

R E S E N H A

O trabalho sistemático destes pesquisadores tem produzido importantes resultados que alimentam, tanto teórica quanto metodologicamente, esta área de estudos. Este é o caso do presente trabalho de Holanda, que não se furta a indicar limitações da teoria e da metodologia: ele as utiliza criticamente, abrindo caminho para posteriores pesquisas, numa atitude verdadeiramente científica.

Destarte, o Prêmio Brasileiro “Política e Planejamento Urbano e Regional”, conferido pela ANPUR à tese, não só é um reconhecimento das qualidades de pesquisador de Holanda. Ele representa, ainda, o reconhecimento da importância de uma área de estudos e uma esperança para uma, cada vez maior, comunidade de pesquisadores. Neste sentido, todos nós fomos premiados e ficamos aguardando ansiosos a publicação do livro de Holanda pela Editora Universidade de Brasília.

Claudia Loureiro é mestre em Arquitetura e Urbanismo e professora do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Pernambuco.

FRAGMENTAÇÃO DA NAÇÃO

Carlos Américo Pacheco

Campinas: Unicamp. IE, 1998.

Leonardo Guimarães Neto

O estudo de Carlos Américo Pacheco, *Fragmentação da nação*, tem méritos indiscutíveis. Em primeiro lugar, pela análise adequada da trajetória das regiões brasileiras nas últimas décadas e, simultaneamente, pela avaliação pertinente das discussões, entre diferentes autores, dessa trajetória das economias regionais brasileiras. Em segundo, por conduzir, no final do trabalho, a uma discussão de aspectos relevantes de uma nova fase pela qual estaria passando o país e as regiões, que constituem, nos dias atuais, os pontos centrais do debate sobre a questão regional brasileira nesse processo de inserção crescente do país numa economia mundializada.

O primeiro aspecto, relativo ao estudo da trajetória regional recente, é realizado nos três capítulos que se seguem à grande introdução (Capítulo 1) do livro. O Capítulo 2 refere-se à dimensão regional do desen-

volvimento brasileiro nas últimas décadas; nele o autor trata a questão da perspectiva macroeconômica e examina, em particular, a trajetória das regiões, associando-a aos condicionantes da política econômica e ao movimento cíclico da economia nacional. A desconcentração espacial ocorrida nos anos 70 e a crise e instabilidade dos anos 80 e 90 constituem os pontos centrais do referido capítulo. No Capítulo 3, esta perspectiva mais ampla, macroeconômica, é completada pelo exame pormenorizado dos segmentos produtivos mais relevantes no interior dos grandes setores (indústria extrativa, indústria de transformação e a agropecuária), que ajuda a entender a complexidade dos processos ocorridos e a crescente heterogeneidade que passa a existir nas diferentes regiões brasileiras, em particular as de menor nível de industrialização e de menor renda *per capita*. Finalmente, o Capítulo 4 busca mapear a dinâmica regional com base nas articulações dos diferentes espaços considerados na análise, por meio do comércio inter-regional e internacional. Este é o núcleo central do trabalho, que é antecedido por uma introdução que prepara o terreno para a compreensão da abordagem adotada nesta parte central, e seguido por um capítulo no qual é realizado um esforço de síntese (Capítulo 5) que conduz ao exame dos “dilemas da nova problemática regional”, que dizem respeito à especialização e fragmentação do espaço econômico nacional.

Como se fez referência, os capítulos centrais do estudo apresentam não só a descrição e a interpretação das trajetórias econômicas das regiões e espaços significativos do país, mas fazem o balanço das várias interpretações a respeito da evolução das economias regionais, que desenvolvem o esforço de identificar os determinantes desta evolução. Neste particular, deve-se considerar um aspecto da abordagem do autor que, certamente, é um ponto alto do seu trabalho: o esforço de apresentar uma interpretação das mudanças ocorridas na distribuição espacial da atividade produtiva por meio do estudo de uma multiplicidade de aspectos e processos que estão seguramente presentes numa estrutura produtiva da complexidade da brasileira. Neste particular, ao fugir da prática cada vez mais comum entre os economistas de reduzir a abrangência de suas interpretações a umas poucas “variáveis” ou determinantes – geralmente pelo uso de modelos econométricos que reduzem a dinâmica social a um par de relações –,

o autor prefere o exame detido de sua realidade complexa, para formular suas explicações sobre os processos em curso, nos quais estão presentes forças do mercado, ação governamental, movimentos cíclicos da economia, formas de articulação da economia nacional com a economia internacional e formas de articulação das economias regionais. A discussão sobre a descentralização da atividade produtiva que ocorreu a partir da segunda metade dos anos 70 até a primeira metade dos anos 80, ilustra bem os procedimentos seguidos pelo autor. Neste caso, ao considerar criticamente várias interpretações a respeito e ao examinar não só a indústria de transformação mas outros segmentos produtivos relevantes da economia nacional e as mudanças na sua localização no território brasileiro, Carlos Américo Pacheco elabora um painel extremamente rico para a compreensão das grandes mudanças que ocorreram e vêm ocorrendo na divisão inter-regional do trabalho no país. A interpretação da inter-relação entre o nacional e o regional ou espacial, cujos pressupostos já haviam sido estabelecidos no capítulo introdutório, é utilizado de modo competente nesses três capítulos, associando as fases e as transformações pelas quais passou a economia em seu conjunto nos anos 70, 80 e 90, com o impacto espacial relativo à maior ou menor concentração espacial e com as formas distintas de relações que passam a existir entre os espaços regionais diferenciados.

Sobre algumas de suas constatações podem ser levantadas dúvidas que, no entanto, não comprometem as linhas gerais do complexo quadro que elabora nessas décadas compreendidas pela análise. Neste caso, provavelmente um dos aspectos questionáveis de sua interpretação diz respeito ao processo de desconcentração ocorrido, atribuído, pelo autor, ao II PND, que teria tido papel fundamental na redução dos níveis de concentração econômica prevaletentes até então (p. 68-9). Não se pode negar a contribuição de alguns dos seus projetos mais relevantes, entre eles, por exemplo, o do complexo petroquímico de Camaçari, na Bahia, na desconcentração que favoreceu o Nordeste. No entanto, quando se considera, de um lado, a revisão das suas metas, em razão da “deterioração das mudanças no quadro internacional ao final da década”, como destaca o autor, quando então vários dos projetos foram postos à margem, e, de outro lado, a complexidade dos determinantes da desconcentração que o próprio autor relaciona e examina em alguns dos capítulos

que constituem o núcleo central do seu trabalho, a importância do II PND deve ser, necessariamente, relativizada e mais bem qualificada, neste particular.

Além disso, o que as freqüentes avaliações das políticas de desenvolvimento regional têm mostrado são as contradições que estão presentes – em várias fases do desenvolvimento nacional e da evolução das grandes regiões brasileiras – nas formas de atuação do Estado brasileiro. De um lado, mediante as políticas de desenvolvimento regional, o Estado atua a fim de promover a redução da concentração econômica e, de outro, mediante sobretudo os programas setoriais que desenvolve (siderúrgico, automobilístico, de transporte, portos, crédito, exportações), define uma forma de atuação geralmente concentradora e de reforço aos centros e regiões mais industrializados. É conhecido dos planejadores regionais o embate, sempre presente na atuação governamental, entre as políticas espaciais ou regionais e as políticas setoriais; estas últimas geralmente apresentadas sem definição espacial precisa nos planos de desenvolvimento, mas que, no fundo, tendem a reforçar a concentração espacial da economia. Associado a isto, a ênfase na estratégia do II PND, como responsável pela desconcentração, sugere uma racionalidade e uma capacidade de coordenação raramente encontrada no Estado brasileiro no trato da questão territorial do país, em seu conjunto. Um exemplo ilustra o que se pretende assinalar: o pólo petroquímico da Bahia, que é um dos exemplos geralmente citados para ilustrar a política de descentralização do II PND, só teve sua definição locacional estabelecida depois de uma grande disputa política na qual estava bem presente a possibilidade de atender a demanda de petroquímicos com a ampliação do pólo de Cubatão, em São Paulo.

No Capítulo 4, o autor faz uma incursão no comércio inter-regional e internacional das regiões brasileiras e ressalta, embora sem avançar num tema sem dúvida da maior relevância, que trata das mudanças significativas que ocorreram no papel que São Paulo (e, provavelmente, os Estados mais industrializados) vinha exercendo desde o início da industrialização. Tais Estados – São Paulo em particular –, que foram os principais responsáveis pela constituição e consolidação do mercado interno brasileiro, passaram a ter, a partir dos anos 70, um saldo positivo com o comércio exterior e a reduzir, em termos relativos, o saldo que tinham com as demais regiões brasileiras. Em lugar de

explorar essa que é uma questão fundamental para se compreender os processos em curso, que sugere uma redução relativa da articulação interna das economias regionais – em particular da economia regional que se constituiu o pólo articulador das demais regiões periféricas –, o autor minimiza numa nota de rodapé o problema e passa a discutir o financiamento dos déficits comerciais das regiões menos industrializadas, concluindo com uma afirmação, certamente discutível, de que ser superavitário ou deficitário não é um estímulo ou obstáculo ao crescimento econômico (p.200-2).

No entanto, no Capítulo 5, sobretudo na parte final dele, o autor passa a destacar aspectos centrais, mais recentes, das economias regionais, que são os que no debate atual constituem o centro de atenção dos estudiosos. O capítulo referido (“Os dilemas da nova problemática regional: especialização e fragmentação do espaço econômico nacional”) explora os temas da desconcentração (os seus determinantes), da diferenciação e especialização econômica das regiões e, por último, da fragmentação (os seus riscos).

Quanto à diferenciação e especialização, Carlos Américo Pacheco ressalta que a integração produtiva do mercado nacional e a desconcentração econômica legaram uma configuração econômica muito distinta da que tinha o país em 1970. Agrega a isto que o desenvolvimento dos vários segmentos produtivos na periferia não só modificou os fluxos comerciais inter-regionais, mas transformou de modo significativo a estrutura produtiva, do que resultou uma diferenciação econômica inter-regional e intra-regional. Neste particular, ressalta, também, o papel da crise ao alcançar de modo diferenciado o espaço nacional (p. 229-30). Continua, mais adiante, o autor: “Mas além dessa especialização e complementaridade, quero especificamente chamar a atenção para o significativo aumento da heterogeneidade intra-regional que acompanha esse processo. De fato, na medida em que, em termos relativos, diminui a desigualdade, como consequência do menor crescimento do PIB dos estados mais industrializados, e que se assiste a uma ‘convergência’ dos índices de renda *per capita*, aumentam ao mesmo tempo as medidas de desigualdades na distribuição da renda intra-regional” (p.237).

O passo seguinte, dado por Carlos Américo Pacheco, reside na apreensão de um importante aspecto

adicional dessa heterogeneidade e diferenciação espacial, qual seja: o da pequena dimensão dos impactos dos investimentos e dos projetos, que não resultam em mudanças relevantes na dinâmica geral da economia: “O resultado global é que se mostra acanhado, ainda que em termos microrregionais desempenhe funções relevantes na sustentação da renda, do emprego e, em menor grau, das finanças públicas. É este o quadro de inversões de pequeno porte, em termos agregados, em projetos pontuais e com baixo encadeamento interno, que reforça a disputa entre as Unidades da Federação, manifesta na agressividade crescente das políticas de atração de investimentos” (p.242).

A isto, completando a análise, o autor agrega a possibilidade de que muitos desses segmentos dinâmicos venham a se articular com a demanda externa e, incapazes de “sustentar o crescimento interno”, ganharem autonomia relativamente ao desempenho agregado, garantindo, deste modo, uma trajetória dinâmica exclusivamente para determinadas sub-regiões. Em seguida conclui: “Este, na verdade, é o risco maior da opção da abertura comercial num país de características continentais” (p.242).

Construído este quadro, acrescentando aspectos relevantes relacionados com as mudanças tecnológicas em curso, com o processo de globalização e seus impactos, além dos relacionados com a crise do Estado, Pacheco retoma este tema nas páginas de conclusão do seu livro, fazendo um balanço, neste particular, dos anos 80. Segundo ele, neste momento, passam a emergir novos determinantes da questão regional brasileira, uma vez que, com a abertura comercial e com a reestruturação produtiva, começam a se evidenciar o que ele denomina de “dilemas da inserção do país em um mundo globalizado”. Ressalta, então, que os exemplos da experiência internacional enfatizam o quanto problemático pode ser tal processo, ao aumentar os desequilíbrios regionais e ao gerar dificuldades crescentes para sub-regiões anteriormente dinâmicas.

Os dilemas do aumento das desigualdades, da maior fragmentação do espaço nacional, no qual sub-regiões mais dinâmicas possam se beneficiar da globalização enquanto outras tenham bloqueadas as suas possibilidades de desenvolvimento, podem ser sancionados, segundo o autor, pela crise do Estado brasileiro e pela “inexistência de políticas industriais e regionais estruturantes”. Neste ponto, afirma: “O que

isto significa é que a problemática regional brasileira carece mais que nunca de um projeto nacional” (p.268).

Esta última constatação, da maior importância na discussão atual, é reforçada pela concepção do autor a respeito do papel que neste contexto de economia continental, heterogênea e desigual teriam as forças do mercado. Isto é realizado segundo o paralelo entre a situação vivida pela economia do país até os anos 80, que tinha por base a integração do mercado interno nacional e os efeitos de sinergia promovidos por essa integração, “mesmo diante de um quadro de profunda desigualdade social”, e a situação recente de total ausência de políticas. Continua o autor: “Largada ao mercado, sem políticas ativas, o que se vislumbra são iniciativas pontuais e isolacionistas que fraturam a nação e alicerçam o regionalismo ... O discurso em moda, ao contrário, vaticina um Estado submisso à lógica privada, que apenas alavanque as estratégias exitosas das grandes empresas e conceda às esferas subnacionais um papel progressivamente mais importante na atração de investimentos. Para um país com os níveis de desigualdade do Brasil pode-se imaginar o que isto significa” (p. 268-9).

Escrito em grande parte como tese em 1995, o livro, não obstante as transformações ocorridas, até mesmo com o agravamento da situação econômica do país e o comprometimento da estabilidade monetária, é de grande atualidade no que se refere sobretudo aos “dilemas da nova problemática regional”. Ao lado das sugestões feitas por Luciano Coutinho, na “Apresentação” do livro, para incluir análise a respeito do impacto regional decorrente do surto de ampliação do consumo que se seguiu à fase imediata da estabilização, ou da reativação de alguns segmentos produtivos, seria relevante considerar, em fase mais recente, também da perspectiva espacial, o impacto da crescente instabilidade vivida pelo país, associada e decorrente dos equívocos e do esgotamento da política de estabilização, do crescente endividamento do Estado e da sua, também, crescente incapacidade de gestão de políticas industriais, agrícolas, regionais, de infra-estrutura e de exportação, entre outras.

Leonardo Guimarães Neto é doutor em Economia e professor do Mestrado e do Departamento de Economia da Universidade Federal da Paraíba.

PLANEJAMENTO URBANO NOS ANOS 90: NEGOCIAÇÕES ENTRE AS ESFERAS PÚBLICA E PRIVADA

Ana Cláudia Miranda Dantas

Dissertação de Mestrado, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1997.

Adauto Lúcio Cardoso

Os chamados “novos instrumentos” ocuparam um espaço importante no debate acadêmico, técnico e político da área do planejamento e da política urbana, desde o início dos anos 80, quando foi divulgado o anteprojeto de Lei Nacional de Desenvolvimento Urbano, até meados dos anos 90, quando se elaboram planos diretores municipais para as grandes cidades brasileiras. É no contexto desse debate que se insere a dissertação de mestrado de Ana Cláudia Miranda Dantas.

O trabalho de Ana Cláudia tem como base factual um levantamento exaustivo e primoroso da forma como 34 municípios, escolhidos entre as cinquenta cidades mais populosas do país, definiram, em suas leis orgânicas e planos diretores, um conjunto específico de novos instrumentos, a saber: o solo criado, a transferência do direito de construir, as operações interligadas, as operações urbanas, o consórcio imobiliário e a urbanização e reurbanização consorciadas. O que distingue esses instrumentos e os faz interessantes como objeto de pesquisa é que se tratam de novas formas de relacionamento entre as esferas pública e privada, envolvendo, entre outras coisas, repasses de recursos da esfera privada ao poder público ou redefinição de competências para intervir sobre o urbano.

O levantamento é detalhado e identifica-se pela análise da legislação, a denominação, a definição, os objetivos, as condições de aplicação, as finalidades de utilização dos recursos, a responsabilidade pela implementação e os critérios ou limites para a aplicação dos instrumentos. A pesquisa sistemática e a análise comparativa permitem, já como uma primeira e importante conclusão desse trabalho, mostrar como, na falta de uma regulamentação federal, ocorre uma certa confusão conceitual, com vários municípios utilizando instrumentos de denominação semelhantes mas com