democracia, florece.¹⁴ En algunas municipalidades las elites locales cooptan nuevas estructuras institucionales (Blanes 1997; Booth et al. 1996), mientras en otras, organizaciones cívicas fuertes, sean ellas organizaciones efectivas campesinas o barriales, muestran señales de alcanzar una distribución de recursos económicos más equitativa entre las poblaciones rural y urbana. Las municipalidades donde Organizaciones Territoriales de Base (OTBs) actúan directamente en vez de a través de terceros, muestran una propensión mayor para el gobierno efectivo.¹⁵ Las OTBs juegan papeles críticos

¹³ Esto no es sorprendente dado el nivel profundo de los cambios que la LPP provocó. Progreso substancial en adaptarse a las nuevas formas de planeamiento, a pesar de que de forma desigual, ha sido hecho en muchas municipalidades, aunque todavía hay mucho que aprender.

¹⁴ El Grupo de Investigación en el SNPP relató en un seminario en 1997 que durante 1995 y 1996 120 acusaciones de corrupción fueron suficientemente serias para ser investigadas por la Contraloría General (VMPPFM 1998). Además, 241 alcaldes fueron destituidos del cargo en 1996 y 1997, la mayoría acusados de corrupción. (MDS-VMPPFM 1999, 17). En el caso de El Alto, una auditoría de 1995 mostró que veinticinco por ciento de todos los gastos registrados o fueron inapropiados, como, por ejemplo, pagos ilegales, o simplemente no tenían recibos. En uno de los casos, la municipalidad de El Alto hizo un pago de \$920.000 a una compañía que nunca ejecutó cualquier trabajo (Manai 1997).

¹⁵ El Chaparé, controlado por las cinco confederaciones de los productores de coca, ofrece el mejor ejemplo de cuán efectivamente pueden trabajar las organizaciones de base fuertes (vea Kohl y Farthing 1997; Booth et. al. 1997).

en algunas comunidades en proyectar e implementar los planes de desarrollo municipales, y, a pesar de que las inversiones públicas puedan estar asignadas más eficientemente a corto plazo en casos donde las OTBs tienen la responsabilidad principal otorgada para definir la inversión, este escenario todavía deja la toma de decisión en las manos de los forasteros. Las municipalidades y los grupos de base, entonces, deben desarrollar las habilidades técnicas necesarias tanto para sustentar programas introducidos por otros, como para llevar a cabo sus propios planes.

Aunque el proceso del planeamiento participativo haya sido imperfecto, vale la pena examinar los resultados – los proyectos realmente implementados. En 1996 las municipalidades a lo largo del país gastaron ochenta por ciento de los ingresos disponibles en cuatro categorías: 32 por ciento en desarrollo urbano (plazas, calles, edificios públicos), 22 por ciento en educación (principalmente construcción y rehabilitación de salones de clase), 16 por ciento en saneamiento básico, y 10 por ciento en transporte (carreteras, puentes, y barcos). Adicionalmente, ha habido una presión para que las municipalidades rurales más pequeñas aumentaran sus gastos para dar sostén a la producción y para que consideraran formas de proporcionar posibilidades productivas para las poblaciones rurales (Arias 1999).

Gonzalo Rojas, director de investigación del SNPP de 1994 a 1997, relata cuestiones comunes de inversión:

En los municipios mayores – La Paz, Cochabamba, Santa Cruz – la municipalidad realmente tiene poca libertad en lo que hacer con los recursos dadas las demandas de las grandes ciudades. Allí el proceso es el mismo de siempre: vecindades luchando por recursos, o en algunos casos [miembros de oposición política] partidos tratando de asegurar que el partido en el poder no robe demasiado. En las municipalidades rurales más pequeñas, las cuestiones son diferentes. Primero todos hacen la plaza, rehacen el edificio de la escuela, construyen una clínica de salud – tengan ellos remedios o no – y puede ser que compren un *jeep* para el Alcalde. Ahí después de algunos años ellos empiezan a mirar alrededor para ver cuáles van a ser los efectos a largo plazo. (1997a)

Irónicamente, la LPP ha creado más empleos que los que ha creado la Capitalización. Entre 1994 y 1996 las municipalidades crearon más de 32.000 empleos, la mayoría de ellos empleos relativamente mal pagos para trabajadores semicalificados de la construcción y el mantenimiento (MDH-SNPP 1996). Todavía más empleos fueron creados por la LPP dado que la mayoría de las municipalidades usaron los fondos recibidos para contratar empresas privadas y construir miles de plazas, escuelas, salones de clase, y clínicas de salud a lo largo del país. El crecimiento está reflejado en un once por ciento de aumento en los empleos de la construcción entre 1996 y 1997, comparado con

aumentos de uno por ciento en el total de la fuerza de trabajo y en los empleos de manufactura (INE 1998). Dado que el total de renta distribuida *per capita* para 1997 fue de \$28,60, es improbable que el *boom* de la construcción en las municipalidades rurales sea suficiente para echar chispas sobre el desarrollo en curso en esas áreas.

La descentralización administrativa y una forma más equitativa de distribución de los ingresos públicos son eventos significativos. No obstante, estas políticas en sí mismas no son suficientes para alcanzar los niveles deseados de desarrollo local sin algún mecanismo para proporcionar acceso a los recursos naturales, al trabajo calificado, y al capital del trabajo. En otras palabras, la existencia de instituciones democráticas locales no proporciona las herramientas para sobreponerse a las limitaciones

estructurales impuestas por las políticas económicas nacionales, que excluyen a las comunidades locales de los procesos económicos cruciales. Por ejemplo, la LPP manda que las municipalidades y las organizaciones locales “[p]articipen y promuevan acciones relacionadas a la gestión ambiental, el equilibrio ecológico, y el desarrollo sustentable” (GOB 1994A, Art. 7 Parágrafo. b), a pesar de que otras leyes excluyen específicamente a las municipalidades del control del petróleo y del gas, y de los recursos minerales e hidráulicos que podrían ser usados para alcanzar estas metas.¹⁶ Aun dado el aumento en la habilidad de las municipalidades para crear empleos a corto plazo, si ellas son bloqueadas de la explotación de los recursos locales, tienen oportunidades muy limitadas de promover desarrollo económico local significativo a largo plazo.

Efecto combinado de la capitalización y la participación popular

Más significativo que el nivel del crecimiento económico o la eficiencia administrativa alcanzados por la Ley de Capitalización y la LPP es la forma en

que ellas se combinan para dar soporte a la agenda neoliberal, que tiene por objetivo garantizar el acceso de las empresas transnacionales a los recursos

¹⁶ La LPP y las reglamentaciones que la acompañan hacen múltiples referencias al desarrollo sustentable. La Ley de Hidrocarburos, #1689, La Paz, 1996, el Código de Minería #1777, específicamente colocan a los hidrocarburos y los minerales bajo la jurisdicción de sus respectivos ministerios. La excepción se refiere a los productos forestales. Mientras la Superintendencia Forestal prescribe la responsabilidad de reglamentar el uso de los bosques, las municipalidades tienen el derecho de reivindicar el veinte por ciento de las reservas forestales y el veinticinco por ciento de las regalías de los productos madereros cosechados en límites municipales. Para ejercitar el derecho de exigir las áreas forestales, las municipalidades deben registrar planes sustentables de uso de bosques. Tales planes deben todavía ser desarrollados (Kaimowitz et. al 1997, SIRENARE, 1999).

naturales y la mano de obra de bajo costo y asegurar la estabilidad social que estas empresas necesitan para operar. Mientras la Capitalización abre las fronteras del país al capital global, la LPP refocaliza la atención de los movimientos populares de la esfera nacional para la local. De hecho, la LPP cambió de forma exitosa la dirección de la resistencia popular a los programas neoliberales recientes a través de la asignación de recursos suficientes para las municipalidades para atraer la atención de las poblaciones locales mientras redefinía simultáneamente los espacios de oposición.

Hasta 1985, la oposición a los impactos sociales de la reestructuración económica y los planos de austeridad era nacional y clasista; la Confederación de los Obreros Bolivianos (COB) llamaría a una huelga general para oponerse al aumento de los precios, y el país chillaría desesperadamente. Cuando la LPP transfirió la atención de los procesos nacionales para los locales, la oposición se volvió fragmentada y vinculada de forma más estrecha a organizaciones territoriales de base, mientras las luchas municipales por recursos limitados se tornaron crecientemente locales. En las palabras del ex minero Filemón Escobar, hoy un consejero de los productores de coca, "con la Participación Popular, estamos luchando por centavos mientras la Capitalización ha llevado todos los dólares de la mesa" (Kruse 1997).

Este cambio en los espacios de la acción social afectó también los tipos de acciones tomadas. En 1990, por ejemplo, grupos indígenas de diferentes áreas

se juntaron en una Marcha por Vida y Territorio de 600 kilómetros, que resultó en el reconocimiento de los derechos del territorio indígena y en la creación de muchos territorios indígenas (Lijerón Casanovas 1993). Los Quechuas del norte de Potosí se juntaron en 1994 para marchar por La Paz para exigir el reconocimiento de sus formas indígenas de organización social – el *ayllu* – como una Organización Territorial de Base. Los *ayllus* trayeron sus exigencias exitosamente para la atención del gobierno nacional. Después de la LPP, no obstante, estas luchas por poder se han transferido de la esfera nacional para la municipal.

Los mismos grupos que presionaron a los presidentes exitosamente para crear territorios indígenas en 1990 y reconocer a los *ayllus* en 1994 han tenido menos éxito, en su mayor parte, en promover sus demandas en el nivel municipal. En Rurrenabaque el grupo indígena Chiman recibe una fracción de los recursos municipales sobre los que sus comunidades parecían tener derecho en una base *per capita*. En vez de eso, el Alcalde convenció al Consejo Municipal y al Comité de Vigilancia a ignorar al sector rural e invertir en saneamiento, en un sistema de agua, y en un mercado público para servir a los residentes del centro urbano de Rurrenabaque. Este esquema se repite a lo largo de la mayoría de las municipalidades más pequeñas del país en las cuales las elites locales han cooptado el proceso de planeamiento participativo (Blanes 1997, Booth et al. 1996, Crespo 1999).

Estos problemas pueden ser atribuidos en parte a una historia de relaciones de poder desiguales entre las elites mestizas urbanas y las poblaciones de pocos recursos tanto urbanas como rurales. Los resultados muestran que, simplemente instituir el planeamiento participativo, no es suficiente. En Villa Ribero, en el valle de Cochabamba, por ejemplo, cuando, como parte del proyecto de desarrollar programas de nutrición municipales, yo invité a las mujeres a ir a una reunión en la Intendencia, ellas inicialmente respondieron: "No, no podemos ir, ellos nunca nos dejaron entrar allí." En Villa Ribero, así como en otras municipalidades, hombres y mujeres de comunidades lejanas apenas empezando a entender que tenían derecho a ser representados en el planeamiento y en el presupuesto municipal.¹⁷ Aún dadas sus limitaciones, las OTBs focalizaron su atención de forma creciente en la municipalidad como un intento de ganar una parte de los recursos locales.

La Capitalización ha resultado en una refocalización semejante en la resistencia popular a políticas económicas y en una consecuente fragmentación de la oposición. Huelgas y paros, marchas, huelgas de hambre, y bloqueos de las carreteras ocurrían casi diariamente durante el proceso de la venta de cada una de las empresas estatales, pero estas

acciones eran generalmente pequeñas y limitadas al sector individual afectado por una venta particular. Por ejemplo, cuando las vías férreas fueron a la venta los trabajadores de los ferrocarriles llamaron a una huelga y pidieron el apoyo de trabajadores de otros sectores, pero con poco éxito. A pesar de que los trabajadores marcharon e hicieron huelgas de hambre, la cuestión quedó limitada a un sindicato específico, con el resultado de que la resistencia a la venta fue disuelta y miles de trabajadores fueron despedidos de las compañías recientemente privatizadas. A diferencia de las huelgas generales de la COB en los tempranos 1980, las cuales efectivamente pararían el país, las huelgas sectoriales de los tardíos 1990 eran poco más que inconvenientes.

Mientras la meta de estos dos programas era proporcionar un ambiente estable para que el capital global operara dentro de las fronteras bolivianas, las contradicciones dentro de ambos programas llevaron a tensiones sociales crecientes, las cuales pueden eventualmente haber amenazado a este mismo ambiente. La Capitalización ha llevado a los gobiernos a un declinio en los ingresos gubernamentales, lo que resultó primero en la imposición de un plan de estabilización económica en diciembre de 1997 y después en revueltas cuando los ciudadanos respondieron a los au-

¹⁷ En 1999 el autor formó parte de un grupo de investigación para estudiar las políticas nutricionales y el planeamiento municipal en 15 municipalidades. En una comunidad atrás de la otra, se encontró sistemáticamente exclusión y subrepresentación de la población pobre y rural en la Participación Popular. Estos hechos ampliamente corroborados informalmente por otros investigadores y activistas que trabajaron a lo largo del país a pesar de que poco de esta discusión haya sido hecho en la literatura académica.

mentos de precios en el gas de cocina y en el transporte. La agitación cívica ha continuado a crecer como un resultado de las medidas de austeridad repetidas y del intento de las municipalidades en responder a sus propias crisis fiscales por medio del aumento de los impuestos para atender a sus obligaciones crecientes frente a los ingresos decrecientes. En El Alto, la segunda municipalidad en el país, la Intendencia fue apedreada por ciudadanos respondiendo al aumento de los impuestos, y la carretera que conecta El Alto a La Paz fue bloqueada repetidamente en diciembre de 1997. Los problemas han continuado con aumentos en el costo del gas de cocina y del agua. En febrero de 2000 la guerra por el agua en Cochabamba dejaron cuatro muertos y centenas de heridos cuando el Presidente Banzer mandó a las fuerzas armadas para enfrentar multitudes protestando contra los aumentos en las tarifas de agua. Los protestantes fueron efectivos en forzar a Bechtel, la empresa de construcción de California, a devolver la compañía de agua al control público. Protestas contra el aumento en los costos de los servicios básicos desde la privatización y choques con las fuerzas armadas ardieron en el país durante la primera mitad del 2000.

La LPP genera su propio conjunto de contradicciones. Mientras los programas de descentralización miran hacia la reducción del papel del gobierno central, esto no lleva a debilitar al estado en sí mismo. De hecho, la LPP parece haber traído autoridad estatal a áreas del país previamente poco afectadas por eventos en la capital de la nación. Estos descubri-

mientos siguen a un trabajo de Slater (1989), quien sugiere que los programas de descentralización pueden reforzar el poder de las autoridades centrales, porque, aún cuando ellos retiran el poder de decisión del centro, traen al gobierno más cerca de la población. Miller (1990) y Rose y Miller (1992) llegan a conclusiones semejantes, a pesar de que a través de argumentos diferentes. Ellos sostienen, siguiendo a Foucault, que las tecnologías del ejercicio del poder en sí mismas – esencialmente el conjunto de herramientas de las habilidades de la administración pública – sirven para crear una ciudadanía que es más fácil de controlar. En el caso boliviano, la disponibilidad de ingresos para inversiones locales es sujeta a la adopción de ciertas nociones de desarrollo padronizadas y de procedimientos bien definidos. Voces potencialmente discrepantes son controladas, pues ellas deben usar el lenguaje y las herramientas de los grupos dominantes, un proceso que distorciona los procesos 'democráticos'. La participación democrática, entonces, se vuelve un juego competitivo por ingresos bastante limitados en un nivel local.

El Plan de Todos fue proyectado para modernizar Bolivia, empujar a las industrias productivas para el capital multinacional y devolver la responsabilidad por la reproducción de la infraestructura social a las municipalidades. Él ha alcanzado estas metas, a pesar de que de forma desigual. Muchos de los impactos de la Capitalización y de la Participación Popular a largo plazo deben todavía ser sentidos, y es posible que los cambios más importantes, como en

muchos programas de reestructuración, no sean anticipados. Por un lado, la Capitalización mantiene poca promesa de corregir problemas fundamentales de creación de empleos y crecimiento equitativo en una economía que continua siendo dependiente de la explotación de recursos naturales. Por otro lado, aunque la Participación Popular todavía enfrenta serios problemas, ella ha empezado a mudar la concepción de la ciudadanía, y ha servido para generar un

nuevo conjunto de expectativas de parte de los ciudadanos que están recibiendo, por primera vez, beneficios directos de su gobierno. La retórica de la Participación Popular está introduciendo lentamente una nueva dimensión en el debate público, que puede ser suficiente para servir como catalizador para movilizar poblaciones rurales y urbanas para discutir el derecho de empresas internacionales de seguir llevando ventaja en las leyes que las favorecen.

Agradecimientos

Una versión más temprana de este artículo fue presentada en la Conferencia de las Escuelas y Colegios Americanos de Planeamiento (*American Schools and Colleges of Planning Conference*) en Pasadena, California, 1998, 24-6 de noviembre. El Fondo de Investigación del Sector No Lucrativo del Instituto Aspen (*Aspen Institute's Non-Profit Sector Research Fund*), el Programa de Estudios de la Paz (Peace Studies Program) y el

Departamento de Planeamiento Municipal y Regional de la Universidad de Cornell (*Department of City and Regional Planning at Cornell University*) proporcionaron auxilio para esta investigación. Me gustaría también agradecer los comentarios recibidos de Linda Farthing, Rose Shapiro, William Goldsmith, Lourdes Benería, y Philip McMichael sobre los borradores de este artículo, y a Laura Sánchez por el trabajo de traducción.

Referencias bibliográficas

- ALBO, Xavier et al. *Para comprender las culturas rurales en Bolivia*. La Paz: UNICEF, 1989. 298 p.
- ALEM, Julio. Entrevista con autor. Cochabamba, 8 dic. 1997.
- ARIAS, Ivan. Entrevista con autor. La Paz, 6 sep. 1999.
- ARRIGHI, Giovanni. *The Long Twentieth Century*. London: Verso, 1994. 400 p.
- BANURI, Taraq. (Ed.). *Economic Liberalization: No Panacea. The Experience of Latin America and Asia*. New York: Oxford University Press, 1991. 238 p.
- BENERÍA, Lourdes. Gender and the Construction of Global Markets. Chicago, 23-27 sep. 1998. *Latin American Studies Association*, p. 22, 1998.
- BENERIA, Lourdes; FELDMAN, Shelly. (Eds.). *Unequal Burden: Economic Crisis, Persistent Poverty, and Women's Work*. Boulder, Co.: Westview, 1992. 278 p.
- BENERÍA, Lourdes; MENDOZA, Breny. Structural Adjustment and Social Emergency Funds: The Cases of Honduras, Mexico and Nicaragua. *The European Journal of Development*, v. 7, n. 1, p. 53-76, 1995.
- BIENEN, Henry et al. Decentralization in Nepal. *World Development*, v. 18, n. 1, p. 61-75, 1990.
- BLANES, José. Entrevista con autor. La Paz, 26 nov. 1997.
- BOLIVIA perdió el título de subcampeón mundial de la corrupción. *La Razón*, La Paz, Bolivia: <http://www/la-razon.com.cueropA/portada.htm#0>, 1998a.
- BOOTH, David; CLISBY, Suzanne; WIDMARK, Charlotta. *Empowering the Poor through Institutional Reform? An Initial Appraisal of the Bolivian Experience*. Stockholm: Department of Social Anthropology, Stockholm University, 1996. 64 p.
- BRADA, Josef. Bolivian Capitalization and East European Privatization: Parallels and Differences. In: *Capitalization; The Bolivian Model of Social and Economic Reform*, p. 259-87. In: PEIRCE, Margaret. (Ed.). Miami: Woodrow Wilson Center and the North South Center, 1997. p. 177.
- BRADA, Josef C.; GRAHAM, Carol. *The Deepening of Market Based Reform: Bolivia's Capitalization Program*. Latin America Working Paper Series, ed., Washington, D.C.: The Woodrow Wilson Center, 1997.
- BROHMAN, John. Postwar Development

- in the Asian NICs: Does the Neoliberal Model Fit Reality? *Economic Geography*, v. 72, n. 2, p. 107-130, 1996.
- CARREÓN, Milton José; LOZA, Carolina Pinto de. *Pátron de inserción internacional, competitividad y política de apertura en la economía boliviana*. Documentos de Trabajo. La Paz: CEDLA, 1997. p. 25.
- CHÁVEZ, Freddy. Entrevista con el autor. La Paz. 11 nov. 1997.
- CIPE. *Plan de Desarrollo Municipal, Uncia (Borador)*. Uncia, 1997.
- CLEAVER, Harry. The Chiapas Uprising. *Studies in Political Economy*, v. 44, p. 141-157, Summer 1994.
- CROZIER, Michel; HUNTINGTON, Samuel; WATANUKI, Joji. *The Crisis of Democracy*. New York: New York University Press, 1975. 220 p.
- DÉFICIT de \$US 470 millones le quita el sueño a Banzer. *La Razón*, 25 nov. 1997a. p. B7.
- DICKEN, Peter. *Global Shift: The Internationalization of Economic Activity*. Second ed. New York: Guilford Press, 1992. 492 p.
- DUNKERLEY, James. *Rebellion in the Veins: Political struggle in Bolivia, 1952-82*. London: Verso, 1984. 385 p.
- ECONOMIC JOURNALIST. Entrevista confidencial con autor. La Paz. 17 Feb. 1997.
- EL CRECIMIENTO económico no produjo más empleos. *La Razón*, 28 sep. 1998b. <http://www.la-razon.com/cuerpob/portada.htm#0> <http://www.la-razon.com/cuerpob/portada.htm#0>.
- EL PESO de la capitalización cae sobre YPFB. *La Razón*, 17 jul. 1997b. p. A20.
- ENTEL, Empresa Nacional de Telefonos. *ENTEL: Memoria 1996*. La Paz: ENTEL, 1997. 179 p.
- ESCOBAR, Arturo. Imagining a Post-Development Era? Critical Development and Social Movements. *Social Text*, v. 10, n. 31-32, p. 20-56, 1992.
- _____. *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1995. 290 p.
- FAGUET, Jean-Paul. *Decentralization and Local Government Performance*. Rome: FAO, 1997. 83 p.
- FRIEDMAN, Milton; Friedman, Rose. *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press, 1962. 202 p.
- FUKUYAMA, Francis. *End of History and the Last Man*. New York: Free Press, 1992. 418 p.
- GILL, Stephen. *Globalization, Democratization and Multilateralism*. New York: St. Martin's Press, 1997. 288 p.

- GOB. *Decreto Supremo No. 23858: reglamento de las organizaciones territoriales de base*. La Paz, 1994a.
- _____. *Ley de Capitalización, No. 1544*. La Paz, 1994b.
- _____. *Ley Forestal*. La Paz: CEDOIN, 1994c.
- _____. *Ley No. 1551 de Participación Popular*. La Paz, 1994d.
- _____. *Plan general de desarrollo económico y social de la República: el cambio para todos*. La Paz: MDSyMA, SNPP, 1994e. 107 p.
- GOLDSMITH, William W.; BLAKELY, Edward. *Separate Societies: Poverty and Inequality in U.S. Cities*. Philadelphia: Temple University Press, 1992. 247 p.
- GRAHAM, Carol. The Politics of Protecting the Poor During Adjustment: Bolivia's Social Emergency Fund. *World Development*, v. 29, n. 9, p. 1233-1251, 1992.
- _____. Building Support for Market Reforms in Bolivia: The Capitalization and Popular Participation Programs. In: Graham, J. C. (Ed.). *The Deepening of Market Based Reform: Bolivia's Capitalization Program*, Washington, D.C.: The Woodrow Wilson Center, 1-38, 1997.
- HALE, James. Entrevista con el autor. La Paz, 5 dic. 1997.
- HAYEK, Frederick. *The Road to Serfdom*. Chicago: Phoenix Books, (1944) 1967. 249 p.
- [HTTP://www/la-razon.com.cuerpoa/portada.htm#o](http://www/la-razon.com.cuerpoa/portada.htm#o). "Bolivia perdió el título de subcampeón mundial de la corrupción." *La Razón*, p. 1, 23 sep. 1998.
- JORGENSEN, Steen; GROSH, Margaret; SCHACTER, Mark. *Easing the Poor Through Economic Crisis and Adjustment: The Story of Bolivia's Emergency Social Fund*. Washington, D. C.: World Bank, 1991. 124 p.
- KAIMOWITZ, David et al. *Municipal Governments and Forest Management in Lowland Bolivia*. Latin American Studies Association, 1997.
- KLEIN, Herbert S. *Bolivia: the Evolution of a Multi-ethnic Society*. New York: Oxford University Press, 1992. 343 p.
- KNOX, Paul; AGNEW, John. *The Geography of the World Economy*. New York: Edward Arnold, 1989. 436 p.
- KOHL, Benjamin. *Economic and Political Restructuring in Bolivia: Tools for a Neoliberal Agenda?* Ph.D., Cornell University, 1999. 275 p.
- KOHL, Benjamin; FARTHING, Linda. David Herrera: Coca Growers Union Leader. *NACLA*, v. 31, n. 1, p. 10-12, 1997.
- KOTTAK, Conrad P. Culture and "Eco-

- conomic Development". *American Anthropologist*, v. 92, n. 4, p. 723-31, 1990.
- KRUSE, Thomas A. The Politics of Structural Adjustment and the NGOs: A Look at the Bolivian Case. *M.R.P. Project*, Cornell University, 1994. 189 p.
- MANAI, J. En los últimos años seis alcaldes alteños acusados de corrupción. *Presencia*, 27 jul. 1997. p. A4.
- McMICHAEL, Philip. *Development and Social Change: A Global Perspective*. Thousand Oaks, Ca.: Pine Forge Press, 1996. 310 p.
- MCTH. *Pobreza y salud en Bolivia*. La Paz, Bolivia: MCTH (Misión de cooperación técnica holandesa), 1994.
- MDH-SNPP. *Participación popular y ONG's*. La Paz: MDH-SNPP, 1994.
- _____. *Inventario nacional de planes de desarrollo*. La Paz: MDH-SNPP, 1996a.
- _____. *La Participación Popular en cifras: resultados y proyecciones para analizar un proceso de cambio*. La Paz: MDH-SNPP, 1996b. 143 p.
- _____. *Legislación municipal, tomo II*. 2. ed. La Paz: MDH-SNPP, 1996c.
- _____. *El pulso de la democracia: participación ciudadana y descentralización en Bolivia*. La Paz: MDH-SNPP, 1997a.
- _____. *La Participación Popular en cifras: resultados y proyecciones para analizar un proceso de cambio, tomo II*. La Paz: MDH-SNPP, 1997b.
- MEDINA, Javier. A manera de Prologo: Organizar participativamente el espacio. In: SNPP (Ed.). *Territorio y Participación Popular*. La Paz: MDH-SNPP, 1997a.
- _____. *Poderes locales: implementando la Bolivia del próximo milenio, protocolos de gestión de un Subsecretario*. La Paz: FIA/Semilla/CEBIAE, 1997b. 515 p.
- MILLER, Peter. Governing Economic Life. *Economy and Society*, v. 19, n. 1, p. 1-31, 1990.
- MIRÓ, Josep. *The Law of Popular Participation: A Neoliberal Bolivian Opening*. 1998. Fotocopia.
- MNR-MRTKL. *El Plan de Todos*. La Paz: MNR-MRTKL, 1993.
- MOHAN, Giles. Adjustment and Decentralization in Ghana: A case of diminished sovereignty. *Political Geography*, v. 15, n. 1, p. 75-94, 1996.
- MOLINA MONASTERIOS, Fernando. *Historia de la Participación Popular*. La Paz: MDH-SNPP, 1997.
- MOLLA, R. Entrevista con el autor. ENTEL, La Paz, 3 dic. 1997.
- PEIRCE, Margaret. (Ed). *Capitalization; The Bolivian Model of Social and*

- Economic Reform*. Miami: Woodrow Wilson Center and the North South Center, 1997. 467 p.
- POLANYI, Karl. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press, 1957. 314 p.
- PREFECTURA DE LA PAZ. *Contrato de capitalización, suscripción de acciones del LAB*. La Paz, 1995. Fotocopia.
- ROBINSON, William I. *Promoting Pol-yarchy: Globalization, US Intervention, and Hegemony*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. 466 p.
- ROJAS, Gonzalo. Entrevista con el autor. La Paz, 15 jun. 1997a.
- _____. Comunicación Personal con el autor. La Paz, 3 jul. 1997b.
- RONDINELLI, Dennis; SHABBIR, Cheema. (Eds.). *Decentralization and Development - Policy Implementation in Developing Countries*. London: Sage, 1983. 319 p.
- RONDINELLI, Dennis; McCULLOUGH, James S.; JOHNSON, Ronald W. Analysing Decentralization Policies in Developing Countries: A Political-Economy Framework. *Development and Change*, v. 20, n. 1, p. 57-87, 1989.
- ROSE, Nikolas; MILLER, Peter. Political Power Beyond the State. *British Journal of Sociology*, v. 43, n. 2, p. 173, 1992.
- SACHS, Jeffery. The Bolivian Hyperinflation and Stabilization. *American Economic Review*, v. 77, n. 2, p. 279-283, 1987.
- SACHS, Jeffery; LARRAIN, Fillipe. *Macroeconomics in a Global Economy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1993. 778 p.
- SACHS, Wolfgang. *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power*. London: Zed Books, 1992. 306 p.
- SAMOFF, Joel. The Bureaucracy and the Bourgeoisie: Decentralization and Class Structure in Tanzania. *Society for the Comparative Study of Society and History*, v. 21, n. 1, p. 30-62, 1979.
- _____. Decentralization: The Politics of Interventionism. *Development and Change*, v. 21, n. 3, p. 513-530. 1990.
- SLATER, David. Territorial Power and the Peripheral State: The Issue of Decentralization. *Development and Change*, v. 20, n. 3, p. 501-31, 1989.
- SNPP. Con La descentralización nacen los despidos. In: DEBATE nacional sobre la reforma del estado, 8., 1996. La Paz: ILDIS, 1996.

- SOLIZ RADA, Andrés. *La Fortuna del Presidente*. La Paz: La Tarde, Informativa, 1997. 277 p.
- TABORGA, Carlos. Entrevista con el autor. La Paz, 21 nov. 1997.
- THÉVOZ, Laurent. Entrevista con el autor. La Paz, 26 jun. 1999.
- THÉVOZ, Laurent; PORCEL, Abdón. *Asignación, ejecución y rendición y cuentas del PoA municipal*. La Paz: SNPP, 1997. Fotocopia.
- THERKILDSEN, Ole. Public Sector Reform in a Poor, Aid-Dependent Country, Tanzania. *Public Administration and Development*, v. 20, n. 1, p. 61-71, 2000.
- UN MILLÓN y medio de bolivianos están olvidados. *La Prensa*, 27 ene. 1999. p. 5A.
- VAZQUEZ M. et al. *Manual de Historia Boliviana*. La Paz: Editorial Gisbert, 1994. 638 p.
- VILLARREAL, G. Entrevista con el autor. LAB, Cochabamba, 8 dic. 1997.
- VILLEGAS QUIROGA, Carlos. *Nuevo escenario y nuevos agentes de inversión en Bolivia*. Documentos de Trabajo. La Paz: CEDLA, 1997a. p. 90.
- _____. *Pátron de inserción internacional, competitividad y política de apertura en la economía boliviana*. Documentos de Trabajo. La Paz, Bolivia: CEDLA, 1997b. p. 117.
- WERLIN, Herbert. Linking Decentralization and Centralization: A Critique of the New Development Administration. *Public Administration and Development*, v. 12, n. 3, p. 223-235, 1992.
- WILLIAMSON, John. Democracy and the "Washington Consensus". *World Development*, v. 21 n. 8, p. 1329-1336, 1993.
- WORLD BANK. World Development Report 1997. *World Development Indicators*, New York: Oxford University Press, 1997.
- XUE, Lan. The Capitalization Program in Bolivia and Its Implications for State-Owned Enterprise (SOE) Reform in China. In: PEIRCE, M. (Ed.). *Capitalization: The Bolivian Model of Social and Economic Reform*. Miami: Woodrow Wilson Center and the North South Center. 1997. p. 239-57.

(Recebido para publicação em outubro de 2000)

Benjamin Kohl é professor assistente na Faculdade de Geografia e Estudos Urbanos na Temple University, Philadelphia, Pennsylvania

Artigos

Una Perspectiva Institucionalista sobre el Desarrollo Económico Regional *

Ash Amin

Introducción

Hasta hace poco tiempo, la política regional se ha aplicado de forma centralizada, a través de incentivos estandarizados, y se ha concentrado en las empresas. Esto es especialmente cierto en el caso del legado Keynesiano, el cual ha dominado la política regional en la mayoría de las economías avanzadas tras la década de los 60. El planteamiento Keynesiano confiaba en la redistribución de la renta y en las políticas de bienestar para estimular la demanda en las "regiones menos favorecidas" (RMF) y en la oferta de incentivos estatales (desde subvenciones hasta mejoras de las infraestructuras) para lograr que las empresas se instalasen en

dichas regiones. Paradójicamente, estos mismos principios también se han aplicado en los experimentos neoliberales que se han llevado a cabo en los últimos quince años en favor del mercado. En efecto, el planteamiento neoliberal, que deposita su fe en el mecanismo del mercado, ha tratado de desregular los mercados, especialmente los costes del trabajo y el capital, y de estimular el empresariado en las RMF a través de incentivos e inversiones en formación, infraestructuras de transporte y comunicaciones y tecnología. Ambos enfoques, a pesar de sus diferencias fundamentales acerca de la intervención estatal y de los poderes

* La redacción original de este artículo fue encargada por la Unidad de Servicios de Desarrollo Territorial de la OCDE. Agradezco a David Freshwater, Meric Gertler, Patrick Le Galès, Amy Glasmeier y Charlotte Sammellin sus útiles comentarios sobre el trabajo original.

equilibradores del mercado, han compartido la idea de que todas las medidas políticas podían ser universalmente aplicadas, desde el gobierno central, a todo tipo de regiones. Este acuerdo parece proceder de la creencia de que la clave del éxito económico descansa sobre un conjunto de factores comunes (el individuo racional, el emprendedor maximizador de beneficios, la empresa como la unidad económica básica, etc.).

Los logros de ambas corrientes del enfoque "imperativo" (Hausner, 1995) han sido modestos por lo que se refiere a estimular mejoras sostenibles en la competitividad económica y en el potencial de desarrollo de las RMF. Sin duda, las políticas regionales keynesianas ayudaron a aumentar el empleo y el nivel de renta en las RMF, pero fracasaron a la hora de asegurar incrementos de la productividad comparables con los de las regiones más prósperas y, lo que es más importante, no fueron capaces de potenciar un crecimiento autosostenido basado en la movilización de los recursos y las interdependencias locales (puesto que favorecieron sectores no locales y dieron prioridad a empresas procedentes de fuera de estas regiones). La "terapia de mercado" ha amenazado con empeorar este resultado al reducir las transferencias financieras que, como se ha demostrado, constituían una fuente fundamental de ingresos y riqueza en las RMF, al exponer la frágil base económica de estas regiones al gélido viento del libre mercado en continuo crecimiento o de la competencia de otras zonas, y al fracasar a la hora de invertir el flujo de salida de los factores produc-

tivos de las RMF (es decir, existe una evidencia limitada de inversiones orientadas por los precios que hayan llevado a una especialización regional en industrias relevantes). En resumen, la elección se ha reducido al desarrollo dependiente o al no desarrollo.

En parte debido a estos fallos, las comunidades más innovadoras en materia de política económica han comenzado a explorar una tercera alternativa, inspirada en la experiencia de las regiones ricas caracterizadas por fuertes interdependencias locales (como, por ejemplo, los distritos industriales italianos, ciertas tecnópolis o Baden Württemberg). Esta alternativa se basa en la movilización del potencial endógeno de las RMF, mediante esfuerzos encaminados a mejorar la base para una oferta local definida de forma más amplia, defendiendo la idea de que la "riqueza de las regiones" es la principal fuente de desarrollo y renovación. No se trata de un planteamiento respaldado por una teoría económica coherente, ni existe un consenso respecto a las medidas políticas necesarias. De hecho, sus axiomas contrastan fuertemente con la ortodoxia política puesto que tiende a favorecer políticas aplicadas de abajo a arriba, específicas para cada región, a más largo plazo y basadas en una pluralidad de actores. Desde el punto de vista conceptual, frente al individualismo de la ortodoxia (es decir, el centralismo del *homo oeconomicus*), reconoce las bases colectivas y sociales del comportamiento económico y, por esta razón, podría ser descrita en cierto modo como una perspectiva institucionalista del desarrollo regional.

Este artículo pretende desarrollar esta perspectiva institucionalista, integrando distintas líneas políticas sugeridas en la literatura y planteando nuevas vías de acción. Este nuevo planteamiento, más allá de su énfasis actual sobre las complementariedades entre las empresas locales, las economías de asociación y los conocimientos implícitos, puede abrir nuevas y estimulantes oportunidades para la acción política a nivel local. Sin embargo, también plantea que el "nuevo regionalismo" será de escasa utilidad si no existe un apoyo macroeconómico sostenido a las regiones, especialmente a través de transferencias financieras y de renta sólidas y de programas expansionistas que impulsen un crecimiento global a nivel nacional e internacional. En la primera parte de este artículo se resumen los axiomas respecto a la acción y la gobernación¹ económica que surgen de la teorización

fundamentada en la economía y la socioeconomía institucionales. La segunda parte analiza las aplicaciones del pensamiento institucionalista dentro de los estudios sobre desarrollo regional para explicar la importancia de la proximidad territorial para la competitividad. En parte, el propósito de estos dos apartados es demostrar que las nuevas orientaciones para la política regional, descritas en la tercera sección, no son generalizaciones ex-post basadas en la experiencia de un pequeño número de regiones, sino propuestas ex-ante basadas en una conceptualización/abstracción particular de la economía y su territorialidad. Como tales, las medidas propuestas no son toscas (y erróneas) traducciones de experiencias locales singulares, ni constituyen una receta política puesto que los axiomas abstractos nunca se reflejan en prácticas.

La economía y el gobierno económico en el planteamiento institucional

El desarrollo de la economía institucional y evolutiva se encuentra ampliamente documentado en la actualidad (Samuels, 1995; Hodgson, 1988, 1998; Metcalfe, 1998) como una rama de la sociología económica que subraya la

influencia de relaciones sociales más amplias en la vida económica (Ingham, 1996; Smelser y Swedberg, 1994). Ambas destacan la idea de que la vida económica es tanto de un proceso instituido como una actividad socialmente

¹ "Gobernación" es una traducción libre del término anglosajón "governance", que en los últimos años aparece asiduamente en la literatura para referirse a nuevas formas de intervención pública, de gobierno (government) caracterizada por una pluralidad de actores, sujetos, instituciones y organizaciones que intervienen en la política. La "gobernación" implica la articulación de normas de comportamiento en relación con la acción colectiva así como los principios para la asignación de recursos y los procedimientos de gestión en una comunidad.

enraizada y, por ello, sujeta a un contexto específico y con una trayectoria dependiente en su evolución. Frente a los supuestos ortodoxos de que la economía está orientada hacia el equilibrio y centrada en el individuo racional o en reglas maquinales, la atención de esta perspectiva recae sobre los procesos de institucionalización como un medio de estabilizar e interpretar una economía que, en esencia, carece de equilibrio y es imperfecta e irracional.

El objetivo aquí no es analizar el pensamiento económico institucionalista en detalle, puesto que las hipótesis ya están perfectamente expuestas en otros estudios. Mi objetivo es simplemente proporcionar una breve relación de las influencias sobre el comportamiento económico que podrían considerarse como relevantes en el análisis de las nuevas medidas necesarias para fomentar la prosperidad económica regional. A este respecto, existen tres conjuntos de reflexiones que parecen ser importantes.

En primer lugar, de la sociología económica se puede extraer la idea de que los mercados se construyen socialmente (Bagnasco, 1988) y de que el comportamiento económico se encuentra inscrito en redes de relaciones interpersonales. Por lo tanto, los resultados económicos están claramente influidos por ciertas propiedades de red como la dependencia mutua, la confianza y la cooperación, o sus opuestos, (Granovetter, 1985; Dore, 1983; Grabher, 1993; Misztal, 1996; Fukuyama, 1995). Granovetter, por ejemplo, sugiere que

las redes formadas por relaciones débiles podrían ser más dinámicas que aquellas dominadas por fuertes vínculos (e.g., lealtad impuesta) o con fácil salida (e.g., relaciones basadas en contratos). Las relaciones débiles ofrecen a los agentes económicos los beneficios de la cooperación y del acceso a un ambiente variado para el aprendizaje de nuevos conocimientos, mientras que los vínculos fuertes, como en muchas redes criminales, llevan consigo la amenaza de una selección restringida y cerrada y la independencia contractual plantea costes de investigación muy elevados. Además, la influencia creciente de la teoría de las redes de agentes ha favorecido el estudio de sus capacidades al destacar la idea de que las personas y los objetos son inseparables dentro de las mismas y producen propiedades características que entrelazan agentes, culturas organizativas, entornos de conocimientos, máquinas, textos y guiones (Callon, 1991; Latour, 1986).

Segundo, frente al análisis económico estándar basado en el modelo del agente racional, la psicología cognoscitiva y evolutiva (Cosmides y Tooby, 1994; Plotkin, 1994) y la tradición sobre el comportamiento económico (Simon, 1959) sugieren la idea de que las distintas lógicas red-agente producen diferentes formas de comportamiento y toma de decisiones a nivel económico. Por ejemplo, es probable que, ante los problemas, una racionalidad instrumentalista o sustantiva favorezca respuestas reactivas, de acuerdo con un comportamiento basado en seguir las reglas. Este tipo de respuestas reactivas podrían

resultar adecuadas en entornos relativamente estables y predecibles, pero la lógica subyacente no está preparada para un ambiente variable. Por el contrario, una lógica procedimental persigue la adaptación al entorno, lo que permite el desarrollo de habilidades perceptivas y de planes cognoscitivos generalmente más complejos a la hora de resolver los problemas. Las redes de agentes cognoscitivos se comportan de forma intencionada, disponiendo de información y buscando soluciones basadas en la percepción y con propósitos concretos. Responden de forma heurística a la hora de satisfacer sus objetivos. Por último, mientras que las dos lógicas anteriores tienden a suponer un entorno invariable (lo que implica largos procesos para solucionar los problemas), una lógica recursiva fomenta el estudio de los mismos y asume que uno puede anticipar y, en cierto grado, manipular el entorno a través de procedimientos como el control estratégico, los juegos experimentales, el aprendizaje en grupo, etc. (Delorme, 1997). Esta lógica tiende a generar redes de agentes creativos capaces de moldear el entorno debido a su capacidad para pensar y actuar de forma estratégica y multidimensional (Orillard, 1997). Por consiguiente, las facultades creativas, de aprendizaje y adaptación de los agentes económicos dependen en gran medida de las lógicas predominantes en sus redes.

La tercera idea procede del reciente redescubrimiento de la "vieja" economía institucional (Hodgson, 1988 y 1998; Hodgson, Samuels y Tool, 1993) que sugiere que la economía se cons-

truye por el roce continuo de las fuerzas colectivas, lo que la convierte en un proceso instituido, tal y como afirmaba Polanyi, y no en un sistema mecánico o en un conjunto de preferencias individuales. Estas fuerzas incluyen instituciones oficiales como las leyes, reglas y organizaciones, así como instituciones informales o implícitas como los hábitos individuales, las rutinas de grupo y las normas y valores sociales. Todas estas instituciones, al restringir el conjunto de posibilidades, garantizar el consenso y el entendimiento común y guiar las acciones individuales, proporcionan estabilidad en el contexto económico real, caracterizado por la existencia de información asimétrica, incertidumbre en los mercados y conocimientos limitados. Sin embargo, también atemperan, e incluso constriñen, el desarrollo futuro. Su duración y su influencia sobre las acciones de los individuos y de las redes confirman el reconocimiento de que la naturaleza de la vida económica depende de contextos y pautas y, desde el punto de vista de la gobernación, la idea de que la política debe considerar el amplio conjunto de instituciones existentes más allá de los mercados, las empresas y los estados para modificar la trayectoria económica.

De este pensamiento institucionalista se deriva una forma de entender la economía como algo más que una colección de empresas y mercados dirigidos por las preferencias racionales y por un conjunto estándar de reglas. En lugar de ello, la economía se concibe como una composición de influencias colectivas que conforman las acciones de los

individuos y como una entidad diversificada que sigue una trayectoria dependiente debido a las influencias culturales y socio-institucionales heredadas. A su vez, los supuestos sobre el comportamiento económico son bastante diferentes de los que propone la ortodoxia económica (e.g. racionalidad perfecta, hedonismo, reglas oficiales, etc.). De hecho, el peso explicativo recae en la influencia de las instituciones oficiales y no oficiales, socialmente construidas y sujetas a un lento cambio evolutivo; los valores y las lógicas de actuación ocultos tras las redes y las instituciones; la composición de las redes de asociación económica, especialmente por lo que se refiere a la transmisión de información, conocimientos y aprendizaje para la adaptabilidad económica; y las instituciones intermedias entre el mercado y el estado que podrían considerarse como formas de acuerdo relativamente propositivas y participativas.

Sobre la base de estos principios, podemos empezar a derivar varios axiomas generales para la gobernación económica compatibles con la teoría institucionalista. Primero, se da preferencia a medidas políticas diseñadas para estimular las redes de asociación son

preferibles a aquellas que se centran en agentes individuales. Segundo, un objetivo de la actuación política podría ser fomentar la aparición y participación de lógicas de comportamiento procesales y recursivas para garantizar una visión estratégica e inducir al aprendizaje y la adaptación (Amin y Hausner, 1997). Tercero, se pone el acento en que las medidas políticas tengan en cuenta un amplio conjunto de organizaciones puesto que una gobernación económica eficaz se extiende más allá del alcance de las instituciones estatales y del mercado (Hirst, 1994). Cuarto, hacer hincapié en formas intermedias de gobernación que tiendan a construir una base institucional local amplia y densa (Amin y Thrift, 1995) capaz de incluir sistemas de apoyo a las empresas, instituciones políticas y la ciudadanía social. Y, finalmente, un axioma institucionalista básico es que las soluciones tienen que tener en cuenta el contexto y ser sensibles a las trayectorias de dependencia locales. En la actualidad, los estudios sobre desarrollo regional comienzan a valorar estos axiomas respecto a la gobernación y los conceptos subyacentes, lo que está llevando a nuevas implicaciones de políticas, tal y como se muestra en las siguientes secciones.

La vuelta al enfoque institucional en los estudios sobre desarrollo regional

En los últimos años se ha redescubierto la región como una fuente importante de ventajas comparativas dentro de una economía política globalizadora (Scott, 1995; Cooke, 1997). Este redescubri-

miento se basa, en parte, en estudios sobre el éxito de algunas economías regionales muy dinámicas y de los distritos industriales, que recurren ampliamente a los recursos locales para su desarrollo.

den claras ventajas locales en materia de competitividad. Sin embargo, las ideas de la teoría económica institucional, en especial las que ayudan a explicar el interés de la proximidad territorial para la organización económica, también han contribuido a fomentar este interés. Conviene destacar dos conceptos.

El primero de ellos, y quizás el más próximo a la principal corriente económica, se deriva del renovado interés por la teoría del crecimiento endógeno, la cual reconoce las externalidades económicas y los rendimientos crecientes a escala asociados al agrupamiento y la especialización espacial (Krugman, 1995; Porter, 1994). Las zonas que se especializan en industrias determinadas, así como sus proveedores y clientes, se benefician de las economías de escala propias de la agrupación y de las ventajas correspondientes a la especialización. La opinión de Krugman y Porter es que el agrupamiento espacial de industrias relacionadas entre sí, el trabajo cualificado y las innovaciones tecnológicas ofrecen algunas de las claves para el crecimiento y la competitividad, desde los rendimientos crecientes, los reducidos costes de transacción y las ventajas asociadas a la proximidad y el intercambio entre empresas, hasta el know-how especializado, las técnicas y el desarrollo tecnológico.

Esta "nueva geografía económica" tiene una influencia cada vez mayor, y resulta, sin duda, atractiva ya que proporciona unas razones económicas sólidas para la agrupación local dentro de

una economía globalizadora (costes de transacción reducidos, beneficios de la especialización, externalidades, etc.). Sin embargo, falla a la hora de analizar de forma adecuada las razones de esas ventajas locales (Martin y Sunley, 1996), las cuales, de acuerdo con el segundo concepto, ampliamente desarrollado por los geógrafos económicos, radican en el carácter de los acuerdos sociales, culturales e institucionales locales. De manera más específica, la economía institucional y evolutiva refuerza la idea de que los vínculos de proximidad y asociación constituyen una fuente de conocimientos y aprendizaje (Amin y Thrift, 1995; Storper, 1997; Sunley, 1996).

Michael Storper (1997) sugiere que una característica propia de las zonas en las que la globalización es coherente con la localización de la actividad económica es la fuerza de sus "ventajas por relación" o "interdependencias no comerciales". Se trata de activos que no son comerciables, ni fácilmente sustituibles, puesto que se desprenden de las propiedades sociales de las redes en que los agentes económicos están implicados. Entre ellos se incluye el conocimiento implícito derivado de los intercambios cara a cara, las rutinas establecidas, las costumbres y las normas, las convenciones locales respecto a comunicación y relaciones, la naturaleza de la reciprocidad y la confianza dentro de los vínculos, etc.

Parece claro que estos factores tienen un impacto directo sobre el potencial competitivo de una región en la medida en que forman parte del ambiente de aprendizaje para las empresas. Pro-

porcionan el acceso diario a los recursos fundamentales (información, conocimientos, tecnología, ideas, formación y técnicas), que se activan a través de las redes de interdependencia y de entendimiento común que circundan a las empresas. Muchas de las ideas sobre lo que la literatura denomina regiones de aprendizaje (Cooke y Morgan, 1998), como Silicon Valley, Baden Württemberg o los distritos industriales italianos, proceden del análisis de las propiedades de aprendizaje de las redes de negocios locales especializadas. De acuerdo con Anders Malmberg (1996), estas redes de reciprocidad, know-how compartido, difusión de las técnicas y sistemas de apoyo a la empresa son fuentes de aprendizaje, facilitado por ventajas tales como un reducido oportunismo y una mutualidad inherente a las relaciones de interdependencia.

Otros autores que observan diferencias entre los conocimientos formales e informales de cara a la competitividad económica (e.g., Maskell et al.; 1998, Becattini y Rullani, 1993; Asheim, 1997; Nooteboom, 1996; Blanc y Sierra, 1996) sugieren que la proximidad geográfica desempeña un papel único en la consecución de ventajas informales. Por ejemplo, en Maskell et al. se afirma que las vías implícitas de información y conocimientos pueden consolidarse mejor a través del contacto cara a cara, no sólo debido a las ventajas de la proximidad en cuanto a las transacciones, sino también por su fuerte dependencia de la confianza y del entendimiento mutuo, construidos, a menudo, alrededor de valores y culturas comunes. De

igual forma, Becattini y Rullani, Nooteboom, y Asheim han distinguido entre conocimientos codificados, como una característica de redes que se extienden más allá del ámbito local (como, por ejemplo, laboratorios de I&D o cursos de formación de grandes corporaciones) y de instituciones constituidas oficialmente (como viajes y cursos de negocios, instituciones de educación y formación o conocimiento científico impreso) y conocimientos no codificados (habilidades y convenciones propias del lugar de trabajo) derivados de la "atmósfera industrial" de cada zona. Todos estos autores parecen coincidir en la idea de que, en un mundo en el que se puede acceder al conocimiento codificado cada vez mejor y en cualquier parte, el conocimiento no codificado, arraigado en las relaciones de proximidad, representa una prima mayor a la hora de obtener ventajas competitivas debido a que resulta imposible su imitación.

Este interés por las ventajas comparativas derivadas de los entornos de aprendizaje cara a cara presenta algunas limitaciones claras (Amin y Cohendet, 1997). La primera es la tendencia a ignorar que las relaciones de proximidad en los vínculos globales de reciprocidad como la redes de corporaciones transnacionales también constituyen una rica fuente de aprendizaje no oficial. Por otro lado, este enfoque parece no apreciar adecuadamente el poder de los entornos organizativos para combinar los frutos del conocimiento implícito con la ciencia y la tecnología (por ejemplo, empresas rentables preocupadas por el

diseño y la calidad) y los habituales ahorros de costes de transacción asociados a su tamaño. Una tercera limitación es la falta de reconocimiento de los diversos resultados del aprendizaje posibles (Odgaard, 1998), influidos, en parte, por las diferencias entre las lógicas red-agentes y los entornos cognoscitivos (por ejemplo, grupos de trabajo de mejora del conocimiento a través de la confianza y la reciprocidad frente a redes en las que el aprendizaje se realiza por medio del análisis de problemas y se basa en el conocimiento reflexivo). Por último, no resulta claro si la fuerza de las redes dinámicas se deriva de sus capacidades de aprendizaje o de su habilidad para anticipar los cambios y adaptarse (Hudson, 1996).

A pesar de estas limitaciones, los geógrafos institucionalistas aportan un conocimiento de la proximidad territorial mucho más rico que el ofrecido por la teoría del crecimiento endógeno, la

cual continúa haciendo hincapié en la bien conocida, aunque ya manida, acumulación de los factores. La proximidad pasa a ser considerada de una nueva manera que comprende los parámetros territoriales de las fuentes sociales e institucionales de la acción económica (Thrift y Olds, 1996; Barnes, 1995). Esto incluye el poder de las lógicas y tradiciones de comportamiento locales, las propiedades de las redes de contacto cara a cara y la calidad de las instituciones locales, las normas sociales y las convenciones. Con todo, a pesar de las claras diferencias, ambas corrientes comparten la idea de que las configuraciones industriales a nivel regional, las características del lado de la oferta y los acuerdos institucionales resultan fundamentales a la hora de asegurar el éxito económico en una economía globalizadora caracterizada por un aumento de los flujos transnacionales de los factores productivos y por una organización industrial y financiera a nivel global.

Orientaciones para la política regional

Estas dos formas de definir el nuevo regionalismo implican medidas prácticas que trascienden los límites de las iniciativas tradicionales en materia de desarrollo económico local. El interés recaería en la construcción de la riqueza de las regiones (no de las empresas individuales), y en la mejora de la base económica, institucional y social como condición previa para el éxito empresarial. De esta forma, el esfuerzo local podría centrarse en el desarrollo por el lado de la oferta

(técnicas de educación, innovación y comunicaciones) y de la base institucional (desde agencias de desarrollo hasta organizaciones empresariales y representación política autónoma) para construir ubicaciones concretas en puntos representativos o centros de ventaja competitiva dentro las cadenas globales de valor. Además, de acuerdo con la corriente que estudia el nuevo regionalismo fundamentado en las relaciones, debería prestarse atención a la natura-

leza de las dependencias entre las empresas y las lógicas de comportamiento que permiten la aparición de ventajas locales (por ejemplo, vínculos abiertos, toma de decisiones interactiva o conocimiento recursivo).

Desde mi punto de vista, hay cuatro nuevas áreas de acción que se derivan de la perspectiva de la "riqueza de las regiones". Desearía resaltar que las recomendaciones propuestas no deberían seguirse al pie de la letra, tan sólo constituyen unas indicaciones que los políticos tendrían que tener en cuenta en la elaboración de soluciones prácticas para fomentar el crecimiento endógeno regional.

La construcción de *clusters* y economías locales de asociación

La experiencia de algunas de las economías europeas más dinámicas muestra que las mejoras de carácter genérico por el lado de la oferta (como, por ejemplo, la creación de sistemas avanzados de transporte y comunicaciones o la provisión de formación especializada), aunque deseables, no son suficientes para asegurar la competitividad económica regional. En su lugar, se observa que, en países pequeños como Dinamarca y en economías regionales con éxito como Emilia-Romagna, Baden Württemberg o Cataluña, la acción política se está centrando cada vez más en el apoyo a grupos de industrias interrelacionadas, que tienen fuertes raíces en las capacidades y posibilidades de la región. Esto contribuye no sólo a asegu-

rar una ventaja competitiva internacional significativa, sino también a conseguir los beneficios de la especialización local en la cadena de oferta. Dentro de estos programas cluster tienden a integrarse las iniciativas específicas para las empresas, tales como los programas de desarrollo de la pequeña empresa o los incentivos para atraer a inversores internos, con objeto de construir un sistema de interdependencias locales. El apoyo institucional, en forma de transferencias tecnológicas, formación y educación, acceso a servicios para los productores, como información de mercado o innovación empresarial, y financiación, suele ser específico para cada sector, con lo que la ayuda puede dirigirse a empresas de un cluster o grupo concreto.

Por otro lado, se está prestando una atención considerable a la creación de economías de asociación dentro de los grupos. Para ello, se podría intentar mejorar la cultura de innovación en las empresas, fomentando el diálogo social y el aprendizaje basado en el conocimiento compartido y en el intercambio de información. Podrían incluirse iniciativas para estimular el intercambio entre las empresas y la reciprocidad, a través de programas para vincular a comprador y vendedor, incentivos a la unión de recursos, proyectos conjuntos, especialización de tareas, etc. Por último, para maximizar la eficiencia de los recursos colectivos, se podría realizar un esfuerzo consciente por establecer un contacto entre las organizaciones propias de cada sector (como asociaciones comerciales y centros de servicios sectoriales) y otras

organizaciones de apoyo (como grupos de presión de grandes y pequeñas empresas, sindicatos, cámaras de comercio, autoridades locales y agencias de desarrollo regional). La constitución de economías de asociación, de acuerdo con estas líneas de actuación, ayudaría a las regiones a consolidar los vínculos locales y a fomentar la creación y la mejora continua de capacidad dentro de las redes sectoriales de interdependencia horizontal y vertical.

En la actualidad, los programas cluster ya no parecen constituir una novedad dentro de la política regional. De hecho, de acuerdo con la espectacular traducción de las ideas de Michael Porter en actuación política a través de su famoso grupo consultor Monitor, la mayoría de las regiones parecen aplicar algún programa de este tipo. E, irónicamente, en contra del planteamiento específico propuesto por la corriente institucionalista, la tendencia más habitual ha sido copiar la experiencia de las regiones exitosas o del manual de algún "experto", en lugar de seleccionar grupos industriales localmente sensibles. Los programas cluster se han convertido en un mantra tan repetido como los paquetes de incentivos aplicados por la política regional anterior (Enright, 1998). Muy pocas regiones han intentado desarrollar estrategias industriales propias basadas en una evaluación profunda de las especificidades institucionales y culturales locales. En cierta forma, este fallo procede de la incapacidad de la comunidad política para reconocer la posición central de influencias "más flexibles", como las tres que se proponen a continuación.

Aprendiendo a aprender y a adaptarse

El enfoque geográfico del nuevo regionalismo resalta la idea de que el aprendizaje constituye un elemento fundamental para la competitividad dinámica. De hecho, se considera que regiones económicamente prósperas son regiones de "aprendizaje" o "inteligentes" (Cooke y Morgan, 1998). Su capacidad para adaptarse a sectores concretos y su capacidad para anticipar las nuevas oportunidades industriales y comerciales en su estadio inicial les permiten desarrollar y retener su ventaja competitiva sobre el conjunto de posibilidades existentes y futuras. Su fuerza reside en su habilidad para "aprender a aprender" (Hudson, 1996). Por el contrario, un gran número de regiones menos favorecidas sufre el problema del bloqueo industrial e institucional y reaccionan de forma instintiva a la hora de adaptarse a su entorno económico, con lo que imposibilitan la formación de una cultura del aprendizaje.

Desde el punto de vista político, resulta molesta la ausencia de criterios admitidos respecto a los factores que contribuyen al aprendizaje y adaptabilidad de una región. Sin embargo, algunos de estos factores podrían percibirse a través de la mera observación de las regiones relevantes. Un factor obvio sería simplemente la cantidad y densidad de personas e instituciones "inteligentes", el cual se vería reflejado en el perfil profesional y la cualificación del mercado laboral, el volumen y la calidad de la formación y la educación a lo largo de todos los niveles, la profundidad del vín-

culo entre escuelas, universidades e industria, la calidad y diversidad de la investigación, la base científica y tecnológica y la disponibilidad de centros intermedios de información entre los agentes económicos y su entorno (por ejemplo, medios de comunicación comerciales, ferias de comercio o agencias de servicio empresarial), que son fuentes esenciales de información codificada propia del medio regional. Muchas de las regiones menos favorecidas carecen de la mayoría de estos elementos y, a menudo, aplican políticas encaminadas a la producción de baja cualificación y formación o a aventuras dispares, tales como la expansión de la universidad, los parques científicos y los programas de formación, que fracasan a la hora de construir las conexiones necesarias.

Otra fuente importante de aprendizaje y adaptación, menos obvia, es la calidad de los vínculos derivados de las economías de asociación, por su impacto sobre la circulación de información informal, innovación y conocimientos. Las redes de asociación dentro de la economía facilitan, gracias a la interacción social, la transmisión de la información y de las habilidades y las posibilidades de innovación económica. Por supuesto, siempre existe el peligro de que los vínculos sean realmente demasiado fuertes y permanentes como para imposibilitar la renovación y la innovación al fomentar el bloqueo de la red y un comportamiento de referencias propias (Grabher y Stark, 1997). Por otro lado, en contextos en los que los agentes económicos tienen la opción de participar en diversas redes que compiten basándose en rela-

ciones recíprocas y vínculos débiles, a menudo a través de intermediarios independientes, se incrementan las posibilidades de aprendizaje mediante la interacción. No sólo aumenta la variedad del entorno de selección para las opciones, sino además el potencial para la comprensión y la adaptación gracias a las relaciones y obligaciones que vinculan a los agentes económicos, lo que, en última instancia, conduce a culturas con redes en permanente innovación. Por lo que a esto se refiere, el desafío político para las regiones menos favorecidas es encontrar una forma de sustituir sus relaciones tradicionales de jerarquía y dependencia (grandes empresas, provisión estatal, conexiones familiares) por vínculos de reciprocidad entre los agentes económicos y las instituciones.

En tercer lugar, tal y como he mencionado con anterioridad, los investigadores han comenzado a apreciar la conexión existente entre racionalidades de actuación y potencial de adaptación. Se podría observar que la lógica sustantiva, basada en reglas, que fomenta la reacción como respuesta al entorno exterior, resulta poco apropiada para el aprendizaje y la adaptación. Por otro lado, la lógica procesal, basada en la interpretación cognoscitiva y conductiva por parte de los agentes económicos del entorno exterior, potencia un mayor ajuste y una mejor adaptación. A su vez, una lógica reflexiva, que implica un comportamiento estratégico y de control sobre los objetivos (Sabel, 1994), favorece la anticipación experimental y la aplicación de medidas que pretenden moldear el entorno exterior. En resu-

men, el marco cognoscitivo de actores e instituciones regionales es la fuente central del aprendizaje. La cultura de los órdenes y la jerarquía que impera en muchas de las regiones menos favorecidas ha impedido la formación de una cultura reflexiva entre la mayoría de sus instituciones económicas y, como consecuencia, ha desincentivado el desarrollo de las lógicas asociadas a la adaptación y el aprendizaje. La atención de las políticas debe centrarse en la naturaleza de las lógicas de los agentes y las culturas organizativas y directivas que circulan dentro de las instituciones dominantes de una región. Con demasiada frecuencia, las medidas políticas han intentado introducir nuevos jugadores e instituciones en una región sin tener en cuenta la "mentalidad" dominante y sus efectos sobre el aprendizaje y la adaptación.

La capacidad para cambiar radica de forma fundamental en la habilidad de las redes de agentes para desarrollar la facultad de mirar al exterior y mantener una cultura de gestión estratégica y una coordinación que permitan prever las oportunidades y garantizar una respuesta rápida, aunque esto rara vez ha sido capitalizado por la clase política. El elemento clave es la capacidad para evolucionar y adaptarse (Amin y Hausner, 1997). Para fomentar este aspecto habría que dirigir los esfuerzos hacia la identificación de las fuentes potenciales de los comportamientos alternativos como, por ejemplo, la conservación de diversas competencias (e.g., las técnicas redundantes y la falta de actividad industrial, véase Grabhner y Stark, 1997), el alcance de los grupos subalternos a la

hora de romper el dominio de intereses hegemónicos que prefieren mantener el pasado, la apertura de las organizaciones a las influencias exteriores e interiores, el ámbito para la adopción de decisiones estratégicas mediante la interacción entre el entorno y los agentes, y el fomento de una diversidad de conocimientos, aptitudes y capacidades, de tal forma que no se pierdan las nuevas habilidades.

Ampliando la base institucional local

En este último punto se muestra la necesidad de amplios cambios institucionales para abordar los impedimentos a la renovación económica, enraizados en el aparato institucional. En parte como reconocimiento a este problema, se observa cada vez un mayor consenso respecto a la idea de que la construcción de las regiones debe realizarse mediante la consecución de poder y capacidad política independientes. En la Unión Europea, esta idea subyace en el corazón del discurso sobre la "Europa de las regiones" y ha supuesto un fuerte respaldo a la autonomía fiscal y financiera local, así como a la ampliación de los poderes de los gobiernos locales y al fortalecimiento de las asambleas y parlamentos regionales. Por lo que se refiere al desarrollo económico, habría que añadir que el poder político facilita la formación de una comunidad capaz de tomar y aplicar sus propias decisiones para desarrollar y mantener una agenda económica.

Sin embargo, la perspectiva institucionalista sugiere que la construcción de

las regiones no puede limitarse simplemente a asegurar la autonomía política regional. Quién y cómo toma las decisiones son cuestiones de importancia. Recordemos dos de los axiomas del gobierno institucionalista, el deseo de que las decisiones se adopten a través de asociaciones representativas independientes y la superioridad del proceso participativo en la toma de decisiones. Por consiguiente, el desafío al que se enfrentan las regiones es el de encontrar vías para desarrollar un ámbito pluralista e interactivo que permita ambos axiomas y un conjunto considerablemente más amplio de instituciones no estatales. Constituiría un grave error que la reforma institucional regional se convirtiese en una mera sustitución del gobierno por un estado central con un corporativismo regional que tan sólo implicase a una pequeña élite formada por las oficinas gubernamentales regionales, las autoridades locales, las agencias de desarrollo, los líderes empresariales y, quizás, incluso alcaldes ejerciendo poderes extraordinarios.

El gobierno siempre ha estado en manos de coaliciones de la élite, en especial en regiones con un débil desarrollo institucionalista, y la esclerosis institucional resultante ha constituido una fuente de fracasos económicos, debido al bloqueo de la innovación y a una dispersión de los recursos y las oportunidades. En una economía que experimenta una globalización cada vez mayor, estas élites y sus líderes carismáticos pueden ayudar, sin duda, a las regiones a conseguir influencia en las organizaciones nacionales e internacio-

nales (como la Comisión Europea o las corporaciones transnacionales), sin embargo, poco pueden aportar en la transición hacia un proceso de desarrollo regional basado en el desbloqueo del potencial local oculto. Por esta razón, es esencial que estos agentes regionales se cuestionen si sus procesos de decisión constituyen un obstáculo para la renovación institucional, para pasar de una cultura de jerarquías y sujeta a las reglas a una cultura caracterizada por la transparencia informativa y un sistema de toma de decisiones consultivo e inclusivo y un conjunto de estrategias basadas en un control reflexivo de los objetivos.

En el ámbito de la actividad estatal local, estas reflexiones podrían llevar a novedosas prácticas institucionales. Por ejemplo, las autoridades regionales, en su búsqueda de ideas innovadoras o de potencial sin reconocer, podrían ampliar el proceso de toma de decisiones más allá de los políticos profesionales y comprometer, quizás mediante comités de especialistas, a expertos y representantes de algunos grupos cívicos y profesionales que conforman la sociedad local. Además, el principio de aprendizaje a través de la inclusión social, si se toma en serio, podría suponer una fuerza importante para la incorporación de las minorías y los intereses excluidos. A su vez, habría que prestar una atención especial a la forma en que se dirige el proceso para permitir un debate amplio y correcto y fomentar el potencial para tomar decisiones creativas, la habilitación de las fuerzas en desventaja y la interacción abierta y transparente con el público y otras instituciones representativas.

En el fondo, el proceso de reforma institucional debe ir más allá de la descentralización y democratización de las organizaciones oficiales de una región. En muchas de las regiones prósperas de Europa se observa la existencia de una política participativa, una ciudadanía activa, un orgullo cívico y una intensa institucionalización de los intereses colectivos; se trata de regiones en las que se ha devuelto el arte de gobernar a la sociedad. El asociacionismo forma parte de la vida diaria de los habitantes, la política es objeto de debates, se evalúa la actuación de los líderes y las autoridades públicas, el espacio público se considera un lugar común y se respira una sólida cultura de autonomía y autogobierno en la sociedad local. En estas regiones se ha desarrollado el "capital social", de acuerdo con las palabras de Robert Putnam (1993), lo cual sirve para garantizar muchos beneficios económicos, tales como la eficiencia del sector público en la provisión de servicios, la autonomía y las iniciativas cívicas en todas las áreas de la vida social y económica, una cultura de reciprocidad y confianza que facilita la economía de asociación, la contención de los graves costes que suponen los conflictos y la ruptura social, y el potencial para la innovación económica y la creatividad fundamentado en la confianza social y en la propia capacidad.

Las regiones menos favorecidas se enfrentan a una tarea ingente, aunque no imposible, a la hora de reconstruir el capital social local, dañado por décadas de dificultades económicas, dependencia estatal, dominio de la élite, etc. Podrían llevarse a cabo algunos planes que

servirían de catalizador, centrados en proyectos populares que restaurasen el orgullo local (como festivales, recuperación de los espacios públicos locales o transporte público barato y eficiente), programas de desarrollo para la comunidad, sistemas que impliquen la participación pública, inversiones en infraestructuras sociales, programas de educación cívica e iniciativas en las comunidades marginales destinadas a restituir la confianza y la capacidad. Se trata de proyectos que requieren implicación e imaginación públicas, lo que constituye un paso, pequeño pero necesario, hacia la reconstrucción de las identidades cívicas dañadas.

La transición hacia la economía social

El análisis anterior sugiere que una cultura regional de inclusión y habilitación social podría fomentar la creatividad económica al permitir a los diversos grupos sociales y a los individuos darse cuenta de su propio potencial. Esto refuerza la idea de que las políticas para estimular el empresariado regional deberían reconocer, aunque pueda parecer extraño, la relevancia de las medidas destinadas a combatir la exclusión social en este proceso. Este aspecto resulta especialmente importante en el caso de regiones azotadas por problemas de desempleo estructural permanente y con un empresariado en un estadio rudimentario, que constituyen una seria restricción a la renovación económica. En estas regiones, la gravedad y alcance del desempleo y la tendencia al crecimiento económico sin crear nuevos puestos de trabajo hacen improbable

la consecución del pleno empleo a través del incremento de la competitividad económica regional (por ejemplo, a través de la mejora industrial, clusters y economías de asociación).

Se requiere una acción más directa para estimular la creación de empleo, como catalizador para la construcción de una economía social capaz de generar técnicas, habilidades y capacidades. La acción implicaría programas activos en el mercado laboral encaminados a la reintegración de grupos sociales especialmente vulnerables, como los jóvenes, los trabajadores de baja cualificación o las minorías étnicas. Podría incluir también un esfuerzo continuado por monitorizar y comprender la economía no oficial, tal vez esperando mejoras en las conductas empresariales a cambio de apoyos políticos que las empresas al margen de la legalidad podrían encontrar aceptables. Por ejemplo, en las regiones en las que la economía del taller informal prospera se podría considerar la posibilidad de proporcionar a las empresas el acceso a préstamos puente y servicios especializados para ayudarles a mejorar y, a través de este proceso, introducirse en la economía oficial.

Una innovación política interesante dentro de la Unión Europea es la experimentación con la economía social como una fuente de renovación local. En países como Alemania, Francia, Bélgica, Holanda, Italia e Irlanda existe un apoyo político y público creciente (subsidios y ayudas indirectas tales como formación, legislación y servicios especializados) a proyectos comunitarios

desarrollados por el tercer sector que implican a grupos marginales, bien como proveedores bien como usuarios de servicios socialmente útiles. Dentro de este ámbito se incluirían las ayudas a un grupo de la comunidad que emplease a personas no escolarizadas para ofrecer vivienda a personas con rentas bajas o las subvenciones a una cooperativa que contratase a parados de larga duración para proporcionar atención doméstica o transporte a las personas ancianas. En otras palabras, la batalla contra la exclusión social se está combinando con reformas en el estado del bienestar encaminadas a la construcción de una esfera económica intermedia que sirva para satisfacer necesidades locales reales. A su vez, esta esfera fundamentada en formas de intercambio monetarias y no monetarias (por ejemplo, vales o servicios en especie) constituye una fuente de empleo y de empresariado en "mercados" que presentan un interés limitado para las organizaciones estatales y las empresas del sector privado. A largo plazo, esto se revela como una fuente vital para el desbloqueo de la confianza social y la creatividad entre los excluidos.

La consecuencia en materia de políticas es que las regiones deben incorporar un programa de economía social en su proceso de mejora de la competitividad económica regional. Sin embargo, es esencial que, por las razones expuestas en la sección anterior, el apoyo se realice con una leve intervención gubernamental y un amplio acuerdo con los agentes locales. Por ejemplo, las "comisiones de inclusión social", de

una ciudad o región, podrían establecerse bajo una presidencia elegida dentro de un amplio grupo de miembros de las principales organizaciones locales. Las comisiones controlarían las necesidades locales, propondrían formas de actuar, pedirían y considerarían las solicitudes de fondos, trabajarían con las

autoridades locales y otros grupos de interés económico, etc. El papel reservado a las autoridades locales y al gobierno central sería el de facilitar, proporcionando, por ejemplo, recursos y legislación, pero sin inmiscuirse directamente en las prioridades y proyectos locales.

Conclusiones: vuelta a la macroeconomía

El nuevo regionalismo ofrece una solución basada en la movilización de los recursos locales, aunque aplicando, sin duda, una definición muy amplia de lo que constituye la economía y la actividad económica. De hecho, se trata de un planteamiento que abarca desde una nueva política industrial y la elaboración de proyectos de consolidación de las economías locales de asociación hasta la adopción de medidas encaminadas a mejorar el poder de reflexión institucional, el potencial de aprendizaje y la creatividad social. La agenda institucionalista desafía al programa político heredado en tres frentes: primero, confía en medidas evolutivas a largo plazo, que tienden a prolongarse más allá de las planificaciones habituales y de los ciclos electorales; segundo, propone nuevas lógicas para reemplazar la fe en fórmulas estandarizadas aplicadas de forma mecánica por una comunidad política irreflexiva; y, tercero, cuenta con que los agentes políticos amplíen considerablemente su perspectiva respecto a los factores que influyen en el éxito económico.

Hasta cierto punto, el interés mostrado por las soluciones regionales endógenas se ha visto forzado por el consenso, desagradablemente persuasivo, existente entre la comunidad política en cuanto al rechazo neoliberal hacia las actuaciones macroeconómicas en favor de las regiones menos favorecidas que podrían poner trabas a las fuerzas del mercado. De hecho, en estos momentos puede encontrarse poco apoyo para, por ejemplo, políticas monetarias o préstamos otorgados por sus efectos regionales sobre la demanda o el empresariado, o para medidas de política de la competencia que puedan impedir una fusión o una adquisición que resultase dañina para una RMF. Dentro de la esfera política, existe un consenso cada vez mayor respecto a que la competitividad regional y nacional es la única vía para conseguir la prosperidad, y que las medidas redistributivas no bastan por sí solas.

Esta es una postura arriesgada, no sólo debido al axioma institucionalista de que la acción debe ser un instrumento a

largo plazo, relevante dentro del contexto. Las orientaciones políticas propuestas en este artículo no son aplicables de forma universal a todo tipo de regiones y, donde lo son, requieren cierto tiempo para su puesta en marcha. Estas orientaciones son especialmente apropiadas para regiones que presentan ciertos impedimentos a la renovación económica: un tejido empresarial frágil, el dominio detentado por empresas de propiedad o control exterior con bajos niveles de integración económica local, restricciones a la diversificación, la innovación y la capacidad de aprendizaje y dependencia del estado y bloqueo institucional. Se trata de problemas propios de viejas regiones industriales y de su legado institucional característico. Las regiones rurales retrasadas se enfrentan a unas dificultades completamente diferentes; además, su base institucional podría estar menos preparada para experimentar con agrupaciones industriales basadas en el aprendizaje y con un comportamiento institucional reflexivo con control de los objetivos. En resumen, este planteamiento podría no estar al alcance de todas las regiones debido a las restricciones de contexto y de tiempo.

Por esta razón, es esencial que un enfoque basado en la movilización de la riqueza de las regiones no degenera en un sentimiento localista. Existe el riesgo de que la vuelta al pensamiento y a la práctica regional desemboque en un optimismo colectivo centrado en la creencia de que las capacidades locales podrían ser suficientes para establecer una posición privilegiada dentro de las redes locales. Hay dos errores en este

supuesto. Primero, tal y como afirma Ray Hudson (1996), inspirándose en el ejemplo de regiones que alguna vez fueron prósperas y también regiones de aprendizaje, la falta de control sobre la comunicación interior puede acabar reforzando fácilmente, por medio del bloqueo institucional, trayectorias de dependencia de modelos poco apropiadas para las nuevas circunstancias económicas. Segundo, y como consecuencia, el factor crítico para el éxito económico no es la existencia de relaciones locales de asociación y de avance institucional, sino la capacidad de la zona para anticiparse y responder a los cambios en las circunstancias externas. En consecuencia, la gestión de unas conexiones regionales más amplias es de mayor importancia que sus cualidades intrínsecas por el lado de la oferta.

Hasta cierto punto, son los agentes no regionales, en especial el gobierno, los responsables de gestionar esta conexión de mayor rango. Ninguna construcción regional imaginativa será capaz de sostener una espiral de crecimiento económico endógeno sin la existencia de un marco macroeconómico propicio. La competencia entre las regiones en una Europa en recesión y dominada por políticas macroeconómicas restrictivas continuará favoreciendo a las regiones más prósperas. Por consiguiente, hay que hacer algo para garantizar a las regiones menos favorecidas el tiempo y los recursos suficientes como para llevar a cabo las reformas pertinentes. En la historia reciente de la UE, y de otras confederaciones regionales, se observa un compromiso excesivo en los

países miembros con la prudencia macroeconómica –desde la estabilidad monetaria hasta un gasto público reducido– lo que dificulta la manipulación de las reglas en favor de las RMF. Por ejemplo, es probable que los programas de gasto destinados a las RMF sean bloqueados debido a que generan déficit o inflación.

Sin embargo, dados los elevados niveles de desempleo que presenta la economía europea, resulta imprescindible darle un fuerte empuje expansionista. Históricamente, los gobiernos han aplicado programas Keynesianos de recuperación, dirigidos a la demanda, financiando obras públicas y programas de infraestructuras y reduciendo las restricciones de inversión y crédito, para estimular el gasto y, en consecuencia, la expansión industrial. Si se controlan con cuidado los potenciales resultados inflacionistas, no existe razón alguna por la que no sea posible la expansión controlada de la economía de acuerdo con estas líneas de acción. Sin ello, la redistribución del trabajo y de las oportunidades económicas puede tener poco alcance.

En segundo lugar, la seguridad financiera regional, deslindada de los caprichos ideológicos de los gobiernos centrales, necesita afirmarse a través de los estados miembros para asignar adecuadamente los recursos según las prioridades políticas y satisfacer las necesidades de renta y bienestar de la población local. Esto podría significar dar un paso tan atrevido como las transferencias fiscales automáticas a las regiones de acuerdo con los ingresos locales. De este modo, los ingresos fiscales obtenidos, por ejemplo, a nivel de la Unión Europea pueden ser redirigidos automáticamente y continuamente hacia las regiones. Este sistema fiscal regionalmente equitativo aseguraría que las regiones menos favorecidas fuesen compensadas por su incapacidad para generar unos ingresos fiscales locales tan elevados como las más prósperas. Estas son sugerencias controvertidas que requieren un mayor debate. Sin embargo, la razón de plantearlas aquí es que, en ausencia de un entorno macroeconómico propicio, parece irresponsable pedir a las regiones que se embarquen en una revisión amplia y de largo plazo con el objeto de definir una vía endógena hacia la prosperidad.

Referencias bibliográficas

- AMIN, A.; COHENDET, P. Learning and adaptation in decentralised business networks. *Environment and Planning D: Society and Space*, 17, 1, feb. 1999.
- AMIN, A.; HAUSNER, J. (Eds.). *Beyond Market and Hierarchy: Interactive Governance and Social Complexity*. Aldershot: Edward Elgar, 1997.
- AMIN, A.; THRIFT, N. Institutional issues for the European regions: from markets and plans to socioeconomics and powers of association. *Economy and Society*, 24, 1:41-66, 1995.
- ASHEIM, B. Learning regions in a globalized world economy: towards a new competitive advantage of industrial districts? In: CONTI, S.; TAYLOR, M. (Eds.). *Interdependent and Uneven Development: Global-Local Perspectives*, London: Avebury, 1997.
- BAGNASCO, A. *La Costruzione Sociale del Mercato*. Bolonha: Il Mulino, 1988.
- BARNES, T. Political economy: the culture, stupid. *Progress in Human Geography*, 19, 3:423-431, 1995.
- BECATTINI, G; RULLANI, E. Sistema locale e mercato globale. *Economia e Politica Industriale*, 80:25-40, 1993.
- BLANC, H.; SIERRA, C. The geography and organisation of TNC R&D: benefiting from external and internal proximities. In: EMOT WORKSHOP ON LEARNING AND EMBEDDEDNESS: EVOLVING TRANSNATIONAL FIRM STRATEGIES IN EUROPE, 27-29 June 1996. University of Durham: European Science Foundation, 1996.
- CALLON, M. Techno-economic networks and irreversibility. In: LAW, J. (Ed.). *A Sociology of Monsters*. London: Routledge, 1991.
- COOKE, P. Regions in a global market: the experiences of Wales and Baden-Württemberg. *Review of International Political Economy*, 4, 2:349-381, 1997.
- COOKE, P.; MORGAN, K. *The Associational Economy: Firms, Regions and Innovation*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- COSMIDES, L.; TOOBY, J. Better than rational: Evolutionary psychology and the invisible hand. *American Economic Review*, 84, 2:327-32, 1994.
- DELORME, R. The foundational bearing of complexity. In: AMIN, A.; HAUSNER, J. (Eds.). *Beyond Market and Hierarchy: Interactive Governance and Social Complexity*. Aldershot: Edward Elgar, 1997.
- DORE, R. Goodwill and the spirit of market capitalism. *British Journal of Sociology*, 34, 3, 1983.
- ENRIGHT, M. The globalisation of compe-

- tition and the localisation of competitive advantage, In: WORKSHOP ON GLOBALISATION OF MULTINATIONAL ENTERPRISE ACTIVITY AND ECONOMIC DEVELOPMENT, 15-16 May 1998. University of Strathclyde, 1998.
- FUKUYAMA, F. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press, 1995.
- GRABHER, G. (Ed.). *The Embedded Firm*. London: Routledge, 1993.
- GRABHER, A.; STARK, D. (Eds.). *Restructuring Networks in Postsocialism: Linkages and localities*. Oxford: Oxford University Press, 1997.
- GRANOVETTER, M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91, 481-510, 1985.
- HAUSNER, J. Imperative vs. interactive strategy of systematic change in Central and Eastern Europe. *Review of International Political Economy*, 2, 2:249-266, 1995.
- HIRST, P. *Associative Democracy*. Cambridge: Polity Press, 1994.
- HODGSON, G. M. *Economics and Institutions*. Cambridge: Polity Press, 1988.
- _____. The approach of institutional economics. *Journal of Economic Literature*, 36, 1:162-92, 1998.
- HODGSON, G. M.; SAMUELS, W. J.; TOOL, M. R. (Eds.). *The Elgar Companion to Institutional and Evolutionary Economics*. Aldershot: Edward Elgar, 1993.
- HUDSON, R. *The learning economy, the learning firm and the learning region: A sympathetic critique of the limits to learning*. University of Durham/ Department of Geography, 1996. Mimeo.
- INGHAM, G. Some recent changes in the relationship between economics and sociology. *Journal of Economics*, Cambridge, 20, 243-275, 1996.
- KRUGMAN, P. *Development, Geography and Economic Theory*. London: MIT Press, 1995.
- LATOUR, B. The powers of association. In: LAW, J. (Ed). *Power, Action and Belief*. London: Routledge and Kegan Paul, 1986. p. 264-280.
- MALMBERG, A. Industrial geography: agglomeration and local milieu. *Progress in Human Geography*, 20, 3:392-403, 1996.
- MARTIN, R.; SUNLEY, P. *Slow convergence? Post-neoclassical endogenous growth theory and regional development*. 1996. (Working Paper 44) – ESRC Centre for Business Research, University of Cambridge. [Publicado no *Cadernos IPPUR*, v. XIV, n. 1, jan./jul. 2000].
- MASKELL, P. et al. *Competitiveness, Localised Learning and Regional Development*. London: Routledge, 1998.

- METCALFE, J. S. *Evolutionary Economics and Creative Destruction*. London: Routledge, 1998.
- MISZTAL, B. *Trust in Modern Societies*. Cambridge: Polity, 1996.
- NOOTEBOOM, B. Globalisation, learning and strategy. In: EMOT WORKSHOP ON LEARNING AND EMBEDDEDNESS: EVOLVING TRANSNATIONAL FIRM STRATEGIES IN EUROPE, 27-29 June 1996. University of Durham: European Science Foundation, 1996.
- ODGAARD, M. The misplacement of learning into economic geography. 1998. (Working Paper 132) – University of Roskilde/Department of Geography.
- ORILLARD, M. Cognitive networks and self-organisation in a complex socio-economic environment. In: AMIN, A.; HAUSNER, J. (Eds.). *Beyond Market and Hierarchy: Interactive Governance and Social Complexity*. Aldershot: Edward Elgar, 1997.
- PLOTKIN, H. C. *Darwin Machines and the Nature of Knowledge*. Harmondsworth: Penguin, 1994.
- PORTER, M. The role of location in competition. *Journal of the Economics of Business*, 1, 1:35-39, 1994.
- PUTNAM, R. *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- SABEL, C. F. Learning by monitoring: the institutions of economic development. In: SMELSER, N.; SWEDBERG, R. *Handbook of Economic Sociology*. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- SAMUELS, W. The present state of institutional economics. *Journal of Economics*, Cambridge, 19, 569-590, 1995.
- SCOTT, A. J. The geographic foundations of industrial performance. *Competition and Change*, 1, 1:51-66, 1995.
- SIMON, H. A. Theories of decision-making in economic and behavioral sciences. *American Economic Review*, 49, 2:253-83, 1959.
- SMELSER, N.; SWEDBERG, R. *Handbook of Economic Sociology*. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- STORPER, M. *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. New York: Guilford Press, 1997.
- SUNLEY, P. Context in economic geography: the relevance of pragmatism. *Progress in Human Geography*, 20, 3:338-355, 1996.
- THRIFT, N.; OLDS, K. Refiguring the economic in economic geography. *Progress in Human Geography*, 20, 3:311-337, 1996.

Uma versão anterior deste texto foi publicada em Economias, n. 41, 2º Cuatrimestre 1998

Ash Amin é professor de Geografia na University of Newcastle upon Tyne, UK

Gestão da Cidade: duas experiências modernizadoras no Recife dos anos 1930 e 1950

Virgínia Pontual

Discutir as gestões governamentais em sua instância municipal significa fazer uma narrativa sobre os atos, procedimentos e instrumentos utilizados pelos governantes na administração da cidade. Governar a cidade ou governar os homens e as coisas não seriam práticas independentes. Segundo Foucault (1993, p. 283), um governo encarrega-se não só dos homens, mas dos homens em suas relações com as coisas, dos governados em sua relação com a cidade, seja na relação de apropriação, de fruição e de uso, seja na de criação, de adaptação e de transformação. Se Foucault enfatiza na incumbência do governante a relação dos homens com as coisas é porque se situam precisamente nessa ligação os conflitos entre os homens em torno de interesses e de necessidades.

Os atos de governo dispendo, ajustando, disciplinando as relações dos

homens com as coisas materializam-se, para Foucault, em táticas (1993, p. 284). O entendimento do que são táticas já tinha sido discutido por ele em *Vigiar e Punir*, divulgado em 1975, como "ordenamento espacial dos homens [...] permitindo a colocação em ordem de uma multiplicidade dada [...] e condição primeira para o controle" (1993a, p. 136); em *Microfísica do Poder*, esse entendimento foi ampliado e inserido no campo da problemática geral de governo, não de qualquer de suas modalidades mas em sua forma política (Foucault, 1993, p. 278). Os atos de governo consistem na "intensificação dos processos que ele dirige e os instrumentos do governo, em vez de serem constituídos por leis, são táticas diversas" (Foucault, 1993, p. 284). No âmbito do governo da cidade, entendem-se "táticas" como os atos de dispor as coisas, os procedimentos e os instrumentos de comando

e de direção utilizados na ordenação espacial dos homens, um modo de ordenar lugares, mediar conflitos e concretizar idéias. Como as táticas compreendem os múltiplos relacionamentos dos homens com as coisas, elas assumem propriedades diversas, e, assim, é proposto seu agrupamento segundo três características: normativas, executivas e de legitimação. As táticas normativas dizem respeito às normas, regras ou preceitos que tratam diretamente das disposições dos elementos urbanísticos e arquitetônicos, ou melhor, das disposições do ambiente construído, consubstanciadas em leis, decretos, códigos e planos urbanísticos. As táticas executivas referem-se às obras e construções realizadas pelos governos da cidade, e as de legitimação reportam-se às articulações, mobilizações e combinações das organizações governamentais e não-governamentais, das representações políticas, sociais, econômicas e culturais; enfim, das forças sociais em torno de questões da cidade, de modo a propor, referendar ou rejeitar decisões relativas ao governo da cidade.

Novas táticas surgem à medida que a motivação e o desejo dos detentores do poder em renovar a dominação na cidade incitam a alteração de atos dos governantes. Isto é, o entendimento de modernização está subjacente à articulação saber-poder, portanto, aos dispositivos da sociedade disciplinar, cuja materialidade mais expressiva é o Panóp-

tico de Bentham. Segundo Deleuze, esse dispositivo "age como causa imanente não unificadora [...] cujo efeito a atualiza, integra e diferencia" (Deleuze, 1988, p. 46, 48). Nessa perspectiva, a noção de modernização¹, quando aplicada às táticas governamentais, significa a *atualização* e *diferenciação* dos atos de dispor as coisas, dos procedimentos e dos instrumentos de comando e direção utilizados na ordenação espacial dos homens, um modo atualizado e diferenciado de ordenar lugares, mediar conflitos e concretizar idéias. Essas três características, ao referirem-se ao exercício de governar homens e coisas, conferem, como escreve Arendt (1993, p. 62, 67), um sentido ético à política, na medida em que é comum a todos, ou negam-lhe esse sentido, na medida em que não comportam visibilidade e pluralidade.

Esses pressupostos embasam a escrita da narrativa das gestões municipais do Recife, não de todos os seus governos, mas de duas experiências modernizadoras relativas aos de Novaes Filho (1937-1945) e de Pelópidas Silveira (1955-1959), com o intuito de tornar visíveis as diferentes táticas, embora as de legitimação estejam expostas mais detalhadamente. O foco nas táticas de legitimação destina-se a mostrar os atos governamentais que predominantemente dizem respeito ao modo de articular, mobilizar e combinar os interesses e necessidades dos homens na cidade.

¹ Discutem sobre as noções de modernização, entre outros: Arendt (1992); Berman (1994); Foucault (1987, 1987a, 1993); Habermas (1990); Harvey (1993); Marx (1979); Rezende (1997) e Rouanet (1987).

As táticas governamentais de Novaes Filho

O governo de Novaes Filho iniciou-se em 3 de dezembro de 1937 e terminou em 29 de outubro de 1945, ou seja, Novaes Filho foi prefeito do Recife durante todo o período do Estado Novo. Na primeira entrevista concedida à imprensa, logo após a sua nomeação pelo Interventor Federal Agamenon Magalhães, Novaes Filho propagou como pauta de seu governo o equilíbrio das finanças com a elevação da arrecadação dos impostos municipais; a proibidade na aplicação dos recursos públicos; a elaboração do plano de remodelação da cidade; a extirpação dos mocambos; a melhoria do abastecimento de gêneros alimentícios, principalmente da carne verde e do peixe; a organização do tráfego da cidade; a melhoria dos meios de comunicação, particularmente do serviço de ônibus; a execução das obras de drenagem dos canais, de acordo com o projeto de Saturnino de Brito, e o incentivo à construção de edificações em altura, notadamente no bairro de Santo Antônio.

Excluindo os atos relativos às finanças municipais e à administração dos recursos públicos, os demais tratavam da relação dos governados com a cidade, na perspectiva da eficiência e do controle. A eficiência da cidade era um desejo dos governantes de então, afirmado nas palavras de Novaes Filho.

Estou de consciência tranqüilla pela certeza de que venho envidando todos os esforços em prol dos supremos interesses da cidade do Recife. Em menos de dois annos de administração, o governo municipal pode apresentar, sem vaidades e sem exhibicionismo, um esquema de realizações que conforta e tranqüiliza. Posso recordal-o, isento de ostentação e vangloria, porque o trabalho que vimos realizando foge, rigorosamente, aos quadros do esforço pessoal: é fruto do regimen de trabalho e acção administrativa que o Estado Novo, em boa hora, veio inaugurar para a salvação do paiz.”²

O governo municipal de Novaes Filho assumia a forma de governo ditatorial, e, como tal, o prefeito entendia que governar a cidade era como “fazer obra de elevado patriotismo” e “energia para manter a ordem”, segundo a hierarquia político-administrativa preceituada no Estado Novo. Por estar sob os auspícios dessa forma de governo, submeteu-se às normas ditadas pelo Interventor Federal e exerceu o comando da cidade sem opositores explícitos, repudiando o jogo político e a manifestação de interesses diversos.

A conjunção das idéias dos urbanistas com os atos do governo proporcio-

² Discurso de Novaes Filho, por ocasião da inauguração do Parque 13 de Maio. *Folha da Manhã*, 31 ago. 1939.

nou as condições indispensáveis para a efetivação da tão desejada modernização da Cidade do Recife. A ansiedade por modernização, sentida pelos governantes e urbanistas, provinha da necessidade de modificar nos lugares do centro o tecido colonial, por representar insalubridade e incompatibilidade com o tráfego de veículos motorizados, e de controlar a intensa expansão de seu espaço construído, tanto na área urbana como na suburbana. A cidade crescia, e tornar positivo esse crescimento constituiu a essencial tarefa do governo municipal.

Nesse sentido, como táticas normativas, o governo de Novaes Filho promoveu a elevação da receita com aperfeiçoamentos introduzidos na aparelhagem fiscal, determinou a padronização do funcionalismo municipal, a exemplo do que fizera o Interventor Federal, e rescindiu o Empréstimo Popular da Cidade do Recife com a casa bancária S.A. Martinelli do Rio de Janeiro, não adotando como mecanismo de captação de recursos financeiros os empréstimos bancários, por ter contado com os repasses do Governo Estadual.

Além desses procedimentos normativos, o prefeito submeteu-se aos ditames do modernismo na arquitetura e no urbanismo, seguindo fielmente as idéias contidas no Plano de Reforma do Bairro de Santo Antônio (1938) e no

Plano Geral de Expansão da Cidade (1943). Não sendo urbanista, reconhecia nos profissionais desse campo disciplinar a competência técnica e a sabedoria na representação do futuro cidadão, tendo-se ancorado no saber urbanístico dos engenheiros e arquitetos para efetivar atos de modernização da cidade³. Paralelamente, seu governo instituiu decretos que normalizavam duas ordens de conflitos: a primeira, que proibia a construção, reforma ou melhoria dos mocambos e incentivava a construção de casas populares; a segunda, que desestimulava reformas e melhorias em casas de um pavimento e incentivava a construção verticalizada nos bairros de Santo Antônio e do Recife.

As táticas executivas efetivadas pelo governo de Novaes Filho compreenderam a abertura de grandes avenidas, a pavimentação de ruas, a construção de pontes, a restituição à cidade – reformado – do Parque 13 de Maio, a construção de praças e a ampliação da iluminação pública, além da instalação do serviço de estatística municipal, do apoio à cultura local e da promoção da assistência social. Embora as obras no centro fossem prioritárias, principalmente a abertura de avenidas e a pavimentação de ruas, os subúrbios também delas se beneficiaram. A realização de maior impacto foi a abertura da Avenida 10 de Novembro, por ter modificado o padrão dominante das ruas coloniais no

³ Discurso de Novaes Filho, por ocasião da apresentação do Plano de Reforma do Bairro de Santo Antônio, *Folha da Manhã*, 24 abr. 1938; Discurso de Novaes Filho, por ocasião da inauguração do Parque 13 de Maio, *Folha da Manhã*, 31 ago. 1939. A nova ponte, *Folha da Manhã*, 19 mar. 1941; Plano da cidade, *Folha da Manhã*, 23 jan. 1941; Desejando acertar, *Folha da Manhã*, 2 jul. 1942. (Colunas assinadas por Novaes Filho).

bairro de Santo Antônio e conferido, assim, a monumentalidade desejada a esse centro político e econômico, com a introdução da verticalização arquitetônica na cidade.

Em prosseguimento à remodelação do centro da cidade, foram iniciados os trabalhos para a construção da grande Avenida Dantas Barreto, prevista por Ulhôa Cintra, como parte do perímetro de irradiação que articularia os bairros da Boa Vista, de Santo Antônio e do Recife. Entretanto, essa avenida não foi concluída, apenas algumas desapropriações e demolições foram feitas. Entre as obras de pavimentação de ruas nos subúrbios, foram importantes para a transformação da cidade a Estrada dos Remédios (acesso sudoeste), a Estrada de Belém (acesso norte), a Estrada de Beberibe (acesso noroeste) e a Avenida Caxangá (acesso oeste).

O governo de Novaes Filho, para dar maior mobilidade aos veículos motorizados e tornar eficiente o funcionamento da cidade, não restringiu suas intervenções às obras de pavimentação; valorizou elementos singulares da fisionomia do Recife: as pontes, os pontilhões e as margens dos rios. Dentre as intervenções realizadas em pontes, a de maior importância técnica e de maior impacto na cidade foi a construção da Ponte Duarte Coelho, ligando os bairros de Santo Antônio e de Boa Vista.

A valorização do elemento verde e a dotação de ambientes públicos destinados ao lazer foram um desejo perseguido com afinco e uma meta alcançada

pelo governo de Novaes Filho. Além do Parque 13 de Maio, já mencionado, foram construídas e reformadas várias praças e jardins.

A iluminação pública, que teve grande efeito na cidade, constou de duas linhas de atuação: substituição da iluminação a gás pela elétrica e dotação e ampliação do número de velas nos logradouros e praças públicas. Essa ação abrangeu a quase totalidade dos bairros da cidade, notadamente o da Boa Vista, o das Graças e o dos Afogados, porém de modo diferenciado. Mereceu atenção especial a iluminação das margens do Capibaribe e a dos logradouros que tinham por função a articulação dos lugares do centro com os demais bairros da cidade; os logradouros localizados nos subúrbios ocupados pelos segmentos pobres tiveram iluminação mais simples. O programa de iluminação pública e o de pavimentação constituíram os dois principais investimentos do governo de Novaes Filho nos subúrbios, embora ele denotasse desalento com as metas alcançadas, dado que as demandas do centro faziam-se mais fortes e urgentes do que as dos subúrbios; eram essas as desigualdades de uma grande cidade.

O governo de Novaes Filho tratou, ainda, da estatística e da cultura. Números foram os serviços estatísticos de importância realizados juntamente com a publicação regular da Revista Arquivos, com o Boletim da Cidade e do Porto do Recife e com as matérias produzidas para o programa de rádio *Minuto da Cidade e do Porto do Recife*. Além dessas publicações, teve destaque a

organização de uma fototeca, de uma hemeroteca, de uma biblioteca especializada e de uma discoteca, que formaram um acervo documental de diversas modalidades sobre a cultura regional.

Realizaram-se, ainda, táticas voltadas à assistência social, entre as quais tiveram maior alcance as Salas de Costuras e a Escola de Cozinha. Essas táticas consistiam em cursos profissionalizantes ministrados nos Centros Educativos Operários e nas escolas públicas e distribuídos pelos subúrbios de Afogados, de Pina, de Santo Amaro, do Arraial, de Monteiro, de Água Fria, da Várzea, de Areias, de Campo Grande e de Cordeiro, que atuaram de forma a controlar o crescimento e a produtividade da população pobre.

As táticas de legitimação ganharam relevo com a institucionalização da Comissão do Plano da Cidade. A criação e o funcionamento dessa Comissão tinham por fim promover a articulação entre o governante Novaes Filho e os urbanistas que não integravam os quadros técnicos da municipalidade, ou seja, mesmo numa ordem autoritária, realizar atos definidos apenas pelos técnicos municipais não garantia a credibilidade e a legitimidade necessárias aos feitos modernizadores. Essa modalidade de participação nas decisões urbanísticas, apropriada pelos urbanistas no Brasil e aceita pelos governantes, foi transferência ou influência do urbanismo americano. Surgiu no Recife em 11 de agosto de 1931, antes

portanto do governo de Novaes Filho, na gestão do prefeito Lauro Borba, como Comissão Consultiva do Plano da Cidade. As atribuições dessa primeira comissão foram de duas ordens: preparar pareceres que fornecessem subsídios ao arquiteto Nestor de Figueiredo, contratado pela municipalidade para elaborar o Plano de Remodelação e Extensão da Cidade, e fiscalizar as administrações municipais na execução do plano. Essa comissão tinha como presidente o prefeito e como membros indicados José Cândido de Moraes, Brandão Cavalcanti, Moraes Rêgo, Mário Melo, José Estelita, Nestor Moreira Reis, Paulo Guedes Pereira, Artur Siqueira, José Campello, Romeu Figueiredo, José Oscar, Eduardo de Moraes, J. Caminha Franco, Paulo Câmara, Jansen de Mello, Romulo Cahú e Heitor Maia Filho, urbanistas que eram, em sua maioria, engenheiros representando instituições governamentais e organizações profissionais.⁴

O funcionamento da Comissão do Plano da Cidade não foi contínuo; na sua história, foram verificadas várias interrupções por motivos nem sempre identificados. A primeira comissão foi dissolvida em 1935, provavelmente em consequência das querelas entre seus membros, voltando a ser institucionalizada por Novaes Filho, segundo o Ato nº 17 de 16/12/37, com a principal e premente atribuição de apresentar o Plano de Reforma para o Bairro de Santo Antônio.⁵ Atendido o motivo da

⁴ *Diário da Manhã*, 12 ago. 1931. p. 3.

⁵ *Diário dos Municípios*, 17 dez. 1937. Os membros dessa comissão já tinham participado da comissão anterior; foram eles: engenheiros Domingos Ferreira, José Estelita, Tolentino de Carvalho e Paulo Guedes, e o jornalista José Campello.

sua criação, a mesma deixou de funcionar, sendo recriada pelo Decreto nº 102 de 03/10/38⁶ e logo depois suspensa, para, finalmente, ter seus trabalhos reiniciados com o Decreto nº 317 de 02/06/42⁷. A partir dessa data, a comissão exerceu suas atribuições até 1952, quando foi substituída pela Comissão de Estudos e Planejamento do Recife, embora com outras atribuições e outra composição, dado que as táticas já não eram as mesmas.⁸

Pelo Decreto nº 317, a Comissão do Plano da Cidade foi reorganizada em caráter de órgão coordenador, incumbida de prosseguir nos estudos já iniciados e de organizar em definitivo o Plano Regulador de Expansão do Recife. Presidida pelo prefeito, foi constituída em sua quase totalidade por engenheiros, com participação também de jornalistas, representando órgãos governamentais e não-governamentais.

Após 1942, a comissão tratou de muitos assuntos ligados à cidade, tais como a aprovação e a implantação do Plano de Expansão – projetos de engenharia de pontes, canais, praças e galerias; demolições de prédios para a abertura de vias; definição de gabaritos e aprovação ou indeferimento de pedidos de diversas naturezas, que eram considerados casos polêmicos e que não podiam ser decididos pela Diretoria de Obras da municipalidade.

Muitos urbanistas continuaram a participar das diversas comissões e vários deles escreviam sobre os mais variados assuntos ligados à urbanização e à expansão construtiva da cidade em revistas técnicas especializadas, a exemplo de José Estelita e Antônio Baltar, e na imprensa local, como os jornalistas Mário Melo e José Campello. Ao incorporar urbanistas de vários campos do conhecimento de fora dos quadros técnicos da municipalidade e com distintos modos de atuação profissional, a comissão adquiriu uma conotação bem diferente da que se depreendia nos decretos e tornou-se uma tática legitimadora dos atos e procedimentos utilizados pelo governante Novaes Filho na ordenação de lugares e na concretização de idéias.

A atualização e a diferenciação dos atos do governo de Novaes Filho contrapuseram-se aos problemas propalados pelos urbanistas para a Cidade do Recife, ao estabelecerem a previsão do futuro como instrumento normativo imposto através dos planos de remodelação e de expansão da cidade: a incorporação da questão social por meio dos decretos municipais proibindo a construção, reforma ou melhoria dos mocambos e incentivando a construção de casas populares; o apoio à campanha contra os mocambos levada pelo governo estadual; a execução de abertura de grandes avenidas no centro, como símbolo da ordem autoritária, e a imposi-

⁶ *Diário do Estado*, 4 out. 1938. p. 23.

⁷ *Revista Arquivos*, 1942. p. 318.

⁸ Segundo o terceiro livro de atas, estão registradas reuniões até o ano de 1952; em 1953, a comissão foi substituída, em decorrência da reforma organizacional da Prefeitura, conforme Lei nº 2.198 de 19/05/1953.

ção, inclusive, da verticalização, como padrão do espaço edificado; a atuação nos subúrbios, com a pavimentação e a iluminação das ruas e avenidas; e a construção e reforma de parques e jardins. Essas táticas, centradas na seletividade política e na execução de ações de ordenamento espacial dos homens e das coisas na perspectiva de um futuro ordenado para a Cidade do Recife, expres-

saram o ideal político estadonovista de garantir a ordem e impor o progresso e conferiram ao governo de Novaes Filho a chancela de eficiência. Isto é, expressavam uma dimensão política pautada na garantia da ordem e na imposição do progresso que reduzia o âmbito da esfera pública ou do mundo comum entre os cidadãos do Recife.

As táticas governamentais de Pelópidas Silveira

A segunda experiência modernizadora teve como governante municipal Pelópidas Silveira, cuja gestão compreende o período de 1955 a 1959; no entanto, as táticas do seu governo começaram antes, logo após 1945, mais exatamente, de fevereiro a agosto de 1946, quando ele foi nomeado prefeito pelo então Interventor Federal em Pernambuco, o procurador José Domingues da Silva.

Nesse momento e ao longo dos anos 50, os problemas urbanos do Recife não eram mais pontuais, restritos às pequenas partes da urbe; não eram mais setoriais, condizentes com alguns aspectos da vida da cidade ou de sua população, como, por exemplo, o do controle sanitário e o da medicina social, verificados no século XIX e início do século XX; eles tornaram-se complexos, interligados e de proporções indeterminadas. Ou seja, a relação dos homens com as coisas tinha-se modificado e exigia novos encargos dos governantes.

A presença pessoal na resolução de questões que diziam respeito às atribuições da municipalidade foi uma das características do novo modo de governar de Pelópidas Silveira, que era complementado pela mobilização realizada pelos Comitês Populares Democráticos nos bairros onde residia preponderantemente a população pobre, a fim de que suas necessidades fossem atendidas pela municipalidade. Registros de reconhecimento e de elogios da conduta política de Pelópidas Silveira eram constantemente salientados na imprensa, fixando uma imagem de governante para sempre memorizada.

E sendo homem que não se arreia do contacto com o povo, foi ao Caiara e deu pessoalmente as suas ordens [...]. E apelou para o próprio povo no sentido de informá-lo se qualquer elemento prepotente tentar desacatar essas determinações".⁹

⁹ Vitória do povo de Bomba Grande e do Caiara contra os esburacadores. *Folha do Povo*, 13 jul. 1946.

Anteontem, dia santo, as pessoas que passavam, a certa hora da manhã, pela Pracinha, viram o snr. Prefeito, em companhia de um dos seus auxiliares de gabinete, examinando os trabalhos que ali estão sendo feitos [...]. Entretanto, os poucos que o perceberam não puderam deixar de sentir a satisfação de ver o nosso administrador em plena ação [...]. Causam a melhor impressão no público os homens de governo que têm a noção de que o seu cargo é uma trincheira de trabalho e não uma sinecura.¹⁰

Ainda foram efetivadas pelo governo de Pelópidas Silveira outras táticas que lhe conferiram grande visibilidade política: a quebra do monopólio da Pernambuco Autoviária e o estabelecimento de contrato com outras empresas de transporte de passageiros em ônibus; o tabelamento do pescado na Semana Santa; a instituição da "semana inglesa" para os comerciários e o apoio à cultura, através da implantação da Discoteca Pública e da primeira Biblioteca Popular.

Em suma, o primeiro governo de Pelópidas Silveira, em 1946, embora de pequena duração, deu-lhe enorme prestígio, em virtude da adoção de novas táticas no comando da cidade, marcadas pela participação dos governados, pela capacidade de administrar e pela sensibilidade social. Essa conduta outorgou-lhe credibilidade política para concorrer ao mandato de prefeito pela aliança popular Frente do Recife, no pleito eleitoral de 1955, do qual saiu vitorioso. Com esse pleito eleitoral, foi concretizado o restabe-

lecimento da autonomia política da Cidade do Recife, sob os auspícios da Democracia Desenvolvimentista respectiva ao governo de Juscelino Kubitschek.

Entretanto, a credibilidade política lhe foi conferida não só pelos feitos de seu governo, mas também por ser detentor do saber urbanístico. O engenheiro Pelópidas Silveira era reconhecido como profissional competente; com exceção dos períodos em que exerceu cargos públicos, esteve no exercício profissional no campo do urbanismo e da construção civil, possibilitando o fácil estabelecimento de diálogo com os urbanistas, seus companheiros de profissão. Assim, ao exercer o comando dos negócios da cidade, esse governante entrelaçou legitimidade política e competência profissional, interagindo com os urbanistas na atualização e na diferenciação do ordenamento espacial do Recife. Mas a interação das idéias dos urbanistas e dos atos de governo era insuficiente para equacionar os complexos e grandiosos problemas urbanos do Recife e assim promover sua desejada modernização. Para tanto, fez-se necessário incorporar outros saberes, outras condutas, traduzidos por Pelópidas Silveira em "direito de participar das diversas organizações políticas e sociais na gerência dos negócios municipais". Por conseguinte, o programa de governo, subscrito pelo candidato Pelópidas Silveira em 27 de setembro de 1955, conjugou não só idéias e táticas almejadas pelos urbanistas e pelos governantes como explicitou a conduta do seu futuro governo.

¹⁰ O prefeito e o feriado. *Diário da Noite*, 1 jun. 1946.

Se as circunstâncias em que participamos da vida pública e o desencanto do povo diante dos que fazem da política um negócio criaram para nós uma base de confiança popular, isso vem aumentar a nossa responsabilidade perante esse mesmo povo. Acreditamos que o nosso passado de luta intransigente em defesa das liberdades democráticas, da paz e da soberania nacional contribuiu fortemente para que merecêssemos dos patriotas de tôdas as condições sociais essa confiança, que nos honra e dignifica [...] estamos certos de que o nosso governo, à frente da Prefeitura Municipal, corresponderá aos anseios de liberdade e de progresso de todos os recifenses.¹¹

A confiança popular, as liberdades democráticas, a soberania nacional e o desenvolvimento da cidade nortearam os compromissos do candidato a governante com seus futuros governados. Esses compromissos, que contemplavam uma multiplicidade de necessidades dos governados, tais como urbanização, habitação, transporte e comunicações, abastecimento alimentar, saúde e higiene, educação e cultura e assistência social, foram apresentados no programa de governo, para reverter as representações de cidade desordenada, da miséria e do atraso regional. Tinham por denominador comum a ampliação dos encargos municipais como modo de afirmar a autonomia municipal. Ou seja, no pro-

grama de governo de Pelópidas Silveira, tudo era prioridade; era inusitada a profusão de propostas e de responsabilidades reportadas para a municipalidade, só entendidas num contexto de aprendizado da liberdade política, de difusão do modelo de sociedade estatizada e de propagação das teses municipalistas.¹²

A ampliação dos encargos de governo diante das necessidades da Cidade do Recife seria assegurada por atos e condutas firmemente indicadas nas palavras finais do programa de governo de Pelópidas Silveira.

É preciso atrair capitais de outras regiões para a área da cidade, para o que a Prefeitura poderá contribuir com uma série de medidas tendentes a criar condições de boa rentabilidade para as indústrias novas. Isso inclui isenção de tributos, racionalização de sua cobrança, melhores meios de comunicação (telefones e transportes eficientes), garantia de fornecimento amplo de eletricidade e de água, etc... Administraremos com um planejamento que será adotado depois de ouvidos os técnicos e com a homologação da Câmara Municipal. Esse planejamento será conhecido do povo através das suas organizações, seus sindicatos, suas associações de cultura, religiosas, esportivas, etc. a fim de que o recifense saiba do que precisa a cidade e colabore nas soluções [...]. Pretendemos através dessas associações, da Câ-

¹¹ Pelópidas governará assim. *Correio do Povo*, 28 set. 1955. p. 2.

¹² Sobre a propagação das teses municipalistas, ver Melo, Marcus André (1993).

mara de Vereadores e dos partidos que nos apoiam, manter contacto com o povo, prestando-lhes contas e recebendo sugestões e estímulo. É um período de transição que vai fixar definitivamente a autonomia do município e que exige a colaboração de todas as classes sociais e de todos os recifenses.¹³

O discurso entusiasmado pelo fazer político explicitava a posição dos que detinham o saber disciplinar – os técnicos – e o saber empírico – o povo organizado. Eles foram as figuras componentes das novas táticas, móveis e suportes da Cidade do Recife.

As táticas utilizadas por Pelópidas Silveira concretizaram os compromissos propugnados em seu programa de governo. Nesse sentido, foram adotadas como táticas normativas: o código tributário, o plano de expansão e o plano viário da cidade, e a regulação urbanística.

O governo de Pelópidas Silveira, diante da insuficiência de recursos financeiros e do acúmulo de déficits orçamentários, aprovou um novo Código Tributário atualizando os diversos tipos de impostos municipais, segundo critérios mais imparciais e precisos. Entre os dispositivos desse Código, os relacionados com o ordenamento urbanístico da cidade foram priorizados, como o de licença sobre a ocupação do solo, o de licença sobre a execução de obras particulares e serviços diversos e o imposto territorial urbano. Este último, que utili-

zava como base de cálculo o metro de testada, passou a utilizar o valor venal do terreno, considerado mais exato tecnicamente, por levar em consideração não só a área, como também o preço do terreno e o de testada da rua. Tentaram-se também, embora sem sucesso, operações de créditos destinadas ao financiamento de obras modificadoras da composição de lugares do Recife, como o empréstimo de 50 milhões de cruzeiros e o Plano Capibaribe.

O governante Pelópidas Silveira abraçou o paradigma do Movimento Economia e Humanismo, adotando os Planos de Lebrecht e de Baltar como representações de lugares de um futuro desenvolvido para a Região Metropolitana do Recife, e utilizou o do urbanismo moderno ao referendar o Plano Viário de Edgar Amorim. Por ser detentor do saber urbanístico, interagiu com seus companheiros de profissão na realização dos atos de atualização e diferenciação da Cidade do Recife.

O governo de Pelópidas Silveira legou à cidade um novo Código de Obras, atualizando, unificando e consolidando a legislação urbanística vigente, dispersa em várias leis e decretos. Esse rigoroso e minucioso regulamento respondeu à complexidade do ambiente cidadão com as novas e crescentes demandas relativas aos anos 50; seguiu a concepção em voga de ampliação da intervenção governamental no controle e no disciplinamento da vida cidadina e incorporou os novos ideários do urbanismo provenientes da Europa e dos

¹³ Melo, M. A. (1993).

Estados Unidos, em especial da França, por meio do Movimento Economia e Humanismo, e da Inglaterra, com a legislação britânica de 1947. Paralelamente, alguns decretos de caráter específico foram aprovados, autorizando a execução de pequenas obras em mocambos, independentemente da prévia consulta dos inquilinos aos proprietários dos terrenos ou imóveis, disciplinando a construção de mercadinhos, supermercados e centros comerciais e prescrevendo a construção de edificações em mais de dois pavimentos.

As táticas executivas empreendidas pelo governo de Pelópidas Silveira foram: alargamento e pavimentação de avenidas e ruas, construção de galerias, retificação e revestimento de canais de drenagem, construção de pontes e pontilhões, dotação de parques, de praças, de jardins, de iluminação e de arborização pública, aquisição de terrenos para revenda a moradores de mocambos e institucionalização da Companhia de Transportes Urbanos. As obras do subúrbio eram prioritárias em relação às do centro. Paralelamente, também se incluíram nessas táticas o serviço telefônico, a promoção cultural e o abastecimento alimentar.

Pavimentar ruas era tão relevante para os governados, que o governo de Pelópidas Silveira, não podendo atender a todas as demandas, criou o regime de cooperação para execução desse tipo de obra, que consistia na divisão dos custos com os proprietários dos imóveis localizados no logradouro que era objeto da melhoria urbana. Cabe fazer

referência aos logradouros pavimentados, promotores das transformações na fisionomia da cidade, como a Avenida Conde da Boa Vista, a Rua da Aurora, a Avenida Norte, o Canal Derby-Tacaruna/Parque Amorim, a ligação Casa Amarela/Beberibe, o circuito Afogados/Prado e a Estrada da Imbiribeira. Enquanto os dois primeiros tiveram valor simbólico, os demais promoveram as ligações e os acessos entre bairros, em especial, dos subúrbios.

No governo de Pelópidas Silveira, o Sítio Trindade foi desapropriado e transformado em parque público, assim como foram construídos outros parques, praças e jardins, denotando a valorização do elemento verde e dos ambientes públicos.

Outras táticas empreendidas pelo governo de Pelópidas Silveira caracterizaram a prevalência dos subúrbios ao centro, revelaram o cuidado com o ambiente público e, principalmente, priorizaram as necessidades dos governados, em particular dos pobres residentes nos morros e nos córregos ao norte da cidade, tais como a construção de galerias de águas pluviais, de canais de drenagem e de pontes e pontilhões, a dotação de arborização e iluminação nos logradouros públicos e a aquisição de terrenos para revenda a moradores de mocambos.

Os atos de governo relativos ao transporte coletivo de passageiros realizados por Pelópidas Silveira consistiram na criação da CTU como operadora do sistema de ônibus elétricos. Essa com-

panhia iniciou sua operacionalização em maio de 1960, servindo às linhas de Casa Amarela, de Torre-Madalena e de Campo Grande; embora a expectativa inicial da edilidade fosse pôr em funcionamento esse sistema no ano de 1957, os obstáculos financeiros e burocráticos impossibilitaram o alcance dessa meta. Esses atos basearam-se na tese do monopólio estatal nos serviços públicos. Nesse sentido, incluíam-se também as iniciativas para a criação de uma companhia telefônica municipal. A atuação do governo de Pelópidas Silveira nos transportes e nas comunicações telefônicas mostrou que as tarefas de governo tornavam-se mais e mais presentes em todas as atividades cidadinas.

As táticas priorizadas nas áreas educacional e cultural foram as seguintes: desapropriação do Cine-teatro do Parque, exibição de filmes educativos nos subúrbios, reestruturação da Orquestra Sinfônica do Recife e apresentação sistemática de concertos, criação e exibições da Banda Municipal, funcionamento das bibliotecas populares, renovação do acervo da Discoteca Pública Municipal, criação do Salão Permanente de Arte, da 1ª Feira de Livro e dos cursos populares de inglês, francês e esperanto. A importância e a amplitude dessas táticas – das quais as bibliotecas populares e a discoteca pública foram, provavelmente, as de maior relevância para a difusão da cultura entre as camadas pobres da cidade – afirmaram com nitidez a busca de uma elevação do nível cultural e educacional do povo, reforçando o compromisso social e o caráter popular do governo de Pelópidas Silveira.

O abastecimento alimentar no governo de Pelópidas Silveira ateve-se, principalmente, à criação de novas feiras nos bairros da Encruzilhada, do Espinheiro, de Boa Viagem, do Barro e na Vila dos Comerciantes e à participação ativa no abastecimento de peixe, de milho etc., por ocasião de festas tradicionais, o que confirma a primazia do caráter popular de seu governo.

Porém, entre as táticas governamentais empreendidas, as promotoras da interação governantes-governados – como as audiências públicas – e as realizadas entre urbanistas e governantes – como a Comissão de Estudos e Planejamento do Recife – foram efetivamente as mais marcantes.

Articular, mobilizar e mediar os interesses presentes no contexto citadino constituíram uma tática governamental permanentemente utilizada por Pelópidas Silveira nos enfrentamentos e questões técnicas e políticas, através das audiências públicas e das comissões e conselhos especializados:

Durante a nossa campanha eleitoral, preconizamos e incentivamos a criação, nos diferentes bairros, de associações apartidárias que traduzam os interesses desses núcleos de população. Preocupava-nos o divórcio sempre existente entre as administrações e as vastas camadas populares, deixando as primeiras sem uma visão de conjunto de nossa realidade e as segundas relegadas ao mais cruel desamparo... Abre-se, assim, uma nova era para o Recife,

onde as camadas mais sofredoras do povo podem fazer ouvir a sua voz, junto aos responsáveis pela coisa pública, de forma organizada e sem os prejuízos dos sectarismos de partido ou de facções.¹⁴

A crença de que um futuro melhor pudesse ser construído coletivamente é o sentido mais forte dessas palavras de Pelópidas Silveira, concretizadas nas audiências públicas, quando ele mesmo dialogava diretamente com o povo pobre ou com os representantes das associações de bairros.¹⁵ Essas audiências públicas eram realizadas de duas maneiras: uma ocorria semanalmente no edifício da municipalidade ou no Teatro Santa Isabel; a outra, que só passou a ser realizada a partir de 1957, ocorria diretamente nos bairros do Recife, sob a justificativa de proporcionar um resultado mais eficaz, dada a possibilidade de constatação dos problemas no local.¹⁶ Esta última modalidade acontecia uma vez por semana, segundo programação estabelecida pelo governo de Pelópidas Silveira, preferivelmente nas bibliotecas populares, nas escolas, nos clubes locais e similares,¹⁷ com a participação dos moradores e, principalmente, das associações de bairros. O funcionamento

dessas audiências públicas, de uma forma geral, dava-se do seguinte modo: Pelópidas Silveira, os diretores dos diversos Departamentos da Prefeitura e vereadores iam para o local previamente escolhido no bairro, recebiam as reivindicações e as críticas, e forneciam informações, cabendo ao governante expor as linhas de ação, justificar as dificuldades de atendimento a todos os pleitos e relatar os fatos em evidência que envolviam o seu governo.

As associações de bairros, além de representarem e mobilizarem a população residente nos bairros, também proporcionavam o disciplinamento dos mais carentes e menos cultos da sociedade; daí a necessidade de um estatuto elaborado pelo governo municipal, cujas funções seriam uniformizar, normalizar e disciplinar a operacionalização dessas associações.

A fim de evitar que essas associações se afastassem de seus objetivos e descambassem para o terreno da politicina, foi elaborado um estatuto disciplinando o funcionamento de cada uma delas [...]. São grupos de homens humildes, que se sentem bem compensados em ser úteis no

¹⁴ *Diário Oficial*, 13 mar. 1956. p. 1200.

¹⁵ Segundo Cezar (1985, p. 11), as audiências populares promovidas pela Prefeitura do Recife possibilitaram aos moradores de diversos bairros uma maior conscientização dos problemas que eram comuns a quase todos eles. Inicialmente, eram numerosos os pedidos de natureza individual, mas, aos poucos, as reivindicações coletivas foram-se sobrepondo às de caráter pessoal, embora não as tenham eliminado.

¹⁶ Audiências públicas do prefeito, agora nos bairros da capital. *Jornal Pequeno*, 12 jan. 1957.

¹⁷ No entanto, segundo Cavalcanti (1978, p. 258), "além das associações de bairros, Pelópidas realizava audiências coletivas no Teatro Santa Isabel, a cada quinzena, auscultando queixas e reclamações, ele próprio anotando os casos, ou encaminhando-os a cada secretaria".

bairro e pleitear para este e para seus habitantes o que necessitam, sem indagar a orientação política do munícipe. O prestígio que daí lhes decorre, mais ainda, a certeza de que a Prefeitura dará uma solução para o caso, ou, quando menos, uma satisfação do porque do seu não atendimento, fortalecem os dirigentes da Associação dos Bairros e induzem os demais núcleos a seguir-lhes o exemplo.¹⁸

Esse modo de governar foi tão ao encontro dos interesses dos governados que durante toda a administração de Pelópidas Silveira surgiram associações de bairro, associações femininas, ligas de defesa nacional, como expressões de um novo tempo, um tempo de afirmação das liberdades democráticas. Essa tática de legitimação inovou, atualizou e diferenciou o governo de Pelópidas Silveira, constituindo uma marca indelével de um período de euforia democrática.

Paralelamente, esse governo compreendeu a interação e a combinação

com os detentores do saber, por meio da nomeação de comissões técnicas para tratar de conflitos específicos, anteriormente descritos, e da institucionalização de comissões e conselhos de caráter permanente, como os Conselhos Consultivos de Finanças - CCF¹⁹ e de Educação - CCE²⁰, e a Comissão de Estudos e Planejamento do Recife - CEPRE. Esta será a seguir destacada, por ter tratado especificamente da composição de lugares do Recife.

A CEPRE²¹ foi criada com a finalidade de opinar sobre os problemas de tráfego e do zoneamento da cidade e principalmente de tratar dos aspectos sociais e econômicos da região metropolitana, em substituição à antiga Comissão do Plano da Cidade, cujas atribuições restringiam-se à problemática cidadina.²²

A CEPRE foi solenemente instalada a 03 de abril de 1957 por Pelópidas Silveira, e na ocasião foi pronunciada pelo engenheiro Antônio Baltar a conferência intitulada *Planificação da Área*

¹⁸ As associações de bairros da capital de Pernambuco. *O Estado de São Paulo*, 13 jan. 1957.

¹⁹ O CCF foi criado para assistir ao governo de Pelópidas Silveira e apoiá-lo, e paralelamente opinar sobre as finanças municipais, através do Decreto n° 1.373 de 08/02/1979 (*Diário Oficial*, 9 fev. 1956. p. 675- 676).

²⁰ O CCE foi criado para estudar medidas tendentes à execução de um programa municipal de educação primária e profissional, pelo Decreto n° 1.554 de 08/08/1956 (*Diário Oficial*, 9 ago. 1956. p. 4.091).

²¹ A CEPRE foi prevista pelo Decreto n° 2.198 de 19/05/1953, embora esse órgão municipal não tenha sido instalado pelos prefeitos anteriores a Pelópidas Silveira. A sua criação efetiva só ocorreu pelo Decreto n° 1.408 de 02/05/1956.

²² *Diário Oficial*, 3 maio 1956. p. 2.170; e *Diário Oficial*, 4 maio 1956. p. 2.193. A CEPRE seria constituída por 38 membros: 17 representações de organizações governamentais; um representante de estabelecimento de ensino superior; cinco representantes de associações governamentais; os prefeitos de Olinda; de Jaboatão; de São Lourenço; de Paulista e do Cabo; e dez membros de livre indicação do prefeito.

Metropolitana de Pernambuco.²³ Entretanto, essa comissão só começou a funcionar dois meses antes do final do governo de Pelópidas Silveira, mediante solicitação de seu sucessor, visando à elaboração do Plano Diretor da Cidade.²⁴ A sua notoriedade política deveu-se, primeiro, à pretensão de o governo municipal do Recife atribuir-se a tarefa de combinar os interesses dos municípios componentes da região metropolitana e, segundo, ao amplo leque de representações, em sua maioria de caráter técnico, totalizando 39 membros.

A concepção da CEPRE, assim como a criação da Região Metropolitana do Recife, foram mérito de Baltar, ambas indicadas na sua tese "Diretrizes de um Plano Regional para o Recife", elaborada em 1951. Essa região seria formada pelos municípios de Recife, de Olinda, de Paulista, de Jaboatão, de São Lourenço e do Cabo, como uma unidade físico-econômica sobre a qual seriam distribuídas a população, de acordo com unidades urbanas hierarquizadas, e as atividades industriais, comerciais, residenciais e de lazer, consideradas as disponibilidades dos serviços urbanos básicos. Pelópidas Silveira (1954, p. 110) endossava tais idéias, advogando a definição de um plano diretor e de uma legislação urbanística única para todos os municípios integrantes, desde que permanecesse intocada a autonomia política.

As táticas de legitimação efetivadas pelo governo de Pelópidas Silveira, por estarem inseridas numa forma de governo democrática, articularam e mobilizaram os governados e os detentores do saber e com eles interagiram, ao tratarem dos conflitos entre necessidades e interesses presentes na cidade. Especialmente quanto aos pobres, incentivaram a sua organização em associações de bairros e similares e criaram as audiências públicas como espaço político preferencial para a interação governantes-governados. Quanto aos detentores do saber, por ser também um deles, o prefeito compartilhou com seus pares as inquietações do governo da cidade, convocando-os segundo os mais diversos e específicos campos disciplinares, através da institucionalização de comissões e conselhos técnicos, para que fossem fornecidos os elementos técnicos para subsidiar as decisões governamentais. Dessa forma, esses conselhos faziam parte também do jogo político, o que demonstrava o entrecruzamento do saber e do poder numa democracia. Esses atos de governo, ao interligarem a democracia direta e a democracia conciliar, conferiram grande atualidade e diferenciação ao governo de Pelópidas Silveira, imprimindo-lhe indelevelmente a marca de participativo. E mais, demonstraram que a identificação da necessidade não é só uma prerrogativa dos governantes e afirmaram a primazia da esfera pública na arte de governar.

²³ Comissão de estudos e planejamento do Recife: solenemente instalado o novo órgão, ontem - conferência do prof. Baltar, sobre a planificação da área metropolitana. *Jornal do Comércio*, 3 abr. 1957.

²⁴ Vai (finalmente) funcionar a sociedade de estudos e planejamento do Recife. *Jornal do Comércio*, 19 out. 1959.

Conclusões

Os governos de Novaes Filho e de Pelópidas Silveira empreenderam táticas normativas, executivas e de legitimação, de modo a atualizar e a diferenciar a ordenação de lugares, a mediação de conflitos e a concretização de idéias. Essas táticas, porém, apresentaram várias diferenças, entre as quais cabe destacar:

1) Normativas:

- Novaes Filho selecionou as pessoas com quem estabeleceria diálogo; Pelópidas Silveira adotou, como modo de governar a cidade, a negociação e a participação das organizações políticas e sociais;
- o primeiro conformou uma relação de dependência e apoio com os urbanistas; o segundo, uma relação de igualdade com os seus companheiros de profissão.

2) Executivas:

- Novaes Filho tratou do centro como símbolo da ordem da autoridade, embora tenha atuado, também, nos subúrbios; Pelópidas Silveira confirmou seu compromisso com a cidade e a sua população, em especial com os segmentos pobres, imprimindo um novo sentido aos atos de governo – da periferia para o centro;
- o primeiro restringiu-se a obras de abertura de avenidas e de pavi-

mentação de vias, de construção de pontes, parques, praças e jardins e de iluminação pública; o segundo executou um amplo elenco de obras, como alargamento e pavimentação de ruas, drenagem, construção de pontes e pontilhões, arborização, iluminação pública e transporte coletivo de passageiros, caracterizando investimentos na infra-estrutura da cidade, ou melhor, nas condições gerais de produção. Dito de outra maneira, um restringiu-se às atribuições concedidas pelo Interventor Federal em Pernambuco; o outro consolidou a autonomia municipal e ampliou as responsabilidades do governo da cidade através da intervenção em múltiplas atividades urbanas.

Entretanto, o principal ponto diferenciador entre os dois governos residiu na dimensão da negociação e da articulação política. O governo de Novaes Filho, inserido na forma de governo ditatorial, exerceu o comando da Cidade do Recife sem opositores explícitos, repudiou o jogo político e a manifestação de interesses diversos, e escolheu os detentores do saber urbanístico para serem os interlocutores exclusivos nas decisões sobre as necessidades da cidade. Já o governo de Pelópidas Silveira, para aprovar o orçamento municipal, o plano de reestruturação de cargos e salários, principalmente com a instituição de concurso público para o preenchimento

de cargos técnicos e administrativos, e o Código Tributário, assim como para elaborar o Código de Obras e outros dispositivos de natureza urbanística, empreendeu negociações com a Câmara Municipal, discussões técnicas e políticas, e consultas a entidades governamentais e de representações profissionais. Governar passou a significar a aceitação e o desejo de participação dos governados com suas necessidades e interesses, em que cabia ao governo mediar os conflitos e buscar o benefício comum.

Em suma, os governantes Novaes Filho e Pelópidas Silveira adotaram táticas de legitimação diferenciadas: um institucionalizou a incorporação do saber disciplinar para respaldar decisões às quais ele não estava capacitado cientificamente a responder; o outro integrou na conduta do seu governo o saber do povo organizado e o saber disciplinar, para afirmar a primazia da esfera pública.

Os atos de dispor as coisas, os procedimentos e os instrumentos de comando e direção utilizados na ordenação espacial dos homens pelos governos de Novaes Filho e de Pelópidas Silveira conferiram a cada um, respectivamente, a representação de um governo *eficiente* e a de um governo *participativo*. Cada um desses governos atualizou e diferenciou as táticas governamentais, sintetizadas, no de Novaes Filho, na seletividade política, na subordinação técnica e na prioridade ao centro, e no de Pelópidas Silveira, na participação política, na integração técnica e na prevalência do subúrbio. Enfim, mostrou-se que as táticas são objetivações das gestões governamentais e funcionam como mecanismos heterogêneos e complementares por meio dos quais o poder é exercido; mostrou-se também que a esfera pública é o principal âmbito da ética, da liberdade e do mundo comum entre os homens.

Referências bibliográficas

- AGUIAR, Roberto Oliveira de. *Recife: da Frente ao Golpe: ideologias políticas em Pernambuco*. Recife: Editora Universitária da UFPE, 1993.
- ALMEIDA, Maria das Graças Andrade Ataíde de. *A construção da verdade autoritária: palavras e imagens da interventoria Agamenon Magalhães em Pernambuco - 1937-1945*. São Paulo: FFCH/USP/Departamento de História, 1995.
- ANDRADE, Manoel Correia de. *Recife: problemática de uma metrópole de região subdesenvolvida*. Recife: Universidade Federal de Pernambuco/ Editora Universitária, 1979.
- ARENDRT, Hannah. *A condição humana*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993.
- _____. *Entre o passado e o futuro*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1992.
- ARIÈS, Philippe. *O tempo da história*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1989.
- BALTAR, Antônio Bezerra. *Diretrizes de um Plano Regional para o Recife*. 1951. Tese (Concurso para o provimento da cadeira de Urbanismo e Arquitetura Paisagística) – Escola de Belas Artes da Universidade do Recife, Recife.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política - 1956-1961*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- BENEVOLO, Leonardo. *As origens da urbanística moderna*. Lisboa: Editorial Presença, 1987.
- BERMAN, Marshall. *Tudo que é sólido desmancha no ar: a aventura da modernidade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.
- BERNARDES, Denis. *Recife: o caranguejo e o viaduto*. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 1996.
- BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*. 8. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995.
- BORJA, Jordi. A participação cidadina. *Espaço & Debates*, São Paulo: Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos, ano VIII, n. 24, 1988.
- BRESCIANI, Maria Stella M. Metrôpoles: as faces do monstro urbano (as cidades no século XIX). *Revista Brasileira de História*, São Paulo: ANPUH/ Editora Marco Zero, v. 5, n. 8/9, set. 1984, abr. 1985.
- _____. *Londres e Paris no século XIX: o espetáculo da pobreza*. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- CARDOSO, Miriam Limoeiro. *Ideologia do*

- desenvolvimento - Brasil: JK-JQ.* 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- CARONE, Edgar. *O Estado Novo - 1937-1945.* São Paulo: Difel, 1976.
- CAVALCANTI, Paulo. *O caso eu conto como o caso foi: da coluna Prestes à queda de Arraes: memórias.* São Paulo: Alfa-Omega, 1978.
- CERTEAU, Michel de. *A escrita da história.* Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1982.
- CEZAR, Maria do Céu. *Movimento de Bairros e a Prefeitura do Recife: as organizações populares do Recife - trajetória e articulação política - 1955/1964.* Recife: MDU/UFPE, 1985.
- CHARTIER, Roger. *A História Cultural: entre práticas e representações.* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil S.A./DIFEL, 1990.
- CHOAY, Françoise. *O urbanismo: utopias e realidades, uma antropologia.* São Paulo: Perspectiva, 1979.
- DELEUZE, Gilles. *Foucault.* São Paulo: Brasiliense, 1988.
- DINIZ, Eli. O Estado Novo: estrutura de poder e relações de classe. In: FAUSTO, Boris. (Org.). *História geral da civilização brasileira.* 2. ed. São Paulo: Difel, 1983. Tomo II, v. 3.
- DURKHEIM, Emile. *As regras do método sociológico.* 14. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1990.
- FAORO, Raimundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.* 2. ed. rev. aum. Porto Alegre: Globo/Ed. da Universidade de São Paulo, 1975. V. 1 e 2.
- FOUCAULT, M. O que é iluminismo. In: *Dossier - últimas entrevistas.* Rio de Janeiro: Livraria Taurus Editora, 1984.
- _____. *A arqueologia do saber.* 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.
- _____. *As palavras e as coisas.* 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1987a.
- _____. *Microfísica do poder.* 11. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1993.
- _____. *Vigiar e Punir: nascimento da prisão.* 10. ed. Petrópolis: Vozes, 1993a.
- _____. *História da sexualidade I: a vontade de saber.* 11. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1993b.
- FURTADO, Celso. *A fantasia organizada.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- GOTTDIENER, Mark. *A produção social do espaço urbano.* São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1993.
- GUNN, Philip. As querelas do urbanismo nos anos vinte e trinta. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 6., 1995, Brasília. *Anais...* Brasília, 1995.

- HABERMAS, Jürgen. *O discurso filosófico da modernidade*. Lisboa: Publicações Dom Quixote Ltda., 1990.
- HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 1993.
- IANNI, Octavio. *O colapso do populismo no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.
- JAGUARIBE, Hélio. *Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.
- KOOP, Anatole. *Quando o moderno não era um estilo e sim uma causa*. São Paulo: Nobel/Editora da Universidade de São Paulo, 1990.
- LAFER, Celso. *O sistema político brasileiro*. São Paulo: Perspectiva, 1975.
- LAMPARELLI, Celso M. Louis-Joseph Lebrez e a pesquisa urbano-regional no Brasil: crônicas tardias ou história prematura. *Espaço & Debates*, São Paulo: Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos, ano XIV, n. 37, 1994.
- _____. O ideário do urbanismo em São Paulo em meados do século XX. O Pe. Lebrez: continuidades, rupturas e sobreposições. In: SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO, 3., 1994a, São Carlos.
- LEBRET, Louis Joseph. *Estudo sobre desenvolvimento e implantação de indústrias, interessando a Pernambuco e ao Nordeste*. 2. ed. rev. Recife: CONDEPE, 1974.
- LEFEBVRE, Henri. *La production de l'espace*. Paris: Éditions Anthropos, 1974.
- LE GOFF, Jacques. *A história nova*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1993.
- LOJKINE, Jean. *O Estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1981.
- MARX, Karl. *O 18 brumário e cartas a Kugelmann*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- _____. *A ideologia alemã*. 2. ed. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas Ltda., 1979.
- MELO, Marcus André B. Campelo de. *The State, the housing question and policy formation in Brazil, 1937-1975*. Sussex: Graduate School in Arts and Social Studies/University of Sussex, 1987.
- _____. *A ideologia municipalista e a modernização do Estado no Brasil - 1920/1960*. Recife: Mdu/UFPE, 1993. Mimeo.
- MELO, Mário Lacerda de. *Metropolização e subdesenvolvimento: o caso do Recife*. Recife: Universidade Federal de Pernambuco/Departamento de Ciências Geográficas, 1978.
- OLIVEIRA, Lúcia Lippi; VELLOSO, Mônica Pimenta; GOMES, Ângela Maria Castro. *Estado Novo: ideologia e poder*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

- PANDOLFI, Dulce Chaves. *Pernambuco de Agamenon Magalhães: consolidação e crise de uma elite política*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Massangana, 1984.
- PECHMAN, Robert M. *Olhares sobre a cidade*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1994.
- PONTUAL, Virgínia. *O Saber Urbanístico no Governo da Cidade: uma narrativa do Recife das décadas de 1930 a 1950*. 1998. Tese (Doutorado) – FAU/USP, São Paulo.
- _____. O último capítulo de uma comédia: a aprovação do plano diretor do Recife. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Q.; SANTOS JÚNIOR, Orlando A. dos. (Orgs.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- _____. Ordem e Progresso: o pensamento urbanístico no Recife dos anos 30. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 6., 1996, Brasília. *Anais...* Brasília, 1996.
- _____. A utopia de um novo tempo: reformas sociais e planejamento. In: SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO, 4., 1997, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPUR/UFRJ/FAU/PROPUR, 1997.
- QUEIROZ, Maria Isaura P. de. *O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.
- REZENDE, Antônio Paulo. *Desencantos modernos: histórias da cidade do Recife na década de 20*. Recife: FUNDARPE, 1997.
- RIOS, Gilvando Sá Leitão. *Linhas apagadas: do coletivo como arcaico ao individual como moderno (a extinção dos bondes na década de 40)*. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 1995.
- ROUANET, Sérgio P. *As razões do iluminismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.
- SENELLART, Michel. A crítica da razão governamental em Michel Foucault. *Tempo Social*, São Paulo, v. 7, n. 1-2, 1995.
- SILVEIRA, Pelópidas. Definição de zonas industriais e urbanismo. In: BALTAR, A.; SILVEIRA, P.; SOUZA, B. *Teses e Conferências sobre Problemas de Urbanismo e Área Metropolitana*. Recife: CODEPE, 1954. (Série Localização industrial e urbanismo).
- SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco - 1930/1964*. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- SOARES, José Arlindo. *A Frente do Recife e o governo de Arraes: nacionalismo em crise - 1955/1964*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- VEYNE, Paul. *Como se escreve a história; Foucault revoluciona a história*. 3. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995.

WEBER, Max. *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

WEFFORT, Francisco C. O populismo na política brasileira. In: FURTADO, Celso. (Coord.). *Brasil: tempos modernos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

(Recebido para publicação em dezembro de 2000)

Virgínia Pontual é professora da Universidade Federal de Pernambuco / Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano (MDU) - Centro de Artes e Comunicações

A Improvável Modernidade Fordista nas Cidades Brasileiras - um Estudo das Representações na Revista *Quatro Rodas**

Flávio Limonci

Introdução

Uma nave espacial aproxima-se de um planeta desconhecido, cuja superfície é formada por mares, montanhas e planícies. Apontando em sua direção um telescópio com precisão de 100 metros, os observadores descobrem um mundo de ordem, linhas retas, quadrados e retângulos. Curiosos, utilizando-se de um telescópio mais potente, vêem surgir ante seus olhos os senhores do planeta: seres coloridos, aerodinâmicos, com alguns metros de comprimento, que se

deslocam uns atrás dos outros pelas linhas retas. Mas, aumentando um pouco mais a potência do telescópio, os extraterrestres percebem que os seres coloridos, sem os minúsculos parasitas que neles entram e deles saem, permanecem inertes.

Como em todas as histórias americanas sobre invasores espaciais que chegam à Terra, a nave espacial de Carl Sagan chega, na verdade, aos Estados

* Este texto reúne elementos do Capítulo 4 da dissertação de mestrado *A civilização do automóvel. A implantação da indústria automobilística no Brasil e a via brasileira para uma improvável modernidade fordista, 1956-1961*, defendida no Programa de Pós-Graduação em História do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio de Janeiro em julho de 1997, sob a orientação do Professor Dr. Francisco Carlos Teixeira da Silva. A pesquisa contou com o apoio financeiro da Capes.

Unidos.¹ Os habitantes do planeta – os automóveis – são americanos, assim como suas cidades, que constituem centros urbanos cercados por subúrbios quadriculares em uma extensão sem fim, formando conurbações também infinitas, tão adaptadas aos seus habitantes que, nos anos 1970, metade de seus espaços era ocupada por atividades ligadas à circulação, manutenção, abastecimento, estacionamento e conserto de veículos².

No entanto, em que pese terem chegado a um país específico, os visitantes espaciais não teriam uma primeira impressão muito distorcida da realidade de grande parte do planeta, ao menos no que diz respeito à presença generalizada dos automóveis. Potência militar, política, cultural e economicamente hegemônica no pós-Guerra, os Estados Unidos apresentaram ao chamado *mundo livre* seu *way of life* como ideal de vida, por meio do cinema, da televisão, da propaganda, da música, do investimento de suas empresas, e o automóvel, elemento central deste estilo de vida, conheceu um *baby-boom* mundial a partir de então.³

Este texto tem por objetivo, justamente, discutir alguns dos aspectos do pacto social e político que tornou possível tal *baby-boom* no Brasil, a partir do governo Juscelino Kubitschek, e do projeto de modernidade que o embasou, assim como algumas de suas consequências, particularmente do ponto de vista urbano. A tese defendida é a de que, no Brasil, a introdução do paradigma tecnológico fordista levado a cabo com a instalação da indústria automotiva e o projeto de modernidade fordista associado ao *American way of life* não se fizeram acompanhar de uma relação salarial fordista e de uma regulação econômica propriamente keynesiana por parte do Estado (ao contrário do que ocorreu por exemplo nos Estados Unidos e na Europa dos anos 1950),⁴ resultando em uma formação social que, embora complexa, é bastante hierarquizada e que se traduz, do ponto de vista urbano, em sérios impedimentos à própria vivência desse projeto de modernidade. A análise começa com uma discussão do conceito de modernidade fordista e de um dos meios pelos quais tal projeto foi apresentado à classe média brasileira, a revista automobilística

¹ Cf. Sagan, Carl, *Pálido ponto azul: uma visão do futuro da humanidade no espaço*. São Paulo: Cia. das Letras, 1996, p. 91 et seq.

² Cf. Dupuy, Jean-Pierre. *Introdução à crítica da ecologia política*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980. p. 66.

³ Em 1997, a frota mundial de veículos somava 696.999 mil unidades, das quais 210.220 mil localizavam-se nos Estados Unidos e 18.725 mil, no Brasil. Os 20 países de maior frota (Estados Unidos, Japão, Alemanha, Itália, França, Reino Unido, Comunidade de Estados Independentes, Brasil, Espanha, Canadá, México, China, Austrália, Coreia do Sul, Holanda, Argentina, África do Sul, Bélgica, Áustria e Suécia) somam 83% da frota mundial. Cf. Anfavea. *Anuário Estatístico*. São Paulo: Anfavea, 1999. p. 25.

⁴ Cf. Fiori, José Luís. *Em busca do dissenso perdido. Ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight Editorial, 1995. cap. 6 e 7.

Quatro Rodas. A seguir, o pacto social brasileiro construído a partir do governo Juscelino Kubitschek é analisado, assim

como os impactos oriundos da introdução massiva de automóveis no centro urbano do Rio de Janeiro.

A modernidade fordista

Antônio Gramsci foi, possivelmente, o primeiro pensador a perceber que o fordismo não se resumia simplesmente a uma nova forma de organização da produção, ao afirmar que a linha de montagem desenvolvida por Henry Ford em sua fábrica de automóveis estava indissoluvelmente articulada com um novo modo de viver, pensar e sentir a vida.⁵ Em termos empíricos, o primeiro a perceber tal fenômeno foi o próprio Henry Ford, que, ao lado do desenvolvimento da linha de montagem e das peças intercambiáveis, criou também o Dia de 5 Dólares e o Departamento Sociológico da Ford Motor Company, para determinar quais, dentre os trabalhadores da montadora, deveriam receber o salário mais elevado. O critério era, além de sua produtividade, o seu grau de americanização – se formavam família, freqüentavam templos, consumiam carros da própria Ford e distanciavam-se da bebida e, sobretudo, dos sindicatos –, dado

que em sua esmagadora maioria os trabalhadores eram imigrantes.⁶ Com sua concepção de americanismo, que nos Estados Unidos passou a ser conhecido como “sistema americano”, Ford sem dúvida realizou uma das mais importantes contribuições individuais para a americanização dos imigrantes, tema que constituía um dos elementos centrais do Movimento Progressista americano de princípios do século XX.

A partir do fordismo, a história do capitalismo tem se caracterizado, através da aceleração do ritmo tanto da acumulação do capital quanto da vida e das sensibilidades, por uma permanente busca da compressão da relação tempo-espaço⁷, e não parece ser coincidência o fato de que, como forma de organização da produção, o fordismo tenha surgido justamente na indústria automobilística, a indústria que produz um instrumento da aceleração e do movimento.

⁵ Gramsci, Antônio. *Maquiavel, a política e o Estado Moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988. p. 396. Para uma discussão sobre as origens históricas do fordismo e suas estratégias de disciplinarização da força de trabalho, cf. Lichtenstein, Nelson; Meyer, Stephen. (Orgs.). *On the line. Essays on the history of auto work*. Urbana e Chicago: University of Illinois Press, 1989.

⁶ Cf. Meyer, Stephen. *The five dollar day. Labor, management and social control in the Ford Motor Company, 1908-1921*. Albany: State University of New York Press, 1981.

⁷ Cf. Harvey, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 1993. Parte III.

Do ponto de vista produtivo, o fordismo buscou comprimir tempo-espaço em sua linha de montagem, fragmentando as tarefas e organizando-as no espaço, com o objetivo de maximizar a eficiência e minimizar as deseconomias de tempo. No que se refere às sensibilidades e ao ritmo da vida, com o automóvel a busca do encolhimento do mundo, experimentada desde o século XIX por um número crescente de pessoas, graças às estradas de ferro, não só exponenciou-se como também individualizou-se, transformando o entendimento do moderno direito de ir e vir em um direito a ser vivenciado de forma ilimitada e irrestrita⁸. O casamento entre o processo produtivo fordista e um tempo de vida que procura acelerar-se, ensejando, através do aumento da velocidade, a virtual eliminação do espaço, está no cerne do projeto de modernidade fordista, que acabaria por alcançar sua expressão máxima na sociedade motorizada americana dos anos 1950.

Já na década de 1920, a sociedade e as cidades norte-americanas começaram a se reestruturar para receber um

número crescente de automóveis. Assim, de modo a abrir espaço para sua circulação, nessa década, pela primeira vez, os subúrbios cresceram mais do que os centros urbanos⁹. Várias inovações urbanísticas foram desenvolvidas, como as *parkways*, avenidas arborizadas ligando os subúrbios às cidades-base, que, de certa forma, podem ser consideradas as precursoras do sonho de urbanistas como Sigfried Giedion e Le Corbusier de eliminar as obsoletas ruas do século XIX e de, em seu lugar, plantar autovias.¹⁰ Nesse processo, uma nova sensibilidade iria desenvolver-se, uma sensibilidade do movimento, da sucessão de imagens, e o espaço público iria transformar-se em uma sucessão de espaços mortos, suporte da passagem, não do encontro.¹¹

Contudo, foi somente na década de 1950 que todas as virtualidades desse sistema, que articulava automóvel, subúrbio e vias expressas, realizaram-se e tornaram-se parte integrante do *American way of life*.¹² Ao longo desses anos, a frota americana de automóveis cresceu de 49,3 milhões para 73,8 milhões de unidades¹³, e o Estado americano,

⁸ Ibid., p. 240; Sennet, Richard. *O declínio do homem público. As tiranias da intimidade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988. p. 28.

⁹ Cf. Hall, Peter. *As cidades do amanhã*. São Paulo: Perspectiva, 1995. p. 329.

¹⁰ Cf. Le Corbusier. *Carta de Atenas*. São Paulo: Hucitec/Edusp, s.d.

¹¹ Cf. Sennet, op. cit.

¹² O conceito de *American way of life*, tal como configurado nos anos 1950, buscava articular democracia liberal, consumo de massas e economia de mercado como modelos de governo, sociedade e economia, em contraposição ao modelo soviético. Nesse sentido, buscava construir uma visão consensual e integradora da sociedade americana, marcada por profundos conflitos raciais e de classe, apesar da crescente incorporação da classe trabalhadora branca ao mundo do consumo. Para uma discussão a respeito, cf. May, Lary. *The Big Tomorrow. Hollywood and the politics of the American way*. Chicago e Londres: The University of Chicago Press, 2000.

¹³ Cf. Halberstam, David. *The fifties*. Nova York: Ballantine Books, 1994. p. 487.

através da *Federal House Administration*, ao lado do capital privado¹⁴, investiu maciçamente na construção de novos subúrbios. Os Estados Unidos, por inteiro, suburbanizaram-se, expandiram-se espacialmente, e os automóveis foram elemento central para que isso ocorresse. Seu próprio *design*, particularmente o dos fabricados pela General Motors - GM, refletia esse momento de rápido deslocamento vivido pela sociedade americana. A robustez da economia, a nova era de abundância do pós-Guerra, o triunfo da mobilidade individual, o culto à velocidade, estavam condensados nos carros da montadora, os famosos *rabos-de-pelxe*, que buscavam reproduzir as formas aerodinâmicas dos jatos da Segunda Guerra.

Em 1956, com a criação da Lei de Ajuda Federal à Auto-Estrada, a suburbanização a partir de vias expressas tomou seu impulso final. A Lei, o maior programa de obras públicas da história americana e, possivelmente, da mundial, envolvendo investimentos da ordem de US\$ 41 bilhões¹⁵, representava a realização do acalentado sonho da GM de rodar automóveis produzidos privadamente, de preferência por ela própria, sobre estradas construídas com

recursos públicos. Depois de sua implantação, a participação da rede ferroviária no transporte interurbano de passageiros caiu de 34,9% do total para mero 0,3%¹⁶. A partir da Lei, consolidou-se a cultura americana da estrada, com suas redes de motéis inauguradas pelo *Holiday Inn*¹⁷, onde os viajantes poderiam pernoitar em seus longos deslocamentos, sem ter que entrar nas cidades percorrendo as ruas à busca de um hotel. Com os subúrbios e as vias expressas surgiu também outro marco da cultura fordista americana dos anos 1950, o McDonald's, o primeiro restaurante a perceber que o novo modo de vida americano, centrado no automóvel, teria impactos também sobre as formas de alimentação. O *fast-food*, como o próprio nome sugere, foi o resultado de um intenso processo de fordização da produção de refeições, de modo a diminuir o tempo de espera dos clientes em seus deslocamentos motorizados¹⁸.

É interessante notar que, enquanto nos Estados Unidos o projeto de modernidade fordista alcançava sua expressão máxima na motorizada década de 1950, no Brasil o automóvel sequer fazia parte do projeto de ascensão social da classe média. A grande maioria dos

¹⁴ Cf. Berman, Marshall. *Tudo que é sólido se desmancha no ar: a aventura da modernidade*. São Paulo: Cia. das Letras, 1987. p. 291. Para uma descrição das Levittowns, cf. Hall, op. cit., p. 349 et seq.

¹⁵ Cf. Hall, op. cit., p. 346.

¹⁶ Cf. Flink, James. *The automobile age*. Cambridge: MIT Press, 1993. p. 359.

¹⁷ Cf. Halberstam, op. cit., p. 178.

¹⁸ *Ibid.*, p. 157 et seq. A modernidade fordista penetrou mesmo nas esferas mais íntimas e privadas da vida americana, como o sexo. Data de 1953 a criação da revista *Playboy* (*ibid.*, p. 571), produção em série de mulheres nuas, ultra-especializadas, no caso americano, em seios, a serem consumidas até a edição seguinte.

edifícios residenciais construídos em Copacabana, Rio de Janeiro, durante essa década, por exemplo, não possuía garagem, e foi somente na administração Negrão de Lima (1956-1958) que se tomou uma postura municipal a construção de estacionamentos para ao menos alguns dos apartamentos dos novos edifícios. Até então, pelos altos custos de aquisição e manutenção, a propriedade de automóveis era restrita às camadas de alta renda.¹⁹ Assim, em 1952, ano em que houve o maior dispêndio cambial da década de 1950 com a importação de veículos, foram importados apenas 30.494 automóveis²⁰, para uma população de 58.456 mil brasileiros em 1955. Nesse mesmo ano, rodavam pelas ruas de todo o Brasil somente 367 mil automóveis de passageiros.²¹

No curto prazo, a instalação da indústria automobilística não viria alterar profundamente a oferta de automóveis para o mercado brasileiro, dada a diminuta dimensão da própria classe média

brasileira de então. As metas propostas pelo Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA), agência criada no governo JK para planejar e coordenar a implantação da indústria automobilística, e a produção efetiva dessa indústria nos primeiros anos explicitam tal fato. Entre 1957 e 1960, o GEIA previa a fabricação de apenas 68.000 automóveis, dos quais 52.000 foram de fato produzidos,²² em um quadro em que as montadoras trabalhavam com uma capacidade ociosa que chegava, em 1960, a 33%²³.

Seja como for, ainda que inicialmente de forma incipiente, no começo dos anos 1960 a classe média brasileira teve pela primeira vez acesso ao consumo de automóveis e, ao lado dos *Cadillacs*, *Oldsmobiles* e *Impalas* importados, dirigidos por *chauffeurs* de empresários, de políticos e de artistas, começou a circular pelas ruas das cidades brasileiras com seus *Fuscas*, *Dauphines* e *Vemagets*. E, justamente para ela, foi criada, em agosto de 1960, a revista *Quatro Rodas*, que

¹⁹ Em 1954, o custo médio mensal para a manutenção de um veículo para passageiros variava entre 4 e 4,6 salários mínimos vigentes à época, dependendo do tamanho do automóvel. É bom lembrar que, entre 1940 e 1996, tomando-se a primeira data como base 100, o salário mínimo teve uma queda em seu valor real para 17,71, ou seja, aqueles 4 ou 4,6 salários mínimos em 1954 representavam um custo muito superior ao que representariam hoje. Cf. Dieese. *Anuário dos Trabalhadores, 1996-97*. São Paulo: Dieese, 1998. p. 50; e *Revista de Automóveis*. Rio de Janeiro, n. 3, p. 5 e 30, jun. 1954.

²⁰ Cf. Shapiro, Helen. *Engines of growth: the state and transnational auto companies in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994. p. 35.

²¹ Cf. Brasil. Ministério dos Transportes. DNER. *Evolução da frota brasileira de automóveis (atualizada até 1965)*. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação, 1969. p. 14.

²² Cf. Brasil. Ministério da Viação e Obras Públicas. *Relatório do ano de 1957. Um plano em marcha*. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação, n. 23, 1958. p. 50; e Brasil. Conselho do Desenvolvimento. *Relatório do período 1956-1960*. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação, 1960. p. 10.

²³ Cf. Shapiro, op. cit., p. 171.

representava uma ruptura com a *Revista de Automóveis*, criada em 1954, que associava o carro a um estilo de vida sofisticado, exclusivo dos *happy few*. Oferecendo serviços básicos tais como um guia de carros usados e novos, orientações para a manutenção dos veículos,

contos automobilísticos, uma seção de turismo e reportagens várias, o número 1 de *Quatro Rodas* é uma síntese de seu espírito: apresentar à classe média brasileira um estilo de vida centrado no automóvel, em hábitos modernos e fordistas.²⁴

Quatro Rodas

Não é de causar surpresa, portanto, que a primeira grande matéria de *Quatro Rodas*, intitulada "Como nasce um carro", tivesse por objetivo apresentar ao leitor a própria organização fordista de produção de veículos na fábrica da Volkswagen. Nela, a linha de produção, retratada em várias fotografias, revela-se asséptica e ordenada, em um claro contraste com as imagens até então comumente associadas ao mundo do trabalho. Em seus movimentos, as peças "[...] se juntam e se entrosam para formar um automóvel". O resultado não poderia ser outro: "Cinco mil e oito peças juntaram-se numa máquina indispensável ao homem moderno. Um punhado de técnicos, cinco mil operários, dezenas de mecanismos e de aparelhos, sintonizaram seus esforços para que isso fosse possível. Um carro nasceu"²⁵.

A idéia de harmonia, no entanto, não se restringe ao processo produtivo

em si, mas é repassada às relações entre capital e trabalho. Frisando que os salários na indústria automobilística eram mais altos do que em outros setores da economia, a revista buscava ressaltar as concessões das empresas aos seus funcionários. Os sindicatos de trabalhadores, como atores do processo da luta distributiva, sequer são citados. O exemplo dado, dessa vez, é o da Willys Overland do Brasil, empresa em que ninguém, segundo a revista, recebia apenas o salário mínimo e em que eram oferecidos restaurante, escola, médico e lazer para os funcionários. Para *Quatro Rodas*, esses funcionários, outrora vaqueiros, tecelões, comerciários, pedreiros, lavradores, bancários etc., a partir de então "... lutam para que o Brasil tenha veículos necessários ao salto sobre a barreira do subdesenvolvimento"²⁶. O automóvel, portanto, mais do que como um meio de transporte, é apresentado como um promotor de relações sociais

²⁴ Cf. Bourdieu, Pierre. Gostos de classe e estilos de vida. In: Ortiz, Renato. (Org.). *Pierre Bourdieu*. São Paulo: Ática, 1994. p. 82-121.

²⁵ Cf. Shapiro, op. cit., p. 26.

²⁶ *Ibid.*, p. 27.

modernas e harmônicas, unindo capital e trabalho em busca de um projeto comum, a emancipação do Brasil de seu atraso econômico. Nesse sentido, a indústria automobilística tinha dupla função: não só alavancar o progresso material brasileiro, mas também fazê-lo de acordo com princípios consensuais, avançando na direção de uma democracia pluralista cujo modelo era, mais uma vez, o norte-americano.²⁷

Como desdobramento, a revista procurava mostrar ao motorista brasileiro hábitos de vida e estilos de consumo que correspondessem a esse processo emancipatório. Na matéria "Os brasileiros já sabem a lição. Os homens que constroem automóveis", que tem por subtítulo "Para estilista, automóvel 1961 é carro velho"²⁸, é revelado ao consumidor brasileiro o princípio da obsolescência programada proposta pela General Motors, fundamental para a indústria automobilística vender automóveis e para transformar o automóvel em um sinal de distinção social para seu proprietário²⁹. De fato, a solidez dos carros da GM, e mesmo a dos carros brasileiros

de fins da década de 1950 e início da de 1960, permitir-lhes-iam uma vida útil mais longa do que a desejada pelas montadoras, que, afinal, precisavam vender carros. Era necessário, pois, criar mecanismos de obsolescência para seus produtos, e, assim, foi generalizada a experiência de fins da década de 1920³⁰, ou seja, por mais belos, possantes, velozes e novos que fossem os carros, seus donos eram impelidos a sentir-se desconfortáveis com seus modelos antigos de apenas um ano. Embora o GEIA, ao menos no nível dos enunciados, tivesse proposto a produção de automóveis de baixo custo, cedo as montadoras começaram a produzir carros sofisticados e com modelos anuais, em busca dos sinais de distinção. Esse era o caso, por exemplo, do *Aero Willys* e do *Simca Chambord*, ambos de inícios da década de 1960, cujos designs timidamente procuravam aproximar-se do rabo-de-peixe.

Também as propagandas publicadas em *Quatro Rodas* tencionavam transmitir aos leitores da revista alguns dos fundamentos básicos da modernidade

²⁷ É bom lembrar, o modelo de relações de trabalho que a Willys Overland do Brasil aplicou em sua filial brasileira resultou de duras lutas sindicais entre o United Auto Workers e as grandes montadoras americanas, particularmente a Ford, a General Motors e a Chrysler. A respeito, cf. Lichtenstein, Nelson. *Walter Reuther: The most dangerous man in Detroit*. Urbana e Chicago: University of Illinois Press, 1995; Negro, Antonio Luigi. *Ford Willys anos 60. Sistema auto de dominação e metalúrgicos do ABC*. 1994. Dissertação (Mestrado) - Departamento de História do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp, Campinas. Mimeo.

²⁸ *Quatro Rodas*. São Paulo: Editora Abril, n. 12, p. 20, abr. 1961.

²⁹ Cf. Bourdieu, op. cit.

³⁰ Cf. Flink, op. cit., p. 202.

fordista, operando uma desterritorialização simbólica em que valores, hábitos e projetos societários originários da sociedade norte-americana eram apresentados como universais. Desde a década de 1920, quando os Estados Unidos viviam um período inédito de afluência e novas necessidades tinham que ser criadas para justificar a aquisição, por um público crescente de classe média, de bens como torradeiras, aspiradores de pó e, sobretudo, automóveis, a propaganda vem ocupando um lugar central na reprodução de todo esse sistema. Em 1929, foram gastos em publicidade nos Estados Unidos o equivalente ao investimento em todas as formas de educação³¹. Além de produtos, as agências de publicidade buscavam vender sonhos, projetos de ascensão social, padrões de felicidade e beleza, o ideal da *boa vida americana*. Não por acaso, seus profissionais se autoproclamavam *missionárias da modernidade*. Não por acaso, também, a primeira agência de propaganda americana a desembarcar no Brasil, nessa mesma década, e que revolucionou os métodos da publicidade até então produzida no País, era uma associação entre a J. W. Thompson e a GM³².

As propagandas da montadora DKW em *Quatro Rodas* são exemplares

nesse sentido. A Gravura I apresenta o anúncio do *DKW-Vemag*, no qual o modelo corresponde às exigências de distinção social de um executivo moderno, alto funcionário de uma fábrica cujo projeto arquitetônico é nitidamente inspirado nas grandes plantas industriais americanas e que só iria tornar-se parte da paisagem industrial brasileira, particularmente da paulista, justamente com a instalação da indústria automobilística.

Esse anúncio reflete/busca construir outra estratégia criada pela GM, o conceito de que deveria haver um modelo de carro para cada tipo de consumidor, exigindo que, a cada momento de ascensão social, este se sentisse compelido a comprar um carro novo, de acordo com sua nova posição, de modo a que esta se tornasse visível a todos. Assim, quando os irmãos McDonald enriqueceram com seu restaurante *fast-food*, a primeira coisa que cada um deles fez foi comprar seu próprio Cadillac do ano³³.

A desterritorialização simbólica fica patente em outro anúncio da DKW, apresentado na Gravura II. Publicado na segunda edição da revista, anuncia a perua *Vemaget*, mostrada como o carro da família.

³¹ Cf. Coben, Stanley. Os primeiros anos da América Moderna. In: Leuchtenburg, William. (Org.). *O século inoculado: a América desde 1900*. Rio de Janeiro: Zahar, 1976. p. 339.

³² Cf. Santos, Rafael José dos. Um percurso da mundialização: os norte-americanos e a consolidação da publicidade no Brasil. *Comunicação & Política*, Rio de Janeiro, v. III, n. 2, p. 113, maio/ago. 1996.

³³ Cf. Halberstam, op. cit., p. 121.

Gravura I

É uma cena bonita

A criança espera com ansiedade os fins de semana para o seu passeio habitual. É um prazer que sempre se renova. E, já, um hábito de família. O pai teve a sua primeira caminheta DKW-VEMAG em 1956. De lá para cá surgiram outros modelos e sempre que novos melhoramentos são introduzidos, a família está de carro novo. Está com uma nova caminheta DKW-VEMAG, que se apresenta sempre com o que há de mais moderno na técnica. Com o que há de mais alegre nas cores. Com o que há de mais útil e confortável na concepção. Tu um diário, as qualidades da caminheta DKW-VEMAG sobressaem ainda mais. Papai começa bem o seu dia de trabalho. A mãe leva as crianças para a escola e, ainda, faz suas compras com toda a facilidade. Nos fins de semana (ah! os fins de semana!), toda reunida, viajam confortavelmente para seus recantos prediletos, levando sempre aquela enorme bagagem... É uma antiga história sempre nova. É uma cara feliz que sempre se repete.

Procure você também conhecer,
hoje mesmo, a fabulosa



DKW-VEMAG

Revendedores e assistência
técnica em toda o país. Possuidores
satisfeitos também.

VEMAG S.A. - Veículos e Máquinas Agrícolas





Gravura II



) EXECUTIVO MODERNO

é um homem de negócios. Dinâmico. Moderno. Seu conceito de valor é seqüência de uma personalidade arejada e objetiva, que sabe discernir classe e qualidade. Sua escolha de um DKW-VEMAG é prova disso. DKW-VEMAG classe... bem feita... distinta...

motor é 1000. As portas são 4. O conforto é excepcional. O porta-malas é grande. A ventilação é perfeita. Os passageiros são 5. A ruína é

Para seu garantia, consulte sempre o seu Revendedor VEMAG.

CARRO



VEVAG S.A. - Veículos e Máquinas Automóveis

Mais do que simplesmente vender um carro, o anúncio desejava construir uma idéia de felicidade para a família de classe média brasileira na qual o automóvel ocupasse um lugar central. No conteúdo, e mesmo na forma, esse anúncio reproduzia a mensagem do primeiro anúncio televisivo da General Motors americana, ainda da década de 1950, ambientado em uma casa de subúrbio habitada por uma saudável e feliz família de classe média. O interessante a notar nessa propaganda é que ela utiliza modelos arquitetônicos e técnicas de propaganda já à época ultrapassados. A casa, com sua garagem separada do corpo residencial principal, era uma característica da arquitetura dos subúrbios americanos de antes da década de 1950. A partir de então, as garagens foram incorporadas ao corpo principal, a denotar a importância crescente do automóvel, que passou a ocupar um espaço até então reservado a atividades domésticas e ao convívio familiar.³⁴ Por outro lado, a técnica de gravura nas propagandas já havia sido superada. Nos Estados Unidos, desde os anos 1920, a fotografia vinha substituindo a

gravura como forma de ilustração da propaganda, e, mesmo no Brasil, o uso de fotografias era relativamente comum na década de 1960.³⁵ Talvez a opção pela gravura tenha surgido da ausência de modelos vivos para a idéia de modernidade que se pretendia construir.

É interessante observar, por outro lado, que em nenhum desses anúncios aparece qualquer personagem negro. Tal fato se evidencia em um terceiro anúncio da DKW, publicado na quarta edição de *Quatro Rodas* e apresentado na Gravura III.

Tal gravura, do utilitário *Candango*, nome inspirado nos trabalhadores que construíram Brasília, portanto homens simples, nordestinos, negros, mulatos e pobres, visa recriar a própria gente brasileira. Entretanto, o proprietário da vendinha do interior do Brasil mais se parece com o proprietário de uma *grocery-store* e seus clientes; como ele, são todos brancos, fortes, bem penteados e vestidos.

³⁴ Cf. Flink, op. cit., p. 167.

³⁵ Cf. Santos, op. cit., p. 122.

Gravura III



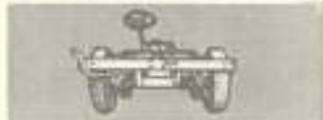
encurtador de distâncias
... em qualquer terreno!

Candango DKW-VEMAG

três flocos de obstáculos: aquelas
x difíceis... e se não ingremos... arado...
... quilômetros e quilômetros de
la I E o que é mais importante: no
DANGO DKW-VEMAG o motorista
legem segura e confortável.
demo CANDANGO DKW-VEMAG
l tração nas 4 rodas. E também
me em duas, com redução - para
em estradas menos difíceis e nas
es. Ambos contam com o conta-
motor 1.000.



- O CANDANGO DKW-VEMAG
estremada sobre d'água de até
este modo de profundidade. O
distribuidor protegido e a cer-
pente blindada e fazem opea d'uso.



- O sistema de suspensão - es-
chete do nosso CANDANGO
DKW-VEMAG 4 independente
nas 4 rodas. Proporciona mais ve-
locidade, segurança e conforto.

VEMAG S.A. - Veículos e Máquinas Agrícolas



Nesses três anúncios, a única presença dissonante, por sua ocupação profissional caracteristicamente brasileira, é a empregada doméstica que aparece na gravura da peruca *Vemoguet*, identificada por seu uniforme. Ainda assim, ela também é branca. Enfim, para um novo produto tão identificado com a cultura norte-americana, como o automóvel, os *missionários da modernidade* buscaram reconstruir o espaço brasileiro e a própria gente brasileira, segundo a inspiração norte-americana, que se via, ela própria, como branca e de classe média.³⁶

A questão da construção simbólica do território brasileiro, por outro lado, fica patente na seção de turismo da revista, criada com a finalidade de estimular

as férias motorizadas, hábito marcadamente norte-americano³⁷. Ocorre que o Brasil era à época um país extremamente carente de estradas, possuindo apenas 3 mil quilômetros de vias pavimentadas em 1955³⁸. Em que pese a Meta 9 do Plano de Metas, relativa à construção de rodovias, ter sido superada em 24% na sua execução³⁹, as carências eram imensas. Se JK almejava construir a nação por meio da integração territorial, rasgando estradas entre as grandes regiões,⁴⁰ o Brasil que a seção turismo de *Quatro Rodas* queria descobrir limitava-se ao Centro-Sul motorizado. "Descobrir" o País, pois, era descobrir as praias de São Paulo e as cidades históricas mineiras, os pampas do sul e a região dos lagos fluminenses, a costa verde e as cidades serranas

³⁶ Para uma análise do processo de construção desta visão do americanismo ainda nas primeiras décadas do século XX, cf. o clássico Higham, John. *Strangers in the land. Patterns of American nativism, 1860-1925*. Nova York: Atheneum, 1965 (a primeira edição é de 1955). Por outro lado, é importante chamar a atenção para o fato de que os próprios automóveis anunciados, com seus designs pesados e despojados, dificilmente poderiam ser identificados à modernidade fordista ou a modelos americanos. A DKW era uma associação entre capitais brasileiros e alemães, e as grandes montadoras norte-americanas, notadamente a GM e a Ford, recusaram-se a fabricar carros no Brasil até meados dos anos 1960, apesar de todos os esforços de JK em convencê-las do contrário. O Brasil entra assim na "civilização do automóvel" não em função das estratégias de investimentos e de expansão das grandes montadoras americanas, mas por políticas de governo aliadas às mudanças nos padrões da concorrência na indústria automotiva ocasionadas pela recuperação econômica européia do pós-guerra. Tal fato teria um alto custo para a Ford e a GM, dado que por sua adesão aos planos de nacionalização automotiva de JK a Volkswagen se tornaria a principal montadora do Brasil. A respeito, cf. Limonci, op. cit., 1997. Capítulo 3.

³⁷ Cf. Belasco, Warren James. *Americans on the road. From autocamp to motel, 1910-1945*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1979.

³⁸ Cf. Faro, Clovis; Silva, Salomão. A década de 50 e o Programa de Metas. In: Gomes, Ângela de Castro. (Org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas/CPDOC, 1991, p. 50.

³⁹ *Ibid.*, p. 60.

⁴⁰ Cf. Kubitschek, Juscelino. *Por que construí Brasília*. Rio de Janeiro: Bloch Editores, 1975; e Vesentini, José William. *A capital da geopolítica*. São Paulo: Ática, 1987.

de Rio e São Paulo.⁴¹ As únicas exceções foram as seções das edições 2 e 10 da revista, dedicadas a Brasília, que afinal era a capital da integração nacional, e das edições 3 e 5, com reportagens sobre Salvador. O resto do Brasil, ao menos no primeiro ano da revista, não existia, dado que constituía um espaço pré-moderno, apartado do novo Brasil, carente de estradas e postos de gasolina.

A revista, contudo, não era alheia aos problemas apresentados pela entrada de carros em centros urbanos para eles despreparados. Os engarrafamentos e a falta de estacionamento⁴² são obstáculos a serem ultrapassados e vistos, mesmo, como sinais do progresso do Brasil. Para superá-los, de modo a permitir a livre circulação e velocidade, a revista propõe mais uma vez uma solução tipicamente americana, a via expressa urbana. O paradigma é Los Angeles, a cidade fordista por excelência, onde "as correntes de trânsito se desdobram

através de vias expressas, avenidas amplas, onde os carros podem manter velocidades elevadas, sem encontrar sinais e cruzamentos"⁴³. O tema da velocidade, e não poderia ser de outra forma, está sempre presente em *Quatro Rodas*, com suas matérias sobre corridas de automóveis com títulos como "Tempo heróico dos homens sem medo"⁴⁴ e "É na curva que se conhece um campeão"⁴⁵. Matéria particularmente interessante é "A juventude sem medo", na qual a revista, eximindo-se de emitir opinião, não evita manifestar simpatia pela "juventude inquieta" que faz pegas nas ruas de São Paulo. A matéria descreve o novo fenômeno das madrugadas paulistas, em que pleibóis, a bordo dos Fusquinhas de seus pais, encarnam James Dean e cantam pneus pela Rua Augusta⁴⁶. Nas capas da revista, a velocidade também está presente, como na edição n. 9, que retrata um sedan JK ao lado de um avião.

O projeto fordista de modernidade e o Rio de Janeiro

No Brasil, contudo, o projeto fordista de modernidade apresentado por *Quatro Rodas* iria defrontar-se com uma realidade social, política e urbana bastante diferente da norte-americana e da euro-

péia. Nos Estados Unidos e na Europa do pós-Segunda Guerra, no mesmo processo em que o automóvel transformou-se em um bem de consumo de massas, construíram-se os Estados de

⁴¹ Cf. *Quatro Rodas*, São Paulo: Editora Abril, ano 1, n. 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, e 9, ago., set., out., nov. 1960 e jan., fev., mar., abr. 1961.

⁴² *Ibid.*, n. 3, p. 30; n. 5, p. 9; n. 7, p. 9.

⁴³ *Id.*, n. 10, p. 91.

⁴⁴ *Id.*, n. 4, p. 81 et seq.

⁴⁵ *Id.*, n. 12, p. 30 et seq.

⁴⁶ *Id.*, n. 6, p. 53 et seq.

Bem-Estar de diferentes configurações políticas,⁴⁷ resultado de macropactos sociais entre Estados nacionais, capital e trabalho, ou o que se poderia chamar de regulação fordista keynesiana do capitalismo.⁴⁸ Em tal regulação, o Estado assumiria papéis keynesianos, de forma a regular o ritmo e as tendências do processo de acumulação e a tornar-se, ele próprio, um demandador de serviços e produtos e um provedor de salários indiretos; o capital aceitaria de acelerar o ritmo da acumulação, através da relação salarial fordista (a incorporação aos salários de ganhos de produtividade)⁴⁹ e da concessão de benefícios indiretos, como planos de aposentadoria e de saúde, buscando assegurar o consentimento operário e a estabilidade do sistema no longo prazo, além de formar um mercado de massas; e os sindicatos abandonariam qualquer projeto de reformas sociais em troca de sua incorporação no mundo do consumo.⁵⁰

No Brasil, ao contrário, a instalação da indústria automotiva se deu por meio de uma concertação política que não generalizou a relação salarial fordista e tampouco propiciou a intervenção propriamente keynesiana do Estado na eco-

nomia. Pelo contrário, a ação do Estado desenvolvimentista brasileiro no pós-1930 e, particularmente, a partir da década de 1950 esteve mais articulada com a gestão político-administrativa e de arbitragem nas disputas entre capitais privados, nacionais e estrangeiros, e entre estes e o trabalho, e de intervenção direta no processo de acumulação privada, do que à regulação keynesiana das condições de reprodução do capital no que diz respeito à incorporação de maiores parcelas do conjunto da sociedade ao circuito de reprodução do sistema. Isso só seria possível graças a uma profunda reconstrução da concertação social que presidiu a própria instalação da indústria automobilística no País, o que, evidentemente, não estava entre os objetivos políticos, estratégicos ou ideológicos do governo Juscelino Kubitschek e, tampouco, das forças sociais e políticas que lhe davam suporte. Pelo contrário, a partir de então, o Brasil conheceu um aprofundamento do histórico processo de concentração de renda e de riqueza⁵¹. Pode-se dizer mesmo que a instalação da indústria automobilística no Brasil, com todos os seus impactos culturais, econômicos, sociais e políticos, representou um auge momentâneo da con-

⁴⁷ Cf. Esping-Andersen, Gosta. As três economias políticas do welfare-state. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*. São Paulo: Marco Zero/CEDEC, n. 24, set. 1991.

⁴⁸ Cf. Harvey, op. cit., parte II.

⁴⁹ Cf. Boyer, Robert. *A teoria da regulação: uma análise crítica*. São Paulo: Nobel, 1990.

⁵⁰ Para uma análise da construção do pacto fordista keynesiano nos Estados Unidos, particularmente o papel do New Deal, da central sindical Congress of Industrial Organizations (CIO) e do United Auto-Workers (UAW-CIO) no processo, cf. Limonic, Flávio. Do pacto nacional à globalização: Estado e sindicato na regulação do capitalismo norte-americano. *Revista de História Regional*, v. 4, n. 1, p. 129-146, verão 1999.

⁵¹ Cf. Bonelli, R.; Sedlacek, G. *Distribuição de renda: evolução no último quarto de século*. Brasília: IPEA/INPES, TDI, n. 145, 1988.

cialização é característica da história brasileira, quando, *gattopardamente*, tudo mudou para ficar como sempre fora.

É justamente por essa razão que a reduzida dimensão do mercado brasileiro de automóveis, quando da implantação da indústria automobilística, não representou um obstáculo ao seu desenvolvimento. Na verdade, o real dimensionamento do mercado consumidor não chegou a ser uma questão para os planejadores do GEIA, mais preocupados com os gargalos estruturais na área de transportes e com os estrangulamentos cambiais para superá-los.⁵² A rigor, tal dimensionamento sequer chegou a ser feito⁵³, dado que havia a percepção, orientada pela pauta de importações, de que a demanda efetiva justificava, em função das limitações cambiais, a nacionalização da produção de veículos no Brasil. A inexistência do dimensionamento do mercado pelos planejadores do GEIA viria a juntar-se a outro elemento indicativo da importância apenas relativa dada à questão: a inexistência de mecanismos de financiamento ao consumidor, central

para a ampliação do mercado de bens de consumo durável. Durante todo o processo de implantação da indústria automobilística no Brasil, os financiamentos ao consumo foram feitos pela própria indústria, com uma contribuição marginal do sistema bancário e, de forma incipiente, de sociedades de financiamento⁵⁴. Os consórcios só foram organizados em 1963, ao passo que apenas a partir de 1966 foi criado um sistema de crédito ao consumidor final⁵⁵.

Assim, enquanto nos Estados Unidos ocorreu uma massificação e utilização diária do automóvel, articulada com investimentos estatais massivos para dotar o país de infra-estrutura rodoviária, na Europa ocorreu uma massificação da propriedade do automóvel, mas não de seu uso diário, no Brasil o automóvel transformou-se em meio de transporte diário para parcelas expressivas da classe média e o Estado fez investimentos importantes, mas insuficientes, para absorvê-lo, e investimentos poucos significativos em transportes coletivos sobre trilhos para as camadas de baixa renda.⁵⁶ O resulta-

⁵² Cf. Limonic, Flávio. *A civilização do automóvel. A instalação da indústria automobilística no Brasil e a via brasileira para uma improvável modernidade fordista, 1956-1961*. 1997. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em História Social da UFRJ, Rio de Janeiro. cap. 3. Mimeo.

⁵³ Cf. Brasil. Conselho do Desenvolvimento, op. cit., p. 5 et seq.

⁵⁴ Cf. Latini, Sydney. *A implantação da indústria automobilística no Brasil. Balanço de 3 anos de atividade do Geia*: Depoimento prestado à Comissão de Economia da Câmara dos Deputados pelo economista Sydney Latini, Secretário Geral do Grupo Executivo da Indústria Automobilística (Geia), em 16 de junho de 1959. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1959. p. 25.

⁵⁵ Cf. Oliveira, Francisco; Popoutchi, Maria. *Transnacionales en América Latina: el complejo automotor en Brasil*. Cidade do México: Editorial Nueva Imagen, 1979. p. 21.

⁵⁶ Ainda na década de 1970, um estudo da Fiat demonstrou que um motorista brasileiro rodava, em média, por ano, quase duas vezes mais do que um italiano. Cf. Anfavea. *Anuário Estatístico da Anfavea*. São Paulo: Anfavea, 1996. p. 73.

doda articulação, no Brasil, entre opção rodoviária e abandono de outros modos de transporte não poderiater sido outro: as cidades brasileiras vivem hoje problemas crônicos de circulação. O Rio de Janeiro talvez seja o paradigmático.

Em 1960, 117.347 veículos circulavam pela Cidade do Rio de Janeiro, número que em 1998 chegou a 1.659.298,⁵⁷ quatorze vezes mais. No entanto, a entrada massiva de automóveis e ônibus no centro urbano da cidade não alterou o padrão histórico de ocupação de seu solo urbano. Ao contrário do ocorrido nos Estados Unidos a partir da década de 1950, o centro urbano do Rio não se desadensou e a classe média não se dirigiu aos subúrbios. Desde então, a preocupação básica dos investimentos em transportes tem sido a de que o espaço da cidade atenda às necessidades dos transportes rodoviários, principalmente na ligação entre as Zonas Sul e Norte e entre elas e o centro.⁵⁸ Em decorrência, em meados da década de 1990, as Zonas Sul e Norte, que representam apenas 7,8% do território da cidade, abrigavam 20% de sua população, ao passo que as Regiões Administrativas de Jacarepaguá, de Santa Cruz, da Barra da Tijuca e de Guaratiba, embora englobando 63% do território municipal, abrigavam apenas 23% de sua população.⁵⁹

A febre rodoviária iniciada no Rio de Janeiro nos anos 1960, e ainda hoje presente (nos últimos anos foram construídas as Linhas Vermelha, Amarela e Light), representou, por outro lado, um processo de destruição ou degradação de espaços não-fordistas e de privatização de espaços públicos, principalmente nos bairros que estavam no caminho das autovias que então se abriam ou naquelas cujas ruas, de traçado tradicional, transformaram-se em vias de ligação entre bairros ou zonas da cidade. É o caso, por exemplo, do bairro do Catumbi, desaparecido em função do Túnel Santa Bárbara, ou do Rio Comprido, literalmente submerso pelo Elevado Paulo de Frontin, de ruas como a São Clemente e a Voluntários da Pátria, e de avenidas como a Osvaldo Cruz e a Maracanã. Essas, em muitas outras, representam a síntese do conflito de Giedion entre a rua tradicional e a via expressa.

A opção rodoviária traduziu-se, também, em relação ao transporte coletivo, no período urbano, na utilização quase exclusiva de ônibus. Em 1994, ele transportaram, no Rio de Janeiro, 1,3 bilhão de passageiros, enquanto o metrô, apenas 73 milhões⁶⁰. Mais grave, o traçado do metrô carioca privilegia as camadas de renda média, pois ligaa Tijuca a Botafogo em sua linha mais impor-

⁵⁷ Cf. Brasil. Ministério dos Transportes. DNER. *Evolução da frota brasileira de autoveículos*. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação, 1969; e Brasil. Geipot. *Anuário Estatístico dos Transportes*, 1999.

⁵⁸ Cf. Abreu, Maurício. *A evolução urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor/ IPLAN-RIO, 1987. p. 133 et seq.

⁵⁹ Cf. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Iplan-Rio. *Anuário Estatístico da cidade do Rio de Janeiro, 1993-1994*. Rio de Janeiro, 1996.

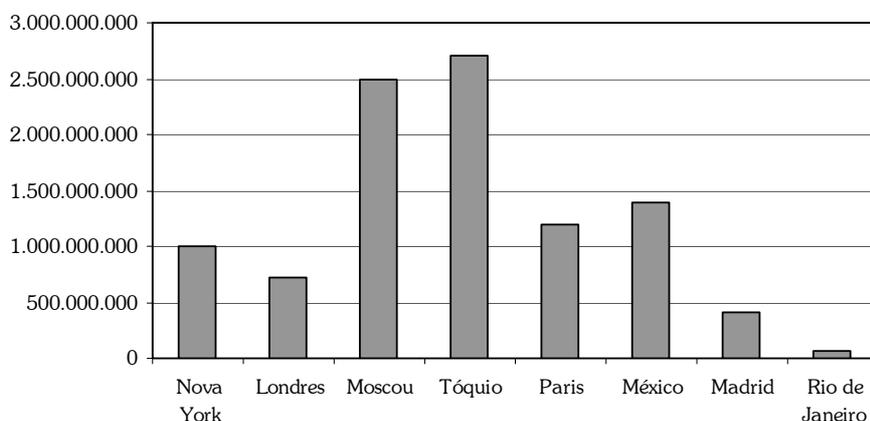
⁶⁰ Ibid.

tante. Essa linha, em 1994, transportou 66.762 mil passageiros, quando a Linha 2, em direção aos subúrbios, apenas 5.553 mil⁶¹. O metrô do Rio, portanto, não serviu nem como instrumento distributivo de renda nem como um vetor do crescimento da cidade, como vários de seus congêneres europeus. As grandes cidades e os subúrbios europeus, possivelmente dada a própria natureza da coalizão fordista keynesiana na Europa, com a predominância de partidos social-democratas ou democratas-cristãos, não se tornaram, como os americanos, dependentes dos automóveis, ou porque já possuíam sistemas de transportes urbanos sobre trilhos, como Londres, ou porque os haviam construído no pós-Guerra, como os sistemas suburbanos de Estocolmo e Paris. Dessa forma, o forte subsídio público, que nos

Estados Unidos ocorreu em termos de infra-estrutura para rodagem de automóveis particulares, foi direcionado, na Europa, para o transporte coletivo sobre trilhos. É bom lembrar que, na Europa, assim como os automóveis nunca se transformaram no modo diário de transporte, o fordismo nunca assumiu uma posição hegemônica como projeto de modernidade. Se as lambretas, símbolo da recuperação italiana do pós-Guerra, tomaram conta dos centros de cidades como Florença, suas ruas, becos, pontes, recantos e monumentos históricos não deram lugar a autovias fordistas, e tampouco o McDonald's substituiu as *trattorias*, os *pubs* e os *bistrôs* na Itália, na Inglaterra e na França.

O Gráfico I explicita a fragilidade do sistema metroviário do Rio de Janeiro:

Gráfico I - Número de passageiros/ano em alguns metrôs do mundo, em 1994



Fonte: para os metrôs de Nova York, Londres, Moscou, Tóquio, Paris, México e Madrid, *Jornal do Brasil*, 22 de junho de 1997. Para o metrô do Rio, Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, IPLAN-RIO. *Anuário Estatístico da cidade do Rio de Janeiro 1993-1994*. Rio de Janeiro, 1996. O dado de Paris não inclui o sistema suburbano RER.

⁶¹ Ibid.

Em 1994, os ônibus do Rio transportaram um número de passageiros equivalente ao transportado pelo metrô de Paris. Considerando que uma linha de metrô pode transportar, por hora, 70 mil passageiros e que um corredor expresso de ônibus, 30 mil, em média, mesmo se o Rio fosse cortado por tais corredores (que não é), seriam necessárias mais do dobro de viagens de ônibus no Rio do que de viagens de metrô em Paris para conduzir um número equivalente de passageiros.

No Rio de Janeiro, portanto, foi o transporte rodoviário o vetor da expansão urbana, como atesta o caso da Barra da Tijuca. A ocupação da Barra, a partir dos anos 1970, representou o sonho do Rio motorizado, fordista, com suas vias expressas, espaços públicos mortos, arranha-céus da Escola Internacional, *shopping-center* e áreas de circulação exclusiva para automóveis.⁶² Os reflexos da ocupação da região via automóvel, no entanto, explicitam as fragilidades dessa opção para o funcionamento da cidade. Apesar de ter uma população de apenas 98,2 mil pessoas, correspondente a 1,7% dos habitantes do Rio de Janeiro, em uma área de 175 km², correspondente a 13,9% do município⁶³, a circulação de seus automóveis acarreta problemas de trânsito em todo o seu entorno, atingindo bairros como Lagoa, Gávea, Jardim Botânico e Botafogo, espaços urbanos não-fordistas. Daí, por

exemplo, ruas tradicionais como a Voluntários da Pátria, a São Clemente, a Jardim Botânico, as do entorno da Lagoa Rodrigo de Freitas e outras terem se transformado, a fórceps, em *rues corridors*.

Nenhum desses problemas impediu, no entanto, que a propriedade e o uso do automóvel se tornassem componentes do projeto societário da classe média brasileira e uma aspiração das camadas de baixa renda, como atestam as gargagens dos edifícios residenciais, em que carros modernos e importados, cujos valores representam frações elevadas, como 40% ou mesmo 50%, do valor do imóvel, imperativo de distinção social de seu proprietário (assim como a troca anual de modelo), são facilmente encontrados. Mas parece ter sido a necessidade quase vital da velocidade, do deslocamento, o elemento incorporado mais fundo na sensibilidade brasileira. Já o *slogan* de campanha de JK representava a essência dessa cultura: *50 anos em 5*. Era preciso acelerar a história, transpô-la para uma autovia e trazer o futuro para o presente. Nos anos 1960, Roberto Carlos, o rei do *iê-iê-iê*, fazia sucesso a 300 km por hora e acelerava seu carro nas curvas da estrada de Santos. A estrada e o automóvel brasileiros seriam, aliás, personagens de um dos primeiros seriados brasileiros para a TV, o *Vigilante Rodoviário*, no qual o policial Carlos, ao lado de seu fiel cão Lobo,

⁶² Assim como a Barra da Tijuca, Brasília, a meta-síntese de JK, representa o sonho de uma cidade fordista no Brasil. Cf. Limonic, Flávio, op. cit., 1997. cap. 4.

⁶³ Cf. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Iplan-Rio, op. cit.

fazia o *merchandising* da *Simca Chambord*. O destaque do I Salão do Automóvel, em 1960, foi o *FNM-JK* esportivo, vencedor das Mil Milhas Brasileiras, pilotado por um dos primeiros ases do País, Chico Landi⁶⁴, e o Brasil, relativamente desprovido de motoristas,

transformou-se, no início dos anos 1970, em permanente celeiro de campeões de Fórmula 1.⁶⁵

Mas talvez a melhor tradução dessa sensibilidade seja a expressão em um clássico da música popular brasileira:

Sinal Fechado

Olá, como vai?
 Eu vou indo e você tudo bem?
 Tudo bem eu vou indo
 Correndo pegando meu lugar no futuro, você?
 Tudo bem eu vou indo em busca de um sono tranquilo, quem sabe?
 Quanto tempo, pois é quanto tempo...
 Me perdoe a pressa, é a alma dos nossos negócios
 Oh, não tem de que, eu também só ando a cem
 Quando é que você telefona, precisamos nos ver por aí
 Pra semana promete talvez nos vejamos, quem sabe?
 Tanta coisa que eu tinha a dizer, mas eu sumi na poeira das ruas
 Eu também tenho algo a dizer, mas me fogue à lembrança
 Por favor telefona e eu preciso beber alguma coisa rapidamente
 Pra semana, o sinal, eu procuro você, vai abrir, vai abrir, promete não esquecer, por favor não esqueça, não esqueça, adeus...

Em poucas palavras, Paulinho da Viola expressiu, criticamente, toda a sensibilidade da modernidade fordista: o olhar sempre para frente, o viver rapidamente, a fragmentação das relações, a rápida circulação do capital, a lógica da circulação individual. Motorista de uma cidade como o Rio de Janeiro, Paulinho da Viola compôs essa música em

1969. Nos dias que correm, ela teria sido improvável. Apesar da degradação urbana sofrida em função dos carros e de algumas autovias, a Cidade do Rio de Janeiro resistiu à concepção urbana de Giedion e ainda não triunfou completamente. Por conseguinte, o Rio de Janeiro perde algo em torno de 113 milhões de horas/ano e US\$ 72 milhões/ano em

⁶⁴ Ibid., p. 55.

⁶⁵ O Brasil ainda hoje possui uma baixa proporção de veículos por habitante. Nos Estados Unidos, a proporção em 1997 era de 1,3 habitante/veículo, na França, de 1,8 habitante/veículo, na Polônia, de 4,3 habitantes/veículo, e no Brasil, de 9,4 habitantes/veículo. Cf. Anfavea, op. cit., 1999, p. 26.

deseconomias ocasionadas por congestionamentos severos.⁶⁶ Logo, a contradição entre a necessidade da circulação e uma cidade formada, ainda em grande parte, por ruas tradicionais, transformou o Rio em um caos urbano que não

permite a velocidade e, portanto, a materialização e a vivência plena da sensibilidade fordista. Para experimentá-la, só resta aos motoristas uma alternativa: avançar o sinal.

Conclusão

Trinta anos após sua estréia, *Quatro Rodas* hoje divide as bancas de jornais com várias concorrentes. Mais do que uma perda de fatias de mercado, tal fato atesta o sucesso da revista, assim como do projeto de sociedade que contribuiu para construir. No entanto, é senso comum que a solução para o grave problema dos transportes nas grandes cidades brasileiras só será alcançada por meio do transporte coletivo sobre trilhos. Convém perguntar, então, a razão pela qual tal solução não é implementada. A resposta é simultaneamente evidente e complexa. Evidente pela magnitude dos interesses envolvidos e complexa pela difícil identificação do peso relativo, da capacidade de alianças e da forma de ação de cada um deles, nos planos internacional, nacional e local.

O faturamento das montadoras representou, em 1995, 12,9% do PIB

industrial brasileiro, e o complexo automotivo empregou no mesmo ano, direta e indiretamente, cerca de 5,5 milhões de trabalhadores em atividades tão diferentes como montagem de veículos, fabricação de autopeças, mineração, siderurgia, sistema financeiro, seguros, agências de publicidade, comercialização, oficinas mecânicas, atividades portuárias, serviços públicos de construção e manutenção de vias etc.⁶⁷ Os interesses desse complexo automotivo são defendidos, portanto, por uma ampla gama de atores sociais, aos quais devem ser somados as matrizes das montadoras e seus próprios Estados nacionais de origem, o próprio Estado brasileiro (federal e unidades da federação), que dele sofre impostos, e os trabalhadores que defendem seus postos de trabalho. Expressão dessa defesa é, por exemplo, a proposta de um programa de renovação da frota nacional elaborado pelos meta-

⁶⁶ Cf. Pereira, William; Aquino, Nino; Bastos, Márcio. Uma análise da relação entre as deseconomias associadas ao transporte urbano e o tamanho das cidades brasileiras. *Revista dos Transportes Públicos*, ano 22, 1. trimestre, 2000. p. 31-32.

⁶⁷ Cf. Anfavea. *Anuário Estatístico da Indústria Automobilística Brasileira, 1996*. São Paulo: Anfavea, 1996.

lúrgicos do ABC, que, diante do reduzido mercado interno brasileiro, visa a diminuir o tempo médio de vida útil dos veículos.

A ação de governos estaduais e municipais, para além da clássica aliança que vários deles estabeleceram há muitos anos com empreiteiras e concessionárias de ônibus, também reforça o projeto de modernidade fordista. Construir espaços fordistas nas cidades, como vias expressas, túneis e passagens de nível é eleitoralmente mais interessante do que realizar investimentos na área social, educacional ou de saúde. Estudos mais aprofundados devem ser feitos para compreender o fenômeno Paulo Maluf em São Paulo, mas seguramente um dos fatores que explicam sua longevidade política está na sua associação com as profundas mudanças urbanas que a cidade sofreu sob suas sucessivas administrações, sempre tendo como

objetivo a viabilização da circulação individual, que, não por acaso, acabaram por tornar o trânsito de São Paulo um caos permanente. A frota paulista cresceu cerca de 300% entre 1977 e 2000, mas no mesmo período o sistema viário principal (grandes corredores e avenidas), apesar de todos os investimentos feitos, e dada a magnitude da cidade, cresceu apenas 1%.⁶⁸ Conseqüentemente, a velocidade média nesses corredores tem decrescido sistematicamente, alcançando 20 km/h em 1994, e os paulistanos perdem 316 milhões horas/ano em congestionamentos severos.⁶⁹ Curiosamente, a opção rodoviária no Brasil acabou por denunciar a máxima liberal de que a busca da felicidade individual resulta necessariamente no bem-estar coletivo. Buscando seu conforto privado e sua mobilidade irrestrita, cada motorista contribui para o caos urbano que acaba por limitar a ambos.

⁶⁸ Cf. Hanashiro, Getúlio. *Motos no tráfego urbano*. São Paulo: Secretaria Municipal dos Transportes, s.d. p. 2.

⁶⁹ Cf. Pereira; Aquino; Bastos, op. cit., p. 31-32.

Referências bibliográficas

- ABREU, Maurício. *A evolução urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor/Iplan-Rio, 1987.
- ANFAVEA. *Anuário Estatístico*. São Paulo: Anfavea, 1996.
- _____. *Anuário Estatístico*. São Paulo: Anfavea, 1999.
- BELASCO, Warren James. *Americans on the road. From autocamp to motel, 1910-1945*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1979.
- BERMAN, Marshall. *Tudo que é sólido desmancha no ar: a aventura da modernidade*. São Paulo: Cia. das Letras, 1987.
- BONELLI, R.; Sedláček, G. *Distribuição de renda: evolução no último quarto de século*. Brasília: Ipea/Inpes, TDI, n. 145, 1988.
- BOURDIEU, Pierre. *Gostos e estilos de vida*. In: ORTIZ, Renato. (Org.). *Pierre Bourdieu*. São Paulo: Ática, 1994.
- BOYER, Robert. *A teoria da regulação: uma análise crítica*. São Paulo: Nobel, 1990.
- BRASIL. Conselho do Desenvolvimento. *Relatório do período 1956-1960*. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação, 1960.
- _____. Ministério da Viação e Obras Públicas. *Relatório do ano de 1957. Um plano em marcha*, n. 23. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação, 1958.
- _____. Geipot. *Anuário Estatístico dos Transportes*, 1999.
- _____. Ministério dos Transportes. DNER. *Evolução da frota brasileira de autoveículos (atualizado até 1965)*. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação, 1969.
- COBEN, Stanley. *Os primeiros anos da América Moderna*. In: LEUCHTENBURG, William. (Org.). *O século inacabado: a América desde 1900*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.
- DIEESE. *Anuário dos Trabalhadores, 1996-97*. São Paulo: Dieese, 1998.
- DUPUY, Jean-Pierre. *Introdução à crítica da ecologia política*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. *As três economias políticas do welfare-state*. *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*, São Paulo: Marco Zero/Cedec, n. 24, set. 1991.
- FARO, Clovis; Silva, Salomão. *A década de 50 e o Programa de Metas*. In: GOMES, Ângela de Castro. (Org.). *O*

- Brasil de JK. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/CPDOC, 1991.
- FIORI, José Luis. *Em busca do dissenso perdido. Ensaio crítico sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight Editorial, 1995.
- FLINK, James. *The automobile age*. Cambridge: MIT Press, 1993.
- GRAMSCI, Antônio. *Maquiavel, a política e o Estado Moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988.
- HALBERSTAM, David. *The fifties*. Nova York: Ballantine Books, 1994.
- HALL, Peter. *As cidades do amanhã*. São Paulo: Perspectiva, 1995.
- HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 1993.
- HIGHAM, John. *Strangers in the land. Patterns of American nativism, 1860-1925*. Nova York: Atheneum, 1965.
- KUBITSCHER, Juscelino. *Por que construí Brasília*. Rio de Janeiro: Bloch Editores, 1975.
- LATINI, Sydney. *A implantação da indústria automobilística no Brasil. Balanço de 3 anos de atividade do Geia: Depoimento prestado à Comissão de Economia da Câmara dos Deputados pelo economista Sydney Latini, Secretário Geral do Grupo Executivo da Indústria Automobilística (Geia), em 16 de junho de 1959*. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1959.
- LE CORBUSIER. *Carta de Atenas*. São Paulo: Hucitec/Edusp, s.d.
- LICHTENSTEIN, Nelson; Meyer, Stephen. *On the line. Essays in the history of Auto Work*. Urbana e Chicago: University of Illinois Press, 1989.
- LIMONIC, Flávio. *Do pacto nacional à globalização: Estado e sindicato na regulação do capitalismo norte-americano*. *Revista de História Regional*, v. 4, n. 1, p. 129-146, verão 1999.
- _____. *A civilização do automóvel. A instalação da indústria automobilística no Brasil e a via brasileira para uma improvável modernidade fordista*. 1997. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em História Social, IFCS-UFRJ, Rio de Janeiro. Mimeo.
- MAY, Larry. *The big tomorrow. Hollywood and the politics of the American way*. Chicago e Londres: The University of Chicago Press, 2000.
- MEYER, Stephen. *The five dollar day. Labor, management and social control in the Ford Motor Company, 1908-1921*. Albany: State University of New York Press, 1981.
- OLIVEIRA, Francisco; Popoutchi, Maria. *Transnacionales en América Latina: el complejo automotor en Brasil*. Cidade do México: Editorial Nueva Imagen, 1979.
- PEREIRA, William; AQUINO, Nino; BASTOS,

- Márcio. Uma análise da relação entre as deseconomias associadas ao transporte urbano e o tamanho das cidades brasileiras. *Revista dos Transportes Públicos*, ano 22, 1. trimestre 2000.
- PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Iplan-Rio. *Anuário Estatístico da Cidade do Rio de Janeiro, 1993-1994*. Rio de Janeiro, 1996.
- QUATRO RODAS. São Paulo: Editora Abril, ano 1, n. 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12., ago. 1960 a jul. 1961.
- REVISTA DE AUTOMÓVEIS. Rio de Janeiro, jun. 1954.
- SAGAN, Carl. *Pálido ponto azul: uma visão do futuro da humanidade no espaço*. São Paulo: Cia. das Letras, 1996.
- SANTOS, Rafael José dos. Um percurso da mundialização: os norte-americanos e a consolidação da publicidade no Brasil. *Comunicação & Política*, Rio de Janeiro, v. III, n. 2, maio/ago. 1996.
- SENNET, Richard. *O declínio do homem público. As tiranias da intimidade*. São Paulo: Cia. das Letras, 1988.
- SHAPIRO, Helen. *Engines of growth: the state and transnational auto companies in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- WEINSTEIN, Barbara. *For social peace in Brazil. Industrialists and the remaking of the working class in São Paulo, 1920-1964*. Chapel Hill: The University of Carolina Press, 1996.
- VESENTINI, José William. *A capital da geopolítica*. São Paulo: Ática, 1987.

(Recebido para publicação em novembro de 2000)

Flávio Limonci é pesquisador do Laboratório de Estudos do Tempo Presente e doutorando em História Social do IFCS / UFRJ

Pesquisas

Para que Serve o Orçamento Participativo? Disparidade de Expectativas e Disputa Ideológica em torno de uma Proposta em Ascensão

Marcelo Lopes de Souza

Introdução

O presente artigo deriva de uma pesquisa ainda em andamento. É uma pesquisa comparativa, em que as experiências de elaboração do orçamento público com participação popular direta nos municípios de Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife são cotejadas.¹ O fato de a investigação estar ainda em curso significa que diversas questões não foram ainda

devidamente examinadas e numerosos detalhes precisam ser ainda (melhor) considerados. Contudo, a questão que dá título a este artigo e que é a mais crucial identificada pelo autor alhures, ao delinear uma agenda de pesquisa sobre os orçamentos participativos e sua espacialidade (Souza, 2000), já pode ser tratada agora, em uma primeira aproximação, à

¹ O projeto é apoiado financeiramente pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e intitula-se "A 'geograficidade' do orçamento participativo: 'espacial' versus 'setorial' em processos orçamentários municipais com participação popular".

vista do material de que se dispõe.² O que se fará, a seguir, será adiantar um amplo panorama do assunto em tela, com a ajuda de uma classificação de atitudes, que, certamente, deverá ser aperfeiçoada quando de estudos ulteriores, mais bem lastreados empiricamente.

A pergunta-título é bem menos banal do que pode parecer à primeira vista. Não se trata de indagar sobre a utilidade *imediate* do mecanismo, que é, evidentemente (ao menos para o heterogêneo conjunto dos que são simpáticos à proposta), permitir algum nível de participação popular direta na elaboração do orçamento público e, desse modo, democratizar a gestão dos recursos públicos, o que equivale a dar um passo importantíssimo rumo a uma democratização da gestão urbana em geral.³ Trata-se, isso sim, de interrogar sobre a sua utilidade *mediata*, isto é, sobre o seu *alcance*.

A bandeira do orçamento participativo vem granjeando, nos últimos anos,

crescente popularidade e tem-se difundido aceleradamente. Muito embora existam adversários declarados, o universo de seus proponentes e apoiadores se expande, a ponto de muitos, mesmo sem serem defensores genuínos ou "orgânicos" da proposta, procurarem lançar mão, oportunisticamente, de uma estratégia de mimetismo, dando a impressão de estarem abertos à idéia da participação popular na gestão municipal. Até o conjunto mais restrito dos defensores mais autênticos apresenta-se, todavia, bastante heterogêneo. Diante dessa heterogeneidade, é lícito indagar: o que esperam do mecanismo, em última análise ou em termos mediatos e de mais longo prazo, os que defendem a idéia?

A pesquisa empírica tem mostrado que as expectativas dos atores variam significativamente, por conta de suas visões de mundo e motivações de fundo. Há, em decorrência disso, uma verdadeira disputa ideológica em torno de um

² No momento em que o presente artigo foi concluído (abril de 2001), uma grande parte da coleta de dados já havia sido realizada. Durante duas estadas em Porto Alegre (em abril e junho de 2000) foram levantados dados estatísticos e bibliografia e feitas várias entrevistas de longa duração. Quanto a Belo Horizonte, foi efetuado um trabalho de campo exploratório em março de 2001 (com a realização de várias entrevistas de longa duração). Um depoimento fornecido pela ex-diretora do Departamento de Planejamento e Coordenação da Secretaria Municipal de Planejamento de Belo Horizonte e a análise de bibliografia gentilmente enviada pela socióloga Lenira Rueda, funcionária da Prefeitura ligada ao orçamento participativo durante a primeira gestão do prefeito Célio de Castro, precederam e facilitaram esse campo exploratório. No caso de Recife, conquanto a colaboração de alguns técnicos da ONG FASE-Nordeste já tivesse permitido o acesso do autor a alguns dados e informações de interesse para a pesquisa em geral, servindo inclusive para balizar futuros trabalhos de campo, tal material não revelou muita utilidade para os propósitos específicos deste artigo. Afora esse material, recolhido no âmbito do projeto de pesquisa supracitado, muitas outras fontes de dados primários foram, de algum modo, aproveitadas: depoimentos e dados secundários coletados no âmbito de uma pesquisa, apoiada pela FAPERJ, e de uma monografia de conclusão de curso (de autoria de Carolina Moutinho Duque de Pinho, ainda não concluída) orientada pelo autor, sobre o orçamento participativo de Barra Mansa (RJ); uma entrevista

referencial que recobre experiências concretas diferentes e, além disso, desperta expectativas díspares. Faz-se necessário, em face disso, jogar um pouco mais de luz sobre essa realidade e identificar as posições-chave nesse tabuleiro de xadrez. A despeito de já se dispor, atualmente, de não poucos trabalhos sobre orçamentos participativos (normalmente estudos empíricos sobre algum município específico), essa é ainda, em vasta medida, uma tarefa por realizar.

Por razões didáticas, para não deixar incompleta a apresentação do quadro

geral e, também, para facilitar o contraste entre a abordagem participativa e o enfoque tradicional do processo orçamentário, a exposição incluirá os *adversários* (declarados) do orçamento participativo; de fato, a exposição começará com a apresentação dessa categoria. Em seguida serão apresentados e comparados os dois grandes grupos em que se dividem os *defensores* do mecanismo, a saber, os *aperfeiçoadores* e os *subversores*. Por fim, a última categoria a ser apresentada, uma categoria de transição entre os adversários e os defensores, é a dos *oportunistas*.

Os adversários do orçamento participativo

Quem é contra (abertamente) os orçamentos participativos e por quê? Em um artigo publicado no *Jornal do Brasil* em 11/06/1997, intitulado "O mito do orçamento participativo", o economista Fabio Giambiagi ofereceu o que se pode considerar uma boa síntese da posição conservadora. Ele destaca "cinco pontos críticos":

a) "Representatividade dos interlocutores comunitários em comparação com o Poder Legislativo". Para Giambiagi, "os problemas das Câmaras de Vereadores, das Assembleias Legislativas ou da Câmara dos Deputados são conhecidos, mas a representatividade dos indivíduos escolhidos pelo povo para ocupar

com o prefeito de Vitória da Conquista (BA) e parte de seu secretariado sobre a experiência local de orçamento participativo, conseguida por ocasião da estada do autor naquela cidade, em janeiro de 2000, para ministrar um curso sobre desenvolvimento socioespacial. Oportunidade semelhante ocorreu em Rio das Ostras (RJ), onde, em novembro de 2000, foi ministrado, pelo autor e sua equipe, um curso de capacitação sobre gestão urbana participativa para técnicos da prefeitura e conselheiros de orçamento participativo, ocasião em que informações relevantes puderam ser colhidas e situações alimentadoras da reflexão contida neste artigo puderam ser observadas. Por fim, a literatura disponível (a maior parte versando sobre Porto Alegre) tem sido sistematicamente levantada e foi amplamente utilizada para subsidiar a elaboração das idéias contidas no presente trabalho.

³ A despeito da centralidade do ambiente urbano, é claro que, uma vez que o orçamento tem abrangência municipal, ele trata de algo que não interessa ou diz respeito somente à população cidadina. Além disso, a participação popular no processo orçamentário não precisa se circunscrever à escala local, conquanto as dificuldades das experiências atualmente em andamento em alguns estados brasileiros convidem à reflexão sobre a maior complexidade da implementação do mecanismo em níveis supralocais.

- essas casas é infinitamente maior do que a de qualquer outra pessoa que se apresente para discutir temas orçamentários com o Executivo.”
- b) “Critério de decisão em caso de conflito”. Segundo o economista, “[...] de duas, uma: ou a prática é levada ao extremo – e o governo é paralizado pelo assembleísmo –, ou o orçamento participativo serve apenas para o que é ‘perfumaria’ – já que não trataria de nada muito relevante.”
- c) “Abrangência dos recursos objeto do debate”. Aqui, Giambiagi busca minimizar a importância do mecanismo pelo fato de que “as despesas com pessoal, benefícios previdenciários, transferências constitucionais – no caso do governo federal e dos estados – e juros consomem, via de regra, 80, 90 e às vezes quase 100% das receitas governamentais”, somente restando, para novos investimentos, um percentual normalmente inferior a 10% do orçamento total.”
- d) “Inconsistência agregativa”. Para Giambiagi, “há coisas nas quais o cidadão comum simplesmente não tem o que dizer ou tende a fazer uma escolha imprópria, pela falta de uma visão sistêmica e de longo prazo que o governo tem ou deveria ter”. Mais: “é uma ingenuidade achar que um conjunto de cidadãos sem qualquer compromisso com as consequências de suas escolhas e sem qualquer relação entre si vai tomar decisões de gasto que façam sentido no seu conjunto.”
- e) “Extrapolação da experiência municipal para os planos estadual e federal”. A respeito desse quinto “ponto crítico”, Giambiagi, em tom condescendente, admite que “o orçamento participativo é uma idéia válida para tratar de um conjunto limitado de questões a nível municipal”, mas rechaça a possibilidade de se estender o experimento aos níveis de governo supralocais; “quanto maior a dimensão geográfica à qual se refere o orçamento [...], mais utópico se torna o princípio.”

Fugiria ao escopo do presente trabalho discutir crítica e extensamente os argumentos contrários levantados por Fabio Giambiagi. Importa, contudo, registrar que os “pontos críticos” (a), (b), (d) e (e), na verdade, não representam uma objeção original, constituindo a argumentação, isso sim, uma aplicação, a uma situação específica, de conhecidas (a rigor, clássicas) posições teóricas gerais advogadas pelos defensores do sistema democrático-representativo (legitimidade inatacável do princípio da representação, inviabilidade prática da participação direta etc.), conjugadas com princípios tecnocráticos. Quanto ao “ponto crítico” (c), o que ocorre é que, ao leitor mais atento e bem informado, não há de escapar a fragilidade do argumento, o qual, nesse caso, é essencialmente empírico: se, por um lado, é verdade que não se deve exagerar a importância do percentual destinado a investimentos no conjunto do orçamento, nem subestimar as dificuldades para se mexer em outras rubricas (embora também o conteúdo delas possa ser objeto de discussão), por outro, é um

equivoco (para empregar um eufemismo) induzir o leitor a acreditar que o montante de recursos disponível para investimentos sempre ou quase sempre corresponda a menos de 10% do orçamento total (o que configuraria nada mais que uma “licença poética”, como escreveu Giambiagi, e não um percentual digno de nota). Diversamente do que sugeriu o economista, o percentual destinado a investimentos não é sempre ou quase sempre inferior a 10%, ficando, muitas vezes, entre 10 e 15%, às vezes até mais⁴ – e uma quantia da ordem de 10 a 15% do orçamento total de um município não é irrelevante.

Um outro tipo de alegação contrária ao orçamento participativo é de outro teor, mais jurídico que econômico, não obstante beba na mesma fonte político-filosófica. Esse tipo de argumentação é ilustrado pelo artigo de Marcos Juruena Villela Souto, intitulado “Planejamento e leis orçamentárias”, publicado na *Gazeta Mercantil* de 18/01/2000. O autor sublinha, em tom condescendente, que o orçamento participativo, “embora saudável, ainda não tem previsão constitucional”; peremptoriamente, registra que “a Lei Maior prevê que as leis orçamentárias são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, não podendo tal autoridade se demitir do cumprimento da Constituição, nem atribuir

a terceiros tarefa política indelegável”. “Isso”, prossegue ele no parágrafo subsequente, “tornaria a previsão legal do ‘orçamento participativo’ de duvidosa constitucionalidade”. Independentemente de se discutir se cabe ou se é conveniente que os orçamentos participativos sejam institucionalizados a ponto de serem ancorados em lei municipal (debate esse que ocorre entre os próprios defensores do mecanismo, em que não poucos acreditam ser a auto-regulamentação no âmbito da sociedade civil preferível a uma regulamentação mediante lei específica), o fato é que, em que pese a ligeira concessão feita (o adjetivo “saudável”), o mecanismo, no fundo, é encarado com suspeita e reservas pelo autor. Seu *background* político-filosófico é evidente: “há [...], no sistema do Estado Democrático de Direito, uma estreita ligação entre a vontade popular manifestada pelo voto em um partido, planejamento econômico, leis orçamentárias e leis tributárias por meio das quais vão ser autorizadas as receitas para concretização das despesas, que devem atender ao interesse público”. Mais uma vez, portanto, a defesa do sistema representativo, na esteira da qual, além dos “pontos críticos” elencados por Giambiagi, pode surgir, como exemplifica o artigo de Souto, até mesmo a denúncia de ilegalidade e inconstitucionalidade do mecanismo.

⁴ Apenas a título de exemplo: o total de investimento (obras, equipamentos e inversões financeiras) custeado pelas receitas próprias e de capital (empréstimos previstos) das administrações direta e indireta corresponde, segundo o plano de investimentos de Porto Alegre para 2000, a 15,12% do total da despesa (Prefeitura de Porto Alegre, 2000a); em 1999, foram 21,05% (Prefeitura de Porto Alegre, 2000b).

Os defensores do orçamento participativo

Primeiro enfoque: os aperfeiçoadores (“corrigir e aprimorar a democracia representativa”)

Os aperfeiçoadores reconhecem que a democracia representativa, especialmente em um país semiperiférico como o Brasil, com pequena tradição democrática e uma cultura política ainda caracterizada por muitos traços autoritários, apresenta defeitos sérios, para os quais as soluções típicas do sistema representativo são insuficientes ou inadequadas. Para eles, esses defeitos – déficit de *accountability* democrática, intransparência dos processos decisórios, afastamento excessivo entre as expectativas dos governados e a *performance* usual dos governantes, manipulação de informações, corrupção etc. – podem e devem ser enfrentados com uma injeção de democracia direta. Não cogitam, porém, de algo mais que uma dose de democracia direta, com o fito de corrigir distorções ou aprimorar o sistema representativo; certamente, seja por se identificarem com o liberalismo político e se acharem embebidos no imaginário capitalista, em alguns casos, seja por desconfiarem ou duvidarem de soluções mais radicais (ou seja, que vão à raiz dos problemas), os aperfeiçoadores não buscam uma mudança social mais profunda.

Tendem a assumir, explícita ou implicitamente, uma postura muitas vezes tímida e defensiva perante as críticas dos adversários do mecanismo. Assim é que,

por exemplo, Silberschneider (1998:48) apressa-se a desqualificar qualquer associação possível (muitas vezes feitas pelos adversários) entre orçamento participativo e construção do “socialismo”, para distanciar-se de tão incômoda e embaraçosa associação de idéias. Mais adiante, o mesmo autor deixa clara a sua profissão de fé como “aperfeiçoador”:

[...] tais procedimentos [o orçamento participativo] não são capazes de produzir, no âmbito societal – devido à impossibilidade material e historicamente determinada de se promover um estado de onisciência social –, um modo decisório que prescindia verdadeiramente da representação. [...]

Além da impraticabilidade de aplicação destes procedimentos em nível societal, não há dúvida de que permanece sempre, em algum nível das esferas do Executivo ou do Legislativo, o princípio da representação como elemento constitutivo da movimentação do espaço público. Não há como o povo governar tudo, ao mesmo tempo, conforme a visão idílica que alguns insistem em fazer da vida pública na Grécia antiga. [...]

[...] É preciso considerar que os procedimentos de negociação direta complementam o exercício do princípio da representação.” (Silberschneider, 1998:49)

Entende-se, assim, que os aperfeiçoadores costumem não poupar esforços para tranquilizar os vereadores de que, longe de defenderem uma duplicidade ou dualidade de poder na cidade, o que desejam é, tão-somente, um pouco mais de transparência na gestão da coisa pública, sem que se cogite de qualquer afronta ao papel dos parlamentares (para ilustrar: Sucupira, s.d.; Utzig, s.d.).

Segundo enfoque: os *subversores* ("questionar a legitimidade da democracia representativa")

O termo *subversores* foi escolhido por não estar desgastado como o adjetivo *subversivo*, no qual as ideologias conservadoras conseguiram inocular uma carga pejorativa amplamente difundida no âmbito do senso comum; e, no entanto, ambos os vocábulos são rigorosamente sinônimos. Os *subversores*, para efeito da presente discussão, são

os defensores do orçamento participativo que, longe de se limitarem a desejar um mero aperfeiçoamento do *status quo* político-institucional, mediante a introdução de elementos de democracia direta no contexto geral da democracia representativa, desejam, na verdade, uma *superação* do *status quo* político (e do modelo social capitalista, em termos mais abrangentes e em última análise). Seu projeto não é o de contribuir para "temperar" o sistema representativo, tornando-o um pouco menos heterônimo e intransparente, mas sim o de trabalhar para subverter as regras do jogo e ultrapassar a ordem vigente – ainda que se tenha de começar utilizando algumas das instituições e aceitando algumas das regras do jogo estabelecidas, explorando ao máximo a margem de manobra existente para, dialeticamente, tentar afrontar um pouco e, quem sabe, político-pedagogicamente ir minando o próprio *status quo*. Desse ponto de vista, o orçamento participativo parece ser um poderoso meio ao seu alcance.⁵

⁵ A "exploração ao máximo da margem de manobra existente" possui diversas facetas. Em um momento em que o *city marketing* torna-se quase um imperativo para qualquer administração, o próprio orçamento participativo pode ser convertido em símbolo de uma gestão bem-sucedida; todavia, isso não quer dizer, necessariamente, que se tenham adotado um discurso e um estilo empresarialistas. Essa ressalva é especialmente relevante no caso de Porto Alegre, onde, por um lado, o orçamento participativo mais arrojado do país tornou-se, inegavelmente, um trunfo na construção de uma imagem que veicula, simultaneamente, símbolos de progressismo político e eficiência administrativa; por outro lado, entretanto, o ambiente do planejamento urbano *stricto sensu* (representado, em Porto Alegre, pela Secretaria do Planejamento Municipal) apresenta não só uma significativa permanência de uma mentalidade tecnocrática e ainda comparativamente pouco aberta à participação popular (exemplos são o plano diretor, aprovado em 1999 e que apenas vagamente menciona, em seu artigo 24, o assunto e a composição do "Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental", em que o peso do aparelho de Estado e de entidades técnico-profissionais e representativas dos interesses empresariais é excessivo), mas, também, uma absorção de elementos do discurso do "planejamento estratégico" em sua versão conservadora e empresarialista (em contraste com o ambiente do orçamento participativo naquele mesmo município, onde houve

Os subversores não são todos iguais, mas distinguir as diferenças entre eles não é nada fácil no caso de atores sociais concretos. Em primeiro lugar porque, ao contrário dos adversários e, mais ainda, dos aperfeiçoadores, os quais não temem apresentar-se como tais abertamente, os subversores tendem, como não é difícil até mesmo de intuir, a não ser tão claros a propósito de suas convicções político-filosóficas mais profundas, por recearem mal-entendidos e preconceitos (sempre passíveis de serem explorados perante a opinião pública por seus oponentes políticos). Em segundo lugar porque, em uma era de confusão intelectual e erosão de vários referenciais políticos das esquerdas tradicionais, a começar pela concepção marxista-leninista de revolução proletária, a própria forma como se concebe (ou, antes, se esboça) a substituição do modelo vigente trai, em não poucos casos, falta de clareza ou, pelo menos, um certo ecletismo quanto às fontes teóricas e filosóficas do discurso adotado.

O que os subversores têm em comum é a presença de uma dimensão *utópica*, no melhor sentido da palavra: isto é, não o de utopia como uma fantasia irrealizável, uma situação ideal inal-

cançável (sentido empregado pelos conservadores – por exemplo, por Fabio Giambiagi em seu artigo), e sim o de utopia como um projeto político-social de longo prazo, referente a uma situação essencialmente diversa da realidade atual, mas que, apesar disso, não deixa de ser concebível como historicamente edificável. Abraçar o pensamento utópico, nesse sentido positivo ou construtivo, significa compreender que – embora uma meta distante requeira, para ser atingida, recursos (*latissimo sensu*) muito acima dos disponíveis no momento e toda uma sorte de circunstâncias favoráveis – os poucos passos que podem ser dados aqui e agora precisam ser dados tendo em mente objetivos de muito mais fôlego, caso não se deseje correr o risco de caminhar na direção errada.

O *background* político-filosófico dos subversores varia, contudo, o que acarreta, na prática, tipos distintos de subversores. Ao que parece, dois são os tipos fundamentais: os *marxistas* e os *democratas radicais*.

Os marxistas, sem dúvida, sempre foram, eles próprios, um grupo extremamente heterogêneo. Por mais tênue que seja a linha divisória, porém, é possí-

uma influência, em seus primórdios, do “planejamento estratégico” na versão mais crítica de Carlos Matus). A interpretação de alguns analistas críticos, que indistintamente sugere que mesmo as administrações de esquerda estariam mimetizando um estilo empresarialista, parece, por conseguinte, carente de qualificação, uma vez que não só não se devem colocar diferentes administrações no mesmo saco (ainda que estejam vinculadas ao mesmo partido), nem esquecer que, no interior de uma mesma administração, podem existir tensões. Digna de meditação e preocupação, no entanto, é a possibilidade, em um caso tão rico como o de Porto Alegre, de o campo simbólico representado pelo orçamento participativo vir a ser ou estar sendo um pouco eclipsado por um discurso não muito diferente do adotado por administrações conservadoras.

vel verificar que um marxista, independentemente da natureza e do peso das influências que recebeu (de Trotsky a Gramsci, de Rosa Luxemburgo a Pannekoek, sem contar os teóricos acadêmicos representativos do “marxismo ocidental”), manifesta adesão a certos princípios e crenças fundamentais: no mínimo, os ingredientes mais básicos do materialismo histórico (tipicamente, economicismo e uma visão teleológica e etapista do “progresso” histórico) e um comprometimento com o “socialismo” preconizado por Marx e seus sucessores (em que, sobretudo a partir de Lênin e do bolchevismo, o elemento autoritário desenvolveu-se extraordinariamente: estatismo, “centralismo democrático” etc.). O desejo de abolição do capitalismo e superação da democracia representativa, entre os marxistas, remete a um projeto histórico – o da edificação do “socialismo” – que, embora fracassado, se tenta reviver; para revivê-lo, recorre-se ou ao expediente de declarar o “socialismo real” como uma deturpação ou degenerescência do “verdadeiro socialismo”, ou ao expediente de admitir distorções, as quais, todavia, deveriam ser

corrigidas no interior do próprio marxismo, e não fora dele. Utilizar-se do “parlamento burguês” e do “Estado capitalista”, mais geralmente, tende a ser encarado como um recurso tático válido perante o projeto de longo prazo que é a construção da “sociedade socialista” (e, é claro, do “Estado socialista”). O orçamento participativo seria um meio útil de lograr certos avanços sociais (além, naturalmente, do controle total ou parcial do aparelho de Estado aqui e ali), em que se acumulariam, ao longo do processo, reservas estratégicas de capital político e ideológico, sem perder de vista a necessidade de trabalhar para a “grande ruptura”.⁶

A etiqueta “democratas radicais”, escolhida pelo autor, de sua parte, recobre coisas não menos distintas que as diferentes correntes do marxismo. Tirando os que procuram inspiração no anarquismo clássico (e que, por absoluta ojeriza ao Estado, seja o capitalista, seja o “socialista” ou qualquer outro, tendem a rejeitar e desprezar espaços institucionais como orçamentos participativos), ainda assim resta um conjunto bastante

⁶ O título de uma das mesas-redondas do seminário “Socialismo e democracia” (São Paulo, 2001), tendo como expositor principal o ex-prefeito de Porto Alegre e atual governador gaúcho, Olívio Dutra, é sintomática dessa posição: “O orçamento participativo como um dos pressupostos políticos da construção do socialismo”. O depoimento concedido ao autor em março de 2001 por Luiz Henrique de Oliveira Cunha, ex-integrante da coordenação do orçamento participativo de Belo Horizonte, propiciou um dos melhores exemplos do que se chama, aqui, de postura subversora. Para ele, a maior utilidade do orçamento participativo é proporcionar uma “educação política de massas”: “quando tem essas infiltrações [de democracia direta] dentro do sistema democrático tradicional, onde a população vem discutir a política de saúde, o orçamento etc. e tal, isso, como eu falei anteriormente, tem um potencial de educar a população para entender que o Estado tem que ficar subordinado a ela, e não o contrário.”

heterogêneo. Todos têm em comum uma crítica visceral da democracia representativa e do capitalismo.⁷ Em meio a esse conjunto heterogêneo, diversas influências fazem-se ou podem fazer-se presentes: a mais coerente é a do pensamento autonomista de Cornelius Castoriadis (autor que, diga-se de passagem, atuou em 1992 como uma espécie de “consultor” para o orçamento participativo de Porto Alegre, a convite da Prefeitura⁸), mas outras referências também desempenham um papel. Para os democratas radicais, o orçamento participativo, embora não conduza, por si só, à superação de problemas essenciais, situados no âmago da sociedade capitalista (em parte, os mesmos problemas identificados e tematizados pelos marxistas: contradição entre o capital e o trabalho, opressão estrutural, alienação), é mais que um expediente tático e um meio para propiciar avanços sociais localizados; é uma escola de democracia, um ambiente de socialização democrática que, apesar de imperfeito e vulne-

rável devido ao contexto geral hostil e aos atritos com o sistema representativo, encarna potencialmente uma crítica tanto à heteronomia capitalista quanto ao autoritarismo marxista-leninista.

Uma distinção clara entre marxistas e democratas radicais, porém, é algo difícil de se observar na realidade. Por um lado, porque não é fácil descobrir democratas radicais plenamente fora da esfera de influência do pensamento marxista exercendo cargos nas administrações públicas que têm implementado orçamentos participativos, ou mesmo pesquisando o assunto; por outro, porque, embora os níveis de afastamento em relação ao marxismo ortodoxo e, mais especificamente, ao leninismo, variem, a influência de autores e debates oriundos da esquerda não-marxista sobre os militantes e intelectuais ainda referenciados pelo pensamento de Marx e Engels que têm construído as experiências de orçamento participativo é bastante fre-

⁷ Por não satisfazer esse requisito é que Utzig (s.d.), mesmo empregando expressões como “radicalização da democracia”, deve ser enquadrado entre os aperfeiçoadores.

⁸ A expressão “consultor” foi utilizada pelo coordenador do Gabinete de Planejamento da Prefeitura de Porto Alegre, André Passos, em entrevista dada ao autor e a dois membros de sua equipe em abril de 2000. No livro de Fedozzi (1997) pode, aliás, ser encontrado, na página 253, um registro fotográfico da participação de Castoriadis em uma das assembleias regionais do orçamento participativo. Sublinhe-se que não é intenção do autor deste artigo sugerir uma influência forte e direta de Castoriadis sobre a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre. Entretanto, deve-se ressaltar que postular um caráter basicamente autóctone para essa experiência, no sentido de não ser a aplicação de um modelo determinado (o que foi encarecido por diversas pessoas entrevistadas pelo autor em Porto Alegre, interpretação essa da qual ele não discorda), não é incompatível com a percepção de que o mecanismo, implementado em 1989 e aperfeiçoado desde então, decerto se beneficiou de diversas influências (inclusive a de Castoriadis), notadamente daquelas que foram as principais referências teóricas e político-filosóficas das pessoas que estiveram à frente da sua concepção.

qüente.⁹ Na prática, o que na maioria das vezes se encontra nos indivíduos concretos é uma combinação, decerto nem sempre livre de contradições, dos dois tipos, em que uma formação marxista menos ou mais ortodoxa veio se misturando, ao longo do tempo, com influências outras, especialmente da esquerda não-marxista. O seguinte fragmento, extraído de um depoimento prestado ao autor em abril de 2000 por Ubiratan de Souza, ex-coordenador geral do Gabinete do Planejamento (Gaplan) da Prefeitura de Porto Alegre, é bastante ilustrativo dessa situação:

Hoje, é inadmissível um partido de esquerda, ou uma gestão pública, mesmo no capitalismo, ou mesmo depois, no futuro, em uma sociedade socialista, que não tenha um processo de gestão onde a população tenha poder de decisão e de controle. Qualquer processo de esquerda, socialista, que não tiver a participação da sociedade para decidir a gestão, junto com o Estado, e para controlar, ele leva à burocratização por parte dos detentores do governo.

Seja como for, os subversores de qualquer matiz não concebem o orça-

mento participativo, por mais sólido e ousado que ele possa ser, propriamente como uma solução em si mesmo para as injustiças sociais sob o capitalismo, mas sim como um meio de colaborar para organizar a sociedade civil, tendo em mira um processo de mudança social muito mais profundo. Ou seja, para além das conquistas materiais, imprescindíveis, que puderem ser obtidas ao longo do caminho (como a minimização da segregação residencial), a importância de longo prazo de um tal mecanismo é de natureza *político-pedagógica*, como deixou evidente, por exemplo, Luiz Henrique Cunha, mencionado na nota 6. Os subversores, ao contrário dos aperfeiçoadores, não vêm propriamente com maus olhos as tensões com o Legislativo municipal e a possibilidade (ou realidade) de uma “dualidade de poder”, se bem que isso nem sempre seja admitido publicamente (como o fez, por exemplo, Pont, 1997). Deixando de lado os últimos remanescentes do leninismo mais genuíno (os quais, de todo modo, não dão o tom das experiências de orçamento participativo), certamente ainda aferrados às suas pretensas certezas inabaláveis, para o restante da esquerda a quadra atual é de angústia, mas também de renovação. Sobretudo para os ainda influenciados pelo marxismo,

⁹ Alguns bons exemplos encontráveis na literatura política recente são Genro (1997, 1998), Souza (1997, 1998) e Pont (1997, 2000). Não é comum, inclusive, que os autores utilizem expressões da moda, como “democratizar radicalmente a democracia” (Genro, 1998:18) e “radicalização da democracia” (Souza, 1997), sem que possam ser propriamente considerados democratas radicais “puros” no sentido aqui estabelecido, isto é, representantes de uma esquerda simultaneamente *radical* e *consistentemente não-marxista*. O autor teve a oportunidade de conseguir, em abril e junho de 2000, em Porto Alegre, depoimentos que também poderiam ilustrar cabalmente esse tipo de situação, prestados especialmente por funcionários da Coordenação de Relações com a Comunidade e do Gabinete de Planejamento.

todavia, é uma tarefa difícil, para além das aparências, conciliar uma tradição comprometida com vários elementos autoritários com uma abertura para uma perspectiva democrático-libertária, sobre os fundamentos de uma autocrítica profunda.

Restringir-se às categorias *marxistas* e *democratas radicais*, da maneira como foram acima caracterizadas, poderia, contudo, induzir o leitor ao equívoco de achar que todos os subversores são intelectuais ou militantes intelectualizados, dotados de referências teóricas claras. Isso não corresponde à realidade. Assim como há o chamado voto de protesto, há, também, um tipo de “subversor de protesto” aparentemente próximo dos democratas radicais, mas menos coerente em suas críticas. São ativistas cuja aversão à democracia representativa é essencialmente intuitiva ou “espontânea”. É o que ocorre – apenas para citar um exemplo – com um conselheiro do orçamento participativo de Porto Alegre, não filiado a qualquer partido político,

entrevistado em junho de 2000 pelo autor, que, além de sublinhar que a participação direta da população seria “muito mais legítima” que a representação eletiva, ponderou que seria desejável “extingüir” a “classe política”, vista por ele como parasitária e supérflua. Essa “radicalidade” do entrevistado reflete um descontentamento ou mesmo uma ojeriza em face da “política”, sem que, por outro lado, ele tivesse, em seu depoimento, revelado uma aversão ao modelo social que se serve da democracia representativa para perpetuar-se. No fundo, por conseguinte, trata-se mais de uma “politofobia” (do tipo nada incomum no Brasil de hoje) que de uma genuína radicalidade crítica. Essa “politofobia”, por ser superficial, costuma abrigar surpresas, confusões e contradições, como o fato de, no fundo, desejar-se uma “extinção” da classe política sem que se rejeite coerentemente o modelo social capitalista. Com efeito, é uma boa questão a de saber até que ponto esse tipo de comportamento pode, realmente, ser caracterizado como “subversor”.

Uma categoria de transição: os oportunistas

Antes de mais nada, convém salientar que não se está empregando o qualificativo *oportunista*, aqui, com um sentido fortemente pejorativo, e sim com uma intenção primordialmente descritiva. Segundo o dicionário Aurélio, *oportunismo* significa “1. Acomodação e aproveitamento das circunstâncias para se chegar mais facilmente a algum resultado. 2. Sistema político em que a

tática principal é a acomodação às circunstâncias, a transigência adequada nos fatos e acontecimentos momentâneos, para a consecução de seus objetivos”. O termo *carona*, o qual o autor cogitou inicialmente empregar, foi abandonado não apenas para evitar qualquer confusão com o conceito de *free rider*, bastante marcado pela abordagem olsoniana da lógica da ação coletiva,

mas também porque, no fundo, oportunista é uma palavra mais precisa para designar o que se tem em mente aqui, desde que seja despida do excesso de juízo de valor negativo que a acompanha na linguagem ordinária.

Os oportunistas são aqueles que, pressentindo ou percebendo a popularidade do mecanismo, optam, por razões de cálculo político (não necessariamente apenas eleitoral), por abraçar formalmente ou retoricamente a bandeira de sua implementação, ao mesmo tempo que cuidam de esvaziá-lo. No fundo, são hostis à implementação de mecanismos de participação popular que vão além da pseudoparticipação, ou *tokenism*, para recordar o clássico trabalho de Arnstein (1969); ao restringir o mecanismo participativo a meras consultação e informação ("participação opinativa"), sem admitir uma participação mais autêntica, de cunho deliberativo, adotam uma postura que exemplifica uma velha sabedoria conservadora, bastante disseminada (para lembrar a célebre frase de um político brasileiro: " façamos a revolução antes que o povo a faça"), postura que, por sua ambigüidade e por seu caráter escorregadio, mostra-se bastante nociva. A opinião pública, confusa a respeito do que seja um orçamento participativo, poderá, certamente, passar a ver com descrédito um mecanismo que se vulgariza, ao ser utilizado com graus de consistência e eficácia bastante variáveis. No entanto, uma vez que os oportunistas não assumem uma hostilidade clara e aberta contra a bandeira da participação em si, não seria razoável encará-los como uma simples variante dos adversários do mecanismo.

Não somente a propósito das questões "setoriais" (o percentual da rubrica de investimentos sob controle efetivo da instância participativa, o caráter deliberativo ou meramente consultivo do mecanismo etc.), mas também no que tange à modelagem da dimensão espacial do mecanismo participativo, os oportunistas devem ser distingüidos dos verdadeiros defensores. A divisão espacial adotada para efeito de organização da participação popular não será, jamais, "neutra" ou inocente. Ela condicionará, em certa medida, a própria participação, pois as unidades espaciais adotadas poderão possuir maior ou menor legitimidade enquanto referenciais simbólico-afetivos para a população (ou seja, serão menos ou mais fortemente "lugares", no sentido da Geografia Humanística), e a aglutinação e a divisão de áreas, no momento de definir os territórios que referenciarão a dinâmica participativa, interferirão na dinâmica das relações de poder (ao aglutinar e subdividir áreas, estar-se-á, automaticamente, agregando ou desagregando grupos de participantes em potencial, o que pode ter implicações tanto sob a forma de uma potencialização da participação, ao garantir maiores coerência e representatividade para os referenciais espaciais, quanto sob a forma de um enfraquecimento menos ou mais proposital do ativismo de bairro). Assim, o tratamento da dimensão espacial será revelador, ao observador atento, do real nível de abertura do Estado à participação popular.

Oportunistas podem ser encontrados tanto entre ocupantes (ou postulantes) de cargos no Executivo quanto

entre parlamentares ou candidatos a uma cadeira no Legislativo. Em se tratando das administrações municipais, naturalmente que não se deve rotulá-las, no conjunto, de oportunistas (ou aperfeiçoadoras, ou subversoras); em cada caso, o que existirá será um vetor resultante de uma correlação de forças, vetor que expressará a hegemonia de uma das atitudes examinadas neste texto. Conquanto, além do mais, o enquadramento de uma administração como apresentando predominância ou hegemonia de uma atitude política oportunista exija uma consideração detida e pormenorizada de diversos aspectos (normalmente apenas passíveis de serem captados a partir de dados obtidos durante trabalho de campo, mediante emprego de observação e entrevistas ou questionários), a fim de evitar uma interpretação apressada e leviana, é fácil encontrar indícios da dominância de um comportamento "oportunistas" em numerosas administrações que reclamam para si o privilégio de estarem entre as que adotaram orçamentos participativos. Indícios como,

por exemplo, um percentual muito pequeno de recursos destinados à esfera decisória da participação popular direta e um processo de participação meramente consultivo, e não deliberativo, ainda que sejam pistas relevantes, nunca devem, entretanto, ser tomados isoladamente para justificar um enquadramento deste ou daquele caso numa situação de hegemonia hipotética desta ou daquela posição.

Quanto aos parlamentares, que frequentemente partem de uma posição cristalina de adversários (posição essa, atualmente, muito impopular, devido ao sucesso dos orçamentos participativos), os indícios ou evidências de oportunismo referem-se, muitas vezes, a alegações de que é necessário "aprimorar" os esquemas de participação, seguidas de propostas para ancorar em lei o processo participativo, em que, concretamente, seria limitado o percentual de investimentos a ser decidido diretamente pela população e garantida uma larga margem de manobra para os vereadores decidirem sobre a destinação dos recursos.

Conclusão

Retomando e desdobrando o que se disse na Introdução a propósito da utilidade *imediate* do orçamento participativo, esta indica:

- 1) maior eficiência na alocação dos recursos públicos sob o ângulo da maximização dos benefícios sociais (especialmente quanto à satisfação
- das necessidades básicas dos mais pobres).
- 2) maior transparência e maior *accountability* da administração.
- 3) transferência de poder decisório do Estado para a sociedade civil (maior democratização da gestão urbana).

Com isso, é possível, mesmo nos marcos de uma sociedade heterônoma, dar um modesto mas importante passo rumo à construção de instituições e projetos político-sociais que desafiem e ultrapassem tanto o capitalismo, a começar pelo modelo neoliberal (em que a “descentralização” é entendida de modo extraordinariamente limitado¹⁰), quanto o “socialismo” estatista e estatizante herda-do do pensamento marxista-leninista.

Tanto essas potencialidades, que se podem concretizar no curto e no médio prazos, quanto as perspectivas de longo e longuíssimo prazos que podem derivar da experiência de orçamento participativo (o que se chamou, na Introdução, de a sua utilidade *mediata*) são lidas de maneira muito diferente segundo o ator social ou o observador envolvido. Para os *adversários*, não se trata de potenciais, mas sim de riscos: a eficiência alocativa é contestada à luz de premissas tecnocráticas, a importância da transparência e da *accountability* é minimizada (embora não necessariamente negada), e a transferência de poder deliberativo

diretamente para os cidadãos é objetada em nome da democracia representativa. Para os *defensores aperfeiçoadores*, a serventia do orçamento participativo se esgota naquilo em que ele pode colaborar nos marcos do binômio capitalismo + democracia representativa, binômio cuja legitimidade permanece, no fundo, inquestionada. Diversamente, para os *defensores subversores*, as perspectivas de longo e longuíssimo prazos são muito importantes, pois carregam a promessa de uma contribuição para o afrontamento da própria sociedade instituída. Conforme o grupo, entretanto, essas perspectivas de longo e longuíssimo prazos são interpretadas de modo bastante diverso: para os mais comprometidos com o pensamento marxista ou por ele influenciados, enxergar no orçamento participativo o germe ou o primeiro passo rumo a uma organização social em que o Estado, como instância de poder separada do restante da sociedade, inexistia, há de ser um desafio intelectual imenso, em que tensões e mesmo contradições e inconsistências não de se fazer presentes.¹¹ Os não in-

¹⁰ Tão limitado que se pode suspeitar que se trata apenas de uma estratégia de “socialização” da administração do quadro de poucos recursos e de recuo estatal em relação a certas responsabilidades em matéria de investimentos. Amiúde, o que existe é uma mera transferência de encargos entre esferas de governo sem um repasse proporcional de recursos, ou mesmo a transferência de responsabilidades para entidades da sociedade civil. Em contraste, os orçamentos participativos mais ousados, como o de Porto Alegre, representam uma efetiva democratização da gestão (se bem que, como maliciosamente observou um delegado de uma plenária temática, filiado ao PCdoB, entrevistado pelo autor em junho de 2000, o orçamento participativo não deixa de acarretar uma transposição parcial do conflito distributivo da relação governo/sociedade civil para o interior da própria sociedade civil – o que, de qualquer maneira, não seria uma crítica à experiência em si, como ele próprio fez questão de frisar).

¹¹ A despeito da retórica “comunista” (“comunismo” como estágio final ou “fim da pré-história da humanidade”, em que o Estado se tornaria supérfluo), a edificação do “socialismo” (estágio preparatório para o comunismo) sempre se encarregou, na prática e mesmo na teoria (“ditadura do proletariado”, “centralismo democrático” etc.), de *reforçar* o aparelho de Estado e a centralização de poder.

fluenciados pelo marxismo ou libertados de sua influência (autonomistas e outros “democratas radicais”) parecem ser, contudo, numericamente inexpressivos, de modo que normalmente os defensores subversores acabam representando uma espécie de pensamento híbrido, vivo e em construção, o qual se transforma sob o impacto e contra o pano de fundo de novas demandas e de mudanças históricas como a implosão do “socialismo real” e a crise do marxismo. Para os *oportunistas*, por fim, o debate qualitativo não parece ter grande relevância, uma vez que o principal objetivo de longo prazo é, aqui, a preservação do poder das elites e dos segmentos dirigentes, ou seja, deles próprios – o que, na prática, significa que ratificam o *status quo* heterônomo, situando-se muito distantes dos defensores subversores (e menos dos aperfeiçoadores).

Não apenas devido à variabilidade de formatos e graus de consistência, a qual o autor já havia comentado em trabalho anterior (Souza, 2000), constituem os orçamentos participativos municipais no Brasil uma experiência heterogênea; também as *leituras e contextualizações políticas* variam bastante, como se viu ao longo deste artigo. Na verdade, embora outros fatores devam ser também considerados, sobretudo a dinâmica da própria sociedade civil, pode-se deduzir facilmente que o grau de consistência de um orçamento participativo dependerá, estreitamente, do tipo de visão e da postura exercidos pela hegemonia. Aperfeiçoadores, via de regra, tenderão a se mostrar mais reticentes que os subversores no que tange

a uma delegação de poder mais extensa para a sociedade civil (por exemplo, ao se implementarem orçamentos participativos realmente deliberativos e ao se pôr a totalidade dos investimentos à disposição da esfera decisória participativa), assim como oportunistas tenderão a ser, obviamente, ainda mais parcimoniosos nessa delegação de poder que os aperfeiçoadores. Se, sob a hegemonia local de aperfeiçoadores e, muito especialmente, de oportunistas, ainda será possível falar de genuína participação, é uma questão de definição, tanto quanto de exame de cada situação concreta: caso se considere que meras informação e consulta (“participação opinativa”) não consituem mais que uma pseudo-participação, então é certo que, normalmente, a hegemonia de aperfeiçoadores e, muito principalmente, de oportunistas tenderá a levar mais a uma encenação ou a um simulacro de participação que a uma participação autêntica.

Sem dúvida, na prática, muitas vezes não é tarefa trivial visualizar a separação em fronteiras claras dos tipos básicos que foram apresentados e discutidos aqui. É óbvio que todo esforço de modelagem e classificação implica alguma abstração. Entretanto, mesmo descontando isso, o caso em tela envolve algumas dificuldades eminentemente práticas, ligadas à observação dos atores pertinentes. Os exemplos mais notáveis são os seguintes:

- 1) Os marxistas comumente combinam, de modo que tende a ser tenso e mesmo a encerrar contra-

dições teóricas e político-filosóficas latentes, um arcabouço de categorias e crenças herdadas da tradição marxista com influências outras, como as democrático-radicais (pensamento autonomista, por exemplo). Por diversas razões (aceitação da via parlamentar, desejo de “modernizar” o discurso etc.), o peso que certos aspectos essenciais do marxismo-leninismo continuam exercendo sobre as convicções dos subversores é algo que nem sempre transparece inequivocamente nos depoimentos e escritos, especialmente se pinçados de seu contexto biográfico e político mais amplo.

- 2) Devido a compromissos político-institucionais, nem sempre os subversores se dispõem a afrontar ou questionar a legitimidade do Legislativo municipal. A esse respeito, isso os aproxima, no curto e no médio prazos, da posição dos aperfeiçoadores.

- 3) As fronteiras entre oportunistas e aperfeiçoadores, de uma parte, e entre oportunistas e adversários, de outra, são, às vezes, bem mais tênues do que se poderia imaginar, pelo fato mesmo de que os oportunistas são uma categoria de transição um tanto escorregadia.

Em que medida as visões dos subversores subsistirão e amadurecerão (e, nesses marcos, a forma como a mistura entre elementos do pensamento marxista e do pensamento crítico não-marxista evoluirá), sem deixar-se cooptar e sem perder totalmente a hegemonia ideológica para os aperfeiçoadores, e até que ponto a conjecturável multiplicação de oportunistas poderá, por outro lado, contribuir (ao lado das críticas dos adversários) para uma banalização e um enfraquecimento da experiência dos orçamentos participativos, são algumas das questões cruciais que a própria história se encarregará, nos próximos anos, de responder.

Referências bibliográficas

- ABERS, Rebecca. Inventando a democracia: distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre, RS. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 7., 1997, Recife. *Anais...* Recife, 1997a. v. 3.
- _____. *Inventing Local Democracy: Neighborhood Organizing and Participatory Policy-Making in Porto Alegre, Brazil*. 1997b. Tese (Doutorado) – University of California, Los Angeles.
- _____. Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. *Cadernos IPPUR*, v. XII, n. 1, jan./jul., p. 47-78, 1998.
- ARNSTEIN, Sherry R. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, v. 35, p. 216-24, jul. 1969.
- ARRUDA, Karen Farah. A democracia participativa na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, Carlos Afonso da Silva et al. *Democracia, participação e orçamento*. Rio de Janeiro: IBAM, 1998.
- AZEVEDO, Sérgio de. Orçamento participativo e gestão popular: reflexões preliminares sobre a experiência de Betim. *Proposta*, ano 22, n. 62, p. 44-48, set. 1994.
- BOSSOIS, Irene L. A formulação democrática do orçamento municipal - a experiência de Vila Velha, ES, no período de 1983/1986. *Revista de Administração Municipal*, v. 34, p. 6-11, jul./set. 1987.
- CARVALHO, Alice Kalyvas; MILLER, Laurie Jeanette. Orçamento participativo: a experiência do Distrito Federal. *Proposta*, n. 78, p. 56-61, 1998.
- CARVALHO, Maria do Carmo. Repartindo o dinheiro público: experiências no ABC paulista. *Orçamento & Democracia*, ano 7, n. 15, p. 3-5, jun./set. 2000.
- FEDOZZI, Luciano. Poder local e governabilidade: o caso de Porto Alegre. *Proposta*, ano 22, n. 62, p. 23-29, set. 1994.
- _____. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997.
- GENRO, Tarso. 21 teses para a criação de uma política democrática e socialista. In: GENRO, Tarso. (Org.). *Porto da cidadania*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997.
- _____. Orçamento participativo e democracia. In: GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento participativo. A experiência de Porto Alegre*.

- São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1998.
- GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 7. ed. rev. e atualizada. São Paulo: Atlas, 1997.
- GONZÁLEZ, Rodrigo S. Política municipal, participação popular e legitimação: uma análise do papel político do orçamento participativo em Porto Alegre. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 7., 1997, Recife. *Anais...* Recife, 1997. v. 3.
- MENEGAT, Elizete. Movimentos sociais e inovações na democratização da gestão urbana em Porto Alegre. *Proposta*, n. 78, p. 48-54, 1998.
- MOURA, G. L. de. Planejamento estratégico e planejamento participativo na gestão municipal: o caso do município de Porto Alegre – gestão 1989-93. *Revista de Administração Pública*, 31(4), p. 23-41, 1997.
- NAVARRO, Zander. "Participatory Budgeting" - The Case of Porto Alegre (Brazil). In: REGIONAL WORKSHOP: DECENTRALIZATION IN LATIN AMERICA - INNOVATIONS AND POLICY IMPLICATIONS. Caracas, 23-24 maio 1996.
- _____. Uma análise do orçamento participativo: sua implantação e desenvolvimento. In: GENRO, Tarso. (Org.). *Porto da cidadania*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1996.
- OLIVEIRA, Carlos Afonso da Silva. Participação e disputa. In: OLIVEIRA, Carlos Afonso da Silva et al. *Democracia, participação e orçamento*. Rio de Janeiro: IBAM, 1998.
- PINTO, João Roberto Lopes. A participação e a polaridade público e privado. In: OLIVEIRA, Carlos Afonso da Silva et al. *Democracia, participação e orçamento*. Rio de Janeiro: IBAM, 1998.
- PONT, Raul. E agora, PT? *Teoria e Debate*, ano 10, n. 34, p. 17-19, 1997.
- _____. *Democracia, participação, cidadania: uma visão de esquerda*. Porto Alegre: Palmarinca, 2000.
- PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. *Quem é o público do Orçamento Participativo: seu perfil, por que participa e o que pensa do processo*. Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre, 1999.
- _____. *Plano de investimentos e serviços 2000*. Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre, 2000a.
- _____. *O orçamento participativo de 1999*. 2000b. Disponível em: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/op2000/abertura.htm>>
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Reinventar a democracia; entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia. (Orgs.). *Os sentidos da democracia. Políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Vozes, 1999.

- SILBERSCHNEIDER, Wieland. Orçamento participativo: qual democracia? In: OLIVEIRA, Carlos Afonso da Silva et al. *Democracia, participação e orçamento*. Rio de Janeiro: IBAM, 1998.
- SILVA, Daise Nepomuceno da. A ação comunicativa no processo do Orçamento Participativo em Porto Alegre - Região Centro. 1997. Dissertação (Mestrado) – PUC-RS, Porto Alegre.
- SOARES, Kelly Cristina Costa. *Gestão local: experiência de participação popular*. 1996. Mimeo.
- SOMARRIBA, Maria das Mercês Gomes. *Orçamento participativo: descentralização e democratização no poder local*. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DIREITO E GOVERNANÇA: NOVAS TENDÊNCIAS DA GESTÃO URBANO-AMBIENTAL E A REFORMA DO SETOR PÚBLICO. Belo Horizonte, 1998. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, dez. 1998. Mimeo.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. Os orçamentos participativos e sua espacialidade: uma agenda de pesquisa. *Terra Livre*, n. 15, p. 39-58, 2000.
- SOUZA, Ubiratan de. O orçamento participativo e a radicalização da democracia. In: GENRO, Tarso. (Org.). *Porto da cidadania*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997.
- _____. A experiência de Porto Alegre. In: GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento participativo. A experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1998.
- SUCUPIRA, João. *Participação e inversão de prioridades no orçamento público*. Rio de Janeiro, s.d. Mimeo.
- UTZIG, José Eduardo. *Orçamento participativo de Porto Alegre: uma discussão à luz do princípio da legitimidade democrática e do critério de performance governamental*. Porto Alegre, s.d. Mimeo.

(Recebido para publicação em dezembro de 2000)

Marcelo Lopes de Souza é professor do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro

Ideologia e Representação do Espaço no Planejamento Estratégico de Cidades *

Pedro de Novais Lima Junior

Um novo mapa do mundo

Na representação predominante do mundo contemporâneo proclamam-se o poder e a autonomia locais. Essa representação nutre as políticas urbanas de difusão recente que se desenvolvem sob a idéia de que a cidade é desafiada por forças externas, diante das quais deve posicionar-se, e serve de base para que algumas iniciativas voltem-se para a proteção do "local" e para que outras procurem aproveitar as oportunidades que surgem

no "global" (Oliveira e Novais, 1999). Porém, independentemente da posição adotada – de negar e defender-se, de assumir e tirar vantagens –, em geral permanece a idéia de que o mundo da globalização se estrutura na forma de uma dicotomia na qual "o global condiciona o local" (Borja e Castells, 1997, p. 12).

A representação do mundo globalizado pela via dessa "dicotomia local-glo-

* Uma primeira versão deste texto foi apresentada no VIII Colóquio Internacional sobre o Poder Local (Salvador: UFBA/NEPOL, 1999).

O autor agradece a Ana Clara Torres Ribeiro, Carlos Vainer, Fabrício Leal Oliveira, Márcia de Alencar Santana e Rosa Moura pelos proveitosos comentários. Também foram valiosas as críticas e sugestões apresentadas pelo parecerista externo da revista.

bal" funciona como uma espécie de mapa¹ sobre o qual traçam-se planos estratégicos. No planejamento estratégico estão depositadas as esperanças das cidades que competem por uma melhor posição relativa nessa reordenação mundial operada pela globalização. A noção é que, em função de suas estratégias, algumas cidades irão triunfar enquanto outras irão sucumbir. Assim, os planos estratégicos são conscientemente formulados com interesses competitivos, mas o mapa (a dicotomia local-global) que serve de apoio a esses planos se pretende neutro, é tomado como expressão fidedigna e desinteressada da realidade contemporânea.

O que esses planos não levam em conta é que a representação que tomam por realidade também pode ser objeto de estratégias. Como referência para a ação, ela constrói-se a partir de uma dada posição no mundo social e se orienta para determinados objetivos. A aparente neutralidade da dicotomia local-global, síntese da relação entre as cidades e o mundo, na globalização, esconde a abordagem seletiva do real e a atribuição e destituição de sentidos aos lugares. Sua adoção irrefletida pode impedir o surgimento de ações políticas emancipadoras e contribuir para que os planos estratégicos se constituam em trajetórias inadequadas ou de indução ao erro (estratégias de terceiros), conforme

sugerem as recentes críticas ao planejamento estratégico de cidades (Vainer, 1998a; Compans, 1997; Novais, 1997; Oliveira, 1999) e, num sentido mais abrangente, às chamadas "políticas urbanas de final de século" (Sánchez, 1999a).

Se o mundo contemporâneo é tão competitivo quanto se diz, é fundamental uma consideração crítica dessa representação *local-global*: pode ser que o mapa esteja errado! O certo seria desvendar-lhe os sentidos e repensar as bases sobre as quais as estratégias são definidas. Isso implicaria deixar por um momento o ativismo e reavaliar a visão de mundo sobre a qual o mundo é construído. Sem elaborar criticamente aquilo que pretende enfrentar e sem desenvolver conhecimento sólido que permita sustentar novas alternativas, a atitude prospectiva é ingênua, consumindo seu potencial criativo em planos inúteis. Bourdieu expressa esse pensamento com muita clareza, ao defender a crítica epistemológica dos instrumentos das ciências sociais, o que pressuporia "tomar por objeto os instrumentos de construção do objeto" (Bourdieu, 1998, p. 107) e, assim, "munir-se de um meio de explicar mais completamente a 'realidade', logo de compreender e de prever mais exatamente as potencialidades que ela encerra ou, mais precisamente, as possibilidades que ela oferece às diferentes pretensões subjetivistas." (Ibid., p. 118)

¹ Empregamos o termo "mapa" num sentido amplo para designar um esquema ou representação – não apenas visual – do espaço. Mapear, diz Harvey, é uma "atividade discursiva", fundamental para a estruturação do conhecimento (1996, p. 111).

As representações do real e a definição da realidade

A vida social se desenvolve produzindo e reproduzindo o espaço e o tempo sociais. Assim como o tempo, o espaço aparece como “conhecimento mediato”², uma representação elaborada a partir de escolhas sociais de processos existentes no mundo material (Harvey, 1996, p. 211). Nas palavras de Durkheim, “a representação espacial consiste essencialmente numa primeira coordenação introduzida entre os dados da experiência sensível”, que, sendo socialmente objetiva (“objetivamente pensada por todos”; Durkheim, 1996, p. xvii-xviii), faz compreensível o mundo e impõe-se como referência às relações e às práticas na sociedade (Harvey, 1996, p. 207-212, 264).

O processo de produção do espaço social se caracteriza pela reciprocidade do real com sua representação: a representação que os agentes têm do real influi na construção da realidade, ao mesmo tempo que a materialidade do mundo é a base para novas representações do real (Bourdieu, 1998, p. 129;

Harvey, 1996, p. 209-12, 247). Essa reciprocidade entre a representação do real e a realidade é o aspecto dinâmico da unidade (inseparabilidade) do sensível com os sentidos que lhe são atribuídos socialmente³.

A representação é a manifestação da impossibilidade de se apreender a realidade em toda a sua intensidade (contradições, complexidade, diversidade, dinamismo). Como resultante de uma construção social do sentido, é tributária de um determinado contexto social, o que implica que seja sempre posicionada e seletiva.

É sempre posicionada, porque produzida a partir de um lugar onde situações são problematizadas e enfrentadas por indivíduos, grupos, classes, sociedades. Esse caráter posicionado pressupõe um modo particular de conhecer e dar sentido ao mundo – as diferentes representações do espaço indicam a singularidade dos lugares –, que se

² Ao relacionar espaço com conhecimento, buscamos ressaltar a dimensão simbólica do primeiro. Tal discussão nos remete ao conceito de “representações do espaço”, desenvolvido por Lefebvre. Para esse autor, “les représentations de l’espace, c’est-à-dire l’espace conçu [...] l’espace dominant dans une société (un mode de production). Les conceptions de l’espace tendraient vers un système de signes verbaux donc élaborés intellectuellement” (2000, p. 48-9).

³ Segundo Lefebvre (1995, p. 105-8), o conhecimento é alcançado através de um processo dialético para o qual contribuem conhecimentos “previamente” adquiridos. Sensação, “primeiro imediato”, e percepção, “conhecimento mediato”, resultado da mediação de um trabalho do entendimento, estão numa interação dialética na qual o imediato se transforma continuamente pelo fato de alimentar-se de conhecimentos já mediatos.

traduz numa matriz espacial⁴ que serve de referência para a ação (Harvey, 1996, p. 208). Nessa matriz definem-se o local de onde parte a ação, o modo como ela se desenvolve e os agentes com os quais ocorre a interação. A representação é também sempre parcial e seletiva, pois é construída com base na explicitação da relevância – e na omissão implícita – do que sintetiza as questões formuladas e as soluções imaginadas, dentro de um universo de interesses socialmente elaborados.

A representação é, ainda, interessada, no sentido de que visa à produção de efeitos na realidade social. Conforme nota Bourdieu (1998, p. 118), as representações são “enunciados performativos que pretendem que aconteça aquilo que enunciam”. Assim, pode-se dizer que as representações do espaço manifestam interesses no espaço ao mesmo tempo que expõem uma espacialização de interesses, isto é, uma disposição espacial (e no espaço social) dos interesses e dos interessados.

Representar o espaço é um ato de poder simbólico cujo efeito depende de reconhecimento social (Bourdieu, 1998). Tal poder implica a capacidade de atribuir valor e sentido, e se realiza por meio da demarcação do *continuum* socioespacial, isto é, do “poder de impor

uma visão do mundo social através do [...] princípio da divisão, ato mágico, quer dizer, propriamente social, de *diacrisis* que introduz por decreto uma descontinuidade decisória na continuidade natural” (Bourdieu, 1998, p. 113, 116). O ato de “dividir” tem um equivalente, “localizar”, que implica designar lugares, isto é, definir o papel dos agentes, sua capacidade de ação e as condições de exercício e acesso ao poder (Harvey, 1996, p. 264-265).

A luta das representações

A lógica do mundo social é a da permanente disputa para a definição da realidade, manifesta através de tentativas de manipulação simbólica que visam determinar as representações de outros sobre a realidade, que é, conforme explica Bourdieu (1998, p. 113), também constituída pela “luta das representações, no sentido de imagens mentais e também de manifestações sociais destinadas a manipular as imagens mentais”.

Essa disputa do real por diferentes representações indica que o espaço também está em disputa, inclusive ao nível das representações. A contenda pelo poder de representar o espaço se configura como a contenda política para influir em sua produção material e sim-

⁴ A representação do espaço abrange uma “imaginação geográfica”. Massey (1995, p. 41) denomina imaginação geográfica o modo como entendemos a geografia do mundo e a forma como a representamos a nós e aos outros. Para Harvey (1973, p. 24), a imaginação geográfica é equivalente a uma “consciência espacial”. Said (1990, p. 65) denomina “geografia imaginativa” o artifício de divisão, classificação e atribuição de sentidos ao espaço, que possibilita à mente “intensificar o sentido de si mesma mediante a dramatização da distância e da diferença entre o que está próximo a ela e o que está longe”.

bólica, isto é, realiza-se em torno da legitimidade de evocar uma dada imagem que o demarque, outorgando-lhe sentidos que sejam socialmente reconhecidos.

A diversidade de processos caracteriza o mundo social e aparece como pressuposto para a luta das representações, para as estratégias de imposição de visões de mundo e de manipulação das imagens do real. Conforme sustenta Harvey, a diversidade de representações tende a ser explicada como resultante de angulações diferentes do mesmo mundo. Porém, como os variados processos sociais produzem diferentes espaço-temporalidades, essa diversidade de representações não expressa apenas diferentes pontos de vista sobre uma mesma realidade, mas a existência de múltiplas realidades: as representações diferem, pois acionam diferentes processos (Harvey, 1996, p. 283-4; Allen e Massey, 1995, p. 2).

No contexto dessa realidade social diversificada, tentativas de conjugar as diferentes representações sob uma única forma (como é o caso dos projetos hegemônicos que visam configurar as demais visões de mundo) configuram-se autoritárias (Harvey, 1996, p. 284). Como toda representação é posicionada e seletiva, ela só poderá descrever o mundo como uma totalidade se apresentar elementos que sirvam de amál-

gama para os diferentes e simultâneos processos (ibid., p. 285)⁵ ou se, na direção oposta, ignorar o caráter diverso e disputado da realidade (e o aspecto sempre posicionado da representação) e produzir um “discurso lacunar”⁶.

A representação “científica” e o “discurso competente”

Dotar o *continuum* espacial de sentidos (divisões, localizações) depende de um ato de autoridade, equivalente ao ato religioso, que se apóia na capacidade de “impor a definição (outro sentido de *finis*) legítima, conhecida e reconhecida, das fronteiras e do território, em suma, o princípio de divisão legítima do mundo social” (Bourdieu, 1998, p. 114). Por isso, a representação dita puramente científica do espaço não pode descrever o mundo como totalidade: não consegue deixar de ser uma leitura posicionada, que faz escolhas (incluindo e omitindo) sobre os processos que constituiriam a visão mais adequada da realidade.

Como o espaço é, antes de tudo, representação, a representação que se deseja científica e visa descrever a natureza do espaço somente pode fazê-lo sob uma condição, ou seja, se considerar as lutas das representações. Caso contrário, em virtude de sua legitimidade social, o discurso científico pode contribuir

⁵ Harvey (1996, p. 285) adota a noção de “*cogredience*” para refletir sobre a conexão entre processos sociais aparentemente desconexos.

⁶ O discurso lacunar é o que se apóia tanto no dito como no não-dito e cuja “coerência ideológica não é obtida malgrado as lacunas, mas, pelo contrário, graças a elas” (Chauí, 1993, p. 3).

para que uma determinada representação alcance existência objetiva, modificando, assim, seu próprio objeto.

Quando se apresenta como portador de uma pseudoneutralidade – que equivale a uma pseudocientificidade –, o discurso científico permite a dissimulação de projetos de dominação. Chauí denomina “discurso competente” o discurso de pretensão científica que, tendo perdido a característica de “saber” – trabalho que enfrenta a indeterminação da experiência e se faz instituinte e inaugural –, teve neutralizada sua capacidade de transformar e tornou-se “conhecimento” (“*idéias instituídas*”). Como tal, “pode servir para justificar a suposta neutralidade racional de uma certa forma de dominação” (Chauí, 1993, p. 6). Segundo essa autora, o discurso competente é um discurso de especialistas, “que não se inspira em idéias e valores, mas na suposta realidade dos fatos e na suposta eficácia dos meios de ação” (ibid., p. 11). O discurso competente

opera por meio de “artifícios mediadores e promotores do conhecimento que constroem cada um e a todos a se submeterem à linguagem do especialista que detém os segredos da realidade vivida e que, indulgentemente, permite ao não-especialista a ilusão de participar do saber.” (ibid., p. 12-3)

A representação científica não está, portanto, fora da luta das representações. Na forma de um discurso competente e com base numa construção lacunar, pode contribuir para a difusão de um conjunto de idéias convenientes a interesses particulares. É nesse contexto que encontraremos a dicotomia local-global, noção que instaura divisões (escalares) no espaço social e que se impõe não por sua cientificidade, mas pela autoridade dos que a divulgam e pela repetição incessante de sua pseudoverdade⁷ em todos os níveis escalares, a fim de garantir sua visibilidade e aceitação cultural.

A dicotomia local-global: que representação de mundo?

Local y global (Borja e Castells, 1997) é um dos textos que expõem, conforme a representação mais difundida, o mapa do mundo globalizado. O livro foi inicialmente preparado para discussão na conferência Habitat II (Istambul, 1996), ou seja, é um documento de alcance amplo. Além disso, seus autores exercem

grande influência no cenário brasileiro (e latino-americano, de um modo geral), particularmente Borja, que aqui tem participado na elaboração de vários planos estratégicos.

Borja e Castells afirmam que a humanidade tende para a completa urba-

⁷ Trata-se de uma verdade parcial, interrupção do movimento do pensamento em seu momento analítico (Lefebvre, 1995).

nização, isto é, para a formação de um sistema de relações sociais de âmbito global, estruturado espacialmente a partir de alguns centros urbanos, base para a articulação de núcleos humanos distantes e para a concatenação de atividades econômicas e culturais dispersas. Tal tendência, potencializada pelo desenvolvimento das tecnologias de transporte, comunicação e informação, que servem de apoio a um processo de globalização da economia e da comunicação, acena para a possibilidade do desaparecimento da “cidade” (Borja e Castells, 1997, p. 11-13), espaço da simbiose entre o poder político e a sociedade civil e lugar (“espaço simbólico”) da identidade cultural (ibid., p. 148). Em síntese, são três “macroprocessos” (difusão urbana, “informativização” e globalização) que estruturam a “sociedade da informação”, na qual as atividades econômicas ou culturais dominantes estão fundamentadas na produção, circulação e manipulação da informação, e estão organizadas em redes globais de decisão e de intercâmbio, por meio das quais a vida no planeta é organizada e articulada (ibid., p. 21-31).

Essa sociedade da informação tem uma lógica espacial própria. Há um “espaço dos fluxos” (ibid., p. 67), que se caracteriza pela integração da economia em escala global e pelo funcionamento de circuitos de informação, estruturados e articulados em nós de produção e gestão. Esse espaço dos fluxos é dominante – configura espacialmente a sociedade da informação como uma “sociedade de fluxos” de poder e riqueza (ibid., p. 29). É nele que se ex-

pressa o poder do global, representado, por exemplo, pela hegemonia dos meios de comunicação que difundem valores universalistas (ibid., p. 16, 30). Mas há, também, o “espaço dos lugares” (ibid., p. 67), fragmentado em inúmeras localidades, que é o lugar onde a experiência humana e a vivência social se fazem concretas e onde se constroem culturas de base territorial. De fato, apesar da dominação do espaço dos fluxos e diante do perigo da globalização descontrolada e desorganizadora, esboça-se no “espaço dos lugares” uma reação de retorno às raízes, de reafirmação de sociedades concretas às quais se pode pertencer (ibid., p. 16), de reconstrução de identidades locais (ibid., p. 30): “Al sistema extraordinariamente excluyente de la economía global y la sociedad de los flujos se opone la exclusión de lo excluyente: fundamentalismo concreto frente a globalización abstracta.” (ibid.)

As duas dinâmicas diametralmente opostas revelam toda uma inspiração dualista na representação que Borja e Castells fazem do mundo contemporâneo: a urbanização generalizada é contraposta à cidade; o global, abstrato, descrito como o lugar da dissolução e da dominação, se opõe ao local, concreto, lugar da afirmação de identidades coletivas e do autogoverno. Assim, em *Local y global* o espaço mundial constitui-se a partir de uma relação conflituosa entre as forças hegemônicas do global e a resistência que se organiza no local.

Os autores propõem resolver essa contradição fundamental – um mundo

partido entre dois espaços, duas dinâmicas em conflito – sugerindo que se fortaleça a sociedade local. A solução delineada em *Local y global* é que se imponha à dominância do global o controle social distintivo do local (ibid., p. 20), buscando estabelecer mediações “criativas” entre a abstração, mas também entre as oportunidades que estão no global, e a concretude e necessidades materiais, relacionadas com as condições de vida da comunidade (ibid., p. 31), que caracterizam o local. Desse modo, transformam-se a oposição em sinergia, os contrários em complementares, e possibilita-se o desenvolvimento de um sistema global que seja mais eficaz e mais justo (ibid., p. 14).

A designação do local como centro de gestão do global se baseia no argumento de que aquele tem três papéis a desempenhar na “sociedade de fluxos”. Primeiramente, é no local que acontece o incremento da produtividade, que permite que as empresas participem na competição global e, com isso, possam trazer benefícios para suas comunidades. É no local também que ocorre a integração social, importante fator para a reafirmação de identidades culturais diante da tendência à homogeneização que caracteriza a globalização. Finalmente, em relação ao Estado nacional, em crise⁸, é no local que se acham estas vantagens: maior legitimidade social para a representação dos diferentes in-

teresses e identidades culturais e maior flexibilidade para agir diante da imprevisibilidade dos fluxos (ibid., p. 14-20).

O controle da sociedade de fluxos e da economia global implica, por um lado, na renovação do papel das cidades: buscam-se sua integração política e sua inter-relação operacional através da construção de articulações territoriais na forma de redes. Essas “redes cooperativas e solidárias” de cidades poderiam tornar-se atores coletivos capazes de confrontar poderes dominantes do global (ibid., p. 19, 34)⁹ e seu desenvolvimento também contribuiria para uma reconfiguração do Estado em escala planetária – “o municipalismo no plano mundial” (ibid., p. 374) –, na qual seriam superadas as desvantagens em relação aos Estados nacionais, tais como incapacidade administrativa e financeira, e tendência ao fundamentalismo cultural (ibid., p. 16-17). Para Borja e Castells (ibid., p. 31),

la reconstrucción de un estado flexible y dinámico, articulado entre sus diferentes niveles, parece la **única posibilidad histórica** de superar las tendencias disolventes de la sociedad de la información inscritas en la dicotomía entre los flujos de poder y el particularismo de la experiencia, al introducir una nueva perspectiva en la gestión de las ciudades. [grifo nosso]

⁸ A crise do Estado nacional é descrita como uma crise de competência e eficiência no controle e na adaptação às mudanças dos fluxos globais. É também uma crise de legitimidade em face da pluralidade de identidades culturais que o Estado deve representar.

⁹ As cidades passam a agir articuladamente, em escala global. É esse o “local” que controla o “global”.

Por outro lado, para o efetivo controle dos fluxos globais, também é necessário renovar as instituições políticas da cidade, seus instrumentos de gestão e os processos, princípios e objetivos da produção de políticas urbanas¹⁰ (ibid., p. 14). Essas mudanças são fundamentais porque, como as condições de vida numa cidade são diretamente dependentes de sua capacidade de inserir-se no espaço de fluxos (ibid., p. 31-33; 145) e como a economia global caracteriza-se por acentuada competição entre "locais", ou seja, entre cidades e entre territórios (ibid., p. 164, 319), as cidades precisam estar em condições de competir. O desafio para a gestão urbana contemporânea consiste, precisamente, em capacitá-las para a competição¹¹ (ibid., p. 31-32).

Na sociedade de fluxos o importante é a competitividade, que depende de incremento de produtividade, que por sua vez depende da "conexidade", isto é, da conexão da cidade com a economia globalizada; da "inovação" dada pela condição física, inclusive infra-estrutura tecnológica, humana e institucional,

que permita à cidade produzir novos conhecimentos; da promoção econômica para a captação de recursos; e, ainda, da "flexibilidade institucional", entendida como autonomia administrativa e capacidade de negociação com parceiros públicos ou privados (ibid., p. 32, 183). É com base na diagnose de um mundo em competição que Borja e Castells desenvolvem uma espécie de programa ou "receita estratégica" (Vainer, 1999b), que fará parte dos planos estratégicos territoriais coordenados pelo primeiro.

Os limites da dicotomia local-global

No centro da capa de *Local y global* há um globo terrestre, com divisões políticas, que remete ao "global" do título. O "global" é visto do Norte, referência sugestiva ao papel subordinado do Sul. Mas o Norte não aparece todo com a mesma clareza. Uma luz cuja origem transcende os limites da fotografia ilumina seletivamente o globo, destacando a Europa, a América do Norte e a parte da Ásia onde estão a Rússia e a China (o restante está sombreado). Também

¹⁰ Contra o processo de "urbanização generalizada", no qual a cidade tende a desaparecer, Borja e Castells (1997, p. 185, 261) propõem o "fazer cidade", que, na prática, se realiza pela competitividade econômica, integração social e sustentabilidade. Os autores insistem na importância do fortalecimento de instituições democráticas e no envolvimento de todos os cidadãos na busca de objetivos comuns (a "integração social" é condição para o aproveitamento de oportunidades nos circuitos globais; ibid., p. 33). Porém, segundo eles, foram as cidades que souberam conjugar a reconstrução da democracia com o desenvolvimento de uma economia competitiva que puderam firmar-se como "protagonistas" no mundo contemporâneo (ibid., p. 142). Com essa observação, queremos destacar o peso atribuído aos processos econômicos em relação às demais dimensões do "fazer cidade".

¹¹ Mesmo a participação cooperativa de cidades em redes visa garantir ou melhorar posições relativas no sistema urbano mundial: "La cooperación, necesaria para inserirse en un sistema internacional, tiene como objetivo último la mejora de la competitividad. Se coopera para poder competir mejor" (ibid., p. 319).

no centro está o mapa de Madri (Espanha). Este, que remete ao “local”, está sob o globo (lembramos que “o global condiciona o local”¹²). O globo projeta uma sombra sobre o mapa, o que permite sugerir, por um lado, o caráter excludente da globalização e, por outro, a impossibilidade de tudo se conhecer. A nitidez do mapa diminui em direção às margens, até se confundir com o colorido da capa, indicando, assim, as limitações e as alternativas encontradas para aquela representação do espaço.

A capa de *Local y global* revela traços sugestivos do caráter posicionado e seletivo das representações do espaço. Primeiramente, mostra que o mundo é sempre visto de um lugar e isso significa dizer que sua representação pode revelar um pouco da lógica que o descreve: posicionamentos, referências, interesses, o lugar de onde se formula a representação. Mas a capa de *Local y global* também mostra que existem limitações para o conhecimento e para a representação, que somente podem deter-se em fragmentos do que constitui a totalidade. Na imagem, uma parte do globo iluminada coexiste com outra em sombra; a parte superior do globo, aparente, não nega o fato de que há outra que não se vê. Em suma, juntos, o que está aparente

e o que não está, atestam o caráter diverso da realidade que se busca conhecer e a limitação de sua representação.

Reconhecendo que a capa do livro é de autoria de outra pessoa¹³, não podemos deixar de notar que se refere à representação de um mesmo mundo ou, mais apropriadamente, de uma mesma representação de mundo, elaborada a partir de um mesmo lugar e caracterizada pelas mesmas limitações. De fato, a capa e o miolo de *Local y global* não apenas remetem um ao outro. Sua afinidade é expressão de algum tipo de idealização que, evidentemente, ultrapassa as representações individuais e que sobre elas parece impor-se. Compreender tal afinidade permite situar a argumentação dos autores e objetivar as condições intelectuais às quais estão sujeitos. A dependência com relação a um determinado lugar, a uma posição de onde se representa e se teoriza, é difícil de romper¹⁴. No caso de Borja e Castells, destaca-se o “realismo” com que discutem o mundo contemporâneo, realismo que não lhes permite reconhecer as limitações de sua representação. Pelo contrário, pretendem apresentar o mundo de modo incontestável, como ele é, “inevitavelmente” (Borja e Castells, 1997, p. 54).

¹² Além da oposição entre o “local” e o “global”, evidenciada pelas representações da cidade e do planeta, o fato de o globo terrestre apresentar divisões políticas também parece sugerir o conflito entre um mundo estruturado por relações entre Estados nacionais e outro, por relações diretas entre cidades. Nessa linha, poderíamos dizer que o autor representou, graficamente, uma luta das representações.

¹³ O autor é Juan Pablo Rada. O fotógrafo é Alfonso Zubiaga.

¹⁴ Bourdieu (1997, p. 139-40) fala de uma “relação de cumplicidade ontológica entre as estruturas mentais e as estruturas objetivas do espaço social”.

Deve-se ainda ressaltar que a correspondência entre a capa e o miolo do livro não está inscrita apenas na caracterização desse novo mundo, senão também numa mesma razão discursiva para sua construção. Assim, se no texto de Borja e Castells desenvolve-se um “discurso competente” que oculta o lugar de onde o mundo é descrito, na capa isso é sugerido pela fonte de luz, verdade metafísica que não precisa justificar-se. Do mesmo modo, o caráter limitado e parcelar da representação da capa encontra correspondência, ao abrir-se o livro, nas lacunas do texto, nas “sombras” e coisas não ditas na argumentação dos autores. Trata-se, agora, de um “discurso lacunar” que se constrói na própria dicotomia local-global, na medida em que esta se apresenta como uma abstração do espaço social (Massey, 1995).

Abstrair é parte de um caminho para o conhecimento e implica “reduzir à sua expressão mais simples o conteúdo concreto” (Lefebvre, 1995, p. 112). Porém, quando afirmamos que a dicotomia local-global se apresenta como uma abstração é porque esta estagnou no movimento do pensamento e se afastou do concreto em que buscava penetrar. Como diz Lefebvre, “se um tal objeto é mantido isolado pelo pen-

samento, ele se imobiliza no pensamento, torna-se ‘abstração’ metafísica” (ibid.). Na idéia da economia competitiva (Borja e Castells, 1997, p. 142), por exemplo, essa abstração permitiu trocar a assimetria da competição, dada pela condição prévia em que se encontram os agentes, pela idealização de uma competição global perfeita¹⁵. Trata-se de um movimento contrário àquele que pretende penetrar na realidade a fim de descobrir potencialidades e traçar estratégias, pois ignora que o espaço deve ser compreendido na consideração dos agentes e da ação que o produzem e lhe dão sentido.

Mas é pelo tratamento – ou pela desconsideração – da História que a abstração se concretiza. Para os autores de *Local y global*, globalização é um processo inexorável,

cualquier intento de rechazar lo **inevitable**, en lugar de adaptarlo a las necesidades sociales y de gestionar sus contradicciones y conflictos, conducirá a una distancia creciente entre la realidad de las ciudades y la teoría urbana. (ibid., p. 54) [grifo nosso].

Assim, muito embora Borja e Castells se proponham a mostrar o cami-

¹⁵ Apesar da afirmação de que os fluxos que articulam a sociedade contemporânea são “asimétricos y expresan relaciones de poder” (Borja e Castells, 1997, p. 30), a idéia de que as cidades têm oportunidades iguais para se reposicionar na globalização perpassa toda a argumentação de Borja e Castells. O caráter cambiante (a estrutura do sistema econômico constitui um “sistema de geometría variable”; ibid., p. 25) e indomável dos fluxos (“más importante que los flujos del poder es el poder de los flujos”; ibid., p. 30) sugere que a assimetria no espaço é dinamicamente reconfigurada no tempo. Essa dinâmica é o que dá sentido à concepção de estratégias.

no para que cidades, cidadãos e governos locais sejam os atores de uma nova história (ibid., p. 20), as alternativas da história estão esgotadas. Nesse mundo globalizado, a “única possibilidade histórica” vislumbrada é a “reconstrução” do Estado¹⁶ (ibid., p. 31), saída possível diante do peso que se atribui à determinação dos processos sociais e da limitação com a qual se considera a criatividade da ação. O presente, tendencioso, estrutura de modo implacável o futuro, demandando que a “realidade” seja enfrentada com realismo.

Junto com as possibilidades da história, desaparecem os conflitos (resta a competição, é verdade, mas na competição sempre há concordância quanto aos objetivos), de modo que essa representação de mundo se identifica com um saber neutralizado, um “conhecimento” que perdeu sua força inaugural. Assim, a idealização que inspira os autores pode ser pensada nos termos de uma ideologia científica, isto é, de uma aproximação do pensamento científico com as idéias da classe dominante. Nesse contexto ideológico se insere a dicotomia local-global, abstração em que as escalas espaciais são características selecionadas de uma “realidade” também selecionada, na qual o que é incluído ou excluído contribui para reafirmar um certo equilíbrio de poder.

Local e lugar

Para melhor compreender a abstração implícita na noção de “local” presente nesse novo *mappa mundi*, é adequado contrastá-la com a idéia de “lugar”, “permanência relativa” – equivalente à criação de *espaço* por certo *tempo* – na dinâmica espaço-temporal dos processos sociais (Harvey, 1996, p. 261, 294). Um “lugar” é produzido de modo complexo, com base na interação, numa determinada localidade, de um conjunto particular de relações sociais (Massey apud Meegan, 1995, p. 77), de modo que só pode ser compreendido no conjunto dessas relações. Estas conferem ao lugar características particulares, mas não estão circunscritas ao território, ao contrário, estendem-se para além dele, conectando lugares diferentes (Harvey, 1996, p. 316¹⁷; Meegan, 1995, p. 56-7).

Por ser produto de relações sociais que vão além de fronteiras político-territoriais, “lugar” não pode ser confundido com espaço físico. “Local”, por outro lado, consiste em um recorte territorial, circunscrito (Vainer, 1999b) aos processos sociais que constituem os lugares.

Como recorte territorial – “divisão” –, o “local” pressupõe uma abstração: constrói-se uma escala espacial que, não tendo realidade ontológica, só se justifica

¹⁶ Borja e Castells (ibid., p. 34) utilizam o termo “reconstrução” para remeter à criação de uma nova forma de Estado (que consiste na articulação de cidades em rede).

¹⁷ Conforme Harvey (1996, p. 316), “what goes on in a place cannot be understood outside of the space relations which support that place any more than the space relations can be understood independently of what goes on in particular places.”

na explicação da vida social quando reconhecida como produto do pensamento em seu momento analítico (Lefebvre, 1995, p. 90). Porém, como lembra Lefebvre, por operar a quebra do objeto concreto, do todo complexo, “a análise mata” (ibid., p. 118). Ela só faz sentido se o elemento resultante de sua operação persistir como um momento do todo: “a análise deve sempre captar corretamente essa relação complexa, contraditória, dos momentos entre si e com a totalidade” (ibid., p. 119-120). Contrariamente à admoestação de Lefebvre, a definição corrente de “local” se apóia na subtração dos significados incorporados ao “lugar”, destituindo-o dos sentidos que dizem respeito à ação humana e à vida em sociedade. Retirados os elementos qualificadores do lugar, produz-se um grau de abstração tal (ibid., p. 121) que a noção perde a condição de servir para a penetração na realidade.

A destituição de sentidos do lugar, estancamento do pensamento em seu momento analítico que transforma o “lugar” num “lugar qualquer” (anônimo, despersonalizado¹⁸), num “local”, inicia-se em Borja e Castells quando interrompem a análise dos processos que caracterizariam o mundo contemporâneo e passam a tratar, quase exclusivamente, da dimensão institucional da realidade, particularmente das relações entre as diferentes esferas de governo, como se elas explicassem a complexidade do mundo. Ora, para poder sustentar a tese da “reconstrução” do Estado como única alternativa à dissolução operada pela globalização (Borja

e Castells, 1997, p. 31), é preciso ter ocorrido um corte no pensamento de tal ordem que não permita recuperar, num movimento de síntese, a intensidade do real e as possibilidades nele contidas. Isso é compreensível tratando-se de uma reflexão destinada a orientar ações dos governos locais (sob a óptica dos Organismos Internacionais), mas não pode pretender-se como proposição emancipadora para “as cidades e os cidadãos” (ibid., p. 20).

A analogia entre “lugar” e “local” é, portanto, problemática. Só faz sentido se partir do princípio de que no “local” há autonomia (constantemente desmentida por trocas culturais, tecnológicas, comerciais, que a ele não se restringem) e homogeneidade interna que lhe confira unidade de objetivos (o que dependeria, na proposta de Borja e Castells, de um projeto de reconstrução de identidades).

Global e globalização

O global também é uma abstração espacial. Equivale, num sentido, a um espaço cartesiano, neutro diante da chamada “competição entre territórios e cidades”, em que se definem as posições relativas dos diversos locais (nesse caso, o “local” é uma coordenada no mapa político e econômico “global”). Mas o global é concreto, no sentido de ser um conjunto de relações ou conexões – variáveis no tempo e no espaço – entre lugares e entre pessoas. É o processo de desenvolvimento e expansão dessas conexões que se denomina “globalização” (Allen, 1995, p. 107).

¹⁸ Com base em algumas observações de Sánchez (1999b).

Contrariamente à concepção de Borja e Castells (1997, p. 317), para os quais no mundo globalizado desenvolve-se um único espaço, a diversidade do real sugere haver várias globalizações, vários espaços globais, conformados pelo modo como são articulados os inúmeros processos que constituem a realidade. As conexões que unem os diferentes lugares são de qualidades diferentes, de modo que, conforme as prioridades que lhes são atribuídas, isto é, conforme lhes é atribuído sentido, uma diferente noção do “global” é construída (Allen, 1995, p. 107). Por isso, pode haver diferentes representações da globalização como reflexo de diferentes geografias globais, isto é, da ênfase em determinadas conexões e elementos conectados.

Toda representação é distorcida, no sentido de que enfatiza certas características, relações e conexões, e subestima outras. As qualidades consideradas importantes para a indústria financeira farão com que certas localidades tenham maior significado em sua representação de mundo, que será diferente para a indústria de alta tecnologia e para a que depende de mão-de-obra barata (ibid., p. 113). Mas, pode-se supor a existência de uma série de conexões que, por serem pouco conhecidas (ou por não suprirem os anseios “economicistas” de alguns teóricos), não são consideradas relevantes na caracterização da globali-

zação. São “mundos globais” que se atravessam e se interpenetram, que têm algumas de suas conexões compartilhadas com outros “mundos globais” (os fluxos migratórios, as redes de crime organizado, a organização do Estado em escala internacional, as religiões etc.). De fato, as idéias correntes sobre a globalização são distorcidas em virtude da ênfase no capital e na empresa, e em função disso resultam numa representação do global espelhada nas práticas econômicas do mundo desenvolvido (ibid., p. 107-108, 123).

Por acentuar determinados processos e desconsiderar outros, as representações do global¹⁹ tendem a reproduzir um mundo desigual (ibid., p. 123). Por um lado, não conseguem dar conta da multiplicidade de processos que constituem a vida social e mostram uma realidade parcial, que é irreal, posto que considera determinadas pessoas e grupos num dado espaço-tempo e dele exclui uma parte considerável do mundo: *nem todos estão incluídos no mesmo espaço global do mundo desenvolvido*. Por outro lado, as propostas de inserção nesse espaço global – caras aos planos estratégicos e evidentes no texto de Borja e Castells – tendem a “esquecer” as condições que o determinam como um global assimétrico, o que implica numa conexão desigual para lugares e pessoas: *nem todos serão incluídos do mesmo modo no espaço global do mundo desenvolvido*

¹⁹ Conforme Swyngedouw (2000, p. 64), o termo “globalização” designa processos de desterritorialização e reterritorialização como se fossem “a-espaciais”. Ainda que não desenvolvida pelo autor, tal observação permite sugerir que na representação predominante do mundo contemporâneo ignoram-se a sincronia de processos e a co-presença de atores, que caracterizam a diversidade do espaço social (Massey, 1999, p. 171).

(*ibid.*, p. 129). São duas faces de uma mesma moeda, na qual se produzem representações do espaço marcadamente desiguais (*ibid.*, p. 122-123) e que contribuem, por sua vez, para a reprodução das desigualdades que constituem o mundo contemporâneo, evidenciando o caráter reflexivo da globalização e a operação de projetos e agentes globalizadores, que se beneficiam desse processo.

Em síntese, o “global” é o resultado de escolhas entre os inúmeros processos que caracterizam o mundo social. Os elementos e as articulações que se priorizam é que produzirão o sentido do processo de globalização que, por sua vez, irá configurar diferentes mundos globais (Allen e Massey, 1995, p. 3). A representação do global de uma ou outra maneira serve para reafirmar a condição e o local em que, nesse “global”, se situa aquele que o representa²⁰.

Local e global como reificações

Allen e Massey (1995, p. 1) dizem que “vivemos versões locais do mundo” (1995, p. 1), isto é, que somos tanto “globais” quanto “locais”. Somos “globais”, pois estamos inseridos num contexto mais amplo que nos afeta e no qual interferimos, e “locais”, pois onde a distância é de fato reduzida é que produzimos uma boa parte de nossas vidas.

Considerar que nossa existência se dá simultaneamente em várias escalas institui uma complexidade na visão de mundo que não consegue ser capturada pela

dicotomia local-global. Harvey (1996, p. 269), que relaciona o lugar com as “permanências” e o global com os “fluxos”, propõe que a dificuldade de pensar distintamente esses dois processos seja enfrentada com uma “visão relacional” que procure conectar o mundo dos fluxos com o mundo das permanências. Para Swyngedouw (1997, p. 137-38), as duas escalas são relacionadas: ações empreendidas na escala local têm repercussões na global, assim como os processos que ocorrem na escala global refletem-se na local, o que não exclui a possibilidade de diversas outras escalas também estarem implicadas na estruturação dos processos sociais.

A vida social se caracteriza como um processo dinâmico, de permanente transformação, no qual o espaço – e suas configurações escalares – é produzido (*ibid.*, p. 140-41, 144). Esse devir se manifesta por meio do dinamismo e da fluidez das escalas espaciais, o que sugere que estas não podem ser tomadas como se possuíssem realidade ontológica (*ibid.*, p. 140). Nessa visão, são incoerentes as tentativas de explicação de processos socioespaciais a partir de escalas previamente definidas: elas não constituem instrumentos analíticos capazes de explicar a dinâmica de tais processos, já que deles são resultantes. Swyngedouw (*ibid.*, p. 141) inclusive recusa a idéia de uma interação dialética entre “global” e “local”, pois seria necessário, para que essa interação existisse, que as escalas fossem consideradas territórios geográficos estabelecidos *a priori*. Isso implicaria numa reificação de escalas, isto é, em designar-lhes capacidade de

²⁰ Lembramos que, conforme Eliade (1992, p. 38), “‘nosso mundo’ situa-se sempre no centro”.

ação e de desejo, que são atributos de grupos e indivíduos que, por meio de suas ações, produzem as escalas.

Como as escalas, enquanto permanências relativas, são configurações resultantes – não a causa – de processos socioespaciais, é a eles que deve ser dada a prioridade ontológica. Em outras palavras, uma abordagem teórica que leve em conta a dinâmica da vida social não pode ater-se à consideração de escalas previamente dadas, ao possível papel do “local” ou do “global” na conformação do mundo, mas deve visar ao processo de produção do espaço, no qual as escalas são constantemente (re)configuradas (ibid., p. 140).

A (re)configuração de uma escala se dá pela (re)definição simbólica “de sua extensão, conteúdo, importância relativa e inter-relações” (ibid., p. 141). A possibilidade do reordenamento de sentidos das escalas espaciais pode ser demonstrada em Borja e Castells (1997) pela forma como esses autores redesenham o mapa mundial, ressaltando ou reduzindo a importância de determinadas escalas: em *Local y global*, o “local” é pronta e inquestionavelmente identificado com o recorte territorial constituinte do município e com o governo municipal. A importância que lhe é atribuída também permite sua direta conexão com o “global”, implicando numa superação do “estadual”, do “regional” ou do “nacional” enquanto escalas intermediárias.

Essa possibilidade de estabelecer variações na importância relativa e nas articulações entre escalas atesta o fato de que as escalas não são necessariamente hierarquizadas, mas imbricadas, coexistentes e sincrônicas (Swyngedouw, 1997, p. 142); em outras palavras, que a existência social se dá em múltiplas escalas ao mesmo tempo (Vainer, 1998, p. 45; 1999b). Esse é o caráter dinâmico e fluido das escalas espaciais; sua constante redefinição material e simbólica sugere que sejam configuradas (produzidas, reorganizadas) na luta política que resultará em “posições relativas de poder social [que] irão variar consideravelmente, dependendo de quem controla o que, em qual escala” (Swyngedouw, 1997, p. 141²¹).

Num conflito socioespacial almeja-se a rearticulação ou reconfiguração escalar, pois as mudanças de escala permitem, manifestam e condicionam novos arranjos de poder social (ibid., p. 142). Assim, escalas espaciais são acionadas seletivamente a fim de descrever (situar e explicar, justificar e legitimar) determinados eventos. Essa seletividade denota a diversidade de posições político-ideológicas, as diferentes “geometrias de poder”, isto é, a situação diferenciada de grupos e indivíduos diante dos processos sociais (Massey, 1993, p. 61), e, ainda, as estratégias discursivas²² dos diversos agentes interessados em produzir efeitos sobre a realidade (Swyngedouw, 1997, p. 139-140).

²¹ Nas palavras do autor: “Clearly, relative social power positions will vary considerably depending on who controls what at which scale” (Swyngedouw, 1997, p. 141).

²² As descrições de eventos pelo remetimento a escalas espaciais são designadas por Swyngedouw (ibid., p. 139-140) como “narrativas escalares” (“scalar narratives”).

A escolha da escala em que ocorrem os eventos e decisões é, portanto, um dos campos da “luta das representações”. Como a vida social constitui processos e fluxos que resultam em incessantes (re)configurações escalares, o acionamento de certas escalas na explicação de determinados fenômenos, como a urbanização em escala global e demais macroprocessos da sociedade da informação, para caracterizar, sob uma nova ordem, a crise da cidade (Borja e Castells, 1997, p. 12, 363), ou na justificação de determinadas propostas, como o planejamento estratégico de cidades, só pode ser entendido como estratégia simbólica que visa instituir a realidade através de uma determinada representação espacial. É assim que Swyngedouw (1997, p. 140) explica o emprego de conceitos como “local” e “global”: trata-se de um recurso de caráter espe-

culativo que tem por fim impor uma determinada ordem (espacial) aos processos sociais.

Reconhecida como uma estratégia de representação de mundo, a reafirmação da dicotomia local-global por Borja e Castells (1997) sugere que, antes de uma apresentação “científica” dos fatos, esses autores estão envolvidos numa “luta das representações”. Sem ter efetuado uma ruptura com as formulações mais vulgares do “mundo globalizado”, reproduzem uma visão ideológica do real. O problema se agrava, pois essa representação da realidade contribui para reproduzir um mundo que tem como marca a desigualdade. Além do que, como referência para os agentes, ela condiciona as possibilidades de qualquer ação que se proponha estratégica.

Conclusão: a dicotomia local-global e a programação das cidades

O mundo é complexo, há “uma extraordinária diversidade de fenômenos e [há] o devir aleatório do mundo” (Morin, 1998, p. 191). Sobreviver nesse contexto requer estratégias de ação. Somente a estratégia pode lidar com a incerteza, que é característica desse mundo complexo. Em outras palavras, a complexidade, a incerteza e a ambigüidade são as condições que definem a emergência da estratégia, que se distingue por modificar uma seqüência de ações previstas com base no surgimento

de novas informações, juntando o que houver de certeza para enfrentar a incerteza (ibid., p. 192, 220).

A estratégia envolve a análise da situação – a “percepção subjetiva de uma situação” – e a ação propriamente dita. Diz-nos Morin (ibid., p. 220-21) que indivíduos e coletividades

usamos de estratégias mais ou menos refinadas; isto é, imaginamos nossas ações em função das certezas

(ordem), das incertezas (desordem, eventualidades) e das nossas aptidões para **organizar o pensamento (estratégias cognitivas, roteiro de ação)**, e agimos, modificando, eventualmente, nossas decisões ou o caminho em função das informações que surgem durante o processo. [grifo nosso]

Como *modus operandi* característico do sujeito (individual ou coletivo) que vive na complexidade, a estratégia “se define por oposição ao programa [...], seqüência de ações predeterminadas” (ibid., p. 220). O programa não contempla a incerteza e a aleatoriedade e, por isso, é uma prática adequada apenas para ambientes relativamente simplificados. Mas, quando simplificação da complexidade, o programa aparece como uma estratégia: há estratégias de produção de programas que se traduzem pela tentativa de alguns sujeitos em moldar ou simplificar a compreensão de outros sujeitos, relativamente à complexidade do ambiente. Essas estratégias visam limitar as possibilidades de resposta e garantir a previsibilidade das ações

desses outros. Em outras palavras, a programação de uns é resultado da estratégia de outros, estratégia de indução ao erro²³ (com vistas a fundamentar inadequadamente certas estratégias) que pode operar na própria leitura do mundo, na necessidade de referencialização no complexo.

“A maior fonte de erro reside na idéia de verdade” (ibid., p. 144), mas não há “verdade” mais inquestionável nos planos estratégicos que a representação da dicotomia local-global. Essa noção é estratégica, serve de referencial para compreender o mundo globalizado e elaborar ações para nele vencer, enfrentando os desafios e aproveitando as oportunidades do global. Porém, como as representações estão sujeitas a estratégias de terceiros, que visam à imposição de determinadas visões de mundo²⁴ – que interessam e são verdade para alguns, mas que podem levar outros ao erro –, a “verdade” da dicotomia local-global deve ser questionada. Afinal, a quem interessa? Que mundo representa? Que conexões enfatiza? O que deixa de incluir?

²³ Referindo-se ao domínio animal, Morin (1998, p. 143) observa que “astúcias, enganos, logros têm por função induzir o outro ao erro, enquanto a estratégia consiste em evitar e em corrigir o mais e o mais cedo possível os seus erros.”

²⁴ São vários os autores que vêem o recurso à idéia de “globalização” como uma estratégia política. As seguintes citações podem ajudar a tornar claro o aspecto estratégico dessa representação do mundo: “Globalização não é um conceito sério. Nós, os americanos o inventamos para dissimular a nossa política de entrada econômica em outros países” (Galbraith, J. K., citado por P. N. Batista, Folha S. Paulo, 09/04/1998). E ainda: “[Globalização é uma] “estratégia orquestrada para embalar os ingênuos” (Celso Furtado, citado na Folha S. Paulo, 09/09/1999). A idéia de “globalização” equivale, portanto, a uma “arma”. Bourdieu, por exemplo, diz que a globalização é uma arma (“*arme*”) utilizada para impor a redução de conquistas sociais (1998b, p. 48). Para Swyngedouw, essa arma (“*weapon*”) permite influir nos conteúdos das configurações escalares em construção (2000, p. 69).

A estratégia opera na incerteza. Mas, se analisarmos alguns planos estratégicos, vemos que predomina a certeza. A certeza do mundo globalizado (referimo-nos a uma determinada “globalização”) expressa-se no diagnóstico: *as cidades competem, as empresas buscam tais qualidades nos locais etc.* E no prognóstico: *ganharão as cidades que oferecerem os melhores espaços para a localização das grandes empresas, das elites etc.* A repetição do mesmo receituário atesta um distanciamento da complexidade do mundo, de modo que, em contraste com a verdadeira estratégia, o planejamento estratégico de cidades, conforme apresentado por Borja e Castells, assemelha-se a um “programa”²⁵ reproduzido pela América Latina afora.

A certeza que domina a “reflexão” sobre os planos estratégicos se baseia numa racionalização, “construção de uma visão coerente, totalizante do universo, a partir de dados parciais, de uma visão parcial, ou de um princípio único” (ibid., p. 157). Essa certeza não permite alternativas (vimos que a história já está contada) fora desse global: nele há oportunidades e desafios, fora estão os perdedores (Vainer, 1998). Assim, tendo como mapa referencial a dicotomia local-global, produz-se um caminho que conduz ao imobilismo, em que o desejo não tem canais para sua realização²⁶. Esse mapa, abstração espacial que se aproxima de uma forma programada – ideológica – de conhecer e agir no

mundo, se presta, portanto, para a manutenção de um determinado equilíbrio de poder. Por isso, não é conceitualmente adequado para justificar planos estratégicos de cidades. Sua adoção impede o uso de “estratégias”, enquanto produção de caminhos alternativos, e os aproxima dos “programas” que visam controlar virtualidades e limitar as possibilidades da ação.

Para sermos mais específicos, a dicotomia local-global induz ao erro. É um movimento que se dirige diretamente à necessidade de referenciação no universo da incerteza e atinge um dos fundamentos do pensamento dito estratégico, a estratégia cognitiva. Compromete, assim, toda a ação, e de um modo irreparável, porque, na prática, como o mundo globalizado é tido como “conhecido” nos seus aspectos mais gerais, a “análise” ou “varredura da situação (interna e externa)” é feita num único sentido, apenas detalhando informações que, em última instância, irão corroborar a “realidade”. Essa forma de abordar o real constitui, ela própria, um erro, que simplifica a complexidade, de cuja aproximação depende a estratégia.

Em suma, na busca de referências para a ação, parece que estamos com o mapa errado! A identificação da dicotomia local-global com estratégias de terceiros questiona a própria capacidade *estratégica do planejamento estratégico de cidades* (em sua versão mais difundida na América Latina, conforme

²⁵ Um “kit globalização”, segundo Carlos Vainer (1998b).

²⁶ Tomo aqui emprestados os termos de uma discussão com Ana Clara Torres Ribeiro.

apresentada pelos planejadores catalães). Por isso, junto às duas alternativas comentadas no início do texto (Oliveira e Novais, 1999), é necessário buscar uma terceira. Não é o caso de proteger o “local”, nem tampouco de aproveitar as oportunidades do “global”, senão de

escapar à programação hegemônica²⁷ que instaura uma única representação do mapa mundial, a “dicotomia local-global”, e de ter como estratégia a construção de novas representações que possibilitem um mundo diferente do que este que nos é apresentado.

²⁷ “Hegemonia”, na dimensão espacial do termo, é a capacidade de impor práticas sociais numa determinada escala (Swyngedouw, 1997, p. 147). Assim, escapar à programação hegemônica implica considerar o caráter político e disputado do controle – e a possibilidade de (re)configuração (simbólica e material) – das escalas espaciais. Como “poder” parece estar relacionado à capacidade de optar entre “permanência” e “mobilidade” (a partir da discussão de Massey; 1997, p. 112-115), trata-se de conceber uma “estratégia escalar” que visa, antes de tudo, à luta contra a fixação no local, isto é, contra a restrição do lugar da ação, e, em consequência, à constituição de sujeitos coletivos transnacionais. Nessa estratégia pensa-se em termos de “mobilidade relativa”, que pressupõe a localização (fixação) do outro. Considera-se também a “mobilidade efetiva”, isto é, a capacidade de alcançar ganhos em níveis diferentes aproveitando a possibilidade de conjugar, suprimir, articular, “pular”, atravessar e existir em múltiplas escalas (Swyngedouw, 1997, 2000; Vainer, 1997, 1999b).

Referências bibliográficas

- ALLEN, John; MASSEY, Doreen. (Eds.). *Geographical Worlds*. Oxford/Milton Keynes: Oxford University Press/The Open University, 1995.
- ALLEN, John. Global Worlds. In: ALLEN, John; MASSEY, Doreen. (Eds.). *Geographical Worlds*. Oxford/Milton Keynes: Oxford University Press/The Open University. 1995. p. 105-142.
- BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. (Eds.). *Local y global*. Madrid: United Nations for Human Settlements - UNCHS/Taurus, 1997.
- BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. 1. reimpressão (com alterações do autor). Campinas: Papirus, 1997.
- _____. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.
- _____. *Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998b.
- CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. 6. ed. São Paulo: Cortez Editora, 1993.
- COMPANS, Rose. A emergência de um novo modelo de gestão urbana no Rio de Janeiro: planejamento estratégico e o urbanismo de resultados. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 7., 1997, Recife. *Novos recortes territoriais, novos sujeitos sociais: desafios ao planejamento*. Recife: Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, 1997. p. 1721-1734.
- COX, Kevin R. (Ed.). *Spaces of globalization: reasserting the power of the local*. New York: The Guilford Press, 1997.
- DURKHEIM, Émile. *As formas elementares da vida religiosa: o sistema totêmico na Austrália*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- ELIADE, Mircea. *O sagrado e o profano*. São Paulo: Martins Fontes, 1992.
- FISCHER, Tânia. (Ed.). *Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- GONDIM, Linda Maria Pontes. Fortaleza entre apocalípticos e integrados: imagens da cidade e pacto social urbano. In: FISCHER, Tânia. (Ed.).: *Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- GREGORY, Derek. *Geographical Imaginations*. Oxford: Basil Blackwell, 1994.
- HARVEY, David. *Social Justice and the*

- City*. Londres: Edward Arnold, 1973.
- _____. *Justice, nature, and the geography of difference*. Malden: Blackwell, 1996.
- HIRST, Paul; GRAHAME, Thompson. *Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- LEFEBVRE, Henri. *La revolución urbana*. Madrid: Alianza Editorial, 1972.
- _____. *Lógica formal, lógica dialética*. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.
- _____. *La production de l'espace*. 4. ed. Paris: Éditions Anthropos, 2000.
- LIMA JUNIOR, Pedro de Novais. Clones, Clichês e Planejamento. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL: PLANEJAMENTO E GESTÃO MUNICIPAL, 1997. Departamento de Arquitetura – DARQ-UFRN. *Anais...* 1997.
- _____. Planning Changes in a Changing Country. In: CONGRESS OF THE CANADIAN ASSOCIATION FOR LATIN AMERICA AND CARIBBEAN STUDIES - CALACS, XXVIII., 1998, Vancouver. *Joint Conference*. Vancouver, 1998. INTERNATIONAL CONGRESS OF THE CANADIAN ASSOCIATION FOR MEXICAN STUDIES - CAMS, 3., *Moving Beyond Neo-Liberalism*. Vancouver, 1998.
- _____. Modelos de planejamento e a mediação de interesses em Vitória - ES. In: SEMANA IPPUR, 6., 1999, Rio de Janeiro: IPPUR - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional.
- LOVERING, John. Creating discourses rather than jobs: the crisis in the cities and the transition fantasies of intellectuals and policy makers. In: HEALY, Patsy et al. (Eds.). *Managing cities: the new urban context*. Chichester: John Wiley & Sons, 1995. p. 109-126.
- MASSEY, Doreen. Power geometry and a progressive sense of place. In: BIRD, J. et al. (Eds.). *Mapping the futures - Local cultures, global change*. London: Routledge, 1993. p. 59-69.
- _____. Imagining the world. In: ALLEN, John; MASSEY, Doreen. (Eds.). *Geographical Worlds*. Oxford/Milton Keynes: Oxford University Press/The Open University, 1995. p. 5-51.
- _____. Space/Power, Identity/Difference: Tensions in the City. In: MERIFIELD, A.; SWYNGEDOUW, E. (Eds.). *The urbanization of injustice*. New York: New York University Press, 1997. p. 100-116.
- MASSEY, D.; ALLEN, J.; PILE, S. (Eds.). *City Worlds*. New York/London: Routledge/The Open University, 1999.
- MEEGAN, Richard. Local worlds. In: ALLEN, John, MASSEY, Doreen. (Eds.).

- Geographical Worlds*. Oxford/Milton Keynes: Oxford University Press/The Open University, 1995. p. 53-104.
- MORIN, Edgar. *Ciência com consciência*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.
- OLIVEIRA, Fabrício Leal. A metáfora cidade-empresa no planejamento estratégico de cidades. *Cadernos IPPUR*, v. XIII, n. 1, p. 141-161, 1999.
- OLIVEIRA, Fabrício Leal; LIMA JUNIOR, Pedro de Novais. Chamada. In: SEMINÁRIO REPENSANDO AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A AÇÃO NA CIDADE, 5-7 nov. 1999, Rio de Janeiro: Comissão de Assuntos Urbanos da Câmara Municipal, 1999.
- SAID, Edward W. *Orientalismo: o Oriente como invenção do Ocidente*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.
- SÁNCHEZ, Fernanda. Políticas urbanas em renovação: uma leitura crítica dos modelos emergentes. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 1:115-132, 1999a.
- _____. Palestra. In: SEMINÁRIO REPENSANDO AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A AÇÃO NA CIDADE, 5-7 nov. 1999, Rio de Janeiro: Comissão de Assuntos Urbanos da Câmara Municipal, 1999b.
- SILVA, Armando Corrêa da. As categorias como fundamentos do conhecimento geográfico. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. de. (Eds.). *O Espaço interdisciplinar*. São Paulo: Nobel, 1986. p. 25-37.
- SWYNGEDOUW, Erik. Neither Global nor Local: "Glocalization" and the Politics of scale. In: COX, Kevin R. (Ed.). *Spaces of globalization: reasserting the power of the local*. New York: The Guilford Press, 1997.
- _____. Authoritarian governance, power, and the politics of rescaling. *Environment and Planning D: Society and Space*, 18:63-76, feb. 2000.
- VAINER, Carlos. (Debatedor). In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR - Sessão de Abertura, 7., 1997, Recife. Recife: Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, 1997.
- _____. Entrevista. *Proposta*, n. 78, p. 40-47, 1998a.
- _____. Palestra. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL - A COMPETIÇÃO INTERURBANA NA ERA DO GLOBALISMO: CONTRADIÇÕES, RISCOS E BENEFÍCIOS, 1998, Viçosa - MG. Viçosa: Departamento de Arquitetura e Urbanismo e Núcleo de Estudos e Pesquisas Urbana e Rural da Universidade Federal de Viçosa, 1998b.
- _____. Pátria, empresa e mercado-ria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 8., 1999, Porto Alegre: Associação Nacional de Pesquisa e Pós-

graduação em Planejamento Urbano e Regional, 1999a.

_____. Qual é o poder do poder local? Notas sobre as escalas das políticas e as políticas de escala. In: SEMANA DO IPPUR, 6., 1999, Rio de Janeiro: IPPUR – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 1999b.

WATERS, Malcolm. *Globalization*. Londres: Routledge, 1995.

(Recebido para publicação em novembro de 2000)

Pedro de Novais Lima Junior é professor assistente do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Viçosa - DAU/UFV e doutorando do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro - IPPUR/UFRJ

Resenha

Laboratoires du Nouveau Siècle - la nebuleuse réformatrice et ses réseaux en France 1880-1914

Christian Topalov

Paris: Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales

1999, 574 p.

Margareth da Silva Pereira

O último livro de Christian Topalov, publicado em fins de 1999 na França, não deixará o leitor brasileiro indiferente. De fato, historiadores, sociólogos, cientistas políticos, urbanistas, assistentes sociais ou, simplesmente, estudiosos da cidade, certamente encontrarão farto material de reflexão nos textos de introdução e síntese do sociólogo francês e nos artigos dos 12 colaboradores dedicados à análise das idéias reformistas na França da III República. Verdadeira "suma" sobre esse movimento, *Laboratoires du Nouveau Siècle* traça através das relevantes e articuladas contribuições de Janet Horne, Viviane Claude, Suzana Magri, Christophe Prochasson, Antoine Savoye, entre outros, uma grande síntese do conhecimento acumulado sobre o período, sobre a cena urbana e sobre o ideário e as estratégias reformistas durante mais de duas décadas de pesquisas no campo das ciências humanas e sociais na França.

A partir de instituições com perfis tão variados como os Congrès d'Assistance Publique, o movimento das cidades-jardim ou ainda o de diferentes associações civis como o Musée Social; a Société d'Économie Sociale, a Société Française d'Habitation à Bon Marché ou a Association Générale des Hygiénistes et Techniciens Municipaux, é tecida uma rede de reformadores sociais que definem tanto os problemas do mundo novo urbano e industrial do final do século como os métodos para resolvê-los. Nessas páginas, passando pelo leque de instituições de previdência social que se criam na virada do século, pelo primeiro periódico de economia na França dedicado ao combate à "ortodoxia liberal", pelas políticas voltadas para a sistema carcerário, pelas organizações de luta contra o desemprego ou, enfim, pelos diversos matizes do socialismo no período 1880-1914, mergulhamos em um

universo de atores sociais que, como mostra Topalov, modelam as próprias políticas sociais vigentes no século XX.

Herdeiros dos ideais revolucionários, socialistas, acadêmicos ou industriais, amadores ou profissionais, indivíduos ou grupos são assim examinados em suas “lutas” por mudanças sociais dentro e fora de governos ou de estruturas ainda marcadamente religiosas, mostrando em suas ações certas conexões que constituem verdadeiras “redes”. Esse caráter de uma “micro-história” em que atores, programas, doutrinas, associações, discursos, convergências e tensões são identificados e observados em uma diversidade de cenários, com coerência e com clareza, pode, entretanto, num primeiro momento, afastar o leitor apressado. De fato, à primeira vista, *Laboratoires du Nouveau Siècle* pode parecer uma obra um pouco “fora de lugar” em relação às questões brasileiras não só pelo tema tratado (“reformas sociais” em um país, como o Brasil, crivado de profundas desigualdades) quanto pelo sumário (voltado exclusivamente, como vimos, para o caso francês), mas, ainda, pelo próprio estado da historiografia das cidades, entre nós. É uma constatação, por exemplo, que, se o tema do pensamento “reformador” no Brasil encontrou eco na primeira geração de “historiadores das políticas públicas e do urbanismo” – isto é, os que trabalharam, durante os anos 80 e início dos anos 90, sobre a história social e urbana no Brasil até a virada do século XIX para o XX –, houve um grande recuo no trato desse tema, ou afins, durante a última década. Assim, diante das características da obra de

Topalov e do próprio desenvolvimento da pesquisa urbana entre nós, alguns leitores poderiam sentir-se diante de um livro específico e “por demais francês”.

Entretanto, é justamente nesse exercício de se deter em movimentos aparentemente “locais” e “passados” que o livro amplia seu alcance e constrói também sua atualidade. De fato, num primeiro nível, as informações que ele disponibiliza contribuem para as análises da história das cidades e do funcionamento de nossas “sociedades em rede” em tempos neoliberais, que apresentam numerosos paralelismos com o período enfocado. Em um segundo nível, também traz, em termos teóricos, uma atitude intelectual que contribui para contornar ou suplantar certos impasses que continuam a atravessar, muitas vezes, a historiografia do Brasil urbano, sobretudo levando-se em conta o perfil da produção nessa última década. Na verdade, Christian Topalov já na introdução – “Os reformadores e suas redes: ‘desafios’ de um objeto de pesquisa” – nos mostra que a perspectiva das questões enfocadas nos diferentes textos busca ultrapassar fronteiras geográficas, e é a partir de três constatações e de uma pergunta que *Laboratoires du Nouveau Siècle* se estrutura como livro.

As constatações dizem respeito ao caráter indiscutivelmente internacional do movimento reformista, às diferenças de significado que uma mesma noção – a de reforma – ganha em diferentes histórias nacionais e, enfim, como vimos, à diversidade do “meio” reformista na França indicada pelos diferentes colabo-

radores. A pergunta é esta: o que significa em um meio tão diversificado como o dos reformadores sociais na França da III República a palavra reforma? Visto o caráter internacional do movimento, Topalov afirma, por exemplo, que ao contrário da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos a noção de “reformers” não é hoje usual na França para designar os movimentos que marcaram o final do século XIX e o início do século XX, período chamado naqueles países de “Progressive Period” ou “Progressivism Era”. Assim, ao contrário daqueles países, não só o sentido da palavra reforma pareceria, na França, “ambíguo”, “fluido”, polissêmico, como também esse entendimento tornaria seu uso menos “sério”. Ora, longe de desqualificar a palavra, essa polissemia traduz a própria diversidade de sentidos sociais e de estratégias de que se reveste o uso de cada palavra e passa a ser vista pelo sociólogo como “um indício de que as classificações políticas canônicas não funcionam exatamente do mesmo modo”, nem em todos os campos da ação pública (quando se olha localmente) nem quando “viajam” de um contexto nacional a outro. Seus argumentos são, assim, em favor de uma história comparativa que se utilize deliberadamente da “transferência controlada” de categorias “estrangeiras” de uma história nacional a outra, procedimento adotado no livro em relação à própria noção de reforma. No caso, o sociólogo francês faz um “empréstimo” da noção, usual nas tradições anglo-americanas, para interrogar “evidências enraizadas” nas próprias tradições políticas, intelectuais e historiográficas francesas, buscando esclarecer o que diferentes

grupos entenderam por “reforma”, como “construíram uma língua comum” e como “fixaram novos limites para [suas] disputas”.

Na verdade, o leitor brasileiro não poderá deixar de se perguntar, ao ler essas páginas, quem eram e também onde estavam os “reformadores” brasileiros. E pouco a pouco verá desfilar em sua memória perfis tão distintos quanto os de Mauá, André Rebouças, Joaquim Nabuco, Aristides Lobo, Alberto Torres, Euclides da Cunha, Paula Souza, Eduardo Prado, Oswaldo Cruz, Victor Freire, Vieira Souto, Saturnino de Brito, Baeta Neves, Backheuser, Januzzi, entre vários outros, à medida que vai aprofundando seus conhecimentos sobre as redes de reformadores sociais franceses e suas instituições. De fato, ele não poderá deixar de se perguntar também como esses homens – muitas vezes membros das mesmas instituições internacionais citadas em *Laboratoires du Nouveau Siècle* ou que as seguiam à distância, como as teses médicas, as revistas de engenharia, os diários e jornais o revelam – construíram sentidos sociais para a idéia de reforma. E é nesse cruzar de perguntas e respostas que pouco a pouco também fica no ar talvez a mais importante indagação: onde está a herança da obra desses “reformadores” locais, passado um século? Deixemos essas questões em aberto, enfatizando que Christian Topalov, para responder às suas, renuncia de antemão o estabelecimento de uma definição de “reforma” como se tratasse de um “conceito” e parte para explorar esse conjunto fluido e movido de atores e ações servindo-se de uma metá-

fora – a “nebulosa”. Universo delimitado mas sem contorno definido, como “uma matéria descontínua feita de densos nós e de zonas relativamente vazias, corpos em formação ou desintegração”, uma nebulosa é “um conjunto de objetos organizados em sistemas parciais mas arastados em um movimento de conjunto”. Poderíamos acrescentar que ela nos permite pensar, assim, esses “reformadores” a partir de uma atitude investigativa mais “sistêmica” e “transnacional” e, portanto, menos esquemática e “a priorística”. Ora, esse procedimento de ordem teórica-metodológica, de par com os dados trazidos pelas diferentes contribuições, sugere e convida que a metáfora da nebulosa seja testada, para além do tema tratado, no próprio entendimento do funcionamento de outras redes em cujo interior funcionam, por exemplo, as próprias redes de reformadores. As redes “de cidades”, por exemplo.

É nesse ponto que *Laboratoires du Nouveau Siècle* pode contribuir para o próprio “discurso” sobre a história das cidades. De fato, forçoso é reconhecer, por um lado, que o recuo historiográfico em torno do tema das “reformas sociais” no Brasil fez-se acompanhar de uma tendência que retirou dos movimentos sociais urbanos sua dimensão política e pública. Por outro lado, que o convívio interdisciplinar em muitos casos favoreceu uma “história sem teoria”, sobretudo entre os que por formação não foram iniciados nos debates que revolucionaram a área dos estudos históricos, em especial, justamente, até o início dos anos 90. Ora, esse quadro vem privilegiando

nas análises das cidades não o jogo dinâmico e tenso dos atores em torno das próprias instituições que constroem, destroem e reconstróem em permanência, mas conceitos “desencarnados”, sem historicidade, correntes de pensamento consideradas já consolidadas e que seriam facilmente identificadas e tomadas de empréstimo, passando simplesmente de um contexto a outro. Imobilizam-se assim (nacionalmente ou nas relações transnacionais) conflitos, contrastes, silenciam-se atores sociais, congelam-se suas divergências ou alianças exatamente em benefício de “idéias”, “formas”, “doutrinas” ou “programas” vistos como ideologias já prontas e fechadas. Ora, se a demonstração da idéia de desenvolvimento de um “campo” da reforma – nos termos que formula Topalov, sugeridos por Bourdieu – como um sistema autônomo de posições, de atores e de instituições, organizado por relações e estratégias internas pudesse servir de “modelo”, talvez fosse possível abandonar – ou pelo menos deixar em suspenso ou até neutralizar, como faz o mentor de *Laboratoires du Nouveau Siècle* – as noções de “influência”, de “transferência”, de “empréstimo”, de “tradução”. Assinale-se que justamente algumas dessas noções que continuariam a balizar uma grande parte da produção intelectual, sobretudo na análise de movimentos sociais ou da forma material das cidades no Brasil, ainda circulavam nos próprios trabalhos de Christian Topalov, até o início da década de 90.

Entretanto, é precisamente nesse ponto que *Laboratoires du Nouveau Siècle* traz sua mais significativa contri-

buição, quando comparada a outras obras do autor dos anos 70, como *A Urbanização Capitalista* (1979), e do início dos anos 90, como *Naissance du Chômeur 1880-1910* (1994), a partir da qual já é possível observar uma nítida inflexão teórica. De fato, mais do que o processo de “construção de um objeto de pesquisa” – a reforma –, este livro apresenta agora em perspectiva a própria trajetória intelectual de seu mentor no embate com um certo número de questões de natureza teórica e no diálogo com outras disciplinas. De sua formação de sociólogo nos moldes marxistas da década de 70 à sua aproximação da Linguística, mais recentemente, passando pelos aportes da “Nova História” (nos anos 80/90), Christian Topalov, por meio dos sucessivos entrecruzamentos disciplinares que realizou, empreendeu certos ajustes e deslocamentos de ordem teórica em sua produção, que ganhou maior complexidade e matizes no trato das questões sociais e ainda maior firmeza na manutenção de temáticas mais

antigas. Nas questões abordadas e nas direções sugeridas por este livro, parte da “rede” internacional de pesquisadores que vem desenvolvendo o “campo” dos estudos urbanos no Brasil nas últimas duas décadas certamente reconhecerá o resultado de trabalhos pioneiros iniciados há mais de uma década por alguns dos articulistas. Exposta em textos curtos, rigorosos e claros, como só é factível quando se alcança uma certa maturidade em relação a um objeto de estudo, essa rede talvez reconheça também momentos de seu próprio percurso. De todo modo, como dizíamos, estamos diante de uma obra que, por diversas razões, não nos permite que passemos por ela de forma intelectualmente indiferente.

Margareth da Silva Pereira é professora do PROURB-FAU-UFRJ