

RELATÓRIO DE PESQUISA

NORDESTE BRASILEIRO: DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO REGIONAL

Hermes Magalhães Tavares

(Versão Preliminar)

OBSERVAÇÕES

Até o presente foram concluídas as partes da pesquisa relativas às experiências dos Estados Unidos e do Brasil.

As experiências dos demais países encontram-se em elaboração.

Hermes Magalhães Tavares

n. do sistema - 84169

IPPUR - UFRJ
BIBLIOTECA
Data: 08/05/1997
Nº Registro: 079025-7

*Rel
n. 32*

PLANEJAMENTO REGIONAL

O Caso do Brasil.

PLANEJAMENTO REGIONAL

1. A EXPERIÊNCIA DOS ESTADOS UNIDOS

Em plena recessão econômica e no quadro da política do Presidente Roosevelt do "New Deal", os americanos iniciaram uma experiência de desenvolvimento regional que veio a se tornar famosa em diversos países do mundo, servindo-lhes de modelo. Trata-se da criação da Tennessee Valley Authority.

A intervenção estatal destinava-se à criação de condições para a valorização de uma imensa área subdesenvolvida dos Estados Unidos. De fato, a bacia do Tennessee (afluente do Ohio que desagua no Mississippi) estende-se por 105.000 km², compreendendo partes importantes de quatro Estados norte-americanos: o Tennessee em sua quase totalidade e uma franja do Kentucky, da Virgínia Ocidental, da Carolina do Norte da Georgia, do Alabama e do Mississippi. Em suma, é uma parte significativa do "Velho Sul" norte-americano.

Os principais traços do atraso econômico da região, em 1933, eram os que seguem. A agricultura, que nos anos trinta, constituía a principal atividade da área, estava em crise. Ela ocupava 2/3 da população economicamente ativa contra 1/4 da média nacional na mesma época. A renda *per capita* era inferior ~~A~~ em mais da metade da renda nacional média. A consequência sobre a população era a sua forte emigração.

Além do mais, o uso intensivo e irracional do solo

havia levado à sua erosão em alto grau. Para isso contribuíam os métodos agrícolas empregados, tais como a derrubada das florestas e a monocultura do arroz e do milho. A isto se somavam as inundações periódicas. Em 1933, calculava-se que um total 3,4 milhões de ha. 300.000 haviam sido destruídos e 23 milhões de ha. estavam ameaçados.

Segundo BARAN e SWEEZY (1) a origem da T.V.A. encontrava-se na necessidade do Governo na fabricação de nitratos, durante a I Guerra Mundial, visando a objetivos exclusivamente militares. A fábrica foi construída em Muscle Shoals, juntamente com uma represa e instalações geradoras de energia elétrica. Na década de 1920, o Senador Morris, do Estado de Nebraska, liderou uma campanha para transformar Muscle Shoals em um amplo esquema de desenvolvimento. Acrescentam aqueles autores que "naquele período de prosperidade capitalista nada resultou da idéia e mesmo o investimento inicial acabou deteriorando-se" (2)

Quando o Presidente Roosevelt iniciou a sua política para enfrentar a depressão econômica (New Deal"), os esforços do Senador Morris foram aceitos, concretizando-se, em 1933, com a criação da T.V.A.(3).

A T.V.A. seria um símbolo da política intervencionista do Presidente Roosevelt. É interessante assinalar o contraste entre essa prática e o liberalismo econômico até então imperante no país líder do capitalismo. A crise econô

(1) BARAN, Paul & SWEEZY, Paul. O capitalismo monopolista. Rio de Janeiro, Zahar, 1974, 2ª ed., p.169.

(2) Idem.

(3) A Lei do Congresso que criou a T.V.A. foi de 18 de maio de 1933.

mica iniciada em 1929-30 pôs por terra os pilares do Estado liberal, dando margem a uma política econômica intervencionista. Mesmo assim, as resistências à mudança assinalada eram grandes. Por essa razão, a discussão, pelo Congresso, da lei criando a TVA foi conduzida com muito cuidado pelo seus defensores. Assim, acentua-se a necessidade de melhorar as condições de navegabilidade do rio Tennessee e de explorar as usinas estatais de armamento de Muscle Shoals, a título de defesa nacional (1). Essas missões, que eram propriamente da competência federal contribuíram para ajudar e tornar viável a fórmula muito mais imprecisa e geral de promover o desenvolvimento agrícola e industrial do vale.

Esses cuidados não impediram o recurso apresentado à Corte Suprema, de anti-constitucionalidade da medida do governo, recurso este que foi rejeitado. A decisão da Corte teve ampla repercussão e reforçou as possibilidades de atuação da T.V.A.

As atribuições legais da T.V.A. eram:

... melhorar as condições de navegação e impedir as inundações do rio Tennessee; assegurar o reflorestamento e uma utilização eficaz das terras marginais do Vale do Tennessee; promover o desenvolvimento agrícola e industrial deste vale; contribuir para a defesa nacional pela criação de uma sociedade encarregada da exploração das usinas governamentais em Muscle Schoals no Estado de Alabama, e qualquer outro projeto (2).

(1) Cf. LAJUGIE, J. et alii. Espace régional et aménagement du territoire. Paris, Dalloz, 1985.

(2) Ibidem.

A organização da T.V.A. permanece praticamente a mesma, apesar de algumas emendas interpostas à sua legislação ao longo do seu percurso. É administrada por um comitê diretor de três membros, diretamente nomeados pelo Presidente da República, sob o controle do Senado. É, pois, um organismo federal desconcentrado, com sede em Knoxville (Tennessee).

A T.V.A. coopera com os Estados sob os territórios dos quais se estende sua jurisdição, mais é independente deles. Na prática, ela atua como um organismo privado, na medida em que vende seus serviços e sua produção (principalmente de energia elétrica). Ao mesmo tempo, é subvencionada pelo Governo federal. Parte do lucro obtido pela T.V.A. é repassada aos Estados da região.

O cerne das atividades da TVA são as obras de planejamento hidráulico. Neste terreno, a T.V.A. construiu 28 barragens para controlar as águas do Tennessee e de seus afluentes. Regularizou a navegabilidade do rio em um percurso de 1.000 km, entre Knoxville e a confluência com o Ohio aproximando a região à bacia do Mississippi. Ao mesmo tempo, assegurou a produção e a distribuição de energia elétrica de início de origem hidráulica, depois térmica e depois atômica, em um total de 90 bilhões de kWh.

O reflorestamento, o controle das enchentes e a utilização em larga escala de fertilizantes permitiram uma profunda transformação da agricultura da região, que passou a ser uma das mais produtivas dos Estados Unidos, contando com

mais de 30 mil fazendas modelo.

No que concerne à indústria, as empresas do vale empregam 40.000 trabalhadores, principalmente no alumínio e na indústria de armamentos.

O armazenamento de águas e o controle de recursos naturais permitiram a utilização da área pelo turismo; a área foi transformada em uma das grandes zonas turísticas internas dos Estados Unidos.

Essas informações permitem constatar que a T.V.A. é um programa completo de "valorização" regional. Como resultado de sua intervenção, a renda *per capita* na bacia do Tennessee, em relação a renda nacional passou do índice 45 a 70 após 1970. A população total passou de 5 milhões a 7 milhões no mesmo período.

BARAN e SWEEZY também assinalam a validade desse empreendimento. Segundo eles, a T.V.A. foi um enorme sucesso, permitindo ao povo norte-americano ter uma visão do que poderia ser realizado com um planejamento eficiente sob a direção governamental, com meios adequados. "Para citar apenas uma de suas realizações — dizem — em fins da década de 1950, uma moradia típica da área da T.V.A. pagava pela energia apenas a metade do preço médio nacional" (1).

Em período recente, contudo, constata-se que "a emigração devida ao êxodo rural não foi completamente compensada e certos problemas sociais permaneceram; aqueles da popu-

(1) BARAN e SWEEZY, Paul. O capitalismo monopolista. Rio de Janeiro, Zahar, 1974, 2ª ed., 169.

lação negra particularmente" (1).

Como assinalamos inicialmente, é interessante observar que a rica experiência da T.V.A., não foi estendida imediatamente a outras bacias hidrográficas dos E.U.A. Entretanto, ela foi reproduzida em muitos países subdesenvolvidos (sem grande êxito) e mesmo em países desenvolvidos.

Só bem mais tarde, o Governo norte-americano fez tentativas para instituir uma política nacional de desenvolvimento regional (2). O esforço nesse sentido evoluiu de acordo com o partido que estivesse no poder. O Partido Democrata sempre se manifestou favorável à implantação de uma política regional, enquanto o Partido Republicano a repudiava. A posição contrária à política de desenvolvimento regional baseou-se em dois pontos: a) o de que a ingerência do poder federal era contrário à Constituição norte-americana; b) o de que o intervencionismo é incompatível com os princípios da economia liberal.

Com as administrações republicanas no após-guerra, a política regional foi abandonada. Ela volta a ser tratada com a eleição do Presidente Kennedy e o retorno dos Democratas à Casa Branca. A discussão levantada no Congresso por representantes do Partido Democrata dizia respeito à necessidade de apoio às regiões urbanas do Norte atingidas pelo desemprego e às regiões do Sul de fraca renda. Um instrumento foi então criado: o Area Development Administration (A.R.A.).

(1) LAJUGIÉ, Joseph et alii, op. cit.

(2) Baseamo-nos, em seguida, no texto de Lajugie, Joseph, op. cit.

Dois outros instrumentos foram criados em 1965: o Appalachian Regional Commission (A.R.C.) e o Economic Development Administration (E.D.A.).

A política da A.R.C. previa a aplicação de subsídios para tentar absorver o desemprego em áreas decadentes, o que implicava uma dispersão de recursos. A E.D.A. traduzia uma vontade comum quanto a uma abordagem regional, tratando de zonas mais vastas em torno de um centro importante, numa linha próxima da estratégia de "pólos de crescimento".

A política regional vive novo recesso com as administrações Nixon e Ford, se bem que não seja inteiramente abandonada. Carter (do Partido Democrata) propõe reforçar e racionalizar a ação da E.D.A. por uma nova lei referente às obras públicas e o desenvolvimento econômico. Os quatro anos do mandato de Carter não foram suficientes para que as novas propostas visando uma política regional global fossem implementadas. No mandato seguinte, do republicano Reagan, a política regional volta ao seu ponto de partida: ao mesmo tempo delegam-se aos Estados a atribuição de intervir em seus respectivos espaços, em questões econômicas (1).

Em seguida, analisamos a evolução das medidas visando a uma política regional sistemática.

A lei que criou a Area Redevelopment Administration (2) propõe uma estratégia regional fundada em ajudas pontuais em zonas de dois tipos: a) aquelas de desemprego crônico, ultrapassando a média nacional; b) aquelas com renda muito ~~menor~~ menor ~~do~~ do ~~que~~ que ~~a~~ a ~~méd~~ méd ~~ia~~ ia ~~nac~~ nac ~~ional~~ ional.

(1) LAJUGIE, J. Op. cit. p.497-498.

(2) A Area Redevelopment Act é datado de maio de 1961. A ARA foi alocada no Departamento do Comércio.

Desse modo, a A.R.A. podia prestar ajuda tanto às zonas industriais visando à criação de empregos quanto a pequenos centros situados no meio rural. Nesse segundo caso, sob pressão do Congresso, decidiu-se apoiar 1.000 Condados. Como os recursos da A.R.A., em todo o período de sua existência, totalizaram 1.223 bilhões de dólares, a pulverização de recursos era evidente. Esse fato levou os responsáveis pela política regional a adotar, a partir de 1965, outra linha de atuação que seguia em duas direções.

A primeira dizia respeito apenas a uma região, ao ser criada a Appalachian Regional Commission (A.R.C.) (1). A segunda compreende duas políticas distintas. Uma que institui a Economic Development Administration (E.D.A.) sucedendo à A.R.A. e que diz respeito a todo o país. Outra relativa à instituição das Comissões regionais, à semelhança da Comissão dos Appalaches. Os dois instrumentos teriam a duração de cinco anos.

Pode-se distinguir, portanto, dois níveis de intervenção: um primeiro nível nacional, traduzido nas ações diretas da E.D.A. sobre zonas limitadas; o segundo, regional, buscando coordenar os esforços de desenvolvimento econômico em grandes espaços geográficos, através das comissões regionais.

Embora, de início, a E.D.A. tivesse mantido a orientação da E.R.A. de atender a grande número de comunidades urbanas e rurais, em seguida ela evoluiu para uma política mais concentradora (polarizada) de desenvolvimento. Isso ocorreu

(1) Criada em março de 1965.

na medida em que a E.D.A. procurou reagrupar várias "zonas de desenvolvimento" da antiga E.R.A. em Distritos de Desenvolvimento Econômico (Economic Development District) implantados em torno de um centro urbano de até 250.000 habitantes.

Outra diferença da E.D.A. em relação à E.R.A. diz respeito à modalidade de aplicação dos recursos. Os dados seguintes referem-se às aplicações de recursos pelos dois instrumentos:

E.R.A.		E.D.A.	
Empréstimos industriais e comerciais	54%	Empréstimos e subvenções para infra-estrutura pública	72%
Empréstimos e subvenções à infra-estrutura pública	32%	Empréstimos a empresas industriais e comerciais	18%
Formação de mão-de-obra	8%	Assistência técnica	5%
Assistência técnica	5%	Financiamento para projetos de pesquisa	5%
Financiamento de projetos de pesquisa	1%		100%
	100%		

Esses dados mostram uma nítida mudança de orientação: na primeira fase os recursos estão concentrados nos empréstimos às empresas industriais e comerciais, na segunda, os recursos são dirigidos para a infra-estrutura pública. A explicação é que os empréstimos diretos ao setor privado, favorecendo certas empresas, cria impedimentos à livre concorrência. Por sua vez, os investimentos públicos têm efeitos multiplicadores sobre o emprego e a renda e o incentivo ao setor privado através da criação de "economias externas".

As comissões regionais

Há que destacar de um lado, a Appalachian Economic Commission (A.R.C.) e as demais comissões regionais que resultam do Public Works and Economic Development Act.

Criada em 1965, a A.R.C. resultou dos trabalhos de uma comissão *ad hoc* instituída pessoalmente pelo Presidente Kennedy. A Comissão é subordinada diretamente ao Presidente, mas ela conta com representantes dos Estados incluídos na área daquela entidade. Essa área compreende a parte montanhosa do "Velho Sul", numa extensão de 500.000 km².

Treze Estados estão incluídos na área: a Virginia Ocidental (em sua totalidade) e doze em parte: New York, Pensilvânia, Ohio, Maryland, Virginia, Kentucky, Tennessee, Carolina do Norte, Carolina do Sul, Georgia, Alabama, Mississippi.

Nesta área, em 1960 (ano eleitoral) o desemprego era o dobro da média nacional americana, a renda média representava 3/4 da renda média nacional e metade nas zonas mineiras do Kentucky. A emigração entre 1950 e 1960 tinha sido de 2 milhões de habitantes. Falava-se da área como "uma ilha de pobreza no meio da opulência".

A estratégia empregada consiste na coordenação das ações federais e dos treze Estados em um programa global sobre o conjunto da região e apoio nos distritos Distritos Locais de Desenvolvimento, instalados em torno dos Centros de Crescimento.

Entre 1965 e 1976 a A.R.C. empregou 2,8 bilhões de dólares, quase tanto quanto a E.D.A. para o conjunto do ter-

ritório norte-americano, assim distribuídos:

Auto-estradas	61%
Saúde e formação de pessoal	17%
Proteção de recursos naturais	6%
Outras infra-estruturas	16%

O programa apoia-se quase exclusivamente nos investimentos públicos, notadamente em vias de comunicação.

Pierre Delfaud observa:

É uma nova experiência importante, tendo em vista a amplitude dos meios empregados, que como a TVA trinta anos antes, constitui um segundo campo de provas para confirmar a política regional americana (1).

As demais comissões instituídas pela lei de 26 de agosto de 1965. Estas comissões juntamente com as já mencionadas cobririam praticamente todo o território dos Estados Unidos. Mas as novas comissões foram criadas para atender a pedidos dos senadores das regiões em dificuldades. Há uma grande disparidade entre os recursos dessas em relação aos da A.R.C.: 65 milhões de dólares do conjunto das oito comissões, contra 410 milhões de dólares da A.R.C., no orçamento de 1978. Inexistia também uma política de coordenação dessas diferentes comissões.

(1) DELFAUT, P. Expériences étrangères et européenne de politique régionale. In: LAJUGIE, J. et alii. *Espace régional et aménagement du territoire*. Paris, Dalloz, 1985.

Por outro lado, enquanto a A.R.C. dependia diretamente do Presidente a República, as demais comissões estavam subordinadas à Secretaria do Comércio (1).

A Administração Carter tentou implantar uma mudança sensível na política de promoção do desenvolvimento regional, para fazer face ao agravamento da crise econômica que atingia desigualmente as regiões do país. Nessa direção orientou-se a política regional para contemplar as regiões mais atingida pela crise. Com esse fim, a estratégia prevista consistia em reforçar o papel da E.D.A., cujo orçamento (de origem federal foi quadruplicado entre 1979 e 1980).

Esse órgão deveria recuperar os programas pré-existent de ajuda financeira aos estabelecimentos agrícolas e às pequenas empresas. Seu papel de coordenação devia afirmar-se tanto no nível federal quanto no das Comissões regionais inter-estaduais. A função dessas Comissões era reafirmada e se ampliava o seu âmbito de atuação.

É interessante observar que, com a nova política, a E.D.A. deveria funcionar como uma espécie de "caixa única", para melhor coordenar as ajudas federais, que se destinariam não só às comunidades locais como às pequenas empresas privadas nas zonas assistidas. Ao mesmo tempo, os critérios de seleção das entidades que seriam apoiadas foram reforçadas e

(1) Em 1967, chegou a ser criado, sob a coordenação da Secretary of Commerce um Conselho Consultivo Federal para o Desenvolvimento Econômico Regional (Advisory Council on Regional Economic Development), que existiu apenas formalmente.

se tornaram mais precisos. Assim, os recursos do National Public Works and Economic Development Act (N.P.W.E.-D.A.) (1) seriam concedidos às zonas que preenchessem uma ou várias das seguintes condições: a) uma taxa de desemprego médio, ou de perda líquida de empregos, superior à média nacional nos últimos cinco anos; b) uma renda por habitante não atingindo 80% da renda nacional média; c) uma população "pobre" ultrapassando 16,5% da população total da região.

As ajudas federais às áreas assistidas eram de natureza distintas em relação às comunidades locais e às empresas privadas. Quanto às primeiras, trataram-se de recursos passados às comunidades locais e submetidos à concorrência pública. As segundas eram fornecidas sob a forma de financiamento (empréstimos diretos, garantias de empréstimos, bonificações de juros, etc.). Mas as subvenções diretas eram concedidas em caráter excepcional para impedir que os recursos públicos viessem a beneficiar a empresas ineficazes.

A Administração Reagan propôs a supressão da E.D.A. a partir de 1983. A estratégia do Governo Reagan nessa área estava baseada em alguns pontos a saber: a) as políticas econômicas postas em prática pelo governo devem encorajar a livre empresa pela retração da ação administrativa; b) os programas de ação regional são da órbita de cada Estado, devendo o governo federal limitar-se a uma regulação conjuntural global.

Face a essa estratégia, os recursos federais para a

(1) Datado do ano de 1979.

ação regional são reduzidos. Nessa conjuntura vários Estados tomaram a iniciativa de criar *Zonas de Atividades Urbanas*, para atrair empresas privadas para as regiões que mais sofreram o impacto da crise. Tal política estadual, curiosamente, foi apoiada pelo Governo Federal, que para tanto concedeu redução de impostos proporcionais aos investimentos realizados e aos empregos criados.

O princípio de uma ação regional não é, portanto, totalmente abandonado, mas se apóia mais na redução de certos tributos do que na extensão das ajudas do Estado, segundo o novo princípio proclamado: 'No policy is good policy' (1).

Em conclusão, deixando à parte o caso da T.V.A. a situação do planejamento regional nos Estados Unidos guarda alguma similitude com a situação do Brasil nesse campo. Ou seja, o sistema político, por ser federativo, é descentralizado. Os Estados tem autonomia administrativa, mas os recursos estaduais não são suficientes para fazer face às necessidades do desenvolvimento econômico de seus territórios. Por sua vez o Governo Federal exita em transferir recursos para os Estados, embora em certos períodos, notadamente quando o partido democrata está no poder, a ajuda represente um fluxo maior. Uma coordenação das diferentes políticas regionais pelo Governo Federal não foi tentada senão em única vez, que não passa de uma tentativa formal, sem nenhum rebatimento na prática.

(1) Cf. DELFAUD, Pierre. Op. cit. p.512.



INTRODUÇÃO

A questão regional, no Brasil, teve grande ressonância no final da década de 50, em decorrência, sobretudo, do aprofundamento das distâncias econômicas e sociais entre o Sudeste, em rápido processo de expansão, com base na indústria, e o Nordeste, com sua economia estagnada. A política econômica regional, assumida à época, e suas alterações, impostas no período posterior a 1964, não mudaram essencialmente os dados da questão. Pelo menos, é o que se percebe, em termos políticos, quando se assiste à movimentação dos Governadores nordestinos - eleitos ano passado - buscando erigir-se em força de pressão para cobrar do Governo Federal novas providências especiais para a região. Esse fato, apenas, aliado ao adiamento, por longo tempo, da discussão ampla dos grandes temas nacionais, indica que a questão regional volta à ordem do dia.

Encarada como divisão desigual do trabalho no espaço, a questão regional surge com o desenvolvimento do capitalismo em suas etapas avançadas. As evidências empíricas são inúmeras: a "questão meridional", na Itália, presente já à época do "Risorgimento", transforma-se em um problema nacional, à medida que se desenvolve o capitalismo naquele país. A expansão capitalista, na Inglaterra, principalmente na fase monopolista, provocou o atraso de certas regiões - as "depressed areas" - e a concentração espacial da produção, sobretudo na região londrina, fenômeno que se acentua nas primeiras décadas deste século, requerendo medidas do Estado, que vão se configurar nas primeiras experiências de planejamento regional em país capitalista. Situação semelhante observa-se na França, a qual provoca intenso debate no último pós-guerra, do qual resulta uma política de intervenção do Estado dirigida à "organização territorial". Os exemplos multiplicam-se, deles não se excluindo os E.U.A., onde a exploração intensiva dos recursos naturais exauriu certas áreas, como o Vale do Tennessee, onde se realizou a célebre experiência de planejamento regional (T.V.A.), reconhecida também por autores como Sweezy e Baran. (1)

Em geral, o que se nota não é apenas a influência das forças de mercado na geração dos chamados "desequilíbrios regionais", mas também

(1) BARAN, P. & SWEETZY. P.O. O capitalismo monopolista. Rio, Zahar Editores, 1966.

a participação do Estado nesses processos. Gramsci observara, na década de 20, que as ideologias cimentavam as relações de classes, no sentido da hegemonia, desempenhando, elas, importante papel na divisão do trabalho entre o Norte (industrializado) e o Sul (agrário). O instrumento em que mais se viabilizam as ideologias das classes dominantes é o Estado, cuja burocracia, no caso italiano, era composta em 2/3 por intelectuais oriundos da classe média, principal responsável pela veiculação daquelas ideologias. (1)

Sob o ângulo do movimento do capital, é, hoje, ponto pacífico que, nas fases avançadas do capitalismo monopolista, ampliam-se as esferas de intervenção do Estado, ou melhor, cresce o número de novos campos passíveis de geração de valor. São elas, por exemplo: educação, saúde, meio ambiente, urbanismo, regiões e transportes. No que concerne à região, o seu significado é tal que se pode dizer, com Lefebvre, que essa tende a se constituir em mais um nível de poder político-administrativo do Estado moderno. (2)

No Brasil, a questão regional - em termos de existência, em um mesmo país, de uma região populosa, em processo de estagnação (o Nordeste), e; outra, em rápida expansão - já se configura no final do século passado. Como sabemos, as explicações para o atraso do Nordeste, por muito tempo, desde sua origem, estiveram associadas ao fenômeno das secas. A assimilação da pobreza e do atraso da região nordestina ao fenômeno climático, obscurece outros aspectos da questão, como, por exemplo, o de que o surgimento do "problema" nordestino na cena nacional coincide com o momento em que se gesta o capital industrial, no espaço da economia cafeeira.

Tanto na região do café, como no Nordeste, um fato que chama a atenção é o papel que, cedo, passa a desempenhar o Estado: em um

(1) Ver: GRAMSCI, Antonio. Algumas notas sobre a questão meridional. In: Temas de Ciências Humanas, nº 1, Editorial Grijalbo, 1977; Il Risorgimento, Turin, 1950. MACCIOCCHI, Maria Antonietta. A favor de Gramsci. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.

(2) LEFEBVRE, H. De l'état. L'état dans le monde moderne. Paris, UGE, Col. 10-18, 1976.

caso, política de "valorização" do café, em outro, política de grandes obras públicas de combate à estiagem. De fato, a formação do capitalismo industrial ocorre pari passu com a crise da economia cafeeira, crise que leva à intervenção do Estado (iniciativa dos Estados produtores de café, posteriormente assumida pela União). No Nordeste, face às consequências sociais da seca, o Governo Federal cria instituições específicas para combater os seus efeitos: a Comissão de Açudes e Irrigação, a Comissão de Estudos de Obras Contra os Efeitos das Secas e a Comissão de Perfuração de Poços, todas em 1904; a Superintendência dos Estudos de Obras Contra as Secas, em 1906; e a Inspetoria Federal de Obras contra as Secas, em 1909.

Com essas medidas, inaugura-se a política de grandes obras públicas para aquela região, cujos gastos se tornam notáveis no governo de Epitácio Pessoa. A presença efetiva do Estado no Nordeste é, assim, tão antiga quanto os efeitos das primeiras grandes secas.

Parece haver um consenso de que na base da estrutura social do Nordeste - de seu sistema de produção e reprodução - o Estado ocupa um papel relevante, o qual aumenta de significação à medida em que, no país, o capital industrial vai se tornando hegemônico. O discernimento da evolução econômica e social do Nordeste passa, sem dúvida, pela questão do Estado, da especificidade das formas como atuam seus principais aparelhos e instrumentos nessa região. Não é por outra razão que, a partir da década de 50, a preocupação com o Estado torna-se uma constante nos principais estudos sobre a região nordestina.

Hans Singer, em trabalho realizado para as Nações Unidas, em 1953, foi o primeiro a observar que a política econômica do Governo Federal acentuara as disparidades entre o Nordeste e a região mais industrializada do país. Essa mesma idéia é retomada pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), para o qual as medidas governamentais dos anos 40 e 50, com o fim de promover a industrialização, contribuíram para consolidar a posição desfavorável do Nordeste em relação ao "Centro-Sul" do país. A partir dessa conclusão, o GTDN propõe modificações na política

do Governo Federal em relação ao Nordeste, que deveria atuar de forma planejada, aplicando, produtivamente, seus gastos na região, os quais deveriam visar a industrialização. Muda a partir daí a ação do Estado na área, que cria instrumentos julgados adequados a uma política de desenvolvimento regional.

Devemos lembrar que, ^{nesses momentos} nos principais países desenvolvidos, já havia políticas regionais em curso (Inglaterra, França, Itália, E.U.A., notadamente), o que supunha a idéia de que o Estado podia influir para alterar substancialmente a tendência à concentração das atividades econômicas no espaço físico-geográfico. O momento era propício às políticas de tipo Keynesiano e à crença nas possibilidades reformistas do Estado, nos sistemas capitalistas; estas políticas foram adaptadas ao tratamento dos problemas territoriais.

Com o passar do tempo, verificou-se a distância entre o discurso que associava as políticas centradas em investimentos industriais (do tipo "big push", polos de desenvolvimento, etc.) e o alcance de objetivos sociais, particularmente, em se tratando dos países subdesenvolvidos. Essa constatação levou à busca de outros marcos teóricos, para pensar a questão regional. É esta uma das razões que encorajou, em período recente, a realização de estudos utilizando categorias marxistas, visando avançar na discussão da questão regional.

Com relação à experiência brasileira de planejamento regional, particularmente no que tangê à SUDENE, observamos esse mesmo percurso (teoria-prática-teoria). Os novos esforços analíticos também mudaram a ótica relativa ao Estado, a qual foge à velha idéia de um Estado neutro ou dotado de autonomia absoluta, capaz de fazer prevalecer os interesses gerais da sociedade.

Um dos objetivos básicos deste trabalho é a análise da atuação do Estado no Nordeste, especificamente, no que respeita à política de desenvolvimento regional, tomando como ponto de partida o início da década de 1950. Esse marco referencial coincide com o momento em que a industrialização do país orienta-se para a produção de bens de produção e, paralelamente a ação do Estado, no Nordeste, começa a sofrer mudanças, que resultam, mais tarde, em formas de intervenção planejada.

O que pretendemos, com o estudo do tema, é, também, contribuir para a compreensão de alguns aspectos do desenvolvimento do Nordeste, no âmbito da economia nacional, tendo em conta o período considerado. Isso porque o Estado não é uma abstração, nem muito menos uma instituição que existe acima das classes. Ao contrário, ele reflete as relações sociais, melhor dizendo, é o "locus" onde essas relações se filtram. Portanto, sua problemática está imbricada com as estruturas econômica, política e ideológica. Há que relacionar o Estado a esses níveis do modo da produção, o que difere das análises do tipo funcionalista.

1. O PROBLEMA TEÓRICO

A crítica à teoria neo-clássica e à sua aplicação à análise das questões regionais foi feita, nos anos 50, por autores de inspiração keynesiana, entre os quais Myrdal, Perroux e Hirschman. Enquanto, no plano analítico, combatem a teoria neo-clássica, (que chamam de "tradicional"), no plano prático, eles se preocupam em apresentar sugestões de política econômica com as quais os Estados capitalistas se aparelhariam para conter o que denominam "desequilíbrios" regionais. Nisso são bastante fiéis às propostas políticas de Keynes quanto ao papel que o Estado deveria assumir nos países capitalistas.

Nos últimos tempos, alguns autores marxistas realizaram esforços para empregar certas categorias do materialismo histórico ao estudo dos problemas regionais, tais como: a teoria do desenvolvimento desigual, modo de produção e teoria do imperialismo.

Trataremos, nesta parte do trabalho, das contribuições baseadas na teoria keynesiana e de autores marxistas. Propositadamente, deixamos de lado as teorias da localização, que tratam de questões de caráter micro-econômico.

1.1. Autores de inspiração keynesiana

Na economia neo-clássica, dois conceitos balisam sua própria visão do desenvolvimento econômico no espaço. Trata-se da lei de Say e da teoria das vantagens comparativas, que permitiam aos autores daquela escola minimizar ao extremo a problemática regional. Para estes, o fato de que as atividades econômicas se distribuíssem desigualmente no espaço seria uma mera contingência, passageira, pois a longo prazo, os efeitos do progresso técnico e dos novos investimentos se fariam sentir não apenas setorialmente como também espacialmente.

Em termos amplos, a análise neo-clássica tendia a ver no sistema econômico um conjunto de automatismos articulados decorrentes da idéia de equilíbrio, oriunda de uma preocupação de associar aos fenômenos sociais os mesmos princípios da Física, particularmente da mecânica racional. O princípio básico é de que a toda ação corresponde uma reação igual e contrária: a demanda é uma reação

é ofertar e vice-versa. As elaborações mais requintadas desse tipo de raciocínio conduziram aos modelos de "desenvolvimento equilibrado". (1)

A crítica a essa concepção sustenta que o desenvolvimento, ao contrário do que postulam os neo-clássicos, é "desequilibrado". Myrdal e Perroux são autores bastante representativos da corrente que participa dessa crítica.

Para Gunnar Myrdal, "o jogo das forças de mercado tende, em geral, a aumentar e não a diminuir as desigualdades regionais". (2) Isso ocorre porque os fatos sociais tendem a seguir um processo de "causação circular", segundo o qual uma transformação não provoca mudanças compensatórias, mas, antes, sustenta e conduz o sistema com mais intensidade, na mesma direção da mudança original. Ou seja, não há uma tendência à redução das desigualdades regionais, como postula a "economia tradicional".

O desenvolvimento é um processo de equilíbrio instável, marcado pela expansão de certos centros ou áreas, onde se observam dois tipos de efeitos; "propulsores" e "regressivos". Os primeiros beneficiam as áreas dominadas e os segundos drenam recursos destas. Segundo Myrdal, as forças de mercado fazem com que os efeitos "regressivos" sejam mais fortes que os efeitos "propulsores".

Uma situação de equilíbrio é possível caso ocorram mudanças exógenas, fora da lógica do mercado. Essa nova situação é possível "mediante interferências políticas planejadas e aplicadas com a intenção de sustar o movimento". Só o Estado reúne condições suficientes para levar a termo essa ação planejada.

(1) FURTADO, Celso. Teoria e política do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro, Editora Nacional, 1970.

(2) MYRDAL, Gunnar. Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas. Rio de Janeiro, Editora Saga, 1972.

As idéias de Myrdal, surgidas em meados dos anos 50, tiveram grande influência nos países subdesenvolvidos. Serviram, por exemplo, juntamente com o pensamento da CEPAL, como o principal suporte teórico para o relatório do GTDN, elaborado por Celso Furtado em 1958, dando início à política de planejamento regional do Nordeste.

Em artigo publicado em 1955, François Perroux começa por criticar a concepção do desenvolvimento "equilibrado" dos neo-clássicos e o modelo de Schumpeter. Para ele, o desenvolvimento é consequência de uma sucessão de desequilíbrios, provocados por atividades dinâmicas "motrizes"), que constituem centros ou "polos" de desenvolvimento.

O caráter motriz de uma empresa é dado pelo seu porte, que lhe permite exercer significativos efeitos "para frente" e "para trás", graças aos quais multiplica-se o número de novos empreendimentos. A indústria motriz, portanto, é aquela que, por uma inversão de capital, por inovações técnicas que provoca, ou pelo aumento e diversificação de sua capacidade produtiva, leva a um aumento na dimensão de outras firmas, estimula mudanças na organização das empresas e favorece o progresso econômico de todo o polo de desenvolvimento.

Os polos de desenvolvimento provocam efeitos de "arrastre" e de "freagem", e a questão é que estes últimos são em geral mais intensos. Cabe, portanto, ao Estado a função de intervir para evitar que esses efeitos negativos permaneçam, aumentando as "disparidades". Isso é possível graças ao planejamento, ou melhor graças à organização "consciente" do espaço. A conclusão é a mesma de Myrdal quanto à função do Estado, via planejamento, e, claro, o Estado nessas visões aparece como uma entidade "neutra", situando-se acima das classes.

As idéias de Perroux parecem, entretanto, ter implicações bem mais sérias do que as de Myrdal. Alguns trabalhos críticos recentes mostram que a obra de Perroux tem uma filiação ideológica muito clara. Por traz dela, como mostra Corraggio, está a defesa dos monopólios e a necessidade de os países atrasados manterem-se fiéis aos centros hegemônicos mundiais, no máximo procurando tirar algum proveito da dominação que lhes é imposta.

Perroux concebe o seu "desenvolvimento polarizado" como uma ocorrência universal (verifica-se em toda a parte: nos processos clássicos de desenvolvimento capitalista, nos países sub-desenvolvidos e nos países socialistas). As relações entre os diferentes centros ou polos (de tamanhos diversos) são marcadas pelo que ele chama "efeito de dominação". Esta é inelutável, além de que não é de todo tão má, pois não está inevitavelmente acompanhada da exploração.(1)

Neste sentido, existe uma diferença fundamental entre as idéias de Perroux e as de Prebisch e seus seguidores, na medida em que estes - se bem não se opusessem à participação do capital estrangeiro - defendiam, por outro lado a idéia do Estado-nação, como meio para alcançar a autonomia ou reduzir a dependência econômica na periferia.

A posição ideológica de Perroux explicita-se em outras passagens de sua obra, como na frase seguinte:

"A dialética marxista, que evidencia o conflito das forças produtivas e das formas institucionais, abraça uma parte da atenção que nós deveríamos dedicar a uma outra dialética ativa no mundo moderno e que se define pelo conflito dos espaços de crescimento engendrados pelos polos de crescimento e dos espaços territoriais politicamente organizados". (2)

Em outra parte, lê-se:

"A desigualdade entre as estruturas econômicas é resistente: proporciona um argumento poderoso contra as revoluções aparentes, as rebeliões efêmeras e em favor das políticas concertadas". (3)

A noção de polo de desenvolvimento teve grande repercussão, servindo de base para a elaboração de um grande número de políticas de

(1) CORAGGIO, J.L. Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo. in: Planificación regional y urbana en América Latina. México, Siglo Veintiuno Ed., 1974, pp 39-59.

(2) PERROUX, F. L'économie du XXème siècle. Paris, PUF, 1964, p.154.

(3) CORAGGIO, J.L. Op.cit.p.51.

desenvolvimento regional, adotadas em diversos países; a política das "metrópoles de equilíbrio", criada em 1964, na França, as diferentes tentativas dos governos estaduais, no Brasil, de organizar o espaço através da descentralização e criação de novos polos são alguns dos muitos exemplos, nos anos 60 e 70. Para os técnicos que lidavam com questões de economia regional, foi um achado: dispunha-se, finalmente, de um instrumento operativo para atuar. Ocorre que as dificuldades eram de toda ordem. Ao mesmo tempo em que se apresentava como uma teoria pronta para ser aplicada (encurtando ao máximo o percurso entre o teórico e o concreto), inexistia uma técnica razoavelmente precisa para indicar os polos e quais aqueles que deveriam ter um tratamento privilegiado. Adaptou-se o quadro de relações inter-industriais para esse fim; um sem número de estudos foi realizado, seguindo esse caminho, nos anos 50 e 60 (o auge dessas práticas seria atingido na Conferência de Bellaggio, de 1963). As dificuldades do lado dos sistemas estatísticos de muitos países - além da limitação do instrumental face às expectativas criadas - levou ao declínio desse tipo de esforço.

Mais recentemente, Hermansen(1) procurou mostrar que a utilização da teoria dos polos para fins de planejamento seria possível associando-se a esta a teoria dos "lugares centrais", de Christaller e LÜsh, sendo esta, como sabemos, de alcance também limitado. Mas a questão, no nosso entender, não está na busca de uma técnica que permita a utilização da teoria. A questão é que a teoria de Perroux é, como vimos, uma apologia dos monopólios internacionais e que, ao mesmo tempo, pretende mostrar que os Estados nacionais podem ordenar as coisas, para evitar os efeitos mais danosos, provocados pelos centros dominantes. Além disso, para uma teoria que - segundo seus defensores - se distinguiu por ser "operativa", o lado mais comprometedor é que, em toda a parte, as políticas de desenvolvimento regional que seguiram seus pressupostos tiveram até agora resultados muito escassos, comparados aos objetivos expressos de redução dos desequilíbrios.

(1) HERMANSEN, T. Polos y centros de desarrollo en el desarrollo nacional y regional: elementos de un marco teórico para un enfoque sintético. In: Revista Latinoamericana de estudios urbanos regionales, EURE, nº 10, vol. 4 set. de 1974, Universidad Católica de Chile.

1.2. - A contribuição marxista

Como sabemos, Marx, em sua obra, não trata, explicitamente, da questão regional, tal como a conhecemos hoje. Sua análise converge para os fatos econômicos e sociais surgidos com o capitalismo, numa dimensão histórica. Deve-se acrescentar que, à época em que analisou o capitalismo, o "problema regional" não se apresentava com a mesma importância que tem hoje. Sem dúvida, o colonialismo estava ainda presente e o império britânico vivia o seu apogeu, tanto que, em relação à Irlanda, Marx chegou a observar:

"A Irlanda, hoje, não é senão um distrito agrícola da Inglaterra, separada desta por um canal, e que lhe fornece lã, carnes, recrutadas para a sua indústria e para o seu "exército". (1)

À medida em que o capitalismo avança no sentido da monopolização, o desenvolvimento intenso de certas áreas e o atraso de outras passa a ser um fenômeno típico. Nesse momento, então, são necessários novos esforços de teorização. Assim é que ao estudar o desenvolvimento do capitalismo na Rússia, Lenine observa que o pleno desenvolvimento do capitalismo leva a uma divisão do mundo em duas zonas, "o centro" e a "periferia", como depreendemos do seguinte trecho:

... "a formação de um mercado pelo capitalismo compreende dois aspectos: o desenvolvimento do capitalismo em profundidade, isto é, o desenvolvimento de uma agricultura e de uma indústria capitalistas em um território dado, preciso e bem delimitado, e o desenvolvimento em extensão, isto é, a extensão de sua esfera de dominação sobre novos territórios". (2)

Essa questão é retomada por Lenine, ao estudar o imperialismo, como fase superior do capitalismo (e não como fenômeno que caracterizaria o modo de produção capitalista desde o seu surgimento, como queriam Rosa Luxemburgo e Sternberg). Essa questão tem a ver com a teoria e a lei do desenvolvimento desigual. Sua importância em si, e para o nosso tema, em particular, é de tal ordem que justifi-

(1) MARX, K. O Capital. l. I, p.730, Marx Engels Werke. Cf. Mandel, Ernest. Le troisième âge du capitalisme, Paris, UGE, Col.10-18, 1976.

(2) LENIN, L. Le développement du capitalisme en Russie, Paris, Editions Sociales, p. 554.

ca determo-nos um pouco mais para examiná-la. Nos textos sobre economia regional e sobre teoria do desenvolvimento econômico, encontramos referências frequentes ao desenvolvimento desigual, mas raramente maiores elaborações para o seu discernimento. Um esforço nesse sentido foi feito por Henri Lefebvre, (1) de cujo resultado nos valem aqui.

Para esse autor, o conceito de desenvolvimento desigual aparece como a "principal descoberta de Lenin no campo econômico: a grande lei da formação social". (2) E este não é estranho ao marxismo, se bem que Marx sobre este ponto dê apenas indicações. É que, segundo Lefebvre, Marx em seu esquema de abstração (necessário), adotado em O Capital, "o capitalismo é considerado como um dado, acima das diferenças internas entre países capitalistas". Embora leve em conta, constantemente, essas diferenças, são os traços fundamentais que lhe importam.

Tanto para Marx quanto para Engels, essas diferenças pareciam secundárias. A consequência disso é que "a revolução podia e devia ocorrer simultaneamente (ou mais ou menos simultaneamente no curso de uma mesma crise geral ou final) em todos os países desenvolvidos: e que a construção do socialismo podia e devia ter lugar nos países desenvolvidos, pela ação do proletariado, mais numeroso, mais ativo e mais instruído". (3)

A teoria e a lei do desenvolvimento desigual estão presentes na obra de Lenin desde o início, mas sua maturação é lenta, completando-se, em 1917, com O imperialismo, etapa superior do capitalismo. Engancham, nesse texto, com a noção do "elo mais fraco da corrente", cuja justificativa é, sem dúvida, a existência de novas condições determinadas pelo capital monopolista e o imperialismo. Ao mesmo tempo, enquanto Marx e Engels precisaram trabalhar com categorias abstratas gerais, Lenin teve que pensar mais ao nível do concreto. Em outros termos, Marx trata do capitalismo ou da sociedade burguesa, e Lenin preocupa-se com a questão da transição e das sobrevivências de outras relações de produção no M.P.C., além daquelas

(1) LEFEBVRE, H. Lenine, Paris, Bordas, 1977.

(2) Ibidem, p.230.

(3) Ibidem, p. 231.

determinadas por capitalistas-proletários. Para considerar essas outras relações, Lenin trabalha com o conceito de "formação econômico-social", o qual inclui a idéia do desenvolvimento desigual e as sobrevivências das formações e estruturas anteriores." (1)

Na visão de Lenin, o desenvolvimento do capitalismo em diferentes países é sobretudo acidentado, convulsivo, percepção que se reforça com o avanço dos monopólios e a Primeira Guerra Mundial.

A lei do desenvolvimento desigual significa que o avanço do capitalismo em diferentes países é um processo acidentado. Em um mesmo momento da história, há países onde o capitalismo está nascendo e há outros onde ele está já plenamente constituído. Não obstante, esses países participam de um mesmo mercado mundial de mercadorias e de capitais.

Assim como se dá em escala mundial, também em cada país, isoladamente, observam-se diferenças consideráveis no desenvolvimento das forças produtivas. De certo modo, observa Lefebvre, toda a obra de Lenin "analisa estas desigualdades. Por exemplo, seus trabalhos sobre a questão agrária descobrem ao mesmo tempo a penetração do capitalismo na agricultura e o atraso da agricultura em relação à indústria, as desigualdades de desenvolvimento próprios à agricultura. Com os fenômenos novos, que Marx não pudera conhecer, a noção de desenvolvimento desigual assume uma profundidade cada vez maior. Ela se torna essencial, fundamental, universal. Ela se estende aos países, às regiões, às indústrias, às classes. Ela se torna uma lei: a lei das dificuldades do capitalismo, de sua crise". (Sublinhado por nós, H.M.T.). (2)

Sobre a questão das desigualdades entre regiões, Lefebvre dá exemplos concretos da França e da Itália:

"As desigualdades se aprofundam entre setores. Notadamente entre setores geográficos no interior de um mesmo país. Que a parte Sul da França permanece consideravelmente, e cada vez mais, em atraso em relação ao Norte, é um fato hoje conhecido e reconhecido.

(1) Ibidem, p.232.

(2) Ibidem, p.240.

O Norte e o Nordeste do país contêm a indústria pesada; a parte Sul permanece uma região agrícola, de agricultura desigualmente desenvolvida, incluindo setores arcaicos. A Itália apresenta uma situação análoga, se bem que as razões históricas sejam muito diferentes. É um caso de desenvolvimento desigual em um país capitalista desenvolvido fácil de observar". (1)

A visão de Trotski, sobre a questão, não difere fundamentalmente da de Lenin. Para ele, o capitalismo tende a invadir o mundo inteiro, mas de forma, anárquica minando seu próprio trabalho, opondo um país a outro, desenvolvendo certas partes da economia mundial, freando e retardando outras. (2) O desenvolvimento capitalista é desigual e combinado. Combinado no sentido de que acaba existindo uma convergência de interesses entre países capitalistas avançados, detentores do conhecimento técnico e científico, e os países capitalistas atrasados. É o que Trotski expressa no trecho seguinte:

"Não esqueçamos que o atraso histórico é uma noção relativa. Se há países atrasados e avançados, há também uma ação recíproca entre eles; há a pressão dos países avançados sobre os retardatários; há a necessidade para os países atrasados de juntar-se aos países progressistas, de tomar-lhes de empréstimo a técnica, a ciência, etc. Assim surge um tipo combinado de desenvolvimento; traços de atraso se acoplam à última palavra da técnica mundial..." (3)

Para Trotski, o desenvolvimento desigual e combinado exacerba-se com o estágio imperialista do capitalismo, e isto - ratificando Lenin - "em razão do caráter universal, da mobilidade e da dispersão do capital financeiro, esta força viva do imperialismo. Com uma rapidez e uma profundidade até então desconhecidas, o imperialismo liga em um todo os diversos conjuntos nacionais e continentais, criando entre eles uma estreita e vital dependência, aproximando seus métodos econômicos, suas formas sociais e seus níveis de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, o imperialismo prossegue sua meta com processos tão contraditórios, provocando tantos saltos e se dando a tal vandalismo nos países e regiões retardários que a unificação e o nivelamento da economia mundial são obtidos com mais

(1) Ibidem, p.247.

(2) Cf. VALIER, J. Sur l'impérialisme. Paris, François Maspero, 1975. p.7.

(3) Ibidem, pp.7-8.

violência e convulsões do que em todas as épocas precedentes". (1)

1.3. O papel da superestrutura

A lei do desenvolvimento desigual explica as questões mais gerais das relações entre o "centro" e a "periferia", entre as regiões industrializadas e as regiões agrícolas dependentes. Contudo, é preciso não esquecer que o conceito teórico que vimos de abordar faz parte das grandes categorias gerais do marxismo - da mesma forma que conceitos como modo de produção - requerendo, portanto, as necessárias mediações que permitam a passagem do abstrato às situações concretas. (2) Um ponto importante é que, com o capitalismo monopolista, o Estado assume um papel crucial na acumulação de capital, e este, como outros elementos da superestrutura, não está contemplado na lei do desenvolvimento desigual. A questão que devemos tratar é qual o papel da superestrutura na acumulação de capital, na fase monopolista. Ao que parece, Gramsci foi o único dos grandes autores marxistas que buscou responder diretamente essa questão, particularmente em "Algunas notas sobre a questão meridional", (escrito de 1926, não concluído) e em "Il Risorgimento".

Cabe lembrar que o Risorgimento ratificou as acentuadas diferenças existentes entre o Norte e o Sul do país. A primeira região torna-se industrializada e passa a contar com uma economia em expansão; a segunda região permanece agrícola e atrasada. A política governamental contribuiu para acentuar essas diferenças, reforçando assim os interesses do bloco industrial-agrário, que se tinham progressivamente consolidado e reforçado, a partir da unificação do país.

(1) Ibidem, p. 21

(2) Cf. LIPIETZ, A. *Le capital et son espace*. Paris, Maspéro, 1977.

Ao estudar o atraso do Sul (agrário) em relação ao Norte (industrializado) Gramsci classifica essa questão, juntamente com a questão Vaticana, como a mais importante para a sociedade italiana. Analisando os fatores que levaram a tal distanciamento (econômico) entre as duas partes da Itália e atuaram no sentido de mantê-la, ele converge a atenção para a estrutura de classes, o papel que estas desempenham nos processos políticos regional e nacional, particularizando a função dos intelectuais nas ideologias, o papel do Estado, etc.

Gramsci mostra que os industriais do Norte se aliam aos proprietários de terras do Sul, formando um bloco político. A aliança tem por base a aceitação do caráter intocável dos latifundiários do Sul por parte dos industriais do Norte. Em troca, a renda gerada pelas terras, boa parte delas incultas, não era totalmente reinvestida localmente; ela ia alimentar os bancos do Norte, favorecendo o crescimento desta região. O Estado não investia na infra-estrutura do Sul e obrigava os camponeses a pagarem impostos elevados.

O Sul mantinha-se como um mercado semi-colonial e uma reserva de poupança e de imposto. A política do Governo, apoiada nos liberais democratas, procurava criar no Norte um bloco urbano (industriais e operários) que constituísse a base de um sistema protecionista e que reforçasse a economia e a hegemonia dessa região.

Dois tipos de ações sedimentavam essa política: de um lado, repressão violenta a qualquer movimento de massas, incluindo massacres periódicos aos camponeses; de outro lado, regime de favores, graças aos quais os intelectuais do Mezzogiorno participavam ativamente da burocracia estatal. Basta dizer que mais de 3/5 dessa burocracia eram constituídos de pessoas originárias daquela região.

"Assim, - acrescenta - a camada social que teria podido organizar o descontentamento endêmico do Sul tornava-se, ao

contrário, um instrumento a serviço da política do Norte e de seus interesses particulares. Carente de direção, o descontentamento era capaz de encontrar seu modo de expressão política; e como suas formas de manifestação apresentavam sempre um caráter confuso e violento, elas eram consideradas como delitos comuns". (1)

O intelectual funciona como cimento, ligando o camponês meridional aos grandes proprietários rurais: "Afirmamos que o camponês meridional está ligado ao grande proprietário rural por meio do intelectual. Este tipo de organização é o mais difundido em todo o Mezzogiorno continental e na Sicília. Forma um monstruoso bloco agrário que no seu conjunto funciona como intermediário e guardião do capitalismo setentrional e dos grandes bancos. Seu único objetivo é conservar o status quo. Em seu seio, não existe nenhuma luz intelectual, nenhum programa, nenhum estímulo para melhoramentos e progressos. Se alguma ideia e algum programa foram afirmados, isto aconteceu porque tiveram origem fora do Mezzogiorno..." (2)

A política de dominação interna apoia-se, por outro lado, na ideologia burguesa - disseminada amplamente entre as massas - de que o atraso do Sul devia-se, em grande parte, ao temperamento dos meridionais, tidos como preguiçosos, incapazes e, até mesmo, bárbaros. Além do mais, o Mezzogiorno é um parasita que impede o avanço mais rápido da sociedade italiana. Tudo o que era de origem camponesa, logo, do Sul, era considerado "sujo": "A Itália está dividida em "nordici" e "sudici" (3) e essa expressão traduzia de forma muito caracte-

(1) GRAMSCI, A. Il Risorgimento. Cf. MACCIOCCHI, M.A. A favor de Gramsci. Rio, Paz e Terra, 1976, p.115.

(2) GRAMSCI, A. Alguns temas da questão meridional. Temas de Ciências Humanas, nº 1, Edit. Grijalbo, 1977, p.39.

(3) Jogo de palavras que tem o seguinte sentido: "súdicio" quer dizer "sujo" e, ao mesmo tempo, evoca, pela sua conotação fonética, a palavra "sudici", sulista, do Sul.

rística o ódio violento que existia entre a gente do Sul, com relação aos operários do Norte".

Tal ideologia burguesa foi também encampada pelo Partido Socialista, que contribuiu amplamente para veiculá-la entre os operários do Norte.

A questão que se coloca é, pois, a da mudança radical de concepção no seio desse mesmo proletariado com relação aos trabalhadores do Mezzogiorno, da transformação ideológica da classe operária que, inconscientemente, adotou, através da escola, dos jornais, da literatura, a atitude própria da burguesia com relação ao Mezzogiorno. A questão meridional, pela sua especificidade, era uma questão nacional e territorial, razão porque o novo partido comunista deveria torná-la o eixo de sua própria política. Diz Gramsci: "fomos partidários dessa fórmula inteiramente realista e de modo algum "mágica" da terra aos camponeses; mas nós queríamos que ela se inserisse em uma ação revolucionária global das duas classes aliadas sob a direção do proletariado industrial. No mundo proletário, os comunistas de Turim tiveram o incontestável "mérito" de haver imposto a questão meridional à atuação da vanguarda operária, apresentando-a como um dos problemas essenciais da política do proletariado revolucionário em escala nacional".

Encarando a questão meridional como um aspecto principal das contradições do desenvolvimento do capitalismo, tal como se deu na Itália, Gramsci conclui que qualquer solução reformista é ilusória, deduzindo, formalmente, que só o socialismo, em função do papel histórico dos operários e camponeses, seria capaz de resolver a questão meridional.

A análise de Gramsci sobre o Mezzogiorno é profundamente verdadeira e atual. Macciocchi mostra como, ainda hoje, a despeito dos grandes programas de investimento da "Cassa per il Mezzogiorno", o Sul permanece em grande atraso em relação ao Norte.

"De resto - diz ela - como não ver que uma tal aproximação entre zona subdesenvolvida e superdesenvolvida - e esta é uma questão que merece ser debatida profundamente - impõe-se ainda pela sua atualidade? Pois, mesmo em termos diferentes, ela não diz respeito somente à Itália, mas também à enorme megalópole que se criou a partir do desenvolvimento incoerente do capitalismo no vasto triângulo industrial da Europa comunitária, delimitada pelo deserto dos campos, das regiões exploradas, subordinadas econômica, social e politicamente, aos centros urbanos de decisão, onde o poder capitalista-monopolista detém suas principais alavancas de comando políticas, econômicas, judiciárias e policiais". (1)

(1) MACCIOCCHI, M.A. - A favor de Gramsci. Rio, Paz e Terra, 1976, p. 118.

1.4. A questão do Estado

Na historiografia sobre o Nordeste, o Estado passa a assumir um papel destacado, a partir da década de cinquenta. Mas, a análise dos principais textos permite concluir que o Estado aparece sempre ou como agente autônomo dos processos econômicos e sociais - visão que perdurou durante longo tempo - ou como instrumento das classes dominantes - idéia que surge bem recentemente. Esta segunda posição, efetivamente bem mais rica, permitiu avançar bastante no debate sobre o Nordeste, mas, acreditamos que muitas questões continuam ainda sem respostas. Por isso, perguntamos se não há outros ângulos da teoria sobre o Estado capazes de enriquecer o conceito do Estado-objeto, possibilitando observar certas nuances que permanecem obscurecidas face a uma posição excessivamente contrastada.

Essa questão coloca-nos diante da necessidade de tratar de alguns aspectos teóricos sobre o Estado. Fixamo-nos no conceito de Estado-instrumento, por duas razões: primeiro, para não ampliar excessivamente o âmbito deste trabalho; segundo, porque o conceito de Estado-sujeito, fruto do pensamento liberal, já foi suficientemente criticado. Acrescentemos apenas que as primeiras preocupações com este conceito coincidem com o advento dos Estados nacionais, remontando suas primeiras elaborações a Maquiavel, Homes e Locke. Mais tarde, Hegel, como os filósofos do século XVIII, estabelece uma distinção entre Estado e sociedade civil, sendo que o Estado fundamenta a sociedade civil e a família. O povo só existe na medida em que exista o Estado; portanto, a soberania é do Estado, que incorpora a sociedade civil. Essa concepção é retomada por Max Weber e pelo "institucionalismo-funcionalismo", que atribuem ao Estado uma autonomia absoluta, decorrente de que as instituições-aparelho dispõem de um poder próprio.

O marxismo defende, ao contrário, que a sociedade civil é que fundamenta o Estado e aponta para o seu caráter de classes;

o Estado é uma máquina para a defesa dos interesses das classes dominantes. Eis como Engels sintetiza essa idéia:

"O Estado nasceu da necessidade de refrear os antagonismos de classes, mas, contemporaneamente nasceu no meio do conflito dessas classes, por isso é, via de regra, o Estado da classe poderosa, economicamente dominante, que, através dele, se torna dominante também politicamente e adquire, assim, um novo instrumento para manter subjugada a classe oprimida e para explorá-la. Da mesma forma que o Estado antigo foi, em primeiro lugar o Estado dos possuidores de escravos para manter subjugados esses escravos, assim também o Estado feudal foi o órgão da nobreza para manter submetidos os camponeses, servos ou dependentes; e o Estado representativo moderno é o instrumento para a exploração do trabalho assalariado pelo capital". (1)

Também está presente nos clássicos do marxismo a idéia de extinção do Estado na futura sociedade. Mas até que se atinja esse estágio, em que desaparecem as classes sociais, é necessário um período de transição, caracterizado pelo poder estatal da classe trabalhadora, a ditadura do proletariado, que se opõe, revolucionariamente, à ditadura burguesa (centralismo burocrático e policial e correspondente concentração dos meios de produção pela burguesia).

A democracia parlamentar burguesa é uma ditadura, porque é na verdade o poder de uma minoria sobre a maioria. Como passar da ditadura burguesa para a ditadura do proletariado (democracia da maioria e para a maioria e ditadura sobre a minoria capitalista)? Para que essa passagem se dê, é necessário quebrar o Estado, idéia que já estava em Marx. O Estado burguês é um Estado centralizado, burocratizado,

(1) ENGELS, F. Origem da família, da propriedade privada e do Estado

policialesco. Por isso não serve à edificação do socialismo e deve ser quebrado em todos os seus elementos.

Contudo, os clássicos do marxismo também levantaram questões que indicam, por outro lado, as peculiaridades do processo contraditório no que tange ao Estado. Vejamos algumas delas:

a) A questão da autonomia relativa. Engels havia apontado para essa possibilidade, quando diz:

"O Estado é o produto de uma sociedade que chegou a um determinado nível de desenvolvimento, é a confissão de que essa sociedade se envolveu numa contradição insolúvel consigo mesma, de que ela está cindida por antagonismos irreconciliáveis, sendo incapaz de eliminá-los."

Engels continua:

"Mas para que os antagonismos das classes com interesses econômicos conflitantes não destruam a si mesmas e à própria sociedade numa luta estéril, nasce a necessidade de um poder que, colocado aparentemente acima da sociedade, deve eliminar o conflito, mantê-lo nos limites da 'ordem'. Este poder, que procede da sociedade, mas se coloca acima dela, fica sempre mais estranha a essa mesma sociedade, é o Estado." (1)

O Estado nasce, assim, das classes, é produto da contradição entre as classes, melhor dizendo é a expressão da luta de classes e da dominação de uma delas. Mas ele representa, também, "a necessidade de regulamentar juridicamente a luta de classes, de manter determinados equilíbrios entre as

(1) ENGELS; F. Origem da família, da propriedade privada e do Estado. Editions Sociales (em francês), 1954, p.156-157.

classes em conformidade com a correlação de forças existentes, a fim de que a luta de classes não se torne dilacerante. O Estado é a expressão da dominação de uma classe, mas também um momento de equilíbrio jurídico e político, um momento de mediação". (1)

Essa "relativização" da idéia central sobre o Estado, no materialismo histórico, efetuada por Engels, de certo modo também está presente em Lenin, conforme veremos no ponto seguinte:

b) O que significa quebrar o Estado, o que efetivamente deve ser quebrado?

Lenin evidencia o caráter opressivo do Estado, que decorre de seus elementos fundamentais e reacionários: o exército permanente, a burocracia e a polícia. O Estado do período de transição deve ser despojado desses elementos reacionários, posição que está presente em "O Estado e a Revolução". Mas, interessante é que em um pequeno texto - "Se sostendrán los bolcheviques en el poder? - contemporâneo do anterior, Lenin mostra que nem tudo deve ser quebrado, que há uma parte importante ligada aos grandes bancos e às grandes empresas que deve ser mantida, se bem que sob o controle operário. (2) Vamos fazer uma longa citação para mostrar como Lenin via essa questão:

"Além do aparelho de "opressão" por excelência, que formam o exército permanente, a polícia e os funcionários, o Estado moderno possui um aparato ligado muito intimamente aos bancos e aos consórcios, um aparato que efetua, se podemos

(1) GRUPPI, Luciano - Tudo começou com Maquiável. As concepções de Estado em Marx, Engels, Lenin e Gramsci. Porto Alegre, L&PM Edit., 1980. (Sublinhado por nós, HT).

(2) Cf. GRUPPI, Luciano - op. cit.

dizer assim, um vasto trabalho de cálculo e registro. Este aparato não pode nem deve ser destruído. O que se deve fazer é arrancá-lo da dependência aos capitalistas, cortar, romper, desmontar, todos os fios por meio dos quais os capitalistas influem neles, subordiná-los aos Soviets proletários e dar-lhes um caráter mais amplo e mais popular. Isto se pode fazer, apoiando-se nas conquistas já realizadas pelo grande capitalismo (assim como a revolução proletária, em geral, só é capaz de conseguir seu objetivo apoiando-se nestas conquistas).

O capitalismo criou instrumentos de cálculos em forma de bancos, consórcios, o correio, as cooperativas de consumo e os sindicatos de funcionários. Sem os grandes bancos, o socialismo seria irrealizável.

Os grandes bancos constituem o "aparelho do Estado" de que necessitamos para realizar o socialismo e que tomamos já formado do capitalismo; aqui, nossa tarefa consiste em estirpar tudo desse magnífico aparelho que é desfigurado no modo de produção capitalista, em fazê-lo ainda maior, ainda mais democrático, mais universal. A quantidade se trocará pela qualidade. Um banco único do Estado, o maior de todos, com sucursais em cada distrito, em cada fábrica, supõe já nove décimas partes do aparelho socialista. Supõe uma contabilidade nacional, um cálculo nacional da produção e distribuição dos produtos; é, por assim dizer, como que o esqueleto da sociedade socialista." (1)

Subsequentemente, após a tomada do poder, Lenin insistirá, reiteradamente na necessidade de não deixar de lado os aspectos progressistas da empresa capitalista, de utilizar mesmo o trabalho de seus dirigentes e técnicos, dado o nível in-

(1) LENIN, I. Se sostendrán los bolcheviques en el poder?
Moscou, Editorial Progreso (s.d.), p. 21-22

ciente da cultura operária.

Perguntamos se não se encontra aí uma justificativa de que a propriedade pública constitui um avanço em relação à propriedade privada, idéia que, no fundo, as forças progressistas parecem sempre abraçar.

Essa questão parece-nos importante para a compreensão de um fato relevante do nosso tema. No início da década de 60, o movimento camponês e operário do Nordeste tomou posição em defesa da SUDENE, cujo projeto tinha a sua continuidade seriamente ameaçada pela oligarquia. Chegou mesmo a realizar uma concentração em praça pública com esse fim. A época era de radicalização dos movimentos populares no Nordeste. O mesmo se pode dizer de certos setores de esquerda no Centro-Sul, que viam na SUDENE e nas idéias da CEPAL, àquela associadas, protótipos do reformismo. O apoio das massas nordestinas organizadas a um órgão estatal de planejamento, àquela altura, soa como um paradoxo. Este desaparece à luz da idéia - nada absurda no materialismo histórico - de que uma parte da máquina estatal capitalista deve ser mantida na transição.

c) Outra questão importante diz respeito à autonomia relativa do Estado no capitalismo monopolista, defendida por diversos autores. Em Poulantzas, a autonomia relativa é vista em relação ao bloco no poder. O Estado capitalista representa sempre, a longo prazo, o interesse do conjunto da burguesia, sob a hegemonia de uma de suas frações, atualmente, o capital monopolista. Mas, para funcionar como o organizador político do interesse geral da burguesia, o Estado deve manter uma autonomia relativa em relação a esta ou aquela fração do bloco no poder (o "equilíbrio instável dos compromissos" entre as frações, como dizia Gramsci).

Essa autonomia relativa do Estado encontra considerável restrição de seus limites em relação ao capital mono-

polista, a qual é determinada pela própria hegemonia dessa fração do capital.

O Estado como reflexo de contradições

Nas análises marxistas recentes sobre o Estado, uma das contribuições mais ricas é a que trabalha a idéia do Estado como uma relação. Isto significa, segundo Poulantzas, que a política do Estado, que visa preservar o interesse da classe ou frações de classe dominantes deve ser considerada "como resultante das contradições de classes inscritas nas próprias estruturas do Estado". (1) De fato - prossegue esse autor - perceber o Estado como a condensação de uma relação de força entre classes e frações de classe tais que elas se exprimem, de modo específico, no seio do Estado, significa que o Estado é constituído-atravesado de parte a parte pelas contradições de classe. Isso significa que uma instituição, o Estado, destinada a reproduzir as divisões de classe não é, não pode jamais ser, como o consideram as concepções Estado-Coisa e Estado-Sujeito, um bloco monolítico, sem fissuras, mas é ele mesmo, por sua própria estrutura, dividido."(2)

Poulantzas pergunta sob que forma específica se apresentam estas contradições de classe e particularmente aquelas entre frações do bloco no poder, constitutivas do Estado. "Elas se apresentam sob a forma de contradições internas entre os diversos ramos e aparelhos do Estado, e no seio de cada um deles, na medida em que cada um deles (ou parte de cada um) constitui frequentemente a sede e o representante privilegiado de determinada fração do bloco no poder, enfim a cristalização-concentração de determinado interesse particular: executivo e parlamento, forças armadas, magistratura, diversos ministérios, aparelhos regionais e municipais e aparelho central, diversos aparelhos ideológicos, etc."(3)

(1) POULANTZAS, N. Problèmes actuels de la recherche marxiste sur l'Etat. Dialectiques, Paris, nº 13, 1976, p.37.

(2) Ibidem, p. 38.

(3) Ibidem, p. 38.

Em um dos seus últimos trabalhos, Poulantzas explica que no Estado são importantes não apenas as contradições entre as classes dominantes, mas também as contradições entre as classes dominantes e as classes dominadas: "A segunda função do termo de condensação, que é do mesmo modo importante, é de mostrar que no Estado não se encontra somente as classes dominantes, mas que aí se encontra também de modo específico a relação das classes dominantes e das classes dominadas; isto é, que não se encontra somente no Estado um aspecto da contradição, aquele que diz respeito às classes dominantes, sendo o outro aspecto da contradição, as classes dominadas, exterior ao Estado ou encontrando-se face a face com o Estado; os dois aspectos da contradição (classes dominantes e classes dominadas), isto é, a luta das classes, encontram-se também no interior do próprio Estado, atravessam de parte a parte o Estado. É o que eu quis designar pelo termo de condensação." (1)

Conforme veremos em seguida, esta colocação de Poulantzas será fundamental para analisarmos o papel do Estado na região Nordeste.

(1) POULANTZAS, N. Repères. Hier et aujourd'hui. Textes sur l'Etat. Paris, François Maspéro, 1980.

1.5. O Estado e a questão regional: o Nordeste brasileiro

No Estado capitalista, os seus aparelhos atuam de forma bastante distinta, segundo os espaços diferenciados (o que é uma correspondência, ao nível do Estado, da lei do desenvolvimento desigual). No Brasil, isso fica claro com a grande expansão do capital industrial. De fato, após a Revolução de 30, o Estado brasileiro passa por uma série de mudanças, que, no geral, visam a atender aos requerimentos da industrialização em curso. Um dos traços dessas mudanças é a tendência à centralização do poder, reduzindo gradativamente a influência das classes dominantes regionais. O processo que se assiste é o da "modernização" do Estado brasileiro, no qual se destaca a constituição de um setor público produtivo e a criação de meios para a instalação da infra-estrutura econômica. Tal processo volta-se, em princípio, para as áreas onde se concentra a indústria, e, de início, só escassamente estende-se às regiões periféricas.

No Nordeste, até o final dos anos 50, a intervenção do Estado praticamente limitou-se às obras de combate às secas. A "modernização" dos aparelhos do Estado nessa região ocorreu junto às tentativas de implantação de uma política de desenvolvimento regional. A forma que assume e suas contradições refletem, em large medida, os diferentes interesses das classes sociais em jogo na região, os quais se manifestam de forma bastante transparente na segunda metade dos anos 50 e parte dos anos 60.

Nesta parte do trabalho, traçaremos um quadro da evolução do Estado no Nordeste, visando chegar a uma periodização que nos parece mais correta. Haveria três momentos na ação do Estado (Governo Federal) no Nordeste: a) o da política de combate às secas; b) o da política de desenvolvimento regional; c) o da política de integração nacional. Adotaremos, inicialmente, essa sequência para, em seguida, estabelecermos a periodização que utilizaremos neste estudo.

Política de combate às secas

Durante décadas, a intervenção do Estado no Nordeste teve como objetivo combater os efeitos das secas, através de obras públicas, para armazenar água. À frente dessa intervenção esteve o DNOCS (Departamento de Obras contra as Secas) e seu antecessor até 1946, o IFOCS (Inspetoria Federal de Obras contra as Secas).

Os resultados dessa política são bastante conhecidos. De um lado, um grande número de açudes e poços, cujo volume de água armazenado atingia, em 1959, um total de 6,4 milhões de metros cúbicos. De outro lado, corrupção e uso desenfreado de recursos públicos para fins políticos. Quadro dos "escândalos", que o país periodicamente tomava conhecimento por ocasião de uma grande seca, descrito no início dos anos 60, por Antônio Callado, em seu magistral "Os industriais das secas e os galileus de Pernambuco".

A origem da "indústria das secas" era, entretanto, bem mais antiga, como mostra um relatório do Governador do Rio Grande do Norte, por ocasião da seca de 1888-89. Diz ele:

"Se a seca tem sido uma calamidade, maior calamidade ainda têm sido os socorros, já pelas somas fabulosas esbanjadas, já pela falta de patriotismo por parte dos administradores desse serviço. Fêz-se do socorro público um meio de arranjos eleitorais... estabeleceram-se comissões em todos os pontos do Estado, formadas com amigos do Governo, às quais eram entregues grandes somas de dinheiro e grandes quantidades de farinha de mandioca para distribuí-la a seu bel-prazer."(1)

A discussão sobre o Estado no Nordeste, melhor dizendo sobre a política econômica para essa região, será aqui bastante sucinta, tendo como único objetivo chegar a uma periodização; ela será melhor desenvolvida em outra parte deste trabalho. Ressaltemos, por ora, que por ter se ocupado quase unicamente com o fator climático e haver procurado superá-lo através do acúmulo de água levou a que essa política passasse a ser conhecida como a política de "soluções hidráulicas".

(2) Sua vigência no tempo estende-se do início deste século até o final dos anos 50.

(1) HIRSCHMAN, A.O. Política econômica na América Latina. Rio, Fundo de Cultura, 1963, p. 36.

(2) Ibidem.

O Estado atua nesse período de forma tradicional, para não dizer arcaica, já que privilegia fundamentalmente as oligarquias da região. Nesse sentido, cabe acrescentar que além do DNOCS (com jurisdição sobre o "Polígono das Secas"), outros órgãos desempenharam papel também de destaque nessa etapa da intervenção do Estado no Nordeste. São eles, principalmente, o IAA (Instituto do Açúcar e do Alcool) e a CVSF (Cia. Vale do São Francisco).

Criado nos primeiros anos da década de 30, o IAA traça uma política nacional para a produção açucareira: fixação de preços mínimos e quotas por regiões, por Estado produtor e para cada usina individualmente. Seu objetivo é proteger a produção de cada área produtora. Mas ao estabelecer uma política uniforme para o país, o IAA o que fez foi contribuir para a capitalização das áreas de maior produtividade, que se localizavam no Centro-Sul, principalmente em São Paulo. Seu efeito para o Nordeste foi no sentido de manter as antigas condições de produção. Sustentando a economia açucareira do Nordeste, arcaica e deficitária, esse órgão contribui, ao mesmo tempo, para a manutenção das relações de produção: usineiros de um lado e semi-proletariado rural de outro. (1)

A CVSF foi criada bem mais tarde, em 1948, para desenvolver a bacia do São Francisco, nos moldes da T.V.A., então em voga. Longe de reproduzir os feitos da agência norte-americana, que a tornaram famosa, a CVSF adotou uma política clientelística, dispersando recursos por um elevado número de pequenos serviços. Desde o início o órgão foi apropriado por grupos oligárquicos do Estado da Bahia.

A política de desenvolvimento regional

Alguns eventos, ao longo da década de 50, apontam no sentido de mudanças na ação do Governo Federal no Nordeste: a criação do Banco do Nordeste do Brasil; o relatório de Rômulo de Almeida (da Associação Econômica do Governo Vargas), sugerindo o planejamento do combate às secas; os estudos de peritos estrangeiros em missão de organismos internacionais (Hans Singer e Robock) inauguração da primeira unidade da CHESF. Outros fatos marcam em, definitiva, a mudança

(1) OLIVEIRA, F. de, Elegia para uma re(li)gião. Rio, Paz e Terra, 1977, pp. 59-62.

para a nova forma de intervenção: o relatório do GTDN, a criação, por Kubitschek, do CODENO e da SUDENE, ambos em 1959.

Entretanto, essa mudança que se opera, no final dos anos 50, não pode ser explicada apenas por decisões na esfera da burocracia, mas, sobretudo, por fatos que se passam ao nível da sociedade civil, destacando-se, no caso: o Congresso de Salvação do Nordeste, promovido, em 1955, por forças populares dos Estados do Nordeste, sob a liderança de organizações de esquerda; (1) tomada de posição dos empresários e de setores das classes médias e da Igreja sobre os problemas regionais, notadamente os referentes à industrialização; o processo político-partidário que desemboca na "frente" de Governadores, sob a liderança de Cid Sampaio, que cobra do Governo Federal uma política econômica para o Nordeste; e o despontar do movimento camponês.

A novidade da proposta da SUDENE é a descaracterização do fator climático como principal problema da economia nordestina, defendendo, por sua vez, a viabilidade da industrialização regional. (2) Esse objetivo fazia parte do Plano de Ação do GTDN; ao lado de outros três:

(1) Esse Congresso foi um desdobramento regional do movimento nacionalista, responsável, entre outras bandeiras pela Campanha pelo Petróleo. A idéia do Congresso e as articulações para sua realização deveu-se ao Partido Comunista. Cf. entrevista que nos concedeu Paulo Cavalcanti, em fevereiro de 1983. Ver também: CAVALCANTI, Paulo. O caso eu conto como o caso foi: da Coluna Prestes à queda de Arraes: memórias - 3.ed. - Recife: Guararapes, 1980, p.250-251.

(2) Hans Singer, em 1953, em relatórios que fez para a ONU, posteriormente publicados em livro, já havia levantado esses pontos. Cf. SINGER, H. Estudos sobre o Desenvolvimento Econômico do Nordeste. Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco, 1962.

- "transformação da economia agrícola da faixa úmida, com vistas a proporcionar uma oferta adequada de alimentos nos centros urbanos, cuja industrialização deverá ser intensificada;
- transformação progressiva da economia das zonas semi-áridas no sentido de elevar sua produtividade e torná-la mais resistente ao impacto das secas;
- deslocamento da fronteira agrícola no Nordeste, visando incorporar à economia da região as terras úmidas do hinterland maranhense, que estão em condições de receber os excedentes populacionais criados pela reorganização da economia da faixa semi-árida". (1)

Na prática dos primeiros planos diretores, a implantação e modernização da infra-estrutura, como pré-condição para os investimentos industriais, assume a maior importância. Pesquisas em recursos naturais (até então pouco conhecidos), além da atuação em setores de educação, saúde, habitação, ampliam a ótica do GTDN.

No plano institucional, os idealizadores da SUDENE estabeleceram duas estratégias: a coordenação dos órgãos federais que atuavam no Nordeste e o reforço dos governos estaduais, que teriam no Conselho Deliberativo da autarquia um forum privilegiado para, através de ação conjunta, influir nas decisões do Executivo relativas à região nordestina. Algum resultado obteve a SUDENE quanto ao segundo ponto. Quanto ao primeiro, particularmente no que respeita ao DNOCS, abre-se um debate, que - como veremos - só se encerra em 1969-70.

Há um consenso de que a SUDENE visava, no fundo, a implantação do capitalismo no Nordeste. Entretanto, numa região onde o capital comercial é predominante e prevalecem relações de produção pré-capitalistas, esse projeto tinha que contemplar algumas reformas. Se em lugar da reforma agrária - reivindicada pela esquerda e por setores da Igreja - a SUDENE defendia a racionalização da

(1) PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA - Conselho do Desenvolvimento. GTDN. Uma política para o desenvolvimento do Nordeste. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1959.

agricultura via capitalização do campo, em vários outros aspectos, sua proposta era reformista. Nesse caso, enquadravam-se o projeto da lei de irrigação, elaborado pelo CODENO, apresentado pelo Executivo ao Congresso, e alguns programas relativos aos setores sociais. Já o programa de colonização do Maranhão (parte da política de expansão da fronteira agrícola, com a finalidade de transferir mão-de-obra do semi-árido) era alvo de grande polêmica: peça importante na estratégia elaborada por Celso Furtado, contava com todo o apoio de Guimarães Duque, fora bastante criticada por Ignácio Rangel e Josué de Castro.

Desde o lançamento da Operação Nordeste até o golpe de 1964, em função dos aspectos reformistas citados e mesmo da proposta de industrialização, as chamadas forças progressistas deram todo o apoio à política de desenvolvimento do Nordeste. Isso ocorreu no momento da aprovação da lei instituindo a SUDENE; quando da emenda do Senador Argemiro Figueiredo que retirava da SUDENE parte importante de sua capacidade de coordenar a política de desenvolvimento regional; ou quando se estenderam os incentivos fiscais às empresas de capital estrangeiro.

As mudanças na política econômica, introduzidas com o governo militar, após o golpe de 1964, cortaram radicalmente as possibilidades de desenvolvimento regional pela via reformista. A correlação de forças foi profundamente alterada: as organizações políticas foram sucessivamente banidas, sendo que em Pernambuco - sede da SUDENE e onde também era maior a politização - a "limpeza da área" foi rápida e eficaz. No aparelho de Estado, isso se traduziu no afastamento de pessoas pertencentes a organizações políticas de esquerda ou simplesmente comprometidas com as mudanças. Com relação à SUDENE, o novo regime manteve sob suspeita todos os programas e atividades de cunho mais social e reforçou a política de industrialização (com base nos incentivos fiscais) e modernização da "infraestrutura".

No período 1967-69, setores militares ligados ao General Albuquerque Lima, buscaram restituir à SUDENE parcela do poder de decisão perdido com as mudanças da política econômica pós-64. O alvo

era a velha idéia de coordenação e controle dos órgãos federais com atuação no Nordeste. Mais uma vez, o obstáculo era o DNOCS, que continuaria opondo-se a qualquer forma de controle de sua ação a nível regional. Essa tentativa, que além de uma aversão (ingênua) aos investimentos estrangeiros na região, não apresentava nenhuma visão inovadora, desfez-se com a ascensão do General Médici à Presidência.

Política de Integração Nacional

Com os governos militares, assiste-se a uma nova centralização do poder, sobretudo a partir de 1969-70.

Do ponto de vista do movimento do capital, ressalta-se um aspecto importante: a crise da economia brasileira do período, 1962-67, ao atingir a indústria, transformou os investimentos incentivados, no Nordeste, numa frente de expansão para o capital monopolista sediado no Centro-Sul do país. (1) A integração da economia nacional que, para alguns, já se manifestava desde os anos 50, afigura-se, hoje, como um fato inquestionável, sobretudo quando se constata que as novas indústrias incentivadas do Nordeste apresentam elevado grau de complementaridade com as do Centro-Sul. Desse modo, e tendo em conta a correlação de forças, inteiramente desfavorável às classes trabalhadoras e outras camadas populares, tornava-se muito difícil conceber a descentralização do poder em termos regionais.

A partir de 1970, define-se, expressamente, o Governo Federal por uma política de integração nacional, cujas bases principais são os chamados programas "especiais": PIN (Programa de Integração Nacional), criado em junho de 1970, com a finalidade inicial de construir as rodovias Transamazônica e Cuaiabá-Santarém, e o PROTERRA (Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste), instituído em julho de 1971.

(1) Cf. MOREIRA, Raimundo. El proceso industrial en el Nordeste y el proceso de acumulación de capital en escala nacional en la década de 60. Buenos Aires, Instituto Torquato di Tella, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, 1975.

O financiamento desses programas foi feito, em parte, com recursos dos incentivos fiscais, ou seja recursos sob a gestão dos seguintes órgãos: SUDENE, SUDAM, IBDI, EMBRATUR e SUDEPE. O PROTERRA, sozinho, passa a contar com 20% desses recursos. Por este ângulo, já se pode notar a perda de importância dos órgãos gestores daqueles incentivos. Por outro lado, a execução dos projetos do PIN ficou a cargo dos Ministérios dos Transportes, do Interior e da Agricultura; a do PROTERRA coube a outros órgãos governamentais, enquanto os bancos oficiais (BB, BNB, BNDE, BASA e BNCC) foram encarregados do financiamento e repasse dos recursos. Na forma como foram organizados, os "programas especiais" significaram uma maior centralização do poder de decisão.

De início, o discurso justificando as mudanças apontava a excessiva importância atribuída à industrialização pouco articulada ao mercado interno regional, e intensiva em capital; a concentração dos investimentos industriais (34/18) nas áreas metropolitanas de Recife, Salvador e Fortaleza; os efeitos da seca de 1970, revelando, mais uma vez, a fragilidade da economia regional. Mais tarde, o verdadeiro objetivo foi explicitado: integração do mercado interno, para aumentar as trocas de mercadorias entre as macrorregiões e o fluxo de capitais e tecnologia do Centro-Sul para outras áreas: (1)

Entre 1972 e 1974 foram criados outros programas especiais: o PROBOESTE (Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste), novembro de 1974; PROVALE (Programa Especial do Vale do São Francisco); PROBEPAN (Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal); Projeto Aripuanã. O II PND institui novos instrumentos: o POLONORDESTE, o POLOAMAZONIA e o POLOCENTRO.

Com relação ao Nordeste, a política de integração nacional significou a liquidação dos resquícios de poder de que ainda dispunha a SUDENE, na medida em que este se diluiu com a proliferação de programas e órgãos - na verdade, novos centros de decisão regional.

(1) BOTELHO, Horácio da Silva. A política brasileira de integração nacional: efeitos e perspectivas. Boletim Econômico do IPEA, nº 3, mai-jun. 1976.

Como mostram, hoje, vários observadores, a integração seguiu a sua marcha, com a transferência de capitais do Centro-Sul para o Nordeste ocorrendo a um ritmo relativamente. Talvez, por isso mesmo, a existência de uma entidade de planejamento regional forte com amplas funções de coordenação, como queriam os reformistas do final dos anos 50, parece, hoje, uma meta muito distante.

Proposta de periodização

A apresentação dos elementos descritivos, tal como o fizemos, obedeceu a uma periodização adotada por muitos autores, que distingue: a chamada política de soluções hidráulicas, que vai do início deste século até o final dos anos 50; a política de desenvolvimento regional, que começa em 1959, com a "Operação Nordeste" e vai até 1970; e a política de integração nacional, partindo dessa última data.

Pensamos que esta periodização tem o inconveniente de não levar em consideração o golpe militar de 1964, abstraindo, portanto, suas profundas implicações para a sociedade brasileira e, particularmente, para a parcela desta situada no Nordeste. A maioria dos autores considera 1959-1970 como um período único. Isso é possível se se tem em vista apenas o aspecto econômico. Pensando também nos demais níveis, político, ideológico, etc., julgamos ser necessário supor 1964 como um divisor, o que também leva a ressaltar o significado do período 1959-64, como algo distinto. (1) Propomos então, para fins do nosso estudo, a seguinte periodização:

- a) 1950-58: transição da política de combate às secas para uma política de desenvolvimento regional;
- b) 1959-64: política de desenvolvimento regional de cunho reformista;

(1) Esta posição coincide com a de Tânia Bacelar de Araújo, quando, em trabalho sobre a industrialização recente do Nordeste, ressalta "a distância entre o acontecido e o proposto pelo clássico documento do GTDN e reafirmado pelos principais planos da SUDENE". (Sublinhado por nós, H. T.). Cf. ARAÚJO, Tânia Bacelar. Estado e industrialização no Nordeste: intenções e resultados. In: Economia e desenvolvimento, Nº I; Jun.1982, S. Paulo, Cortez Editora.

- c) 1964-70: implantação efetiva da política de industrialização incentivada;
- d) 1970 ao presente: ênfase nos objetivos da integração nacional.

2. REGIÃO NORDESTE E AS RELAÇÕES NORDESTE-CENTRO-SUL

Em diversos momentos, fizemos referência ao desenvolvimento do capitalismo como um processo desigual, o que pressupõe a divisão do trabalho específico desse modo de produção, em sua dimensão espacial. Para tentar entender a sua vigência no caso particular do Nordeste, distinguiremos os níveis intra e inter-regional.

2.1. Traços gerais da Região Nordeste

A fim de examinar, sucintamente, o Nordeste per se (primeiro nível antes mencionado), tomaremos por base a conhecida análise baseada na divisão territorial em regiões fisiográficas. Segundo esta, a região nordestina pode ser dividida em três zonas: a zona úmida do litoral, o agreste e o semi-árido (sertão).

A zona úmida litorânea, produtora de açúcar, é a que emprega a maior quantidade de mão-de-obra. Sendo a região onde se concentra a população urbana, corresponde também ao principal mercado de alimentos e de pecuária da região. O agreste, zona típica de transição entre a anterior e o serão, caracteriza-se pela produção de alimentos e de algodão, juntamente com a pecuária, que abastece a população da zona úmida. Ali predominam as pequenas e médias propriedades rurais.

O semi-árido, zona de grande extensão, historicamente, foi ocupado pela pecuária e pela agricultura destinada sobretudo ao autoconsumo, organizando-se a produção à base de latifúndios. Na segunda metade do século XIX, desenvolve-se no sertão semi-árido a cultura do algodão, respondendo à demanda internacional, sobretudo durante a guerra de secessão nos Estados Unidos. Esses três tipos de atividades produtiva encontram-se associados na propriedade latifundiária típica, (1)

(1) Essa descrição é válida para o conceito de Nordeste do final dos anos 50, ou seja, um espaço que compreendia os Estados de Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará e Piauí. Com o advento da SUDENE, esse espaço foi acrescido dos Estados do Maranhão, Sergipe e Bahia, e, mais tarde, de parte do Norte de Minas. Nesse caso, outras zonas, ou sub-regiões tem que ser incluídas: como o Sul da Bahia (produção de cacau) e o Maranhão, zona de transição para a Amazônia (produção de arroz, oleaginosas e algodão).

A produtividade do algodão no Nordeste é baixa, mas se torna rentável para o latifundiário, graças à produção de autoconsumo e às relações pré-capitalistas como o "cambão", a meia e a terça. A realização do produto, que se verifica no comércio internacional, propicia ganhos para grandes grupos internacionais (notadamente, SANBRA e Anderson Clayton).

Embora se destinasse fundamentalmente ao mercado internacional, a produção algodoeira criou condições para a instalação de indústrias têxteis em vários Estados nordestinos. Esta entrará em crise face à concorrência da indústria têxtil do Centro-Sul, à medida que vai ocorrendo a integração do mercado nacional. Na mesma situação se encontrará a agro-indústria do açúcar face à concorrência da produção açucareira do Centro-Sul, sobretudo de São Paulo.

A partir desses traços gerais da economia nordestina, podemos perceber o pouco dinamismo de sua agricultura, a fragilidade de sua base industrial e a concentração da renda regional. Acrescem: limitações de recursos naturais e a natureza concorrencial de sua produção econômica em relação à do Centro-Sul. (1)

Os fatores internos, portanto, por si mesmos já explicam em larga medida, o atraso do Nordeste, sua transformação em região periférica. Entretanto, é necessário ter em conta, também, as relações entre essa região e o centro dinâmico da economia nacional, para uma compreensão mais ampla da questão.

2.2. Relações interregionais

A indústria têxtil e certo capital social básico instalam-se no Nordeste mais ou menos na mesma época que em outras re

(1). ARAÚJO, T.B. La division interrégionale du travail au Brésil et l'exemple du Nord-Est. Universidade de Paris I, tese de doutorado. Paris 1979 (mimeo), pp. 187 e 192.

giões do país, ou seja, na segunda metade do século XIX. O Nordeste é, então, um "locus" importante da indústria nascente brasileira. Baseando-se em Stanley Stein, Robock observa: "O Nordeste brasileiro já foi a principal região manufatureira do Brasil. Em 1866, possuía seis das fábricas brasileiras de tecidos de algodão: uma em Alagoas e outra na Bahia. Pelo menos uma dessas fábricas da Bahia foi iniciada em época tão remota como o ano de 1840." (2)

Pelo Censo Industrial de 1907, as diferenças de produção e do parque industrial entre o Nordeste e São Paulo, por exemplo, ainda não são muito acentuadas. Em 1920, a distância já começa a ser marcante, como observa Wilson Cano: "Entre 1907 e 1919, calculada a expansão industrial, em termos nominais, a indústria de São Paulo crescerá 8,5 vezes, alterando a sua participação no total da indústria brasileira, de 15,9% para 31,5% no período." (3) Nesse espaço de tempo, a indústria paulista estabelece a sua liderança e se distancia do resto do país.

A concentração industrial na região do café acentua-se com o próprio avanço da industrialização, no país, em seguida à crise econômica de 1929/30. Os dados censitários a partir de 1939 evidenciam isso. Nesse ano, a participação do Centro-Sul no número de operários ocupados e no valor da produção era, respectivamente, de 79,7% e 88,2% e a do Nordeste de 17,7% e 10,2%. Em 1949, mantém-se praticamente essa distribuição. Dez anos depois, volta a aumentar a concentração no Centro-Sul e cai relativamente a participação do Nordeste. Dos Operários ocupados, 85,7% localizam-se no Centro-Sul e 12,3% no Nordeste. Quanto ao valor da produção, o Centro-Sul participa com 90,7% e o Nordeste com 7,8%. (Tabela 2.1)

(2) ROBOCK, S. Desenvolvimento econômico regional. O Nordeste do Brasil. Editora Fundo de Cultura, Rio, 1963, p.66

(3) CANO, W. Raízes da concentração industrial em São Paulo. São Paulo, DIEEL, 1977, p. 227.

TABELA 2.1.

BRASIL - Distribuição regional da indústria - 1939-1949-1959

(Em percentagens)

REGIÕES	1939		1949		1959	
	Operários ocupados	Valor da produção	Operários ocupados	Valor da produção	Operários ocupados	Valor da produção
Norte	1,8	1,1	1,2	0,7	1,2	0,8
Nordeste	17,7	10,2	17,8	9,3	12,3	7,8
Centro-Sul	79,7	88,2	80,5	89,3	85,7	90,7
Centro-Oeste	0,8	0,5	0,5	0,7	0,8	0,7
BRASIL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE, Cf. MAGALHÃES J.P. Vinte e cinco anos de economia brasileira.
Rio, Edit. Record, 1965, p.262.

A evolução dos principais produtos de exportação do Nordeste pode fornecer uma boa indicação das relações entre essa região e o Centro-Sul do país, São Paulo em particular. Consideremos apenas o algodão e o açúcar.

A economia açucareira, em crise secular, retoma um certo dinamismo, nas últimas décadas do século passado e início deste século, quando são instaladas várias usinas, movimento que se beneficia da liberação de capitais antes imobilizados com a compra de escravos. Entre 1900 e 1930, instalam-se 83 usinas, enquanto a produção atinge 6 milhões de sacos. Mas, nesse período, essa atividade já é largamente dependente do Centro-Sul, que absorve o grosso das exportações nordestinas. Na verdade, só entre 1917 e 1923 o mercado mundial dará vazão a parte da produção açucareira nacional.

A crise de 1920/30 vai encontrar a economia açucareira do Nordeste em estado de superprodução, fato a que se soma o crescimento rápido da produção açucareira no Centro-Sul, a qual passa de 155.348 sacas, em 1925, para 1.113.417 sacas em 1929. Tal si

tução leva o Estado a intervir, em 1934, criando o Instituto do açúcar e do Alcool, o qual fixa cotas de produção para os Estados produtores.

Se considerarmos que a economia açucareira do Centro-Sul tendia a continuar crescendo aceleradamente, dadas as vantagens com que contava - técnica mais avançada, proximidade do mercado consumidor e possibilidades maiores de mecanização dos canaviais, em relação ao Nordeste - a intervenção do IAA, que fixou a cota do Nordeste em 62%, tinha um caráter protecionista em relação a essa região. Mas, ao mesmo tempo, levanta-se a hipótese de que tal política, que considerou, também, a indústria açucareira em estado de superprodução, cortou as possibilidades de seu crescimento.

Vejam agora o algodão. O Nordeste é, tradicionalmente, a região produtora de algodão do país. Nos anos trinta, coincidindo com os primeiros avanços da industrialização, o Centro-Sul, particularmente São Paulo, começa a competir com o Nordeste na produção algodoeira. No período de 1926-30, o algodão nordestino supria quase 50% do mercado nacional, enquanto o produto originário de São Paulo participava com 8% desse mercado. Em dez anos, a produção algodoeira crescerá rapidamente, passando de 3.934 t., em 1930, para 102.297 t. em 1934, e a 307.377 t. em 1940. Por sua vez, a produção algodoeira dos três principais estados nordestinos cotonicultores evolui modestamente, à mesma época: 52.281 t. em 1931, 104.336 t., em 1935, e 91.050 t. em 1940. Esses Estados (Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte) concorriam com 86,3% da produção nacional; em 1940 essa participação baixa, acentuadamente, para 22,8%.

Face à concorrência resultante da diversificação da produção agrícola no Centro-Sul, particularmente em São Paulo, a economia nordestina regride. Essa reação negativa não se deve apenas ao fato mesmo da concorrência, pois pesa a estreiteza do mercado regional e suas escassas possibilidades de ampliação. A estrutura de produção marcada pelo binômio latifúndio-minifúndio explica, em larga medida, as limitações do mercado.

Os desequilíbrios espaciais

A questão das relações interregionais pode ser vista também sob a ótica dos "desequilíbrios espaciais". No Brasil, esse enfoque passou a ser bastante usado a partir da publicação dos primeiros dados da Contabilidade Nacional (final dos anos 40), que lhe deu base de sustentação empírica. As estimativas da Renda interna do Brasil mostravam que, entre 1939 e 1950, enquanto o Sudeste aumentava a sua participação naquele agregado de 63,2% para 65,5% e o Sul de 15,3% para 16,3%, as demais regiões viam sua participação decrescer no mesmo período: o Nordeste, de 16,7% para 14,6%; o Norte, de 2,6% para 1,7%; e o Centro-Oeste, de 2,1% para 1,7%. Em 1955, a participação do Centro-Sul praticamente se mantém, enquanto se eleva a do Sul para 17,9% e a do Centro Oeste para 2,5%. Reduzem-se as participações do Norte, para 1,7% e a do Nordeste para 12,6%. (Ver Tabela seguinte)

TABELA 2.2.

BRASIL - Estimativa da renda interna do Brasil,
por regiões. Anos escolhidos.
(Em percentagens)

REGIÕES	1939	1947	1949	1951	1953	1955
Norte	2,64	2,35	1,77	1,82	1,67	1,67
Nordeste	16,71	15,52	14,40	14,09	12,66	12,58
Sudeste	63,22	63,75	65,86	66,12	65,45	65,33
Sul	15,32	16,70	16,17	15,94	17,70	17,91
Centro-Oeste	2,11	1,68	1,80	2,03	2,52	2,51
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Centro de Contas Nacionais IBRE - FGV.

Os dados de renda "per capita" também indicam posição desfavorável do Norte e do Nordeste em relação às demais regiões. No caso do Nordeste, a sua renda "per capita" em relação à do país baixa de 42,4%, em 1959, para 37,9%, em 1955. (Tabe

1a 2.3)

TABELA 2.3.

BRASIL - Estimativa da renda "per capita"
por regiões. Anos escolhidos
(Em percentagens)

REGIÕES	1950	1951	1952	1953	1954	1955
Norte	48,13	51,26	50,40	46,44	46,28	46,41
Nordeste	42,42	41,05	39,17	37,52	38,84	37,89
Sudeste	105,99	152,14	152,33	150,21	152,52	149,51
Sul	107,91	104,67	107,38	113,81	104,05	112,87
Centro-Oeste	53,63	59,34	56,02	70,99	68,82	68,15
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Centro de Contas Nacionais. IBRE - FGV.

Os indicadores de renda interna total e "per capita", para o início do decênio de sessenta, evidenciam uma melhora relativa na posição do Nordeste. A distribuição regional da renda interna é a seguinte:

TABELA 2.4.

BRASIL - Renda interna total e "per capita"
por regiões. 1960
(Percentagens)

REGIÕES	Renda Interna	Renda "per capita"
Norte	2,18	60,89
Nordeste	12,98	46,89
Sudeste	64,55	143,28
Sul	17,69	106,35
Centro-Oeste	2,60	58,18
TOTAL	100,00	100,00

Fonte: Centro de Contas Nacionais. IBGE - FGV.

O enfoque dos desequilíbrios regionais aplicado ao estudo do Nordeste iniciou uma tradição de comparar o Nordeste com o "Centro-Sul", sendo este último um conjunto que reúne três macrorregiões: Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Na verdade, o que se tem aí é o método dualista: Nordeste/Setor tradicional; Centro-Sul/Setor moderno. O GTDN - estudo clássico nessa linha - destaca o contraste entre os dois "setores": em 1956, a renda do Nordeste corresponde a 32% da do Centro-Sul e a menos da metade da do Brasil como se observa pelos dados abaixo.

TABELA 2.5.

BRASIL - População e renda das principais regiões - 1956

REGIÃO	POPULAÇÃO (Mil Hab.)	RENDA TOTAL		RENDA PER CAPITA	
		(Bilhões de Cr\$)	(Milhões de US\$)	(Cr\$)	(US\$)
Norte	3.958	25,0	440,9	6.316	111
Nordeste	18.714	102,2	1.802,5	5.461	96
Centro-Oeste	37.135	636,9	11.232,8	17.151	303
BRASIL	60.080	764,1	13.476,2	12.718	224

Fonte: GTDN, p. 13

O "gap" entre as duas regiões era assim sintetizado, no final dos anos 50:

1º) Uma proporção menor da população ativa no total da população: 31,1 contra 33,9 por cento;

2º) Uma proporção muito maior da população ativa ocupada na agricultura: 7,17 contra 51,1 por cento;

3º) Uma quantidade muito menor de terra por homem ocupado em trabalhos agrícolas: 1,3 contra 2,5 hectares;

4º) Uma quantidade bem inferior de capital invertido na agricultura (excetuado o valor das terras); em 1950, para cada hectare de terra cultivada no Nordeste, havia 6.300 cruzeiros

de capital imobilizado, contra 27.300 no Centro-Sul.

5º) Um grau muito menor de capitalização nas indústrias, o que se pode aferir pelo fato de que, em 1950, a cada operário nordestino correspondia 1,55 C.V. instalado nas indústrias, contra 2,34 no Centro-Sul." (1)

1) GTDN. Uma política para o desenvolvimento do Nordeste. Rio, Departamento de Imprensa Nacional, 1959 p. 14-15

3. TRANSIÇÃO: DA POLÍTICA DE COMBATE ÀS SECAS À POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

3.1. O desenvolvimento das forças produtivas

As análises produzidas segundo o enfoque dos "Desequilíbrios espaciais" desempenham um papel importante para política regional do Nordeste. Essa linha de estudo também foi importante por ressaltar a participação do Estado no agravamento das desigualdades regionais. Tanto o relatório Singer quanto o GTDN, chamam a atenção para esse ponto, o que, de qualquer modo, era um avanço em relação à idéia prevalecente, de um Estado neutro.

Há, entretanto um outro aspecto que, a nosso ver, deve ser considerado quando se busca entender os fatores que concorreram para a mudança na forma de intervenção do Estado no Nordeste. Trata-se do desenvolvimento das forças produtivas. E nesse caso, pensamos particularmente, em seus aspectos potenciais, assim como em setores modernos, geralmente ligados ao Estado - a produção de energia elétrica, por exemplo - e os seus reflexos sobre a política regional.

Essa análise completa-se com algumas observações sobre as relações sociais na região nordestina na década de 50.

Para alguns autores, o Nordeste é uma região de recursos escassos, explicando-se por essa circunstância a sua pobreza e seu atraso. Mesmo o GTDN aceita, em parte, esse argumento, como se nota nestas linhas:

"Observadas na sua totalidade, essas diferen-

ças estruturais [entre o Nordeste e o Centro-Sul] levam a concluir que duas causas básicas respondem pelo mais baixo nível de renda do Nordeste: escassez relativa do fator terra e menor acumulação de capital. Sem embargo, como a acumulação de capital é, por si mesma, sintoma do estágio de desenvolvimento, infere-se que a verdadeira causa do atraso da economia nordestina, em face do Centro-Sul do Brasil, está na pobreza relativa do seu suporte físico." (1)

Outros autores combatem essa posição. Hans Singer conclui o seu relatório de forma otimista, observando que se os recursos naturais do Nordeste não se equiparavam aos do Sul do país, não eram, por outro lado, impeditivos ao desenvolvimento. Comparados aos recursos de outras áreas do Terceiro Mundo, os do Nordeste não se encontravam em situação tão desfavorável.

Josué de Castro critica a tese de Celso Furtado de que a terra, no Nordeste, era escassa. Não se trata de falta de terra - diz ele - mas de falta de oportunidades de trabalho para o homem que trabalha a terra. (2)

Por sua vez, Guimarães Duque, em sua extensa obra, ocupou-se em mostrar as possibilidades de utilização econômica de recursos da flora e da fauna do semi-árido. (3)

Cumprе lembrar que o próprio GTDN, contrariando a tese equivocada da escassez de recursos, empenhou-se em mostrar que o problema central da economia nordestina não residia no fator físico-climático, mas na fragilidade da economia do semi-árido para suportar os efeitos das estiagens periódicas.

1) GTDN, p. 15 (Grifos nossos, H.T.)

2) "Novos Rumos", Rio, 29/5 a 4/6 de 1959, p. 6

3) Ver principalmente: DUQUE, Guimarães. Solo e água no Polígono das Secas. Fortaleza, Minerva, 1953.

As possibilidades de exploração de importantes recursos naturais da região, como a força hidráulica do São Francisco, e o petróleo do Recôncavo Baiano, concretizavam-se no começo dos anos 50.

Essas forças produtivas potenciais que iam sendo criadas pressionavam no sentido de cobrar mudanças modernizadoras. Isso ficou bastante claro no caso da hidrelétrica do São Francisco, que teve importante papel no sentido de preparar o terreno para a aceitação da prática de planejamento.

A Companhia Hidrelétrica do São Francisco foi criada em março de 1948, como sociedade de economia mista, com a finalidade de aproveitar o potencial hidrelétrico de Paulo Afonso, no rio São Francisco. A obra, que fora projetada e administrada por técnicos brasileiros, teve a sua primeira etapa (três unidades geradoras de 60.000 Kw, cada uma) concluída em 1955, sendo Recife e Salvador os principais centros urbanos a serem abastecidos.

Em agosto de 1952, a empresa promoveu, em Recife, uma Mesa Redonda para "discutir os problemas econômicos do Nordeste e estimular a implantação de indústrias para melhor aproveitamento de energia elétrica gerada pelas primeiras turbinas de Paulo Afonso." (1) Partia-se do princípio de que a energia elétrica abundante com que o Nordeste passaria a contar seria a "grande base" para o desenvolvimento da economia regional.

Adotando a tese de uma estreita relação entre energia elétrica e desenvolvimento, um dos trabalhos apresentados (2) sugeria um sistema de planejamento dos recursos potenciais da região com apoio na energia que seria ge

-
- 1) INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO DE PERNAMBUCO. Teses e sugestões à mesa redonda da CHESF. 2. ed. rev. com textos selecionados. Recife, 1982.
 - 2) VERA, Francisco. "Planos de intensificação do desenvolvimento econômico do Estado, com base na energia elétrica de Paulo Afonso." Cf. CONDEPE, op. cit.

rada um Paulo Afonso. Esse sistema se comporia de órgãos estaduais (Comissões Estaduais de Desenvolvimento Econômico) e de um órgão superior (Conselho Regional de Economia).

O sistema deveria ter os seguintes princípios e fundamentos:

"a) o Conselho Regional de Economia terá área de ação correspondente aos territórios compreendidos no sistema da CHESF.

b) o mesmo Conselho terá representação dos Governos e das classes produtoras dos Estados compreendidos no sistema de Paulo Afonso.

c) a representação dos Governos Estaduais estará a cargo dos Governadores, ou de seus delegados especialmente nomeados para esse fim, quando das reuniões fora das respectivas sedes.

d) a representação das classes produtoras será promovida com a indicação de um representante, e dos suplentes, eleitos por três delegados de cada uma das classes da agricultura, da indústria e do comércio, de cada Estado.

e) o Conselho será um órgão de consultas, terá a função de articular os planos estaduais e de coordenar os interesses comuns, e fará suas reuniões por convocação de um dos Governadores, devendo, no entanto, os seus membros tomar conhecimento regular de qualquer resolução das Comissões Estaduais de Desenvolvimento Econômico, podendo a respeito emitir parecer e pronunciamento, embora sem efeito suspensivo daquelas resoluções no âmbito dos respectivos Estados.

f) os serviços da Secretaria do Conselho Regional serão organizados na Sede do Governo que haja feito a convocação, e será atribuição de cada membro para os casos assim encaminhados com independência de reuniões.

g) as Comissões Estaduais de Desenvolvimento Econômico serão criadas em cada um dos Estados, com a representação de três Delegados do Poder Executivo - devendo

a escolha recair, de preferência, nas Secretarias de Estado das pastas relacionadas com a Economia (Fazenda, Agricultura e Viação), de um delegado do Poder Legislativo, eleito entre seus pares, de um representante dos Bancos, escolhido pelo respectivo sindicato, e de três representantes das classes produtoras, eleitos pelas entidades representativas da Agricultura, da Indústria e do Comércio, ficando a escolha dos órgãos eleitores a critério do Governador do Estado." (1)

Essas sugestões teriam tido influência na criação de órgãos estaduais de planejamento, que, em seguida ao do Estado de Pernambuco (CONDEPE), foram sendo implantados em quase todas as unidades federadas do Nordeste. (2)

Em 1955, a primeira etapa de Paulo Afonso já se encontrava em funcionamento, com uma capacidade de geração bem maior do que a demanda. Por outro lado, havia o problema da distribuição de energia elétrica que, ficava com empresas de capital estrangeiro, as quais sendo de longa data criticadas por grupos nacionalistas, não estavam de modo algum interessadas em realizar novos investimentos para melhorar ^{seus} serviços. Havia, também, reclamações quanto aos preços elevados das tarifas, particularmente em Pernambuco.

Essas questões tiveram grande ressonância no Congresso de Salvação do Nordeste, amplo movimento de massas, realizado em Recife, em agosto de 1955. O Congresso incluía, entre suas preocupações, "a busca persistente de uma justa solução para o problema da distribuição, a baixo preço, da energia da Hidrelétrica de São Francisco, capaz de criar para esta região do país um surto de desenvolvimento industrial, que sirva de base a uma melhoria nas condições de vida do povo." (3)

1) INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO DE PERNAMBUCO. Op. cit. p. 17-18.

2) Ibid.

3) "Folha do Povo", 20/8/1955.

A comissão de Energia Elétrica do Congresso fez várias recomendações de ordem técnica aos Estados. Além dessas, recomendou: intervenção e emcampanha nas empresas concessionárias de serviços públicos (energia elétrica, bondes, telefones); e redução das tarifas para estimular a instalação de indústrias, sem contudo, comprometer a estabilidade financeira das empresas produtoras e sua futura expansão.

3.2. A crise social: o movimento camponês

A situação no campo, causada sobretudo pela rigidez da estrutura agrária, faria com que, mais cedo ou mais tarde, os camponeses começassem a se manifestar. Impossibilitados de se organizar pela mesma via dos trabalhadores urbanos - através de sindicatos - os camponeses seguem inicialmente, noutra direção, criando ligas camponesas e outras formas associativas. As primeiras Ligas Camponesas surgiram no último pós-guerra, em Pernambuco, sob a liderança do Partido Comunista. Essa primeira fase é bastante incipiente e de curta duração. Com a decretação da ilegalidade do PC, em 1947, o movimento camponês, sob essa forma, retrai-se, só ressurgindo, praticamente, dez anos depois. Em 1955, foi criada a Associação Agrícola e Pecuária dos Plantadores de Pernambuco, com sede no Engenho Galiléia, como iniciativa espontânea dos próprios lavradores.

A história das Ligas Camponesas foi bastante documentada. Interessamos fazer apenas referência aos seus pontos de contacto com a nossa temática.

Tudo faz crer que as lutas no campo concorreram para que o Governo Federal tomasse a iniciativa de criar um órgão de planejamento regional bastante forte, decisão que interessa em primeiro lugar às frações das classes dominantes mais avançadas no processo, tanto em nível regional como nacional. A expansão do capital monopolista levaria, mais cedo ou mais tarde, a uma intervenção estatal planejada ao nível das regiões. O reformismo da proposta - várias vezes frisado - sugere uma certa antecipação da medida. Esse reformismo, por outro lado, vai possibilitar a adesão de camadas médias e dos setores populares ao projeto estatal.

No discurso dos principais atores, lança-se mão da violência reinante na região, do separatismo, da necessidade de preservar a unidade nacional como justificativa para implantar e, depois, fazer avançar o processo de planejamento. É certo que a referência à ameaça à unidade nacional, para justificar mais recursos para o Nordeste, estará presente desde a época de Epitácio Pessoa. Mas, a partir da segunda metade dos anos 50, esse procedimento vai se tornar muito mais frequente e se faz menção, veladamente, ao movimento camponês como causa dessa ameaça.

A luta dos trabalhadores, evidentemente, não se reduz ao movimento camponês. Se bem que numericamente muito menos expressivos, os trabalhadores urbanos marcavam sua presença na cena política desde os anos 30.

O movimento camponês atemoriza pelo fato de que, ao surgir, de forma organizada, deixa transparecer sua face radical, aglutinando, em torno de si, outras forças sociais. De uma simples associação para fins beneficentes, as Ligas

evoluem para se transformar em movimento político que inclui em seu programa a reforma agrária radical. De uma pequena base local, elas se estendem a vários Estados do Nordeste. Celso Furtado, em mais de uma oportunidade, foi porta-voz do temor de certos setores às lutas no campo:

"O movimento de organização da classe camponesa das propriedades açucareiras apresentou, até 1962, todas as características de uma arregimentação revolucionária de tipo clássico. Os líderes, fossem de formação marxista ou católica, tinham todos preocupação de dizer bem alto que estavam lutando contra a ordem de coisas prevalecente." (1)

As Ligas Camponesas ganharam notoriedade internacional através da imprensa norte-americana, que se preocupava com a influência da Revolução Cubana na América Latina. Hirschman nos diz:

"Muito se tem escrito nos Estados Unidos, desde 1960, sobre as Ligas Camponesas, seu líder Francisco Julião, e suas 'sinistras' viagens à China e a Cuba. O interesse súbito e avassalador dos Estados Unidos pelo Nordeste, e sua pronta

(1) FURTADO, C. A dialética do desenvolvimento. Rio, Civilização Brasileira, 1964, p. 146. cit. p. COHN, A. A crise regional regional e planejamento. São Paulo, Perspectiva, 1973.

disposição de ajudar a SUDENE são, incontestavelmente, em parte, motivados pela ameaça de um movimento do tipo Castro entre os camponeses sem terra e os miseráveis moradores nos mocambos de Recife e outras cidades litorâneas." (1)

Em 1961, Celso Furtado foi a Washington, sendo recebido pelo Presidente Kennedy. Posteriormente, a missão Bohan esteve em Recife, para estudar as formas de ajuda ao Nordeste, através da Aliança para o Progresso. Em seguida a esses passos, a SUDENE passou a contar com o apoio norte-americano, abrindo as portas a empréstimos estrangeiros.

"Com o Brasil atravessando uma série de graves e prolongadas crises institucionais, justamente quando os Estados Unidos estavam prontos para aumentar substancialmente sua ajuda econômica à América Latina através da Aliança para o Progresso, a SUDENE era, sem dúvida, a âncora mais firme para os programas em consideração. Graças à SUDENE, o Nordeste havia deixado de ser enteado para tornar-se o filho mimado de entidades de desenvolvimento nacional e internacional." (2)

USAID — (*)

Pudemos observar até aqui a influência indireta do movimento dos trabalhadores no campo e na cidade na criação e implementação de uma agência de desenvolvimento regional. Seria importante examinar, agora, a posição dos trabalhadores, dos partidos de esquerda, de uma forma mais ampla, das forças progressistas, em relação à SUDENE. Trata-se de encarar o papel dessas forças como sujeito em relação ao aparelho de Estado.

(1) HIRSHMAN, A.O. op. cit., p. 108
(2) Ibidem.

(*) Porque a USAID, se o americano verificou tanto na SUDENE

O Partido Comunista apoiou o projeto da SUDENE, fazendo, entretanto, severa crítica ao fato de que este não colocava a necessidade de uma reforma agrária. Prestes declara que "nenhum brasileiro pode ser contra o Plano do Nordeste (...). O plano do Governo apresenta, porém, erros e deficiências, embora não lhe neguemos a nossa colaboração, apontando-as para que se possa corrigi-las." (1) Entre os intelectuais Francisco Julião mantém uma posição de expectativa. Em entrevista a Leda Barreto, declarou: "Sobre a SUDENE, ainda é cedo para julgar. Seu corpo técnico é composto de reformistas e de revolucionários. Para onde irá a SUDENE? Para o reformismo burguês ou para a revolução redentora? Não é fácil uma resposta imediata." (2)

Os trabalhadores da cidade e do campo participaram de uma grande manifestação popular em Recife, para apoiar a SUDENE e protestar contra as pressões no Congresso que adiam a aprovação do Plano Diretor, e reduzia as atribuições do órgão. (Voltaremos a falar dessa manifestação, que paralisou a cidade durante algumas horas, em outra parte deste trabalho.)

*Cópia
na
maia*

Em Congresso Nacional dos Metalúrgicos realizado em Belo Horizonte em 1962, essa categoria profissional manifestou-se favorável à industrialização do Nordeste, nos termos propostos pela SUDENE, e reivindicou a participação dos trabalhadores no Conselho Deliberativo desse órgão.

(1) Folha do Povo, Recife, 8 a 14 de março de 1959.

(2) BARRETO, L. Julião - Nordeste - Revolução, Rio, Editora Civilização Brasileira, 1963.

A Igreja

Em maio de 1956, realizou-se em Campina Grande, o Encontro dos Bispos do Nordeste. Amélia Cohn pergunta se essa iniciativa não representa exatamente uma tomada de posição diante da formação das Ligas Camponesas, que tem origem já em 1955." (1) No nosso entender, naquele ano, a importância das Ligas era mínima, ao passo que o Congresso de Salvação do Nordeste, realizado na mesma época, teve impacto muito maior, e poderia ser o fator indireto, muito mais próximo, da iniciativa da Igreja.

Convidado a comparecer ao encontro, Juscelino Kubitschek reuniu, poucos dias antes, os Ministros de Estado, algumas autoridades e técnicos de vários órgãos públicos que atuam no Nordeste, para ajudar a preparar o evento.

Logo após o Encontro, encerrado em 26 de maio, Kubitschek assinou 20 decretos, nos quais se concretizam sugestões dos Bispos. Entre essas, estava a criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN).

(1) COHN, A. Op. cit., p. 87.

3.3. O Estado no Nordeste

Nas décadas de 30 e 40, a face do Estado que se volta para o Centro-Sul já pode ser caracterizada como modernizadora (criação de um setor público produtivo, organização do mercado de trabalho, etc.). Já os segmentos do Estado no Nordeste, orientam-se, fundamentalmente, para uma prática de cunho assistencialista (obras de emergência durante as secas, construção de poços e açudes, estradas). Essa é a política de "soluções hidráulicas"; cuja preocupação central é o combate às secas. O alcance limitado dessa política levou, no final dos anos 50, a uma mudança de rumo na ação do Estado no Nordeste, resultando numa política de desenvolvimento regional. Examinaremos esses dois momentos.

3.3.1. A política de combate às secas

Essa fase foi tratada por vários autores, particularmente por Hirschman, (1) razão porque faremos uma referência bastante sucinta.

O Nordeste ocupa o cenário nacional com a primeira grande seca de 1877-79, quando cerca de 110 mil pessoas morreram no Ceará. Algumas medidas são tomadas pelo então governo imperial, como, por exemplo, a análise da questão por professores da Escola Politécnica Rio de Janeiro. A partir daí, ganha força a idéia de que, sendo a seca o principal problema do Nordeste, tratava-se de combatê-la. Na perspectiva da época, isso era perfeitamente possível graças aos meios com que contava a engenharia. A lógica indicava, assim, que os esforços do poder público se voltassem para armazenar água para uso da população, dos rebanhos e para a agricultura. Durante décadas, é por esse princípio que se orienta a ação do governo central no Nordeste.

1) HIRSCHMAN, A.O. Política econômica na América Latina. Rio, Editora Fundo de Cultura, 1963.

Nas
últimas
págs.

A política de combate às secas tem o seu início efetivo com a criação da Inspetoria Federal de Obras contra as secas, em 1909. Programas ambiciosos destinados à construção de grandes açudes serão empreendidos a partir daí, aparecendo o Governo de Epitácio Pessoa como aquele que mais se empenhou nesse tipo de política, realizando elevados gastos. Estes se reduzem drasticamente com Artur Bernardes e Washington Luís e voltam a crescer com o Governo Getúlio Vargas.

A seca de 1931-32 e a conclusão dos primeiros grandes açudes públicos ensejaram, pela primeira vez o questionamento da política baseada apenas em obras de engenharia. Passa-se a discutir, entre outras coisas, a destinação da água armazenada. Ou seja, o ponto crítico das obras de açudagem não era de ordem técnica: a técnica de construção, o volume de água armazenada, etc. É certo que os interesses das oligarquias, gerando corrupção, influenciando na localização dos açudes e pressionando para que várias obras fossem atacadas ao mesmo tempo, provocavam um atraso na construção dos grandes açudes. Contudo, o problema central dizia respeito a o que fazer da água armazenada.

É claro que, explicitamente ou não, o objetivo principal era a irrigação. As medidas práticas, contudo, referiam-se apenas à construção de açudes e poços.

A irrigação em alta escala esbarrava nos interesses das classes dominantes do Nordeste seco, pois era impossível levá-la adiante sem tocar na questão da propriedade da terra. (1) Esse obstáculo inviabilizava a irrigação, fa-

(1) O primeiro projeto de irrigação, elaborado por José Augusto Trindade só foi apresentado pelo Governo em 1940. Cf. CALLADO, Antônio. Os industriais da seca e os "galileus" de Pernambuco. Rio, Civilização Brasileira, 1960.

zendo com que a açudagem com múltiplas finalidades (abastecimento de água para as populações e para o gado, pesca, geração de energia e... irrigação) acabasse sendo um fim em si mesmo. (1) A ausência de irrigação, entretanto, era sempre justificada com argumentos de ordem técnica: elevados índices de evaporação e de salinização, altos custos dos equipamentos, falta de nível cultural dos agricultores para adotar técnicas agrícolas mais avançadas, etc.

No final dos anos 30, começa-se a suspeitar de que os obstáculos à irrigação eram de ordem social. Em um pequeno trabalho de 1940, José Augusto Trindade, chefe do Serviço Agro-industrial da IFOCS, (2) defende a desapropriação de latifúndios nas bacias irrigáveis dos grandes açudes públicos. É que, segundo ele, a moderna agricultura irrigada não seria aceita pelos grandes proprietários de terras. Autoritários e gozando de independência financeira, eles não se amoldariam a uma forma de produção caracterizada pela interdependência. Além disso, não havia tradição, no Nordeste, na prática da agricultura irrigada. Conseqüentemente, caberia ao Governo um amplo papel: realização de pesquisas na área, transformação das relações de propriedade da terra, modificação de atitudes por meio da educação. (3)

Guimarães Duque, que também esteve à frente do Serviço Agro-industrial da IFOCS, considerava incompatíveis irrigação e

(1) Guimarães Duque, o lúcido cientista do Nordeste semi-árido, algumas vezes parece justificar a açudagem por cumprir aquelas finalidades. Ver: DUQUE, Guimarães. Solo e Água no Nordeste, 1949.

(2) A criação do Serviço Agro-industrial do IFOCS, no Governo Vargas, foi considerada uma importante inovação nesse órgão.

(3) TRINDADE, José Augusto. Os postos agrícolas da Inspeção das Secas, IFOCS, Boletim, abril-junho de 1940. Cf. HIRSCHMAN, A.O. Op. cit. p. 58.

latifundio. Diz ele: "A nossa experiência já mostrou que o proprietário abastado, o coronel, no seu egoísmo, dogmatismo e teimosia, habituado a explorar o pobre em grandes áreas mal cuidadas, não tem qualidades morais exigidas para a irrigação." (1)

O aparelho de Estado que praticamente polariza as obras de combate às secas é, como sabemos, o DNOCS. Portanto, a sua atuação e a do seu antecessor, a IFCCS (Inspetoria Federal de Obras contra as Secas) é fundamental à política de ajuda.

O papel do DNOCS

Durante mais de três décadas, as obras de combate às secas foram executadas pela Inspetoria Federal de Obras de Combate às Secas (IFOCS), criada em 1909. A Inspetoria devia também estudar sistematicamente as condições fisiográficas, econômicas e sociais da área das secas.

Para garantir um fluxo seguro de recursos financeiros e dar continuidade às obras programadas, adotou-se, com o tempo, a prática de estabelecer um montante correspondente a um percentual da receita fiscal da União a ser aplicado no Nordeste. Essa prática se inicia em 1920, com o Presidente Epitácio Pessoa, que estava decidido a realizar grandes programas de obras para resolver o problema das secas do Nordeste. Ele criou o Fundo de Irrigação das Terras Cultiváveis do Nordeste, para o qual concorriam 2% da receita anual da União, 2% das receitas fiscais dos Estados nordestinos e contribuições resultantes das atividades remuneradas das obras públicas, uma vez concluídas e em uso. (2)

Os gastos da Inspetoria, entre 1921 e 1923, atingiram cerca de 150 milhões de dólares (aos preços de 1962), (3) o que correspondia a 15% da receita federal.

Em março de 1923, Artur Bernardes extinguiu o Fundo criado por Epitácio Pessoa e a dotação de 2% da receita federal.

(1) DUQUE, José Guimarães. O fomento da produção agrícola. IFOCS, Boletim, Abril-junho de 1939, Cf. HIRSCHMAN, A.O. Op.cit., p.58.

(2) HIRSCHMAN, A.O. Op. cit. p. 44.

(3) Ibidem, p. 44

Em seguida decidiu leiloar os equipamentos adquiridos por Epi-tácio Pessoa, ao preço correspondente a 20% do valor original. Os gastos no Nordeste caíram a menos de 1% da receita federal, em 1924 e a menos de 0,5% em 1925.

A Constituição de 1934 estabeleceu que, pelo menos, 4% da receita federal fossem destinados à defesa contra os efeitos das secas no Nordeste. Estipulava, ainda, que 4% da receita dos impostos estaduais e municipais da região também fossem destinados a auxiliar economicamente a população. Esse preceito desaparece na Constituição de 1937. Mas os gastos do Governo Federal com as secas aumentaram nos anos 30, em relação à década anterior, como consequência da seca de 1930-32. Para isso também contribuiu o compromisso de Vargas com os Estados do Nordeste: nas eleições presidenciais de 1930, a Aliança Liberal prometera o retorno às idéias de Epi-tácio Pessoa de realização de grandes obras públicas no Nordeste.

Em 1931, José Américo, ministro de Viação e Obras do Governo Vargas procurou restringir o campo de atuação da IFOCS, para que esta se concentrasse na questão hídrica, evitando dispersão de esforços. Nesse mesmo ano, foram criados "postos agrícolas" nas margens dos açudes públicos para realizar pesquisa e extensão agrícolas. Os trabalhos desses postos passaram à ser coordenados, a partir de 1933, pelo Escritório dos Serviços Complementares (transformados, mais tarde, no Serviço Agro-Industrial, chefiado sucessivamente por Augusto Trindade e Guimarães Duque).

Em 1945, a Inspetoria foi transformada em Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS), passando a contar, no ano seguinte, com recursos constitucionalmente estabelecidos. Determinava a constituição de 1946 que, pelo menos,

3% da receita federal deveriam ser destinados ao plano de defesa contra os efeitos da seca no Nordeste e que os Estados da região deveriam também aplicar 3% de suas receitas de impostos na construção de reservatórios e em outros serviços de assistência à população.

* ~~_____~~ *

A literatura especializada sobre os problemas do Nordeste refere-se de forma quase que monótona à história do DNOCS como uma sucessão de práticas de corrupção, de desvios de verbas, envolvimento em formas diversas de fraude eleitoral. Mais grave ainda é que a intervenção do DNOCS, grosso modo, esteve sempre voltada para beneficiar as classes dominantes do Nordeste seco. A oligarquia do Polígono das Secas, notadamente a do Ceará, apropria-se do Estado, via DNOCS, leva para dentro deste o seu próprio arcaísmo, barrando, assim, as possibilidades de modernização. Isso é inquestionável.

É preciso, entretanto, não olhar a questão em um só sentido. Sem dúvida, o DNOCS beneficiou, fundamentalmente, aos grandes proprietários de terras e outros setores da oligarquia. Mas a sua ação provocou também um certo aumento das forças produtivas materiais na região. Essa posição é sustentada pelo economista Thomaz Pompeu Aciolly Borges em Seminário patrocinado pela Confederação Nacional da Indústria em Garanhuns (1959). Contrariamente a severas críticas, como as de Antônio Callado, Aciolly Borges afirma que a atuação desse órgão foi "altamente benéfica para o Nordeste", comprovada pelas seguintes realizações: "uma rede rodoviária de 11 mil quilômetros; 670 açudes - um volume de 6,7 milhões de metros cúbicos; 5.000 poços e 670 quilômetros de canais de irrigação." (1)

(1) BORGES, Thomas Pompeu Aciolly. Expansão do mercado regional. In: Anais do Seminário para o desenvolvimento do Nordeste. Confederação Nacional da Indústria, Rio de Janeiro, 1959, Vol. II.

* A evolução (fases) do DNOCS "vai" para a frente, separando para a Alícia (Vai a luta contra as secas em "constant")

Em contraste com o quadro habitualmente descrito está também o Serviço Agro-industrial, cujos estudos e pesquisas permitiram um razoável conhecimento das zonas semi-áridas, sob o ponto-de-vista zoológico, botânico, hidrológico, cabendo destacar os trabalhos de José Augusto Trindade e Guimarães Duque. (1)

A história do DNOCS é a história de um segmento do Estado no Brasil e suas práticas de intervenção - contraditórias - em uma "região-problema" do país. Mas, é fora de dúvida que uma ^{efetiva} política de desenvolvimento para a região, apoiada em novas bases, inclusive no que tange as formas de gestão, dificilmente poderia ser levada a cabo por um órgão com o passado do DNOCS. Nesse sentido, a solução indicada pelos assessores de Kubitschek e por ele aceita - a instituição de uma moderna e forte agência de desenvolvimento - parecia ser a mais indicada.

(1) Embora muito tenha insistido no fato de que o Estado (o DNOCS) foi apropriado pelas classes dominantes do Nordeste semi-árido, Francisco de Oliveira não deixa de mencionar certas realizações da política de combate às secas. OLIVEIRA, F. de. Elegia para uma re(li)gião. Rio, Paz e Terra, 1977.

3.3.2. A política de desenvolvimento regional

Na seca de 1951-52, com a política de obras públicas em pleno curso, repetem-se as consequências habituais das longas estiagens. A política das grandes obras públicas no Nordeste volta à ordem do dia. A partir de 1952-53 registram-se alguns fatos que contribuem para a crítica da orientação até então assumida pelo Estado no Nordeste. São eles: a criação do Banco do Nordeste do Brasil; o relatório de Rômulo de Almeida, membro da assessoria econômica de Vargas; a vinda de peritos estrangeiros para estudar a região (Singer e Robock) a criação, em 1956, do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) e a conclusão do seu relatório, em 1959; realização de congressos e seminários, para debater a questão do desenvolvimento do Nordeste.

Os relatórios de Singer e do GTDN são marcos para a política de desenvolvimento regional, que convém destacar. Cabe, porém, uma breve referência àquilo que poderíamos chamar o pano de fundo dos eventos mencionados. Devemos ressaltar, inicialmente, que eles guardam estreita relação com os debates sobre o desenvolvimento e o subdesenvolvimento, bem como sobre os processos e práticas de planejamento que tiveram lugar no último pós-guerra, nos países industrializados, e, internamente, no Brasil.

A discussão sobre o desenvolvimento e o avanço dos instrumentos de análise e de projeção capacitavam as ciências econômicas a tratar a questão regional com uma visão de conjunto que não era comum entre os profissionais das ciências da engenharia.

Com relação ao planejamento, cabe destacar a polêmica, no final da segunda guerra mundial, entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudim sobre a possibilidade de aplicação do planejamento em uma economia (capitalista) como a brasileira. No momento em que ocorria esse debate, tinham-se desenvolvido, nos países "centrais", técnicas de planejamento econômico, como a Contabilidade Social, que já no final dos anos 40, seriam adotadas no Brasil.

Em relação direta com o nosso objeto de estudo, cabe lembrar que as técnicas de planejamento haviam sido empregadas com êxito para promover o desenvolvimento de regiões atraídas, tanto em países socialistas quanto em países capitalistas. Sem dúvida, a influência mais próxima, nesse terreno, encontra-se na valorização da Bacia do Tennessee (T.V.A.). Vários autores mostraram a repercussão que teve, em muitos países, o sucesso da valorização do Vale do Tennessee, um dos mais importantes projetos do "New Deal". (1) Políticas de desenvolvimento de bacias fluviais surgiram em toda a parte, inclusive em países desenvolvidos (2). Nem sempre tais políticas foram bem sucedidas, e nesse caso pode dizer-se que se incluem a Companhia de Valorização do Vale do São Francisco (CVSF) e a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). Mas, o fato de que a T.V.A. dera bons resultados (décadas de 30 e 40) sugeria aos governos de muitos países que o planejamento econômico regional era viável no sistema capitalista.

a) O relatório Singer

Vimos que, a partir de 1952-53 começam a surgir novos elementos na discussão da questão nordestina, que levariam à superação da política até então seguida pelo Governo Federal, e aos primeiros passos para a construção da nova política de intervenção no Nordeste. Uma peça importante, apondo no sentido da nova direção, é o relatório de H.W. Singer. Esse estudo antecipa importantes questões que servirão de base ao GTDN e serão melhor desenvolvidas por

(1) Ver: SWEEZY, P. e BARAN, P. Capitalismo monopolista. Rio, Zahar, 1966.

(2) Robock cita alguns exemplos de projetos de desenvolvimento de vales: Damodar, na Índia; Cauca, na Colômbia; Jordão, no Oriente Médio; e São Francisco, no Brasil. Cf. ROBOCK, S.H. O desenvolvimento econômico do Nordeste do Brasil. Fortaleza, ETENE, 1959, p. 15.

este. Por esta razão, achamos necessário examiná-lo mais detidamente. (1)

Os recursos naturais, embora não sejam excelentes, não são considerados, pelo autor, como responsáveis pelo atraso da região. Afirma, por isso, que o fator climático não deve ser considerado o centro da questão. Por outro lado, em sua opinião, o problema da irrigação fora mal colocado, porque, numa hipótese razoável, as terras irrigadas só absorveriam 600.000 pessoas, quando a população excedente no campo era bem maior. Descartando a solução do tipo açudagem, Singer trabalha com a idéia muito mais fértil dos desequilíbrios econômicos regionais.

Através dos dados da Contabilidade Social, ele pode mostrar que a situação econômica do Nordeste em relação ao Centro-Sul do país havia se degradado entre 1939 e 1951. A participação da renda da região na renda nacional cai de 31,2%, em 1939, para 16,5% em 1950, e 15,9% em 1952.

O agravamento dos desequilíbrios econômicos entre as duas regiões não provinha de causas naturais (diferenças de recursos naturais e humanos muito acentuadas) mas, sim, de fatores "artificiais". Entre estes, ele destaca a ação do Governo Federal naquele período. A política econômica do Governo tinha sido responsável pela aceleração das disparidades regionais e contribuíra para o processo de "drenagem" da economia nordestina.

O problema de Singer consiste em apresentar para a área (no caso, o Polígono das Secas) um programa de desenvolvimento

(1) O estudo - na verdade, um conjunto de relatórios apresentados à O.N.U. - foi elaborado em 1953, em curto espaço de tempo. Foi publicado pelo CONDEPE, em 1959, sob o título "Estudos sobre o desenvolvimento econômico do Nordeste."

de modo a reduzir a disparidade em relação ao Centro-Sul. Duas alternativas são estudadas: (1)

a) elevação da renda per capita da área à metade da média brasileira, em 1950, indicando o montante de investimento necessário nessa hipótese.

b) elevação da renda da área a um nível percentual equivalente ao de 1939.

A produtividade média (relação produto/capital) é de 1:2,4 naquele período, para alcançar os objetivos citados, nas duas hipóteses. Por sua vez, a taxa de crescimento da população é de 2,5%, igual à observada na década de 40.

Primeira hipótese. A renda do Nordeste alcançou Cr\$33,3 bilhões, em 1950. Se a renda per capita, que correspondia a 49% da média nacional, fosse igual a esta, a renda total da região deveria ser de Cr\$64,5 bilhões. Havia, portanto, um deficit de Cr\$31,2 bilhões, que precisava ser eliminado. Com uma produtividade média de 1:2,4, haveria necessidade de investimentos globais de Cr\$75 bilhões, ou seja, 3,75 bilhões anuais durante 20 anos. Como a taxa de crescimento da população era de 2,5% ao ano, seria necessário um investimento adicional de 6% (2,5 x 2,4) de Cr\$33,3 bilhões, isto é, Cr\$2 bilhões anuais. Haveria, assim, necessidade de investimento adicional de Cr\$5,75 bilhões (3,75 + 2,00), o que correspondia ao triplo dos investimentos realizados na área, em 1950, conforme avalia Singer.

(1) Seguimos aqui a síntese feita por Pompeu Accioly Borges no Prefácio ao livro de Singer. In: SINGER, H.W. Estudos para o desenvolvimento do Nordeste. Recife, Comissão de Desenvolvimento Economico de Pernambuco, 1962.

O resultado desse programa seria o aumento de 3,5% a 4% da renda per capita da região. Esse aumento, se bem que expressivo, ainda deixaria o Polígono em situação relativamente inferior à do resto do país.

Segunda hipótese. Obter, no prazo de 20 anos, para o Polígono das Secas, a mesma situação que este desfrutava em 1939, quando sua renda per capita era de 21,2% do total nacional. Caso não tivesse havido a deterioração de 1939 a 1950, a renda dessa área seria de Cr\$41,8 bilhões e não Cr\$33,3 bilhões. Para eliminar o deficit de Cr\$8,5 bilhões, considerando a relação produto/capital de 1:2,4, o investimento adicional-requerido seria de Cr\$20,5 bilhões, ou seja, Cr\$1,0 bilhão, em 20 anos.

A parte prospectiva do estudo de Singer apresenta as limitações frequentes nesse tipo de trabalho: a relação produto/capital e a taxa de incremento demográfico mantem-se constantes por um prazo muito longo (20 anos). (1) Em contrapartida, as observações do autor, de caráter mais qualitativo, são bastante ricas e algumas delas serão incorporadas pelo GTDN.

Enquanto o desenvolvimento do país, no período 1939-50, tinha sido intenso, o Nordeste marcou passo; o desenvolvimento do país, tinha sido concentrado, geograficamente. Esse processo - observa Singer - poderia resultar em "rendimentos decrescentes", com escassez de mão-de-obra, pontos de estrangulamento. Mas, a partir do nível de concentração geográfica atingido, os efeitos do desenvolvimento poderiam estender-se a outras áreas.

(1) BORGES, Pompeu Acioly - p.7.9.

"Em certa medida, talvez seja possível e aconselhável, desde já, pensar no desenvolvimento do Nordeste, particularmente no setor não agrícola, como método para aliviar a pressão sobre os pontos de estrangulamento e a sobrecarga que pesa sobre a capacidade dos meios existentes noutras áreas." (1)

O declínio do Nordeste não é devido a menor riqueza natural, mas, sim, a causas artificiais, que configuram um processo de "drenagem" para outras regiões do país, traduzida nos seguintes fatores: termos de intercâmbio desfavoráveis; drenagem fiscal; migração de recursos humanos da região; deslocamentos de capital, através da migração. Destacaremos alguns deles.

Termos de intercâmbio

O Nordeste exporta, para o exterior, produtos primários e recebe cruzeiros à taxa oficial e importa manufaturados do Centro-sul do país a preços que refletem o poder aquisitivo interno do cruzeiro, muito menor. Por isso, conclui, os "termos de intercâmbio da região se deterioraram gravemente". (2) Noutra parte, Singer dirá que a situação seria mais favorável ao Nordeste, "se a região importasse do exterior, em vez de importar do resto do Brasil." (3)

Esse ponto vai se constituir em um dos elementos centrais da análise do GTDN, o que neste se denomina comércio triangular Nordeste-exterior-centro-sul.

A base do raciocínio de Singer é o índice de preços de exportação para o exterior, dos principais produtos primários

(1) SINGER p.68

(2) Ibidem, op.cit.p.70

(3) Ibidem, p.71

da região e o índice de preços ao atacado dos principais produtos manufaturados nacionais. Ele conclui que entre 1948 e 1952 as relações de troca do Nordeste pioraram de 39 a 42%. Com isso, reduziu-se de 4% a renda regional e de 50% sua capacidade de investimento, do que resultou uma perda da ordem de 1,5 bilhão de cruzeiros.

Migrações

No Nordeste, entre 1940 e 1950, a faixa de população de 10 e 29 anos reduziu-se, no total, de 14,6% para 13,5%. A faixa de população jovem - parcela mais ativa da classe trabalhadora - é, portanto, a que fornece maior contingente de emigrantes.

A migração interregional não representa problema se se pensa nos termos da Nação, mas a questão é que a distribuição de idades de certas áreas se verá mais favorecida do que a de outras. Além do mais, para o autor, a migração de uma região para outra pressupõe "considerável deslocamento de capital, embora de forma invisível".

No que respeita às migrações intrarregionais, a contribuição de Singer parece mais original. Ele diz a esse respeito que os deslocamentos internos de população, no caso do Nordeste, poderiam ser conduzidos, de modo mais favorável à economia regional, nas seguintes formas: a) movimento da população do Polígono das Secas para as áreas mais úmidas do Nordeste, parte para o litoral, parte para as áreas fronteiras, como, por exemplo, o Maranhão; b) movimento de população dentro do Polígono das Secas para as áreas mais apropriadas a novos melhoramentos, como, por exemplo, a irrigação; c) movimento para áreas de desenvolvimento não agrícola.

Essas sugestões, principalmente as constantes dos itens

(a) e (b) são retomadas pelo GTDM. O fato de que o Estado devia influir nesse processo serviu de argumento para que a oligarquia agrária, antes de 1964, combatesse a SUDENE. Após 1970, como se sabe, o Governo Federal assume aberta e progressivamente a política migratória no sentido Nordeste-Norte, através do PIN, sem que aqueles setores colocassem qualquer obstáculo.

O principal argumento a favor dos movimentos migratórios é a diversidade do Nordeste, região que, segundo Singer está longe de ser homogênea. Isso leva a pensar em diversos programas de investimentos e estes, por sua vez, tornariam necessária a mobilidade de população, permitindo, com isso, melhor aproveitar tal diversidade.

Integração

O desenvolvimento do Nordeste não está dissociado do desenvolvimento nacional; este chega às regiões através do que o autor denomina "transbordamentos" ou "infiltrações". Nessa ótica, se, no período estudado, o Nordeste e o Sul funcionaram como duas economias sem ligações entre si, é de "se confiar nas infiltrações dos benefícios do progresso das regiões mais adiantadas para o Nordeste" (1). A condição, para isso, é a integração. Esta, embora, confusamente, e de passagem, é colocada no texto:

"Um programa de investimento no Nordeste poderia diminuir as disparidade e integrar as duas economias num grau suficiente para permitir daí por diante uma 'infiltração' dos benefícios do processo no Nordeste". (2)

(1) Ibidem, p.82

(2) Ibidem, p.82

Estímulos fiscais

A questão dos incentivos fiscais, que seria um componente essencial da política de desenvolvimento da SUDENE a partir de 1961/62, foi também levantada pelo autor. Ele estranha que no Nordeste não houvessem sido adotados mecanismos de incentivos fiscais, prática que vinha sendo empregada pela Grã-Bretanha para desenvolver as regiões atrasadas do país, desde a segunda guerra mundial. Vejamos o que ele diz:

"Um fato que chama a atenção do observador estranho é que não existe, no momento, nenhum incentivo fiscal para tornar mais atraente a perspectiva de fazer investimentos no Nordeste, de modo a contrabalançar o deslocamento acima mencionado, tanto de natureza fiscal como outros. Ao tratar do problema semelhante das "áreas deprimidas" (mais tarde chamadas "áreas especiais" e ainda mais tarde denominadas "áreas de desenvolvimento"), na Grã-Bretanha, o incentivo fiscal representou papel preponderante, inclusive por meio de concessão de isenção ou redução de impostos sobre lucros de novas firmas, e para novas filiais de firmas antigas; bem como concessão de subsídios por parte do Governo para reforço da arrecadação local, a fim de fortalecer a posição financeira das autoridades locais mais pobres, nas zonas atingidas pela depressão." (1)

(1) Singer, H.W. Op.cit. p.74

b) O relatório do GTDN

O relatório do GTDN é um marco importante no sentido da mudança de rumo da intervenção do Governo federal no Nordeste. O trabalho tem por base a teoria do desenvolvimento gestada na CEPAL e a concepção de Myrdal sobre os desequilíbrios regionais. A influência de estudos anteriores sobre a região, como o relatório de Singer, já citado, é também clara. Contudo, o GTDN distancia-se bastante dos estudos anteriores por tratar as questões do Nordeste numa visão de conjunto e de forma sistemática. Ele faz inicialmente uma análise do desenvolvimento da região nos anos 40 e 50 e a partir desta propõe um "plano de ação".

A divulgação do relatório, no início de 1959, causou um impacto considerável. Foi apoiado por certos setores progressistas e pelas forças políticas regionais vitoriosas nas eleições de 1958, particularmente pelos governadores de Pernambuco (Cid Sampaio) e da Bahia (Juraci Magalhães). Críticas de esquerda, de maior fôlego, só surgiram após

1964, *com o sucesso dos trabalhos realizados pelo GTDN*

O GTDN influi decisivamente nas primeiras fases da SUDENE, sendo a matriz básica dos primeiros planos diretores.

Nesta parte, trataremos de resumir esse trabalho, destacando os pontos que nos parecem mais relevantes para a política regional que se inicia em 1959.

Como Singer, o GTDN trata a questão sob o prisma das "disparidades regionais". Ou seja, analisa as disparidades de nível de renda entre o Nordeste e o Centro-Sul, mostrando que a renda média do nordestino era inferior em mais de 1/3 à do habitante do Centro-Sul. Além disso, sendo a renda no Nordeste muito concentrada, as desigualdades de níveis de renda da população nordestina são muito maiores do que as da população do Centro-Sul.

Como as economias dessas duas regiões se apresentam praticamente como sistemas autônomos, dado que, para o GTDN, elas não estão integradas, o problema central é que as disparidades regionais tendiam a se agravar e não a desaparecer como postulava a teoria neo-clássica. É que a experiência histórica apontava no sentido de que tais diferenças acabavam cristalizando-se. Era a idéia dos processos sociais "cumulativos" (à-la Myrdal), enquanto a explicação da causa desses processos era emprestada de Prebisch: "os grupos sociais das economias de mais elevado padrão de vida tendem a articular-se na defesa dos níveis de salário e da própria estrutura do mercado criada por esses níveis salariais". (1)

O atraso secular da economia nordestina era explicado por fatores "internos" como: escassez realtiva de terras aráveis, secas, extrema concentração da renda na economia açucareira, predominância do setor de subsistência na pecuária do "hinterland" semi-árido. Tais fatores eram responsáveis pela baixa produtividade da economia nordestina, dando-lhe grande desvantagem na concorrência com o Centro-Sul. Em outro trabalho, Furtado observa que estava ocorrendo com o Nordeste algo semelhante ao artesanato, ao ser confrontado com a indústria moderna, nos processos clássicos de desenvolvimento capitalista. Esse processo que era relativamente lento, foi precipitado pela intervenção do Governo Federal, ao implementar a política para acelerar a industrialização. (2)

Esta ação interfere no desenvolvimento do Nordeste dada a dependência dessa região ao seu setor externo. Essa dependência fica bem nítida no período estudado pelo GTDN. Ou seja, entre 1948 e 1956 o coeficiente de exportação (a preços constantes) se situa em torno de 29%, embora se re-

(1) GTDN, p.8

(2) FURTADO, Celso - A pré-revolução brasileira. Rio, Fundo de Cultura, 1963, p.44.

gistre uma queda de cerca de 10% entre 1949 e 1954. (1) Os reflexos mais intensos da política cambial, como parte da política industrial, são mais intensos no período 1951-53.

A análise do setor externo, mostra, por outro lado, que o coeficiente de exportações para o exterior declinou, ao longo do período, enquanto o coeficiente de exportações, para o Centro-Sul foi incrementado. Conseqüentemente, o mercado do Centro-Sul tornou-se mais estável do que o mercado "externo". Entretanto, a economia nordestina não soube aproveitar em profundidade o mercado do Centro-Sul, cuja expansão, estimada pela variável renda foi maior do que as vendas do Nordeste nesse mercado.

Face às características da economia nordestina e à política nacional de desenvolvimento - conclui o GTDN - não seria possível esperar que o setor exportador, como setor dinâmico da economia nordestina, pudesse conduzir a uma redução das disparidades entre as duas regiões.

Setor público

A ação do Estado através da arrecadação fiscal contribuiu para aumentar as disparidades regionais de renda. Mostra o GTDN que a arrecadação do Governo Federal manteve-se estável no Nordeste e no Centro-Sul. Como a renda cresceu com maior intensidade no Centro-Sul, a conclusão é que o sistema tributário não apresentava nenhuma progressividade. Isso é válido para as três áreas de governo, sendo que a tributação estadual e municipal era ainda mais regressiva.

"Não podemos ter dúvida, diz o GTDN, que a carga tributária é relativamente mais pesada no Nordeste que no Centro-Sul

(1) O atraso relativo do Nordeste, no período recente, foi atribuído à estagnação das exportações.

do país. Essa disparidade em prejuízo do Nordeste, tende, permanentemente, a agravar-se devido à alta regressividade do sistema tributário estadual. A própria estrutura fiscal do país opera, por conseguinte, a desfavor das regiões que encontram maiores dificuldades para desenvolver-se". (1)

No que tange à despesa, o governo federal despende na região uma soma de recursos bem superior à que ali arrecada. Trata-se, na verdade, de transferência de renda que compensa os fluxos de capitais privados no sentido Nordeste-Centro-Sul. As transferências federais crescem nos anos secos e assumem, via de regra, caráter assistencial. Por esta razão, mesmo quando se apresentam como investimentos são, no fundo, subsídio ao consumo.

Setor industrial

A perda de dinamismo da agricultura de exportação, no caso específico do setor açucareiro, reduzindo a sua capacidade na geração de renda e emprego, tem algumas implicações. É possível esperar que essa agricultura volte a puxar a economia? Exemplos como o do sisal, abrindo nova frente de exportação não são considerados animadores, pois a questão, para o GTDN, é que parte substancial das melhores terras já tinha sido absorvida pela cultura de exportação. Ao mesmo tempo, outros fatores como o rápido crescimento demográfico e elevação da renda provocavam grande aumento da procura de alimentos, ou seja, pressão sobre os recursos da terra.

Desse impasse, o GTDN conclui que a única alternativa para o desenvolvimento da região era a diversificar a produção, para aumentar a dotação de capital, seja na agricultura, seja na indústria. Essa diversificação poderia ser obtida

(1) GTDN, p. 46

através das exportações, caso estas tivessem condições de se expandir satisfatoriamente. Entretanto, a escassez de terras aráveis barrava essa possibilidade. A industrialização era, assim, a única alternativa para aquela diversificação. E quais as possibilidades do setor industrial no Nordeste?

Em 1950, 406 mil pessoas estavam empregadas nas indústrias de transformação, incluindo atividades semi-artesanais, total que correspondia a 9,1% da população urbana. No mesmo ano, o sub-emprego é estimado em 460 mil pessoas (ou seja, 10% da população urbana, total e 31% da população urbana em idade de trabalhar). Em 1956, a população desempregada teria atingido 512.000 pessoas.

O desenvolvimento industrial constituía o único meio de absorver o sub-emprego que se avolumava nas cidades nordestinas. Mas, logo em seguida, o GTDN parece atenuar essa crença, afirmando: "Mesmo que se logre intensificar de maneira substancial o desenvolvimento industrial, muito tempo terá que passar antes que esse impulso dinâmico chegue a modificar a atual estrutura ocupacional caracterizada por tão alta percentagem de pessoas ocupadas em atividades primárias de reduzida produtividade." (1)

Esse tempo é estimado em dois decênios, caso as novas indústrias instaladas não fossem intensivas em capital e crescessem a um ritmo semelhante ao das indústrias do Centro-Sul. Além disso, há uma outra questão: a industrialização não está proposta como uma solução para o desemprego de toda a região. Então, o que fazer para absorver os grandes contingentes demográficos da região semi-árida, marginalizados? "Contar com essa industrialização para dar emprego às grandes massas demográficas excedentes da região

(1) GTDN, p.54.

semi-árida seria desconhecer a natureza real do problema e sua amplitude." (1) Por isso, paralelamente à industrialização, que absorveria os excedentes urbanos, seria necessário cuidar do deslocamento da fronteira agrícola e da irrigação das zonas semi-áridas. Esses seriam os caminhos para modificar a estrutura ocupacional do Nordeste.

A política de industrialização deveria ter como objetivos: dar emprego à massa populacional flutuante; criar uma classe dirigente dotada de espírito empresarial e fixar na região os capitais que tendiam a emigrar.

O desenvolvimento industrial, por seu lado, encontrava um grande obstáculo na agricultura nordestina, cujos rendimentos sendo mais baixos que os da agricultura do Centro-Sul faziam com que os preços relativos dos alimentos tendessem a se elevar mais no Nordeste. Afirma mesmo que a agricultura é o ponto mais fraco das indústrias do Nordeste e que, portanto, a industrialização tem na reestruturação da agricultura o seu pré-requisito.

As secas e a irrigação

A análise que o GTDN faz das secas, que atingem à região semi-árida, mostra à sociedade que este não é o principal problema da economia da região, mas, sim, a forma como esta se organiza. Na verdade, esta se constitui em complexo de pecuária extensiva, algodão mocô e agricultura de subsistência. O fazendeiro se apropria da quase totalidade da produção pecuária e divide o algodão em partes iguais com o agricultor. A agricultura de subsistência mantém a mão-de-obra empregada a um baixo custo, sem maiores encargos monetários para o proprietário. Desse modo, interessa a este manter em suas terras o máximo de moradores. Compreende-se,

(1) GTDN, p.55

assim, a importância da agricultura de subsistência para esse tipo de economia, a qual explica o elevado contingente demográfico na região semi-árida.

Na associação agricultura extensiva-subsistência encontra-se, para o GTDN, a fragilidade da economia do semi-árido ao impacto das secas (as quais provocam, periodicamente, crises de produção). E o peso da agricultura de subsistência explica, por sua vez, as consequências sociais das estiagens periódicas. Ou seja, é porque existem grandes parcelas da população pobres, fora da economia de mercado, que a seca representa o drama humano que é para os nortdestinos.

"Uma modificação na distribuição das chuvas ou uma redução no volume destas, que impossibilite a agricultura de subsistência bastam para desorganizar toda a atividade econômica, A seca provoca, sobretudo uma crise da agricultura de subsistência. Daí suas características de calamidade social." (1) Acrescenta o relatório que "os efeitos dessas crises" se concentram em um grupo de população sem nenhum meio de defesa". (2) Em outra parte, lê-se que "os prejuízos são relativamente maiores para quem tem menos resistência econômica, isto é, a classe trabalhadora". (3)

A seca de 1958 mostrou cabalmente o equívoco da política do Governo Federal de combate às secas. Naquele ano, 500.000 pessoas foram ocupadas nas frentes de trabalho, significando isto que uma pessoa em duas que trabalham na agricultura das áreas efetivamente atingidas pelas secas foram reduzidas à total indigência. Além do mais, a política do Governo Fe-

(1) GTDN, p.65

(2) GTDN, p.68

(3) Ibidem, p.67. Esse ponto é reafirmado pelo GTDN em assagens sucessivas.

deral, seja de curto prazo (através das chamadas medidas de emergência), seja de longo prazo (açudagem) acabava tendo a função de reter a população na área, com o que reduzia, para o fazendeiro, o risco de uma redução da mão-de-obra após a estigagem.

Com base nessa análise, o GTDN discute as soluções para as zonas semi-áridas . Duas alternativas se colocam: tentar criar uma oferta estável de alimentos, por exemplo, através de culturas irrigadas? ou criar novas oportunidades de emprego? Neste último caso, como proceder?

Uma política que possibilitasse uma oferta estável de alimentos não seria, para o GTDN, a via correta, face ao peso mesmo da agricultura de subsistência. A saída seria dar estabilidade ao trabalhador rural. Mas, como fazê-lo diante de uma carga demográfica considerada excessiva, para a área? De um lado, tratava-se de deslocar a fronteira agrícola da economia nordestina, para as direções em que é possível contornar os obstáculos das secas. De outro lado, seria necessário reorganizar a unidade produtiva da região semi-árida, com base em assistência técnica e financeira do Governo Federal aos proprietários de terras.

A questão defendida pelo GTDN, portanto, é bastante clara: aproveitamento de novas áreas agrícolas (os vales úmidos do litoral e do Maranhão, para onde, aliás, já se dirigia um importante fluxo migratório), através da colonização, e desenvolvimento capitalista da agricultura do semi-árido, a qual se especializaria na cultura de xerófilas e na pecuária.

A reforma agrária, que vinha sendo amplamente debatida no país, não se apresenta, para o GTDN, como um caminho

viável para as áreas secas do Nordeste. A proposta é, como vimos, nitidamente capitalista. Por quê, não obstante, vai encontrar forte resistência das classes dominantes dos ~~Estados~~ ^{Áreas} "secas"? Evitando uma proposta radical, o GTDN optou por aquilo que poderia ser uma sorte de "elo mais fraco" da estrutura sócio-econômica da região.

Como veremos noutra parte deste trabalho, a evolução dos acontecimentos, a partir do lançamento da OPENO, mostraria que as classes dominantes das zonas semi-áridas perceberam nitidamente contra quem se dirigia o ataque e reagiram prontamente. O próprio GTDN adverte que: "Qualquer tentativa de deslocar população sem, antes, modificar o tipo atual de organização da produção, enfrentará séria resistência dos fazendeiros locais, pois redundará em redução de sua renda real nos anos de chuvas normais". (1)

O deslocamento de população - como vimos, um dos pontos centrais da estratégia relativa às áreas semi-áridas - sustentava-se também numa posição quanto às possibilidades da irrigação para tornar a economia mais resistente às secas. Sobretudo os elevados custos da irrigação, tornavam o seu alcance limitado, como nos diz o GTDN:

"Por mais importante que venha a ser a contribuição da grande açudagem e da irrigação para aumentar a resistência econômica da região, é perfeitamente claro que os benefícios dessas obras estarão circunscritos a uma fração das terras semi-áridas do Nordeste. Infelizmente, não é possível substituir a atual economia da região semi-árida por outra com base na grande açudagem e na irrigação. As possibilidades reais desta última são limitadas, e ainda mais limitadas se pensamos no seu custo real." (2)

(1) GTDN, p.76

(2) Ibidem, p.74

Plano de ação

Em sua parte final, o GTDN apresenta, resumidamente, um "plano de ação", que, reduzindo ao extremo, baseava-se em dois grandes suportes: industrialização e deslocamento da fronteira agrícola. Em outra parte do nosso trabalho, teremos oportunidade de discutir a proposta inicial do GTDN visando ao planejamento.

c) A fase do CODENO

O relatório do GTDN, concluído em finais de 1958, seria peça fundamental da "Operação Nordeste". Para lançá-la, Juscelino Kubitschek reuniu no Catete os governadores dos Estados nordestinos, na segunda quinzena de fevereiro de 1959.

Deve-se assinalar que essa reunião não era absolutamente um ato de rotina. Para entender o seu significado, é necessário ter em conta o quadro político configurado com as eleições de 1958. Os resultados dessas eleições refletiram em larga medida o descontentamento reinante na região em relação à política econômica do Governo Federal, que, através do Plano de Metas, concentrava mais ainda os investimentos na região Sudeste. Com a vitória, no Nordeste, dos partidos de oposição ao Governo, passou a ganhar força a idéia de união dos governadores eleitos para fazer frente ao poder central. Iniciativas como um encontro dos governadores eleitos, em Recife, proposto por Cid Sampaio, achavam-se em curso. A aliança PSD-PBT, que garantiria a Juscelino fazer o seu sucessor, corria sérios riscos, tanto mais que crescia a popularidade de Jânio Quadros, inclusive no Nordeste. Era corrente a versão de que o Ministro da Guerra, General Henrique Teixeira Lott, pressionava pessoalmente para que fosse modificada rapidamente a ação do Governo Federal na região, de modo a neutralizar o avanço das forças de oposição.

Em tal conjuntura política é que Juscelino convoca a reunião no Catete. Ao serem convidados, os governadores receberam cópia do relatório do GTDN, mas não foram avisados da pauta da reunião (1). Em nota divulgada dois dias antes, o Palá-

(1) A iniciativa do Governo Federal, na verdade, apanhou os Governadores de surpresa. Por isso na estada destes no Rio, Cid Sampaio queixou-se, várias vezes, de não ter tido conhecimento prévio da pauta dos assuntos que seriam tratados.

cio do Governo anunciou o encontro, no qual seriam apresentados um Plano de Ação para o Nordeste e medidas para a sua execução imediata. Um projeto de lei seria submetido ao Congresso Nacional para a instituição de uma agência que coordenaria a política de desenvolvimento para o Nordeste (a futura SUDENE).

Ponderando a lentidão habitual com que os projetos eram aprovados, Cid Sampaio, em nome dos governadores, sugeriu a criação de um Conselho de Desenvolvimento do Nordeste, para que "não houvesse perda de tempo na execução dos projetos já apresentados pelo grupo de trabalho sob a direção do Sr. Sette-Câmara". (1) Aprovada imediatamente a idéia por Juscelino, a "Operação Nordeste" passaria a contar-embora transitória-mente - com um órgão oficial, o CODENO (Conselho de Desenvolvimento do Nordeste).

(sic) ← Instalado oficialmente em Recife, em abril de 1959, o CODENO não foi absolutamente um órgão inativo. (2) Ao contrário, de sua prática resultaria a preparação de condições para o funcionamento da SUDENE. Com o Conselho, pode-se dizer que já começa a política de desenvolvimento regional. Aliás, a estruturação deste segue de perto a que viria a ter a SUDENE. Era responsável pela política de desenvolvimento da região, devendo para isso, elaborar um Plano Diretor. Compunha-se de dois órgãos: uma Secretaria Executiva, responsável pelos trabalhos técnicos e pela parte administrativa; e um Conselho Deliberativo, constituído de 19 membros: 9 governadores (ou seus representantes) e 10 representantes dos seguintes órgãos: Ministérios da Fazenda, Agricultura, Educação e Cultura, Saúde, Viação e Obras Públicas, Banco Nacional de Desenvolvimento, Banco do Nordeste do Brasil, Secretaria Geral da Conferência Nacional dos Bispos, DNOCS e CVSF.

(1) Correio da Manhã, 12.02.59.

(2) O CODENO foi criado pelo Dec.nº45.445, de 20/02/59.

Do ponto de vista burocrático-institucional, o novo órgão encontra grandes resistências ao seu funcionamento, notadamente naqueles aspectos em que mais se apresenta como inovador: na composição do Conselho Deliberativo e na função que lhe fora atribuída de coordenar os órgãos públicos federais em questões relativas ao desenvolvimento do Nordeste. Os debates sobre esse ponto e sobre questões mais de fundo, tais como a integração da economia nordestina na economia regional e o deslocamento do excedente de mão-de-obra, marcaram os passos iniciais do CODENO. Convém examiná-los mais de perto.

A questão da integração da economia nordestina

A questão da integração da economia do Nordeste à economia nacional foi levantada por Ignácio Rangel, em trabalho apresentado no Seminário de Garanhuns, (1) iniciado no mesmo momento em que se instalava, em Recife, o CODENO. Rangel vê a questão do Nordeste como um problema da integração dessa região à economia nacional, que, a seu ver, já vinha ocorrendo. O desigual desenvolvimento das regiões era uma decorrência lógica da formação de uma economia nacional. Não se tratava, pois, de desequilíbrios regionais, que, por assim serem, precisariam ser corrigidos.

Muito justamenté, Rangel afirma que em parte alguma do mundo o desenvolvimento é um processo homogêneo, dado que este

(1) O Seminário de Garanhuns, promovido pela Confederação Nacional da Indústria, contou com a participação de grande número de técnicos e estudiosos das questões do Nordeste. Juscelino Kubitschek presidiu a sessão de abertura. Ele teve um papel significativo na definição do perfil inicial da política de desenvolvimento do Nordeste, ratificando em muitos pontos a linha do ETDN.

muda continuamente as condições locacionais de atividades econômica. Nas últimas décadas, a indústria havia se concentrado no Centro-Sul. Não sendo, efetivamente, um "locus" de industrialização, no período em causa, o Nordeste, entretanto, contribuía indiretamente para o esforço nacional, suportando "transferências vultosas de mão-de-obra e capitais" (1) para o Centro-Sul. Podia-se, assim, falar em suficiente mobilidade de fatores, o que fazia com que os empregos criados no Centro-Sul beneficiassem a mão-de-obra nordestina que para ali se deslocasse.

Para Rangel, o mercado brasileiro já se caracterizava pela unidade, o que significava dizer que o Nordeste era parte integrante da economia nacional. Considerava que a permanência de fenômenos que só poderiam ser explicados pela relativa imobilidade ou aprimoramento de fatores no interior da região havia levado muitos autores a estudar o Nordeste como uma região autônoma. Todavia, essa visão deveria dar lugar à perspectiva da unidade, cientificamente correta e progressista.

Examinando mais de perto a questão, o autor aponta como causa fundamental do atraso relativo do Nordeste a marginalidade de suas empresas. Estas, para sobreviverem, desenvolviam mecanismos de defesa, como, por exemplo, a permanência do caráter familiar do empreendimento, levando, entre outras coisas, à integração vertical dos processos produtivos, com o que superavam, em parte, a ausência de economias externas.

(1) RANGEL, Ignácio. Financiamento dos empreendimentos regionais. In: Anais do seminário para o desenvolvimento do Nordeste, vol. II. Desenvolvimento e Conjuntura, Edição Especial. Confederação Nacional da Indústria, Rio, 1959, p.419.

A análise de Rangel não nega a necessidade de uma política do Governo Federal para promover a expansão econômica do Nordeste. Mais ainda: ele afirma, algum tempo antes do Seminário de Garanhuns, que a linha principal do desenvolvimento do Nordeste, em período imediato, tinha que se fazer como recomendava Celso Furtado, "pelo eixo da industrialização". (1) Não se devia esquecer, entretanto, que a industrialização do Norte e do Nordeste era apenas um detalhe do programa global de industrialização do país. Daí decorria sua idéia de que em lugar do câmbio de custo para as empresas nordestinas devia-se conceder-lhes subsídio para a compra de bens de produção do Centro-Sul. (2)

A posição de Rangel reflete a sua defesa da industrialização em curso no país. Apesar de já haver ingressado na etapa de produção de bens de produção, essa industrialização não havia adquirido maturidade suficiente para um desenvolvimento em extensão, sendo-lhe imprescindível o seu mercado interno. Desse modo, o regionalismo, tal como se manifestava no final dos anos cinquenta, parecia ser uma ameaça ao prosseguimento do processo de industrialização no ritmo em que vinha se dando. É por isso que afirma, enfaticamente, no debate de Garanhuns:

"Não temos o direito de falar em espoliação: é uma injustiça, é uma sabotagem, porque isso vai minar a unidade nacional, e nenhuma região carece de maior grau de unidade do que

(1) Jornal do Commercio, Recife, 21.02.59.

(2) O autor desaconselhava a concessão de câmbio de custo aos industriais nordestinos, para a importação de bens de capital de outros países. Esses poderiam ser fornecidos pela indústria do Centro-Sul, desde que se pudesse conter o habitual "preciosismo tecnológico".

o Nordeste, porque aqui o desenvolvimento, a operação do sistema, tem que ser subsidiado. Aqui o crescimento não tem sido fator de implantação, mas, fator reflexo pela ação do poder central. Nós precisamos do poder central forte, e mais do que o Sul, precisamos que a nação seja unida." (1)

O trabalho de Rangel, é do ponto de vista teórico, a primeira crítica ao enfoque dos "desequilíbrios regionais" do GTDN. Ele teve o mérito de visualizar um ângulo novo entre os que até então estudaram a questão nordestina: ou seja, o da divisão interregional do trabalho. Contudo, a solução do problema através do crédito público é um tanto restrita - o que talvez se explicasse por ser esse o tema que lhe coube debater no Seminário.

Destacando que Ignácio Rangel distinguira claramente as duas ordens de fenômenos, Francisco de Oliveira e Henri-Phillipe Reichstul, afirmam, entretanto, que a estratégia do GTDN, apesar de baseada em interpretação equivocada, "acertou no atacado". Esse acerto residia em ter "preconizado o crescimento industrial como eixo central das disparidades". (2)

Desde o começo, a estratégia proposta pelo GTDN consistia num conjunto de medidas, como explicava Aluísio Campos, Coordenador do Grupo, pouco tempo antes do lançamento da OPENO: "o desenvolvimento do Nordeste, como qualquer país ou região em condições idênticas ou semelhantes, reclama ação multi-forme e simultânea em várias frentes e começa pelas mais vitais do seu processo de crescimento econômico. É o caso,

(1) RANGEL, J. Op. cit. p. 447.

(2) OLIVEIRA, Francisco de. A economia da dependência imperfeita. Rio, Edições Graal, 1977, p. 41.

por exemplo, da industrialização e da produção agrícola, cujo incremento depende de muita coisa, inclusive melhoria dos transportes e boa distribuição de energia elétrica". (1)

Acreditamos que até 1964, mesmo se o foco da política regional é a industrialização, há uma preocupação em avançar em diversas frentes, conforme veremos mais adiante.

ii. Deslocamento da fronteira agrícola

A solução apresentada pelo GTDN para a região semi-árida para diminuir a pressão demográfica, deslocando a fronteira agrícola foi alvo de acirrado ataque. Não só no relatório do GTDN a questão fora colocada. Em oportunidades diversas (conferências, entrevistas, livros), Furtado reafirmou esse ponto, como em declaração à imprensa, pouco antes do lançamento da Operação Nordeste:

"A solução do problema para a zona seca reside numa reorganização econômica da região que reduza o número de habitantes da zona e eleve sua produtividade. Precisamos tornar a atividade agropecuária da região mais resistente à seca, reformular a política de águas e solos e orientar para novas zonas de colonização os excedentes demográficos da região. Algumas centenas de milhares de pessoas terão que ser retiradas da zona seca, rumo aos vales úmidos do próprio Nordeste, ao interior maranhense e ao Sul do país." (2)

O grande impacto da proposta, principalmente entre os setores conservadores, indicava que seria esta a primeira grande batalha que os idealizadores da política regional nordestina

(1). Jornal do Commercio, de Recife, 12.2.1959.

(2) Correio da Manhã, 13.1.59.

teriam que enfrentar. A meta apresentada por Futado, no Seminário de Garanhuns, era de deslocar 20.000 famílias (100.000 pessoas) por ano para o Maranhão e Goiás.

A extensão da fronteira agrícola foi encarada por alguns, como uma proposta de reforma agrária e, nesse sentido, fez-se o confronto com o trabalho do sociólogo José Artur Rios sobre a questão, igualmente apresentado em Garanhuns. (1) Colocadas as coisas nesses termos, cabe observar como certos setores fixam suas posições.

A Igreja, que passara a defender a reforma agrária, aprova o trabalho de José Artur Rios e critica a proposta de Furta-
do. Assim, Dom Eugênio Salles, bispo de Natal, afirma con-
cordar quanto à questão do excesso demográfico do Nordeste e que a localização do homem também era correta, desde que feita respeitando a liberdade individual. Declara, entre-
tanto, que a solução apresentada pela Operação Nordeste ata-
cava o efeito e não a causa, que estava, em parte, na estru-
tura agrária. Acrescenta, por fim, que, naquele momento, a
opinião pública era favorável à reforma agrária. (2)

(1) A reforma agrária proposta por Artur Rios pressupunha a desapropriação de áreas férteis e implementação, nessas áreas, de colônias de lavradores que se dedicariam à produção de alimentos. As áreas a serem desapropriadas deveriam abranger: a) as terras da zona da mata, onde existiam melhores condições de umidade e fertilidade da região e onde a pressão demográfica e a concentração da propriedade era máxima e a monocultura fazia sentir seus efeitos sobre a terra e o homem; b) terras ao redor dos açudes, em torno dos centros urbanos, e nas zonas em que se pretendia introduzir indústrias; c) terras das vazantes e pé de ser-
ra, onde há condições para o desenvolvimento da lavoura de subsistência.

(2) Jornal do Commercio, Recife, 29.4.1959.

Celso Furtado não via "contradição fundamental" entre sua posição e a de José Artur Rios, dado que desenvolvimento econômico significava modificação de estrutura. Mas a reestruturação da agricultura estava atrelada ao desenvolvimento da indústria: "Meu ponto de vista é que se dermos apoio firme à industrialização do Nordeste, talvez, mais cedo do que pensamos, tenhamos na região condições políticas para modificar esses aspectos mais difíceis, mais cristalizados dessa estrutura econômica, que estão na agricultura." (1) Além disso, afirma que colonização e modificação da estrutura agrária "são medidas independentes, que não se excluem." (2)

A imprensa pernambucana, que se ocupa do assunto dias seguidos, reflete bem a posição de setores oligárquicos. Insiste-se no paralelo entre os dois trabalhos, mas, sintomaticamente, passa-se por cima do de José Artur Rios, que se considera "confinado às velhas linhas do problema". O ataque concentra-se na solução defendida pelo GTDN, que o Jornal do Commercio, em dois longos editoriais, em dias diferentes, classifica como "economicista" e "reformista". Comenta, ironicamente, que, se nisso se resumia o planejamento do CODENO, ele estaria fadado ao insucesso, porque apenas se estaria transferindo a crise de uma para outras áreas. Tratava-se da oficialização do êxodo", contra o que o jornal se insurgiu, lembrando que "tudo o que se tem defendido, em todos os tempos, relativamente ao Nordeste, é a fixação do homem à terra", para acrescentar que o "prêmio do nordestino deve ser a sua Região". (3)

(1) Confederação Nacional da Indústria. Op. cit., p. 345.

(2) Jornal do Commercio, 29.04.59.

(3) Jornal do Commercio, Recife, 28.04.59.

"A sedução de outras Regiões - diz o jornal - não tem passado de miragem. O êxodo é sempre tragédia do desajustamento, o prolongamento do castigo climático. É certo que não se trata de castigar a população nordestina no plano do sr. Celso Furtado. Mas, seria arrancá-la, em considerável proporção, ao ambiente natural em que melhor se empenha, com todas as suas forças, no sentido de realizar o nosso destino. O mais acertado é dar ao nordestino meios de viver onde sempre viveu, onde tem os seus interesses próprios e peculiares, e onde a terra o chama como elemento insubstituível de valorização das nossas riquezas". (1)

E pergunta o jornal se a extensão da fronteira agrícola do Nordeste não redundaria em uma segunda "batalha da borracha". (2)

Essa noção parece corresponder a uma preocupação real das oligarquias nordestinas, naquele momento, com a questão da migração da mão-de-obra para outras regiões. Prova disso são as denúncias na imprensa pernambucana, de tráfico de nordestinos para serem vendidos a fazendeiros do Centro-Sul.

Mas a questão não é simples, pois não eram apenas os representantes da oligarquia que combatiam a idéia do deslocamento da mão-de-obra para outras áreas. Entre os intelectuais progressistas, as posições pareciam divididas. Assim, Josué de Castro, que apóia a Operação Nordeste, considerando-a "como a primeira vitória obtida pela união das forças políticas e das representações populares da região nordestina", (3) faz restrições ao conceito de excedente de mão-de-obra aplicado ao Nordeste. Diz ele:

(1) Ibidem

(2) Ibidem

(3) Jornal do Comércio, Recife, 24.2.59.

"Não há gente demais no Nordeste; o que há é trabalho de menos para que essa gente produza e possa viver na terra onde nasceu. Daí a nossa reserva de que o plano dê maior ênfase ao deslocamento dos supostos excedentes de população do que à sua fixação nas regiões da mata e na região semi-árida." (1)

A proposta do GTDN tem um importante defensor: Guimarães Duque, que, em mais de uma oportunidade pronuncia-se favoravelmente à extensão da fronteira agrícola nordestina. (2) Para ele, a localização de nordestinos em centros de colonização do Oeste e do Norte permitiria ao Nordeste auferir benefícios até então inexistentes com a imigração desordenada. Por outro lado, considerava o aproveitamento dos vales úmidos uma "providência indispensável". (3)

iii. A coordenação dos órgãos federais no Nordeste

Para a equipe do GTDN, era clara a idéia de que não seria possível implantar uma nova política para o desenvolvimento da região sem que fossem modificados os métodos administrativos até então seguidos. A entidade que viesse a se responsabilizar pela política de desenvolvimento regional deveria dispor de amplos poderes que lhe permitissem uma ação eficaz junto aos órgãos federais mais representativos na região. Para isso, uma das providências consistia em ligar o novo órgão diretamente à Presidência da República, permitindo-lhe maior poder de intervenção. (4) Assim, o

(1) Ibidem

(2) Jornal do Comércio, Recife, 6.5.59.

(3) Ibidem

(4) Seguia-se, nesse ponto, o modelo da T.V.A. (Estados Unidos)

CODENO, como mais tarde a SUDENE, funcionaria junto à Presidência.

Colocar a nova agência nos cumes da administração federal, era, na visão dos técnicos do GTDN, uma forma que levaria à coordenação e ao controle dos órgãos federais atuando no Nordeste. Essa medida, julgada imprescindível a uma ação planejada do setor público na região, encontraria grandes resistências da parte dos órgãos federais (notadamente, do DNOCS) e, evidentemente, de frações das classes dominantes. Desde 1959, várias tentativas foram feitas nessa direção, sem grandes resultados, a última das quais em 1968/69.

Outra novidade apresentada pelo CODENO foi a instituição de um Conselho Deliberativo composto de representantes dos Governadores do Nordeste, dos Ministérios e de importantes órgãos federais que atuavam na região (DNER, DNOCS, CHESF, CVSF, BNDE E BNB). Além desse, o Conselho abrigaria um membro da Igreja Católica, isto é, um representante da Secretaria geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, conforme mencionamos antes.

O propósito era de congregar em um só órgão o poder de decisão das esferas federal e estadual, conforme observa o Presidente Kubitschek:

"Este Conselho que tenho a satisfação de instalar constitui, sem dúvida, uma experiência nova no Brasil: transcendendo as considerações político-partidárias, articula vigorosamente a ação federal e estadual, em vasta área do país, a serviço de um plano amplo elaborado com rigor técnico, um programa nacional de obras e investimentos..." (1)

(1) KUBITSCHEK DE OLIVEIRA, Juscelino. Discurso na instalação do COENO, em Recife. Jornal do Comércio, Recife, 26.04.59.

O mesmo ponto é também assinalado pelo Governador de Pernambuco, ao dizer que o órgão que estava sendo instalado "pela primeira vez na história funciona sob a jurisdição simultânea do Governo Federal e de poderes executivos estaduais." (1)

Embora sem muita força, certos setores procuraram apontar a inconstitucionalidade do Conselho Deliberativo. A idéia, contudo, vingou, primeiramente, porque reforçava, ainda que tênueamente, o fraco poder dos governos estaduais, na medida em que estes passavam a contar com um forum privilegiado para suas demandas, em escala regional. Segundo, porque interessava ao Governo Federal, na medida em que os objetivos maiores da política regional poderiam se tornar viáveis, uma vez aprovados pelos Governadores conjuntamente.

(1) SAMPAIO, Cid. Discurso na instalação do CODENO. Jornal do Comércio, Recife, 24.04.59.

4. A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O CODENO era, na visão de Celso Furtado um projeto piloto para a criação da SUDENE. Nesse sentido, fica difícil delimitar a fronteira entre os dois órgãos, distinguir um e outro momento. Trabalhava-se no primeiro com a quase certeza de que os dispositivos legais de maior força para a intervenção governamental planejada na região seriam criados em breve, com a instituição da SUDENE, sob a forma de autarquia federal. Por isso, as questões levantadas pelo GTDN prosseguiram em debate, buscando-se propostas de soluções concretas, nos casos que apresentamos anteriormente. Inúmeras outras questões foram atacadas, e, o que é interessante, com enorme sentido de urgência. Além das questões já citadas, incluíam-se: a irrigação, a siderurgia, os planos rodoviário e de eletrificação, estudos para o reequipamento da indústria têxtil. Ao todo foram criados 16 grupos de trabalho sobre assuntos os mais diversos. Três eixos, entretanto, eram básicos: transporte, energia elétrica e irrigação. Foi, entretanto, com relação a esse último ponto que o CODENO buscou ir mais longe na linha reformista.

4.1. O problema da irrigação

Enfrentar o problema da irrigação constituiu, provavelmente, a mais importante tentativa de realização do CODENO. Em maio, ao instalar oficialmente o CODENO em Recife, Juscelino Kubitschek fez um balanço dos dois meses de suas atividades, referindo-se aos estudos em curso visando à irrigação planejada. Adiantava que o grande vulto dos investimentos públicos que seriam necessários ao empreendimento justificava-se menos do ponto-de-vista econômico do que social. Desse modo, era imperioso que "as terras irrigadas com o dinheiro do povo se destinassem exclusivamente à produção de alimentos". (1)

(1) Cf. discurso pronunciado por Kubitschek instalando o CODENO em Recife.

No início de agosto de 1959, a secretaria do CODENO submeteu ao Conselho Deliberativo, reunido, em Teresina, o projeto de lei de irrigação, obtendo, desse, aprovação unânime. Em 25 desse mês, o Executivo apresentou o projeto ao Congresso Nacional. (1)

A área irrigável era estimada em 250 mil hectares, dos quais 45 mil deveriam ser irrigados nos cinco primeiros anos.

A intenção era de implantar no semi-árido uma "grande agricultura de irrigação", segundo planos que seriam elaborados pela SUDENE. Ou seja, pretendia-se provocar o surgimento de um novo tipo de agricultura com base em empresário agrícolas que pudessem contar com assistência técnica e sistema de crédito adequados. (2)

Para a execução dos planos de irrigação, que seriam elaborados pela SUDENE, previa-se a possibilidade de "desapropriações por utilidade ou necessidade públicas, assim como por interesse social." (3) Esse dispositivo, embora previsto na Constituição de 1946, representaria o ponto nevrálgico, como veremos em seguida.

Os lotes agrícolas seriam arrendados a agricultores que exercessem diretamente a agricultura como atividade exclu-

(1) Na mensagem do Executivo, mencionam-se os técnicos que elaboraram o projeto de lei: J. Guimarães Duque, Estevan Strauss e Vinicius Berredo.

(2) Cf. CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. Projeto de lei de irrigação. Recife, 1959 (mimeo)

(3) Ibidem.

siva, por um prazo de três anos, findo o qual poderia o arrendatário optar pela sua compra. O tamanho máximo dos lotes irrigáveis seria de 15 hectares nas bacias dos açudes e de 50 hectares nas bacias dos rios perenes.

O projeto de lei descia a detalhes que não caberia aludir aqui. Importa destacar o principal obstáculo que o projeto enfrentaria, ou seja, a desapropriação por interesse social, a qual, é claro, iria tocar nos interesses seculares das oligarquias rurais. A imprensa do Sul do país anteciparia a questão:

"A batalha da irrigação não foi levemente escolhida. Inicia-se a luta de redenção do Nordeste pelo único dos três pontos fundamentais que não tem amparo efetivo na legislação do país. É o teste para medir a validade das promessas governamentais na luta contra a seca e o progressivo abastardamento dos níveis de vida regionais." (1)

O projeto de lei de irrigação foi a primeira grande batalha dos defensores da nova política de desenvolvimento e, ao mesmo tempo, a sua primeira derrota.

Em oposição à proposta reformista, os representantes das oligarquias rurais no Congresso rerepresentaram e aprovaram antigo projeto de lei de 1949, estabelecendo normas para a colonização de terras no Polígono das Secas, projeto que, no dizer de Hirschman era bem menos "severo" do que o do CODENO. (2) Atendendo à pressão dos defensores da polí-

(1) Correio da Manhã, 9/7/1959.

(2) HIRSCHMAN, A.O. op. cit. p. 101

tica de desenvolvimento, Juscelino Kubitschek vetou o projeto aprovado pelo Congresso. Em sua exposição de motivos, o chefe de Governo assinalava que a "criação de um Serviço, no momento, com a atribuição de promover a colonização no Nordeste, seria tumultuar o planejamento já realizado e a execução que se está efetivando, além de que tal Serviço, por suas características de subordinação a um Departamento, não poderia atuar com a autonomia e elasticidade, fatores indispensáveis à realização dos objetivos visados pelo próprio projeto." (1)

Acrescentava que "a proposição foi apresentada em 1949, quando nada havia sobre a matéria no que tange o esquema do planejamento de realizações governamentais. Agora, entretanto, quando o assunto mereceu estudos cuidadosos por parte da Administração, disso resultando um programa de atividades e um plano de ação, consubstanciados nos projetos em referência que se encontram em tramitação no Congresso, não se afigura aconselhável que se procurem soluções parceladas para o problema." (2)

O projeto de lei do CODENO seria, entretanto, arquivado no Congresso Nacional. Estranhamente, a possibilidade de nova discussão, no Congresso, do projeto de lei de irrigação não voltou à ordem do dia nem no CODENO nem na SUDENE, até 1964. Provavelmente, o debate nacional, cada vez mais intenso, sobre a reforma agrária, colocou a necessidade de lei sobre irrigação em segundo plano.

(1) Mensagem do Presidente Kubitschek ao Congresso Nacional, vetando o Projeto de Lei nº 35, de 1949. Cf. Correio da Manhã 16/10/1959.

(2) Ibidem.

4.2. A instituição da SUDENE

O projeto de lei de criação da SUDENE, enviado por Kubitschek ao Congresso Nacional, em fevereiro de 1959, contava com apoio de amplos setores no Nordeste e no Centro-Sul do país, onde a grande imprensa lhe abria grandes espaços. Contudo, encontrava resistência de vários grupos nordestinos, que a ele se opuseram tenazmente, conseguindo adiar sua aprovação por dez meses. Já assinalamos alguns aspectos da nova política regional que ameaçavam os setores mais tradicionais da região. Entre esses, se destacava a questão da coordenação dos órgãos federais atuando na região, como função precípua da agência a ser criada. A SUDENE deveria exercer pleno controle sobre atividades e investimentos dos órgãos federais que operavam no Nordeste, particularmente o DNOCS e a CVSF e, até certo ponto, o BNB. As obras de emergência da seca seriam também coordenadas pelo novo órgão. (1)

No DNOCS encontrava-se o maior foco de oposição ao planejamento regional conduzido por um órgão único. *Hirschman comenta:*

"Até então as várias agências do Nordeste tinham coexistido pacificamente. A criação da Comissão do Vale do São Francisco trouxera alívio mais do que contrariedades ao DNOCS, e o Banco do Nordeste chegou mesmo a cooperar com o DNOCS na região, quanto ao financiamento de pequenos açudes particulares. Mas a SUDENE, com intenções de coordenar e reorientar atividades em curso, era algo bem diverso. A idéia estava destinada a encontrar fortes resistências de

(1) HIRSCHMAN, A.O. Política econômica na América Latina. Rio. Fundo de Cultura, 1963, p. 98.

parte dos órgãos existentes, particularmente o DNOCS, como alvo principal de "coordenação", no momento, financeiramente poderoso e bem entrincheirado do ponto de vista político."

No Congresso, os representantes das oligarquias do Polígono das Secas combateram o projeto de lei da SUDENE através de vários expedientes. Um deles, que já examinamos, consistiu em aprovar um projeto de lei sobre irrigação que tramitava desde 1949. Por outro lado, buscaram retardar a aprovação do projeto de criação da SUDENE, não aceitando o seu caráter de urgência. Sobretudo opuseram-se com todo vigor a que a nova agência viesse a controlar o DNOCS.

O projeto de lei de criação da SUDENE, em seu parágrafo 1º, do art. 8, estabelecia: "Os programas anuais de trabalho das entidades e órgãos federais, que se destinem ao desenvolvimento específico da região, serão elaborados com a colaboração e aprovação da SUDENE, dentro das diretrizes do plano diretor."

Uma emenda, de nº 27, do Senador Argemiro Figueiredo (PTB da Paraíba), procurava manter as atribuições do DNOCS, excluindo-o, portanto, do esquema de planejamento, proposto para o Nordeste pelo GTDN. Segundo essa emenda, a execução do plano de defesa contra os efeitos da seca permaneceria com o DNOCS, que continuaria a dispor de 2% da receita tributária para aplicar em suas atividades.

Na discussão sobre esse ponto, um argumento frequentemente utilizado era de que a SUDENE disporia de poderes excessivos, que a transformariam em um superministério na região.

O debate assumiu também contornos nitidamente ideológicos. Numa série de reportagens para o "Correio da Manhã", o escritor e jornalista Antônio Callado ressaltou o caráter retrógrado das classes dominantes do Polígono das Secas, seus privilégios e suas vinculações com a chamada "indústria das secas". (1) Essas reportagens que tiveram grande repercussão, mostravam também a atuação das Ligas Camponesas e destacavam as figuras de líderes populistas como Julião e Miguel Arraes. Defensores do DNOCS no Congresso contra-atacam, acusando Celso Furtado de ser economista "teórico" e militante comunista.

Já nos referimos à posição favorável de setores da burguesia e da classe média nordestinas ao projeto da SUDENE. No plano político, seu apoio era manifestado por governadores como Cid Sampaio, Juracy Magalhães e Pedro Gondim, e por deputados como José Sarney (UDN do Maranhão), Fernando Santana, da Bahia, entre outros.

O projeto de lei de criação da SUDENE foi aprovado em 15 de dezembro de 1959, sem modificações substanciais, até mesmo no que tange à sua atribuição de controlar outros órgãos federais. A correlação de forças, portanto, parecia não favorecer aos setores oligárquicos: Com respeito à relação SUDENE-DNOCS, elas pareciam haver perdido a luta. Ocorre que esta, a partir da criação da SUDENE, deveria se dar menos no plano formal que na prática propriamente dita. Nesse nível é que caberia indagar se o planejamento regional sob controle de um órgão único seria viável. Essa questão será retomada mais adiante.

(1) CALLADO, A. Op. cit.

A partir da legislação que a instituiu, procuremos lembrar as características da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. Do ponto de vista formal, o novo órgão contava com uma série de dispositivos que lhe davam condições de implantar uma política de desenvolvimento regional e exercer efetivo controle sobre os órgãos federais na região.

A SUDENE foi instituída como uma autarquia federal e, a exemplo da T.V.A. norte-americana, subordinava-se diretamente ao Presidente da República, o que lhe conferia condição privilegiada no processo de decisão na Administração Pública Federal. Competia-lhe elaborar um Plano Diretor, que incluiria "progressivamente o conjunto dos investimentos do Governo Federal no Nordeste." (1)

Os programas anuais de trabalho das entidades e órgãos federais que se destinassem ao desenvolvimento específico da região seriam elaborados com a colaboração e aprovação da SUDENE segundo as diretrizes do Plano Diretor. (2) Grupos de inspeção seriam organizados pela autarquia com a função de visitar obras executadas por outros órgãos e integrantes do Plano Diretor, para verificar o andamento das mesmas. Estabelecia-se, ainda, que os Planos de Desenvolvimento dos Estados deveriam adequar-se à orientação do Plano Diretor.

A SUDENE poderia propor a criação, adaptação, transformação ou extinção de órgãos, tendo em vista a capacidade ou eficiência dos mesmos.

(1) Art. 22, do Dec. nº 47.890 de 9/3/1960, que regulamenta a Lei 3.692.

(2) Art. 31 do Dec. nº 47.890.

Um plano de abastecimento e de assistência às populações flageladas, para ser executado na emergência da seca, deveria ser elaborado pela SUDENE, com a cooperação de outros órgãos. Ela deveria, ainda, fiscalizar a ação de órgãos federais que participassem da execução desse plano.

Para estimular a implantação de indústrias, a Superintendência contava com os seguintes instrumentos:

- concessão de câmbio favorecido ou de custo, isto é, autorização de licenciamento para importação sem cobertura cambial, para equipamentos destinados ao Nordeste, (inclusive implementos agrícolas), desde que considerados como prioritários para o desenvolvimento da região.

- isenção para as indústrias que utilizassem matéria prima local, de 50% do Imposto de Renda e adicional sobre os lucros em relação ao capital e as reservas, durante 10 anos;

- 50% das divisas conversíveis das exportações dos Estados do Nordeste seriam colocados à disposição da SUDENE para a importação de bens segundo critérios por ela estabelecidos.

A "SUDENE teria também um certo controle sobre o financiamento dos projetos de desenvolvimento através do BNDE e do BNB. A lei estabelecia que esse órgão daria parecer aos pedidos de financiamento ou aval ao BNDE e BNB para aplicação em projetos de desenvolvimento no Nordeste.

No plano administrativo, o instrumento mais inovador era a instituição do Conselho Deliberativo como órgão superior da autarquia. Eram membros desse Conselho os 9 Governadores dos Estados da região ou seus representantes. Nele representavam-se também os 5 Ministérios civis, o Estado Maior das

Forças Armadas, o Banco do Brasil, o BNDE e o BNB. O Superintendente da SUDENE e os representantes do DNOCS e da CVSF eram considerados membros natos. (1)

A descrição das atribuições da SUDENE e de seus instrumentos de intervenção, que acabamos de fazer, permite-nos perceber que o modelo, na prática, oferecia ao Governo Federal um instrumento bastante eficaz de intervenção no desenvolvimento do Nordeste. Ao mesmo tempo, via Conselho Deliberativo, abria-se a possibilidade de os Executivos estaduais atuarem de forma unificada, podendo aumentar o seu poder de barganha junto ao Governo Federal. Isso significava, sem dúvida, o fortalecimento dos Estados na região, se se tem em conta a ^{crise social} centralização do poder político, a partir da Revolução de 1930. Conseqüentemente, tratava-se de uma proposta de planejamento regional descentralizado, também sob o aspecto político. Por que Juscelino Kubitschek a aprovou, justamente no momento em que a maioria dos Governadores eleitos no Nordeste eram dos partidos de oposição? Hirschman, um dos primeiros a fazer essa pergunta em seu conhecido livro faz imediatamente uma outra indagação: teriam as Ligas Camponesas influenciado na criação da SUDENE? (2)

Essas questões não são simples; elas remetem à questão bem mais ampla da relação Estado/sociedade. Conforme já afirmamos, mais de uma vez, o planejamento não é um processo

(1) Na fase da CODENO, a Confederação Nacional dos Bispos tinha um representante no Conselho Deliberativo, conforme já foi visto.

(2) HIRSCHMAN, A.O. Op. cit.

que se explica exclusivamente sob o aspecto funcional. Sendo parte dos aparelhos de Estado, sua compreensão remete ao papel dos diferentes atores no processo social. A relação entre as personas e o sistema de planejamento é necessária para melhor discernir os reais propósitos deste, e, em decorrência, seu sentido e suas limitações.

A prática da SUDENE, no período de 1959 a 1964, permite observar com nitidez o embricamento entre um aparelho de Estado e as classes e frações de classes, ou seja, as relações entre Estado e luta de classes.. Sob esse aspecto, esse período é quase como um laboratório. Talvez nisso resida o fascínio dessa experiência e o atrativo que representa para muitos que a têm estudado.

atlas
20-11-64
10-11-64

O plano percentual regional
4.3. Os planos de desenvolvimento regional

Para levar à prática uma política de desenvolvimento regional, era necessário que o novo órgão de planejamento viesse a ser um instrumento capaz de garantir a unidade de direção do Governo Federal no Nordeste. A ação fragmentada que prevalecera até então deveria dar lugar a uma ação coordenada, cujas linhas mestras seriam ditadas através de planos de desenvolvimento regional (Planos Diretores), que a SUDENE elaboraria e colocaria em execução. *Os primeiros documentos elaborados em pre no propósito de assegurar a unidade de planejamento e a disciplina às ações de execução.*

Antes de tratarmos dessa questão - o planejamento regional e seu processo, de forma mais ampla - abordaremos, antes ~~uma~~ uma outra questão que (a antecede) a formação da equipe técnica.

4.3.1. A equipe técnica

trabalhavam
Não se contavam, no Nordeste, com experiências anteriores em tarefas especializadas no campo do planejamento regional, se bem que os Estados de Pernambuco e da Bahia, já contavam, desde a primeira metade dos anos 50, com órgãos de planejamento estadual. Na escala da região, não havia estrutura apropriada nem pessoal capacitado. *Esses precisavam ser formados, o que significava que os resultados só podiam se dar a médio prazo.*

Compreende-se, assim, que um dos primeiros esforços da SUDENE consistisse em formar uma equipe técnica capacitada a executar as novas tarefas de uma agência de planejamento criada para desenvolver uma região atrasada. *Esses precisavam ser formados.*

tri nacional
Recrutaram-se técnicos na região e em outras partes do país e se estruturou, *na forma de um curso* um setor de treinamento sistemático e permanente. Para isso, contou-se com a participação de organismos internacionais, notadamente da CEPAL, que contribuiu com seus cursos em Santiago do Chile e cursos ministrados no Brasil.

O trabalho de recrutamento era dificultado pelas limitações de contratação impostas pelas normas da administração pública federal, que impediam uma política flexível, sobretudo no

ver, por exemplo, sup. do res do Dr. Alencar, do

Arquivo no Ministério de 1960. Mens. Mai. P. 14 19 79.

que dizia respeito a níveis salariais. (1) Por outro lado, ele era facilitado pelo fato de que existia uma mística em relação às funções e às possibilidades do planejamento, sobretudo entre os universitários de todo o país.

Essa equipe foi alvo de ataques dos grupos conservadores que faziam oposição à SUDENE. Segundo Koch-Weser:

"A SUDENE começou (...) a formar uma grande equipe própria de especialistas quase sempre jovens, capacitados, porém inexperientes, o que constituía uma dificuldade para o trabalho de planificação a realizar." (2) E acrescenta, baseado em Page: "A orientação de muitos desses colaboradores era nacionalista de esquerda. Dizia-se, reiteradamente, que a SUDENE estava sob a influência comunista. Uma minoria de colaboradores era do PCB, " (3)

O esforço de treinamento de seu pessoal foi considerável, talvez sem paralelo na administração pública federal. Como resultado, passou a SUDENE a contar com uma equipe técnica altamente capacitada para os padrões da época.

Com o Governo Militar implantado em 1964, assistiu-se a um progressivo "esvaziamento" do órgão. De imediato, quase todos os membros da direção foram exonerados ou afastados; um número considerável de técnicos sofreu a mesma punição e outros espontaneamente deixaram o órgão. IPMS instaurados na própria SUDENE, processaram ou prenderam grande número de pessoas. O funcionamento do órgão foi seriamente prejudicado ao longo de 1964.

1) Após sucessivos pleitos, a SUDENE conseguiu concessão especial do DASP, permitindo-lhe fixar níveis salariais mais elevados que os do serviço público. No interior do órgão, cuidou-se, entretanto, de estabelecer um padrão de remuneração segundo o qual a quase totalidade dos técnicos recebia o mesmo salário.

2) KOCH-WESER, C.K. Op. cit. p.20.

3) Ibidem. O autor baseia-se em PAGE, J.A. The resolution that never was, Northeast Brazil: 1955-1964. N.York, 1972, p. 134.

Os programas de treinamento reduziram-se consideravelmente nos anos 60 e só retomaram certo ritmo nos anos 70. Mas estes por si só não foram capazes de fazer face a um outro tipo de "esvaziamento" da SUDENE: o de seus objetivos iniciais.

4.3.2. Os primeiros planos de desenvolvimento regional

O primeiro Plano Diretor foi concluído em maio de 1960, sendo em seguida submetido ao Congresso Nacional. Antes de analisarmos o conteúdo do Plano, cabe lembrar que a sua aprovação pelo Congresso foi sucessivamente adiada, graças à forte oposição manifestada pelos setores conservadores. Isso reforçou uma ampla coalizãõ política reformista, que reunia as forças progressistas da região e do Centro-Sul do país. A intransigência dos grupos opositores ao Plano provocou crescente arregimentação de forças em sua defesa. A pressão destas - culminando com uma manifestação de massas, que parou Recife por algumas horas - conseguiu forçar a aprovação do Plano.

A análise da estrutura dos investimentos previstos (Tabela 4.1) permite as seguintes observações:

- A maior participação foi da infra-estrutura econômica, em torno de 75%. Nesse ítem, os sub-ítem Energia Elétrica e Transporte absorveram as maiores parcelas, ficando o Abastecimento d'Água em último lugar.

- Recursos Naturais, segundo grande ítem, absorvem 12,1% em 1961, 16,2% em 1962 e 15,5% em 1963. Irrigação tem a maior participação nesses ítem.

- No terceiro grande ítem, Agricultura e Abastecimento, Abastecimento teve a maior parcela de recursos, sendo que nesse sub-ítem estava incluída a construção de centros de abastecimento e participação em sociedades de comercialização. (1) Em segundo lugar, nesse ítem, viria o programa de coloniza-

(1) Os programas para o Abastecimento concentravam-se, no setor de comercialização de alimentos. Quanto à idéia dos centros de abastecimento, ela foi reaproveitada no final dos anos 60 para a implantação do programa federal de Centrais de Abastecimento, de forma bastante distorcida, já que exigiram enormes gastos para sua construção e não conseguiram reduzir as margens de comercialização.

*1º Plano Diretor
de 1960
1º GDM
204.*

*Inclui
energia
transporte
Fiquinho
Dart. 34
Recursos
Tubulões
etc.*

ção, sobretudo o programa de colonização do Maranhão (que será discutido em outra parte).

- Poucos gastos foram previstos para Recursos Humanos: cerca de 0,5% dos investimentos diretos da SUDENE.

No Primeiro Plano Diretor, os investimentos diretos na indústria de transformação foram também bastante reduzidos, ou seja, 1% do total. Nesse ítem, o único programa que se formalizou foi o de reequipamento da indústria têxtil.

Uma rápida observação dessa estrutura de investimentos diretos deixa transparecer uma distância em relação às diretrizes iniciais do GTDN, para a qual vários trabalhos chamaram a atenção. Contudo, deve-se considerar que os investimentos em infra-estrutura significavam apoio direto à industrialização, tendo em vista o nível das forças produtivas regionais. Quanto à industrialização, a distorção está mais no fato de que, contrariamente ao GTDN, a iniciativa dos investimentos diretos ficavam muito mais com o capital privado do que com o capital estatal.

Um ano e meio após a criação da SUDENE em meados de 1961, foi divulgado o Plano Quinquenal de Desenvolvimento do Nordeste (1961-1965). Não houve mudança de orientação entre este plano e do anterior. Sua elaboração foi devida a uma mudança de conjuntura política, cuja avaliação levou os dirigentes da SUDENE a propor um plano mais denso, na parte de diagnóstico, e destinado a cobrir um prazo mais longo (5 anos).

A estrutura de investimentos previstos entre os dois planos não apresenta grandes diferenças, exceto no que tange ao ítem Recursos Humanos: 0,5% no Primeiro Plano e 8,9% no Quinquenal. (Tabela 4.2). Outras modificações no Plano Quinquenal em relação ao Primeiro Plano:

- Não se especificam investimentos para o levantamento dos recursos naturais, exceto para Irrigação, que, no entanto, passou a fazer parte do ítem Agricultura e Abastecimento.

Em 1962 as pesquisas nessa área voltaram a receber destaque especial.

- No ítem Agricultura e Abastecimento, o projeto de povoamento do Maranhão absorveu 40% dos recursos, o que mostra a importância que se lhe atribuía; destinou-se verba para o projeto de Transformação da Estrutura Agrária da Zona Açucareira (quase 6 bilhões de cruzeiros).

- Industrialização continuava a absorver parte reduzida de recursos, ou seja, 2,4%, do total (contra 1% do Primeiro Plano). A indústria têxtil continuava contando com a totalidade desses recursos.

O Segundo Plano Diretor foi elaborado em 1962 e aprovado pelo Congresso em junho de 1963. Ele apresenta algumas alterações em relação ao Primeiro Plano:

- Recursos Humanos sobem para 5,5%, (já haviam aumentado com o Plano Quinquenal). Inclui: formação de pessoal, reequipamento das escolas e universidades e habitação popular.

- Recursos Naturais (6% do total) diminuem em relação ao Primeiro Plano e crescem acentuadamente em relação ao Quinquenal).

- Os investimentos diretos para a indústria passam a 3%.

- O ítem Agricultura e Abastecimento teve sua participação aumentada para quase 15%. Irrigação continua fazendo parte desse ítem. Desaparecem os recursos para Colonização e aumentam as participações de outros sub-ítens: extensão e organização rural, inclusive financiamentos a cooperativas de produção agrícolas e pastoris.

- Os investimentos diretos na indústria continuam sendo baixos, mas o Plano introduz modificações importantes no que diz respeito à política industrial. Trataremos dessa questão separadamente no ítem sobre a industrialização.

A estrutura dos investimentos previstos, no todo, não sofre grandes modificações, conforme se observa comparando as tabelas 4.1., 4.2., e 4.3.).

4.4. Os planos em execução

Devemos analisar, nesta rubrica, os aspectos mais relevantes, quanto ao conteúdo, da ação planejada da SUDENE. Destacaremos particularmente: a expansão da oferta de alimentos; a industrialização; e os aspectos administrativos do planejamento.

4.4.1. Expansão da oferta de alimentos

No setor da agricultura, destacavam-se as diretrizes para aumentar a oferta de alimentos, compreendendo basicamente quatro grandes projetos: a) projeto para utilização mais intensiva das terras da zona úmida; b) aproveitamento de terras públicas na produção de alimentos (projetos de Tiriri e de colonização do Maranhão).

4.4.1.1. Utilização mais intensiva das terras da zona úmida

Esse projeto visava aumentar a oferta regional de alimentos, para eliminar o entrave à industrialização decorrente da escassez de alimentos nas zonas urbanas. Ao mesmo tempo, buscava criar empregos fora da cultura canavieira. Previam-se dois tipos de atuação:

a) Elevação do padrão tecnológico da cultura canavieira, aumentando a sua produtividade, graças à capitalização. Através da irrigação e mecanização, pretendia o projeto aumentar o rendimento por hectare de 100%. Como resultado, se elevaria a rentabilidade e se liberariam terras da zona canavieira para outro tipo de cultura.

b) Aproveitamento das terras liberadas para a produção de alimentos.

O projeto - que ficou conhecido como "tecnologia por terras" - pressupunha um acordo com os usineiros para que esses pagassem à SUDENE com terras liberadas os investimentos que esta fizesse em irrigação e mecanização.

As terras liberadas seriam vendidas pela SUDENE a em presas familiares, que as pagariam a longo prazo e as usariam preferentemente para a produção de alimentos. O projeto ocuparia 50.000 empresas familiares e seria executado em 7 anos.

Entretanto, no final de 1963 já se considerava o pro jeto como um fracasso, sendo mesmo abandonado. Por que? Se-gundo a explicação corrente, houve um rápido aumento do consu-mo nacional de açúcar no decênio de 50, o que levou, no Nordes te, a uma expansão extensiva da produção, ou seja, aumentando-se a área cultivada. A isto se somou a elevação dos preços do açúcar no mercado internacional, face ao bloqueio a Cuba e à suspensão do sistema de cotas pelos E.U.A. Apesar de sua bai-xa produtividade, agravada pelo aumento do trabalho assalaria-do, a agro-indústria do açúcar conseguiu recuperar-se de suas habituais dificuldades. Desse modo, diminuía, do lado dos pro prietários, o interesse por um projeto como o da SUDENE, que im plicava captitalização imediata e elevação do padrão tecnolôgi-co na agro-indústria da cana.

Por outro lado, o aumento da produção pela via exten siva, incorporando novas terras aos canaviais, significava di-minuição da economia de subsistência e assalariamento de parte dos antigos moradores. E mais: em 1963, o Congresso Nacional aprovou o Estatuto do Trabalhador Rural, que estendia a legis-lação trabalhista ao campo, possibilitando a organização dos camponeses em sindicatos. Daí, a explicação porque também do lado do trabalhador rural o projeto não mais despertaria inte-resse:

"Ele (o projeto) fora formulado com base na anterior predominância do 'sistema do morador': previa a venda dos peque nos lotes para a agricultura de subsistência a esses 'moradores' e uma melhoria do tipo de agricultura para que aumentasse a produção de alimentos. Mas acontece que esses 'moradores' trans formaram-se no decurso do período entre a formulação do projeto e o possível início de sua execução em verdadeiros assalaria-dos agrícolas, com contratos escritos de trabalho, para os quais voltar a cultivar um pequeno lote, inserido na grande plantação canavieira, representava um retrocesso e, possível-

mente, seria rejeitado por estar associado ao antigo isolamento do morador; sem contrato, disperso, inteiramente sujeito ao dono da propriedade na qual estava implantado. " (1)

Outra interpretação é de que o fracasso da SUDENE nesse projeto devia-se ao fato de que toda iniciativa para a reestruturação da agricultura encontrava forte resistência de grupos interessados. Essa resistência se manifestava, inclusive, no próprio Conselho Deliberativo da SUDENE. Havia como que um acordo tácito no sentido de que se podia permitir certos avanços em outros setores, desde que as estruturas agrárias permanecessem intactas. No caso específico do projeto de reestruturação da economia da zona da mata ("tecnologia contra terra"), houve particularmente resistência da Cooperativa dos Usineiros e do IAA. (2)

4.4.1.2. Aproveitamento de terras públicas na produção de alimentos

Um total de 25,348 hectares de terras públicas foi levantado pela SUDENE, nos Estados de Sergipe, Alagoas, Rio Grande do Norte e Pernambuco. Se bem que, de área reduzida, essas propriedades públicas assumem importância por estarem localizadas próximas aos grandes centros urbanos e servidas por rodovias e ferrovias federais.

Pretendia-se organizar, nessas terras, granjas de 10 ha. para a produção de hortigranjeiros, segundo um Plano de Colonização. A SUDENE faria investimentos em implementos, construções, sementes, adubos, etc. que seriam retribuídos a médio prazo pelos colonos.

1) Centro de Desenvolvimento Econômico CEPAL/BADE. SUDENE, avaliação de uma experiência de planejamento regional. Boletim econômico da SUDENE, Recife, ano II nº 2, jan. mar. 1966. A explicação, no todo, é de Celso Furtado. Dialético do desenvolvimento. Rio, Fundo de Cultura Econômica, 1964.

2) Koch-Weser, C.K. Op. cit. p. 26

Nessa rubrica, só tiveram andamento os projetos de Tiriri e o de colonização do Maranhão.

a) Projeto de Tiriri

O projeto de Tiriri compreendia 150 ha. de terras públicas e 5 unidades canavieiras de propriedade privada.

Foi organizada uma cooperativa de produção com o fim de aumentar a produtividade na plantação de cana-de-açúcar. A SUDENE investiu recursos apreciáveis em organização, criação de escola, serviço médico e implementos agrícolas. Além disso, foi criada uma cooperativa de consumo, para substituir o "barração".

No início de 1964, o balanço dessa experiência era de que, se bem que limitada, ela servia para demonstrar a viabilidade econômica e social da organização em cooperativa na área, sob a direção dos próprios camponeses. Não podia ser tomada como modelo para o aumento da produção de alimentos na região, mas para indicar soluções para a reorganização da produção da agro-indústria canavieira. Nesse sentido, a SUDENE, obteve em Tiriri importantes informações sobre custos de produção na lavoura da cana-de-açúcar segundo diferentes alternativas técnicas. (1)

Entretanto, parecia que o projeto tinha um nítido papel de "efeito demonstração". Ou seja, era uma alternativa que o Estado, via SUDENE, apresentava à organização dos trabalhadores rurais em suas Ligas. Se não era exatamente esta intenção, pelo menos era assim que as forças de esquerda viam o projeto, e, nesse sentido o combateram sempre.

b) Colonização do Maranhão

O Projeto de colonização do Maranhão foi um dos poucos que seguia estritamente a estratégia original do GTDN. A escolha da área teve em conta a existência de um fluxo migratório de nordestinos, que para lá já se dirigia, e a existência de terras públicas em grande extensão.

1) Centro de Desenvolvimento Econômico CEPAL/BNDE, op. cit. p. 47.

O projeto constituía a principal linha de atividade para aumentar a oferta de alimentos na região. Previam-se a incorporação de 250.000 ha. de terra, com uma utilização de cerca de 30.000 ha. para a produção hortigranjeira, frutas, cereais, madeiras e seringueiras. Seriam transferidas 1.250 famílias em 1961, 2.500 em 1962 e 2.500 em 1963, correndo as despesas de transferência por conta da SUDENE. Esta realizaria, na área, investimentos em infra-estrutura, sobretudo: fossas, reservatórios e bombas d'água, poços e construção de estradas.

O projeto sofreu sucessivos atrasos na execução de suas primeiras etapas. Mas, desde 1962, existia um escritório central do Grupo de Trabalho do Maranhão em Pindaré-Mirim e desde aquele ano fora "enviado para a área um número relativamente grande de técnicos: agrônomos, geólogos, sanitaristas e médicos, professores, arquitetos, que ali têm trabalhado em condições duras, numa área de transporte precário (interrompido com a chuva), sem abastecimento regular e que se mostrou bastante insalubre." (1)

Como vimos, poucos projetos estavam tão de acordo com o espírito do GTDN quanto o do povoamento do Maranhão. Mas sua implantação encontraria vários obstáculos de ordem política e técnica. No plano político, o projeto mereceu constantes críticas dos grupos conservadores. Estes - tendo representantes como Gilberto Freyre - atacavam pontos aparentemente vulneráveis, como, por exemplo, o incentivo oficial a imigração de nordestinos para áreas fora da região. Fazia-se paralelo com a desastrosa experiência do envio de populações do Nordeste para os seringais da Amazônia, após as grandes secas do século passado. O Conselho Deliberativo da SUDENE fez eco, muitas vezes, desse tipo de crítica.

Acusou-se, também, a equipe do projeto do Maranhão de ser composta de pessoas de esquerda.

No ponto de vista técnico criticaram-se os autores do projeto de otimismo exagerado às possibilidades concretas da área. "Os planos de produção elaborados no escritório da

1) Grupo de Desenvolvimento Econômico CEPAL/PNDE. Op. cit. p. 48.

SUDENE, em Recife, não se mostraram adaptáveis à região. A base de solos não parece propícia ao desenvolvimento de uma agricultura alimentar de porte." (1)

Qualquer que seja o peso de um desses aspectos na desaceleração do projeto do Maranhão, é oportuno lembrar que o governo militar encarregou-se de colocar o projeto em quarentena e considerar seus técnicos sob forte suspeita.

Em 1965, em momento ainda de grande tensão, técnicos da SUDENE faziam o seguinte balanço do projeto:

"Na parte de assistência internacional o Programa do Maranhão vem promovendo, desde o seu início, cursos de alfabetização de adultos e crianças, instalando para isso 23 salas de aulas e introduzindo novos métodos de ensino.

Convém assinalar a assistência médico-sanitária e odontológica que vem sendo sistematicamente prestada às populações da área, através de visitas, consultas, vacinações e exames de laboratório, registrando-se até maio de 1965 as seguintes cifras: atendimento de 52.382 pessoas entre adultos e crianças e 9.152 exames clínicos de laboratório, além da distribuição de 16.316 kg. de leite em pó para escolares, crianças, gestantes e raquíticos.

Atualmente, o Projeto está sob análise técnica para dar-lhe mais objetividade, segundo as condições do meio." (2)

(1) Grupo de desenvolvimento Econômico CEPAL/BNDE - Op. cit. p.48.

(2) MELO, J.M. & TAVARES, M.S.M. A SUDENE em ação. Boletim Econômico da SUDENE, Recife, ano II, nº 2, jan. mar. 1966, p. 21.

4.4.2. A política de industrialização

Vimos, em outra parte deste trabalho o conjunto de instrumentos com que contava a SUDENE para promover a industrialização. Resumidamente, os incentivos para a inversão eram: a) isenções à importação de equipamentos novos e sem similar nacional; e b) isenção total e parcial do Imposto de Renda para indústrias novas ou já instaladas que utilizam matéria-prima regional.

Com a lei que criou o Primeiro Plano Diretor, esses instrumentos foram ampliados. O principal deles era o que facultava às empresas de capital inteiramente nacional deduzir até 50% de seus impostos de renda, para investir ou reinvestir em projetos considerados de interesse para o Nordeste.

A medida (artigo 34, da lei 5.692, de 14/12/1961) nasceu de uma emenda do empresário e usineiro nordestino, Gileno de Carli, que tomou por base a prática do *Cassa per il Mezzogiorno* (Sul da Itália). A medida passou despercebida, mas logo transformou-se no principal instrumento de política industrial da SUDENE.

Note-se que o capital estrangeiro não era contemplado nesses favores fiscais. Mas a lei que aprovou o Segundo Plano Diretor, para 1963/65, em seu artigo 18, alterou o disposto no artigo 34 da lei do Primeiro Plano, estendendo os benefícios também às empresas de capital estrangeiro. (1)

Os grupos nacionalistas e de esquerda da região desencadearam forte pressão contra essa medida, a qual foi em um crescendo até às vésperas do golpe militar de abril de 1964. Mas esta não parece ter conseguido qualquer resultado imediato. É possível que tenha conseguido retardar a implantação de um outro projeto de grupo estrangeiro na região. O atraso na implantação de muitas plantas aprovadas, na época, pode, entretanto ter sido causado pela crise da economia nacional, que já se esboçava em 1962.

1) Lei nº 4.239, de 27/06/63

Ao mesmo tempo, cabe lembrar que, no final do período em estudo (1959-64), pairavam sérias dúvidas sobre a possibilidade de o novo sistema - que viria a ser conhecido como "mecanismo 34/18" - tornar-se um poderoso fator de atração de investimentos privados para o Nordeste. Assim, no início de 1964, o citado trabalho da CEPAL dizia desse sistema que os seus "resultados foram menores do que os esperados, notando-se uma diminuição da importância atribuída à política de administração de incentivos, adquirindo relevo ainda maior as medidas visando o estabelecimento da infra-estrutura energética e de transportes". (1)

Para a CEPAL, "os problemas com os quais esbarra a política de isenção de 50% do imposto de renda" deviam ser colocados em dois planos:

"O primeiro, relativo à própria dimensão dos projetos industriais, para os quais o montante de recursos deduzido do pagamento do imposto em cada empresa, nas suas atividades correntes, era insuficiente para o financiamento de novos projetos.

O segundo, o seu complementar, diz respeito aos recursos próprios, em igual montante da parcela deduzida do imposto, que as firmas tem que ajuntar para poder investir. Acontece que nem sempre as empresas têm disponíveis tais recursos. Quanto a essa questão, é significativo observar o substancial volume de recursos provenientes do mecanismo de dedução e que está bloqueado no Banco do Nordeste do Brasil, por falta do complemento necessário." (2)

Os dados disponíveis (Tabela 4.4) evidenciam a lentidão no aproveitamento do sistema 34/18, em seus primeiros anos de funcionamento. No período 1962-65, do total de dedução do Imposto de Renda, apenas 12,5% haviam sido efetivamente aplicados. (3)

1) Centro de Desenvolvimento Econômico CEPAL/BNDE. Op. cit. p. 40.

2) Ibidem, p.41.

3) Antunes, A.C. La política de industrialização do Nordeste Brasileiro. Boletim Econômico da SUDENE. Recife, ano 3, nº1, jan. mar. 1967.

Ao mesmo tempo em que se mostravam reticentes quanto ao sucesso do 34/18, os textos da época faziam sempre referência a dois projetos estatais: A Usina Siderúrgica da Bahia (USI BA), em fase de elaboração, e a Companhia Pernambucana de Borracha, em fase de implantação. (1) De toda evidência, os incentivos financeiros e fiscais ao setor privado não se afiguravam como a via principal ou quase única para a industrialização do Nordeste.

4.4.2. A coordenação do planejamento

A novidade da SUDENE estava não apenas no diagnóstico da economia nordestina, mas também nas formas de atuação, especificamente em seu esforço para coordenar os principais investimentos federais na região. Quando dos debates para a criação do novo órgão de planejamento, vários especialistas, entre os quais, Guimarães Duque, apontaram para o fato de que vários órgãos federais atuavam de forma descoordenada e muitos deles duplicavam atividades. "O Governo adotava tantas políticas quanto os órgãos federais atuantes na região, visto como cada um deles encarava o problema regional sob um ângulo restrito e daí partia para a formulação de uma política de ação." (2)

Avançou-se na coordenação de recursos federais no Nordeste, através da SUDENE: de um lado, pelo estabelecimento de diretrizes para o conjunto dos órgãos federais; de outro, pela complementação de recursos de outros órgãos.

No setor de energia elétrica, a SUDENE conseguiu, juntamente com os demais órgãos especializados, elaborar um plano de eletrificação, melhorando a atuação do Governo Federal nesse setor, a qual era antes muito difusa e tumultuária. Segundo esse plano, as grandes obras do setor passaram ser financiadas com recursos aprovados pela SUDENE. Uma parte dos recursos - 1/4 do total - não fazia parte do plano, por serem parte do Fundo Federal de Eletrificação, mas sua aplicação devia ser aprovada pela

1) Veja-se, por exemplo, Antônio Cerqueira Antunes, op. cit. pp. 67 e 99; e CEPAL/BNDE, op. cit. p. 42.

2) Centro de Desenvolvimento Econômico CEPAL/BNDE. Op. cit. p. 52.

SUDENE.

No setor de rodovias, os recursos da SUDENE, previstos no Plano Diretor, eram complementares, não constituindo uma parcela tão importante quanto no setor de energia elétrica. A maioria dos recursos provinha de outros órgãos (Ministério da Viação, DNER, DNOCS, etc.).

Nesse setor não foi elaborado um novo plano, que substituisse do plano rodoviário do DNER e outros órgãos. Sua ação se restringiu ao emprego dos recursos próprios, mediante convênios com o DNER e outros órgãos, de acordo com as prioridades por ela estabelecidas.

Nos casos acima, percebe-se que o papel coordenador da SUDENE concretiza-se: a) ao aplicar os seus próprios recursos; b) ao estabelecer diretrizes para a aplicação de recursos próprios de outros órgãos. No que respeita a seus recursos próprios

SUDENE aplicava diretamente uma parcela e aplicava outra de forma descentralizada, por meio de convênios. Nesse caso, estavam projetos em hidrologia, geologia, educação e saneamento. Considerava-se, à época, que esta era uma forma eficaz de descentralização executiva.

Outra forma de descentralização bastante incentivada na época era a criação de sociedades de economia mista, que ao mesmo tempo, conferiam maior flexibilidade a grande número de atividades.

Cita-se, finalmente, a função que a SUDENE desempenhou no sentido de difundir conhecimentos sobre a técnica de elaboração de projetos industriais, face à deficiência das empresas em pessoal capacitado para esse tipo de tarefa. No início, muitos projetos chegaram mesmo a ser reelaborados pela Divisão de Análise de Projetos da autarquia.

A respeito das atividades de planejamento da SUDENE, comenta o Centro de Desenvolvimento Econômico CEPAL/BNDE:

"Ao fixar diretrizes para a aplicação de recursos dos demais órgãos que atuam na região, através da elaboração de planos, estabelecimento de prioridades ou assinatura de convênios, a SUDENE tem exercido, indiretamente, considerável influência,

que poderíamos chamar didática. Dessa forma, a ordenação da aplicação de recursos é introduzida e melhorada não só no âmbito da SUDENE, como no âmbito de outros órgãos que atuam na região, desde a escala federal até a escala municipal, que vão sendo atingidos pela mentalidade planejadora." (1)

(1) Centro de Desenvolvimento Econômico CEPAL/BNDE, op. cit. p.50.

TABELA 4.1

RESUMO DOS INVESTIMENTOS DIRETOS DA SUDENE PREVISTOS NO PRIMEIRO PLANO DIRETOR ELABORADO EM 1960 - Cr\$ 1.000.000

	1961		1962		1963	
		%		%		%
Infra - estrutura	2 010	76,6	2 300	73,5	2 590	76,4
1.1 Transporte	700	26,7	800	25,5	1 000	29,5
1.2 Energia Elétrica	1 000	38,1	1 100	35,1	1 100	32,5
1.3 Abastecimento d'água	310	11,8	400	12,8	490	14,5
2. Recursos Humanos	15	0,6	10	0,5	20	0,6
2.1 Ensino Primário	10		-		-	
2.2 Artesanato	5		10		20	
3. Recursos Naturais	317	12,1	507	16,2	527	15,5
3.1 Cartografia	30		60		80	
3.2 Perfuração de poços	50		-		-	
3.3 Geologia	90		130		130	
3.4 Irrigação	147		317		317	
4. Agricultura e Abastecimento	251	9,6	279	8,9	218	6,4
4.1 Agricultura	45		52		68	
Algodão	4		-		-	
Pesquisas e Experimentação	29		-		-	
4.2 Abastecimento	150		160		90	
4.3 Colonização	56		67		60	
Povoamento do Maranhão	37		67		60	
Pesquisas de pre-colonização	19		-			
5. Industrialização	30	1,1	34	1,1	33	1,0
5.1 Indústria Textil	15		15		5	
TOTAL GERAL	2 623	100,0	3 130	100,0	3 588	100,0

Fonte dos dados originais: - Primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento do Nordeste, 1960, p.36. As diferenças numéricas resultam da dificuldade de incluir os dados do Plano em uma classificação diferente da original.

Nota: Estimativas dos valores aos preços de 1960.

TABELA 4.2.

RESUMO DOS INVESTIMENTOS DIRETOS DA SUDENE
SEGUNDO O PLANO QUINQUENAL ELABORADO EM 1960
PERÍODO 1961 - 1965
Cr\$ 1.000.000

1. <u>Infra - estrutura</u>	162 686	68,3
1.1 Rodovias	89 595	37,5
1.2 Energia Elétrica	55 856	23,5
1.3 Abastecimento d'água e esgotos	17 457	7,3
2. <u>Recursos Humanos</u>	20 550	8,9
2.1 Habitações Populares	5 000	
2.2 Recuperação de áreas urbanas	1 500	
2.3 Transportes Urbanos	4 500	
2.4 Formação de Pessoal de nível superior	9 550	
3. <u>Recursos Naturais</u>	-	-
4. <u>Agricultura e Abastecimento</u>	49 253	20,7
4.1 Povoamento do Maranhão	18 601	
4.2 Zona Canavieira	5 810	
4.3 Terras Públicas na Zona da Mata	940	
4.4 Irrigação das bacias dos açudes	7 823	
4.5 Projetos no São Francisco	3 635	
4.6 Projetos no Parnaíba e no Jaquaribe	5 483	
4.7 Projeto de Colonização no Sul da Bahia	1 000	
4.8 Comercialização de Alimentos	3 700	
4.9 Fomento à indústria da pesca	2 261	
5. <u>Industrialização</u>	5 674	2,4
5.1 Recuperação da Indústria Têxtil	5 674	
<u>TOTAL GERAL</u>	<u>238 165</u>	<u>100,0</u>

FONTE: Base da Política de Desenvolvimento do Nordeste do Brasil e Esquema do Plano Quinquenal da SUDENE, 1962, pp. 24-25

TABELA 4.4.

RECURSOS DO SISTEMA 34/18 - 1962-65
(Em milhões de cruzeiros)

	1962	1963	1964	1965	TOTAL	%
1. Depósitos no B.N.B.	6,0	7,0	36,0	130,0	179,0	100,0
2. Recursos comprometidos	-	-	-	-	109,0	61,0
a) Em projetos aprovados	-	7,0	26,0	21,0	54,0	30,2
b) Em atualização e reformulação de projetos aprovados.	-	-	0,5	21,5	22,0	12,3
TOTAL EM PROJETOS APROVADOS	-	-	26,5	42,5	76,0	42,5
3. Recursos Transferidos e devolvidos	-	0,3	0,7	2,0	3,0	1,7
4. Recursos efetivamente aprovados	-	0,2	0,1	16,0	22,3	12,5

Fonte: SUDENE. Cf. ANTUNES, A.C. op. cit. p. 88

TABELA 4.3.

RESUMO DOS INVESTIMENTOS DIRETOS DA SUDENE PREVISTOS
NO SEGUNDO PLANO DIRETOR ELABORADO EM 1962

Cr\$ 1.000.000

	1963		1964		1965	
	Cr\$	%	Cr\$	%	Cr\$	%
1. <u>Infra-estrutura</u>	43.360	67,2	44.866	65,5	46.878	65,4
1.1 Transporte	9.779	15,2	12.965	18,9	13.856	19,3
1.2 Energia Elétrica	25.409	39,5	21.156	30,9	17.964	25,1
1.3 Abastecimento d'água e esgotos	8.172	12,7	10.765	15,7	15.058	21,0
2. <u>Recursos Humanos</u>	5.523	5,5	5.788	5,6	5.866	5,4
3. <u>Recursos Naturais</u>	3.856	6,0	3.916	5,7	4.250	5,9
4. <u>Agricultura e Abastecimento</u>	11.411	17,7	13.930	20,3	14.211	10,9
4.1 Agricultura	8.401	13,0	11.070	16,2	11.140	15,6
4.2 Abastecimento	950	1,5	710	1,0	750	1,0
4.5 Pesca	2.060	3,2	2.150	3,1	2.341	3,3
5. <u>Industrialização</u>	1.458		1.988	2,9	2.412	3,4
6. <u>Convênio com os Governos Estaduais</u>	882	1,4	-	-	-	-
T O T A L	64.481	100	68.488	100	71.617	100

FONTE DOS DADOS ORIGINAIS: Lei nº 4.259, de 27/6/63. Aprova o Plano Diretor para 1965, 1965.

NOTA: O montante de Cr\$ 64.481 milhões a cruzeiros de 1960 equivale a 18.690 milhões.

BIBLIOGRAFIA

ALBUQUERQUE, R.C. & CAVALCANTI, C. de V. Desenvolvimento regional no Brasil. Brasília, IPEA/IPLAN, 1976.

AMIN, S. L'accumulation à l'échelle mondiale. Editions Anthropos, 1971.

ANDRADE, M.C. A terra e o homem no Nordeste. São Paulo, Brasiliense, 1973.

ANTUNES, A.C. La política de industrialización del Nordeste brasileño. Boletim econômico da SUDENE. Recife, ano 3, nº1, jan. marc. 1967.

ARAÚJO, T.B. La división interrégional de travail au Brésil et l'exemple du Nord-Est. Universidade de Paris I, tese de doutorado. Paris, 1979 (mimeo).

AURELIANO, L.M.L. No limiar da industrialização (Estado e acumulação de capital 1919-1937). São Paulo, Brasiliense, 1981.

BARAN, P. & SWEEZY, P. O capitalismo monopolista. Rio de Janeiro, Zahar, 1966.

BARRETO, L. Julião - Nordeste - Revolução. Rio, Editora Civilização Brasileira, 1963.

BORGES, T.P.A. Expansão do mercado regional. In: Anais do Seminário para o desenvolvimento do Nordeste. Confederação Nacional da Indústria, Rio de Janeiro, 1959, vol. II.

BOTELHO, H.S. A política brasileira de integração nacional: efeitos e perspectivas. Boletim Econômico do IPEA, nº 3, mai-jun. 1976.

BRASIL, - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA: CONSELHO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, Uma política para o desenvolvimento do Nordeste. Imprensa Nacional, 1959.

BUCI-GLUCKSMAN, C. Gramsci et l'état. Paris, Fayard, 1975.

CALLADO, A. Os industriais da seca e os "galileus" de Pernambuco. Rio, 1963.

CANO, W. Raízes da concentração industrial em São Paulo. São Paulo, DIFEL, 1977.

_____ Alguns aspectos da concentração industrial.
In: Formação econômica do Brasil; a experiência de industrialização. São Paulo, Saraiva, 1977.

CASTELLS, Manoel - Sociologie de l'espace industriel. Paris anthropos, 1975.

CASTRO, A.B. O desenvolvimento recente do Nordeste. In: 7 Ensaios sobre a Economia Brasileira. Rio de Janeiro, Forense Edit., 1972.

CAVALCANTI, P. O caso eu conto como o caso foi: da Coluna Pres-tes à queda de Arraes: memórias. 3. ed. Recife, Guararapes, 1980

Centro de Desenvolvimento Econômico CEPAL/BNDE. SUDENE, avaliação de uma experiência de planejamento regional. Boletim Econômico da SUDENE, Recife, ano II, nº 2 jan. mar. 1966.

COHN, A. Crise regional e planejamento. São Paulo, Editora Perspectiva, 1973.

CONSELHO DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. Projeto de lei de irrigação. Recife, 1959 (mimeo).

CORAGGIO, J.L. Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo. In: CEPAL-ILPES. Planificación regional y urbana en América Latina. México, Siglo Veintiuno Ed., 1974.

DUQUE, G. Solo e água no Nordeste.

ENGELS, F. A origem da família, da propriedade privada e do Estado. Rio de Janeiro, 1960.

FURTADO, C. A operação Nordeste. Rio, ISEB, 1959.

_____ Formação econômica do Brasil. São Paulo, Editora Nacional, 1972.

_____ A pré-revolução brasileira. Rio, Fundo de Cultura, 1963.

_____ Teoria e política do desenvolvimento econômico. Rio, Editora Nacional, 1970.

GRAMSCI, A. - Algumas notas sobre a questão meridional. In: Temas de Ciências Humanas, nº 1.

GRAVIER, J.F. Economie et organisation régionales. Paris, Masson Edit., 1971.

GRUPPI, L. Tudo começou com Maquiavel. As concepções de Estado em Marx, Engels, Lenin e Gramsci. Porto Alegre, L & PM Edit., 1980.

HERMANSEN, T. Polos y centros de desarrollo en el desarrollo nacional y regional: elementos de un marco teórico para un enfoque sintético. In: Revista Latinoamericana de estudios urbanos regionales, EURE, nº 10, vol. 4, set. 1974.

HIRSCHMAN, A.O. Desenvolvimento industrial no Nordeste brasileiro e o mecanismo do crédito fiscal do artigo 34/18. In: Revista Brasileira de Economia. Rio de Janeiro, 21(4) Dez. 1967.

_____ Journays toward progress. New York, The Twentieth Century Fund, 1963.

- IANNI, O. As origens políticas da SUDENE. Revista Mexicana de Sociologia, México (4) Oct. dic. 1971.
- INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO DE PERNAMBUCO. Teses e sugestões à mesa redonda da CHESF. 2. ed. rev. com textos selecionados. Recife, 1982.
- JATOBÁ, J. Desenvolvimento regional no Brasil: políticas e controvérsias. Série de Textos para discussão. PIMES, 1979 (mimeo).
- KOCH-WESER, C.K. La SUDENE doce anos de planificación para el desarrollo en el Nordeste brasileño. Santiago de Chile, ILDIS, 1973.
- KUBITSCHECK, J. O. Discurso na instalação do CODENO, em Recife. Jornal do Comércio, Recife, 24.04.59.
- LEFEBVRE, H. La production de l'espace. Paris, Anthropos, 1974.
- _____ De l'Etat. L'Etat dans le monde moderne. Paris, UGE, Coleção 10-18, 1976.
- _____ Lénine. Paris, Bordas, 1977.
- LEFF, N.H. Desenvolvimento econômico e desigualdades regionais: origens do caso brasileiro. Revista Brasileira de Economia, 26 (1): 3-21, mar. 1972.
- LENIN, I. O Estado e a revolução

_____ O imperialismo, fase superior do capitalismo

_____ Le développement du capitalisme en Russie. Paris, Editions Sociales, 1977.

_____ Se sostendrán los bolcheviques en el poder? Moscou, Editorial Progreso (s.d.).

LESSA, C. Quinze años de política económica. Cadernos do IFCH/UNICAMP, 1975.

_____ A estratégia de desenvolvimento 1974-76 (sonho e fracasso). Rio de Janeiro, 1978. Tese apresentada à UFRJ para o concurso de Professor Titular (mimeo)

LIPIETZ, A. Le capital et son space. Paris, Maspero, 1977.

MACCIOCCI, M.A. - A favor de Gramsci. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.

MARTINS, C.E. (organizador) Estado e capitalismo no Brasil. São Paulo, HUCITEC/CEBRAP, 1977.

MARX, K. O capital. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1968.

MELLO, J.M.C. O capitalismo tardio. São Paulo, Brasiliense, 1982.

MELO, J.M. & TAVARES, M.S.M. A SUDENE em ação. Boletim econômico da SUDENE, Recife, ano II, nº 2, jan. mar. 1966.

MOREIRA, R. Uma política regional de industrialização. El Nordeste brasileiro. Buenos Aires, Ediciones SIAP, 1976.

MYRDAL, G. Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas. Editora Saga, 1972.

OLIVEIRA F. Elegia para uma re(li)gião. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

_____ Crítica da razão dualista. In: Questio-
nando a economia brasileira. Seleções CEBRAP, nº 1, 2a. edi-
ção São Paulo, Editora Brasiliense, 1976.

OLIVEIRA, F. e REICHSTUL, H.-P. - Mudanças na divisão interre-
gional do trabalho no Brasil. In: Estudos CEBRAP 4. São Pau-
lo, Editora Brasileira de Ciências, 1973.

PERROUX, P. - L'économie du XX ème siècle. Paris, PUF, 1964.

POLANTZAS, N. - L'état, le pouvoir et le socialisme. Paris,
PUF, 1978.

_____ O Estado em Crise. Rio de Janeiro, Graal, 1977.

_____ Problèmes actuels de la recherche marxiste sur
l'Etat. Dialectiques. Paris, nº 13, 1976.

- PRADO JÚNIOR, C. A revolução brasileira. São Paulo, Brasiliense, 1977.
- RANGEL, I. Financiamento dos empreendimentos regionais. In: Anais do Seminário para o desenvolvimento do Nordeste, v.II. Desenvolvimento e Conjuntura. Edição especial. Confederação Nacional da Indústria, 1959.
- ROBOCK, S.H. Desenvolvimento Econômico regional - Nordeste Brasileiro. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura Econômica, 1963.
- SANTOS M. Por uma geografia nova: de crítica da geografia e uma geografia crítica. São Paulo, HICITEC, Ed. da Universidade de São Paulo, 1978.
- SCHWARTZMAN, J. - Economia regional. Textos escolhidos. Belo Horizonte, CEDEPLAR/CETREDE-MINTER, 1977.
- SILVA, S. Expansão cafeeira e origem da indústria no Brasil. São Paulo, Alfa-ômega, 1976.
- SINGER, H. Estudos sobre o desenvolvimento econômico do Nordeste. Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco, CODEPE, 1962.
- SUZIGAN, Wilson et alii. Crescimento industrial no Brasil: incentivos e desempenho recente. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, Relatório de Pesquisa nº 26.
- TRINDADE, J.A. Os postos agrícolas de Inspetoria das Secas, IFOCS, Boletim, abr.-jun.1940
- VALIER, J. Sur l'imperialisme. Paris, François Maspero, 1975.

**INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL - IPPUR/UFRJ
CENTRO DE ESTUDOS EM PLANEJAMENTO DO TERRITÓRIO**

**PROJETO: INOVAÇÃO E PERMANÊNCIA NO PLANEJAMENTO DO
TERRITÓRIO**

SEGUNDA CHAMADA DO PROGRAMA DE APOIO A NÚCLEOS DE EXCELÊNCIA - PRONEX



IPPUR

Instituto de Pesquisa
e Planejamento Urbano e Regional

Rio de Janeiro, 27 de maio de 1997
Cidade Universitária
do Rio de Janeiro

À
Coordenação do PRONEX na FINEP
Praia do Flamengo, 200/sala 901 - Flamengo
Rio de Janeiro - RJ

Prezados Senhores,

Tendo em vista o processo de avaliação de propostas para a obtenção de apoio financeiro no âmbito da segunda chamada do Programa de Apoio a Núcleos de Excelência - PRONEX -, vimos, representando o Centro de Estudos em Planejamento do Território - CEP -, apresentar o projeto de pesquisa anexo, "Inovação e permanência no planejamento do território: escalas, sujeitos e conflitos".

Criado com vistas ao compartilhamento de informações e referências teórico-metodológicas, assim como à tomada de posição conjunta em situações em que a temática do planejamento territorial possa indicar vias apropriadas ao atendimento de necessidades sociais urgentes, o referido Centro encontra-se instalado no Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR - da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

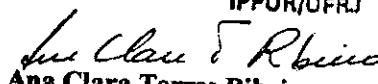
Assim sendo, nesta oportunidade, o Instituto assume o compromisso formal de oferecer apoio acadêmico e institucional adequado a execução do projeto, inclusive mediante a mobilização dos recursos humanos e materiais necessários.

Atenciosamente,


Prof. Fernando Magalhães Casares

Diretor

IPPUR/UFRJ


Ana Clara Torres Ribeiro
Coordenadora do Projeto

SUMÁRIO

PARTE I - RESUMO DOS DADOS BÁSICOS DO NÚCLEO E DO PROJETO.....	5
DADOS PESSOAIS DO COORDENADOR.....	5
DADOS SOBRE OS PESQUISADORES PRINCIPAIS DO NÚCLEO.....	5
DADOS DA INSTITUIÇÃO SEDE.....	5
DADOS DA INSTITUIÇÃO CONVENIENTE.....	6
DADOS DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPANTES.....	6
APRESENTAÇÃO CONCISA DO NÚCLEO E DO PROJETO DE PESQUISA.....	8
TÍTULO DO PROJETO.....	8
INOVAÇÃO E PERMANÊNCIA NO PLANEJAMENTO DO TERRITÓRIO: ESCALAS, SUJEITOS E CONFLITOS	8
I. DESCRIÇÃO CLARA DO NÚCLEO E DE SUA ORIGEM.....	8
II. O FOCO E A ARTICULAÇÃO DAS ATIVIDADES DE PESQUISA PROPOSTAS.....	10
III. OS AVANÇOS CIENTÍFICOS E TECNOLÓGICOS DECORRENTES DOS RESULTADOS ESPERADOS.....	12
IV. ADEQUAÇÃO DA EQUIPE PARA A REALIZAÇÃO DO PROJETO.....	14
V. INFRA-ESTRUTURA DE APOIO JÁ EXISTENTE.....	16
ORÇAMENTO GLOBAL PARA 4 ANOS.....	17
PARTE II - APRESENTAÇÃO DO PROJETO.....	18
TÍTULO DO PROJETO.....	18
INOVAÇÃO E PERMANÊNCIA NO PLANEJAMENTO DO TERRITÓRIO: ESCALAS, SUJEITOS E CONFLITOS	18
ESTADO DA ARTE E OBJETIVOS DO PROJETO.....	18
(I) - TRANSFORMAÇÕES NO PLANEJAMENTO DO TERRITÓRIO.....	18
(II) - INOVAÇÃO, PERMANÊNCIA E PLANEJAMENTO.....	23
(III) - ESPACIALIDADES, TEMPORALIDADES E PLANEJAMENTO.....	28
(IV) - REORGANIZAÇÕES INSTITUCIONAIS, TERRITÓRIOS E PLANEJAMENTO.....	30
(V) - O CAMPO DOS ESTUDOS URBANOS E REGIONAIS E OS OBJETIVOS DO PROJETO.....	32
(VI) - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	35
RESULTADOS ESPERADOS E SUA RELEVÂNCIA.....	40
PROJETOS NUCLEARES.....	41
DESCRIÇÃO DA EQUIPE.....	46
PESQUISADORES E TÉCNICOS.....	46
ESTUDANTES.....	47
METODOLOGIA.....	48
PROJETOS NUCLEARES.....	52
PROJETO NUCLEAR I - DIFUSÃO DE INOVAÇÕES NO PLANEJAMENTO DO TERRITÓRIO : AGENDAS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL.....	53
(I) - BREVE APRESENTAÇÃO DO OBJETO.....	53
(II) - JUSTIFICATIVA.....	55
(III) - OBJETIVOS.....	56
(IV) - METODOLOGIA.....	56
(V) - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	58

PROJETO NUCLEAR II - MUTAÇÕES TEORICO-METODOLÓGICAS NA REFLEXÃO DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL	59
(I) - BREVE APRESENTAÇÃO DO OBJETO	59
(II) - JUSTIFICATIVA	60
(III) - OBJETIVOS	61
(IV) - METODOLOGIA	62
V. INDICAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS	65
PROJETO NUCLEAR III - INSTITUIÇÕES E PRÁTICAS DE PLANEJAMENTO: RECORTES HISTÓRICOS	72
(I) - BREVE APRESENTAÇÃO DO OBJETO	72
(II) - JUSTIFICATIVA	73
(III) - OBJETIVOS	73
(IV) - METODOLOGIA	74
(V) - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	77
PROJETO NUCLEAR IV - BANCO DE META-DADOS E DE ANÁLISE CRÍTICA DA INFORMAÇÃO	78
(I) - BREVE APRESENTAÇÃO DO OBJETO	78
(II) - JUSTIFICATIVA	79
(III) - OBJETIVOS	80
(IV) - METODOLOGIA	81
PROJETO NUCLEAR V - NOVAS TECNOLOGIAS E LINGUAGENS PARA O CONHECIMENTO DO TERRITÓRIO	84
(I) - BREVE APRESENTAÇÃO DO OBJETO	84
(II) - JUSTIFICATIVA	84
(III) - OBJETIVOS	85
(IV) - METODOLOGIA	86
(V) - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	89
PROJETO NUCLEAR VI - GLOSSÁRIO CRÍTICO EM PLANEJAMENTO DO TERRITÓRIO	90
(I) - BREVE APRESENTAÇÃO DO OBJETO	90
(II) - JUSTIFICATIVA	90
(III) - OBJETIVOS	91
(IV) - METODOLOGIA	91
CRONOGRAMA DOS PROJETOS NUCLEARES	93
PROJETOS VERTENTES	95
O PLANEJAMENTO TERRITORIAL EM PERSPECTIVA HISTÓRICA OU A FORMA E O CONTEÚDO	96
(I) - BREVE APRESENTAÇÃO DO OBJETO	96
(II) - JUSTIFICATIVA	97
(III) - OBJETIVOS	97
(IV) - METODOLOGIA	98
(V) - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	99
(VI) - CRONOGRAMA DE ATIVIDADES	101
CIDADES PLANEJADAS: TRABALHO, SEGREGAÇÃO ESPACIAL E CIDADANIA - O CASO DE GOIÂNIA	102
(I) - BREVE APRESENTAÇÃO DO OBJETO	102
(II) - JUSTIFICATIVA	105
(III) - OBJETIVOS	106
(IV) - METODOLOGIA	106
(V) - BIBLIOGRAFIA	107
(VI) - CRONOGRAMA DE ATIVIDADES	108

AGENTES E PRÁTICAS NA RE-ESTRUTURAÇÃO DO SANEAMENTO: ARQUITETURAS INSTITUCIONAIS.....	109
(I) - BREVE APRESENTAÇÃO DO OBJETO.....	109
(II) - JUSTIFICATIVA.....	110
(III) - OBJETIVOS.....	111
(IV) - METODOLOGIA.....	111
(V) - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	112
(VI) - CRONOGRAMA DE ATIVIDADES.....	113
LUGARES DA INOVAÇÃO E O PLANEJAMENTO REGIONAL: ESTUDO COMPARATIVO	114
(I) - BREVE APRESENTAÇÃO DO OBJETO.....	114
(II) - JUSTIFICATIVA.....	116
(III) - OBJETIVOS.....	117
(IV) - METODOLOGIA.....	118
(V) - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	119
(VI) - CRONOGRAMA DE ATIVIDADES.....	120
QUESTÃO REGIONAL E FRAGMENTAÇÃO - A CRISE DAS REGIONALIZAÇÕES	121
(I) - BREVE APRESENTAÇÃO DO OBJETO.....	121
(II) - JUSTIFICATIVA.....	123
(III) - OBJETIVOS.....	123
(IV) - METODOLOGIA.....	124
(V) - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	125
(VI) - CRONOGRAMA DE ATIVIDADES.....	127
EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DE GESTÃO FISCAL: UMA PRIMEIRA AVALIAÇÃO CRÍTICA	128
(I) - BREVE APRESENTAÇÃO DO PROJETO.....	128
(II) - JUSTIFICATIVA.....	128
(III) - OBJETIVOS.....	129
(IV) - METODOLOGIA.....	129
(V) - BIBLIOGRAFIA.....	130
(VI) - CRONOGRAMA DE ATIVIDADES.....	132
MUNDIALIZAÇÃO E MUDANÇA NA DINÂMICA DO MERCADO IMOBILIÁRIO	133
(I) - BREVE APRESENTAÇÃO DO PROJETO.....	133
(II) - JUSTIFICATIVA.....	133
(III) - OBJETIVOS E METODOLOGIA.....	135
(IV) - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	136
(V) - CRONOGRAMA DE ATIVIDADES.....	138
INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS, MOVIMENTOS SOCIAIS E VIDA METROPOLITANA.....	139
(I) - BREVE APRESENTAÇÃO DO PROJETO.....	139
(II) - JUSTIFICATIVA.....	140
(III) - OBJETIVOS.....	141
(IV) - METODOLOGIA.....	142
(V) - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	143
(VI) - CRONOGRAMA DE ATIVIDADES.....	144
COMUNICAÇÃO, ESPAÇO E NOVAS FORMAS DE TRABALHO: PROBLEMAS LOCAIS E GLOBAIS	145
(I) - BREVE APRESENTAÇÃO DO OBJETO.....	145
(II) - JUSTIFICATIVA.....	146
(III) - OBJETIVOS.....	147
(IV) - METODOLOGIA.....	148
(V) BIBLIOGRAFIA.....	152
(VI) - CRONOGRAMA DE ATIVIDADES.....	153

MOVIMENTOS SOCIAIS, MEIO AMBIENTE E PLANEJAMENTO TERRITORIAL	154
(I) - BREVE APRESENTAÇÃO DO OBJETO	154
(II) - JUSTIFICATIVA	155
(III) - OBJETIVOS	157
(IV) - METODOLOGIA	158
(V) - BIBLIOGRAFIA	160
(VI) - CRONOGRAMA DE ATIVIDADES	162
TRANSFERÊNCIA DE RESULTADOS ESPERADOS PARA A SOCIEDADE	163
FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS	166
ATIVIDADES DE EXTENSÃO	168
INTERCÂMBIOS	170
PLANO DE METAS	177
ORÇAMENTO DETALHADO	I

PARTE I - RESUMO DOS DADOS BÁSICOS DO NÚCLEO DE PESQUISA E DO PROJETO

DADOS PESSOAIS DO COORDENADOR DO NÚCLEO

- Nome completo (sem abreviações): Ana Clara Torres Ribeiro
- Endereço Funcional: Edifício da Reitoria, 5º andar - s/545 - C. Universitária
- Bairro: Ilha do Fundão..... Cidade: Rio de Janeiro.....
- UF: RJ.....
- CEP: 21941-590.....
- Fone: (021)590-1191 e 290-2112. Ramal 2748
- Fax: ..(021)230-4046
- E-mail: anaclara@ippur.com.br.....

DADOS SOBRE OS PESQUISADORES PRINCIPAIS DO NÚCLEO

NOME	TITULAÇÃO
Ana Clara Torres Ribeiro	Doutora em Ciências Humanas
Carlos Bernardo Vainer	Dr. em Desenv. Econômico e Social
Dulce Portilho Maciel	Doutora em História
Fania Fridman	Dra. em Economia
Frederico Guilherme Bandeira de Araujo	Dr. em Engenharia de Produção
Giuseppe Cocco	Dr. em História Social
Henri Acseirad	Dr. em Economia
Hermes Magalhães Tavares	Dr. em Economia
Jorge Luiz Alves Natal	Dr. em Economia
José Agostinho Anachoreta Leal	Dr. em Economia
Martim Oscar Smolka	Mestre em Planejº Urbano e Regional
Mauro Kleiman	Dr. em Ciências Regionais
Pedro Abramo Campos	Dr. em Estruturas Ambientais
Rainer Randolph	Dr. em Economia Urbana
Tamara Tania Cohen Egler	Dr. em Ciências Econômicas e Sociais
	Doutora em Ciências Humanas

DADOS DO NÚCLEO DE PESQUISA

- Grande Área do Conhecimento predominante nas atividades desenvolvidas pelo núcleo:
 - Ciências da Vida
 - Ciências Humanas e Sociais
 - Ciências Exatas e da Terra
 - Ciências da Vida
- Área do Conhecimento predominante nas atividades desenvolvidas pelo núcleo:
 - Fundamentos do Planejamento Urbano e Regional

DADOS DA INSTITUIÇÃO SEDE

(INSTITUIÇÃO QUE SE RESPONSABILIZA PELO NÚCLEO)

- Nome completo e Sigla: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR
- CGC: 33663683/0049-60.....
- Órgão (instituto, faculdade): Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ
- Unidade (departamento, divisão, laboratório):
- Nome do dirigente responsável pela Instituição: Hermes Magalhães Tavares.
- Cargo: Diretor.

DADOS DA INSTITUIÇÃO CONVENIENTE

(PESSOA JURÍDICA HABILITADA A FIRMAR O CONVÊNIO)

- Nome completo e Sigla: Fundação Universitária José Bonifácio - FUJB
- CGC: 42.429.480/0001-50
- Tipo: Privada Municipal Estadual
- Endereço: Av. Pasteur, 280
- CEP: 22292-240 Cidade: Rio de Janeiro UF: RJ Bairro: Urca
- Caixa Postal: Telefone: 295-3797 Fax: 5423146
- Nome do dirigente: Carlos Nilo Gondim Pamplona.
CPF nº 006.456.567-04. Identidade: 17.182. Orgão Expedidor: Inst. de Identificação do Estado do Ceará/SSP

DADOS DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPANTES

- Nome completo e Sigla: Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE)
 - CGC: 33.700.956/0001-55
 - Órgão (instituto, faculdade):
 - Unidade (departamento, divisão, laboratório):
 - Nome do dirigente responsável pela Instituição: Jorge Eduardo Saavedra Durão
 - Cargo: Diretor-Executivo
-
- Nome completo e Sigla: Universidade Federal de Uberlândia
 - CGC: 25648387/0001-18
 - Órgão (instituto, faculdade):
 - Unidade (departamento, divisão, laboratório): Departamento de Economia
 - Nome do dirigente responsável pela Instituição: Teódolo Augusto Campelo de Vasconcelos
 - Cargo: Diretor
-
- Nome completo e Sigla: Universidade Federal do Maranhão
 - CGC: 06279103/0001-19
 - Órgão (instituto, faculdade):
 - Unidade (departamento, divisão, laboratório): Mestrado de Políticas Públicas
 - Nome do dirigente responsável pela Instituição: Maristela de Paula Andrade
 - Cargo: Coordenadora

Nome completo e Sigla: Vitae Civilis

- CGC: ..69 106 045/0001-41.....
- Órgão (instituto, faculdade):.....
- Unidade (departamento, divisão, laboratório):.....
- Nome do dirigente responsável pela Instituição: ...Rubens Harry Born
- Cargo: ..Coordenador Geral.

Nome completo e Sigla: Universidade Federal da Bahia

- CGC: ..15 180 714/0001-04.....
- Órgão (instituto, faculdade):.....
- Unidade (departamento, divisão, laboratório):...Núcleo de Pós-Graduação em Administração
- Nome do dirigente responsável pela Instituição: Paulo de Arruda Penteado Filho
- Cargo: Coordenador

Nome completo e Sigla: ...Universidade Federal do Rio de Janeiro

- CGC: ..003663683/0001-16.....
- Órgão (instituto, faculdade):...Núcleo de Estudos e Projetos em Comunicação (NEPCOM)
- Unidade (departamento, divisão, laboratório):.....
- Nome do dirigente responsável pela Instituição: Carlos Alberto Messeder Pereira
- Cargo: Coordenador

Nome completo e Sigla: ...Lincoln Institute of Land Policy - 113 Brattle Street - Cambridge, MA 02138

- CGC:
- Órgão (instituto, faculdade):.....
- Unidade (departamento, divisão, laboratório):.....
- Nome do participante no projeto: Martim Oscar Smolka
- Cargo:Coord. do Programa de Fomento à Pesquisa para América Latina e Caribe

APRESENTAÇÃO CONCISA DO NÚCLEO E DO PROJETO DE PESQUISA

Título do Projeto

Inovação e permanência no planejamento do território: escalas, sujeitos e conflitos

1. Descrição clara do Núcleo e de sua origem

O Centro de Estudos em Planejamento do Território - CET - encontra-se instalado no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro, reunindo professores, pesquisadores e estudantes, para o desenvolvimento de estudos e atividades de extensão na área do planejamento territorial. A consolidação das atividades do Núcleo, tendo como principal estímulo o ambiente de trabalho propiciado pelo Instituto, ocorreu pela necessidade de reunir esforços na concretização de intercâmbios institucionais e no debate de questões importantes no campo dos estudos urbanos e regionais. A velocidade da mudança na organização socio-territorial do país, com fortes conseqüências sociais e para a administração pública, impôs a articulação de profissionais interessados no tratamento ágil de ângulos relevantes da integração da sociedade brasileira.

Buscou-se, com a criação do Centro, atingir um nível de compartilhamento de informações, referências teórico-metodológicas e oportunidades de intervenção superior àquele propiciado pelo trabalho cotidiano no Instituto e que permitisse o alcance da qualificação necessária à tomada de posição conjunta em ocasiões onde a temática do planejamento territorial pudesse colaborar para a identificação de caminhos adequados à satisfação de urgentes necessidades sociais. É este nível de coesamento e compreensão de responsabilidades sociais da pesquisa científica que sustenta o projeto, apresentado ao PRONEX, "**Inovação e permanência no planejamento do território: escalas, sujeitos e conflitos**".

O Centro congrega profissionais de formação distinta, o que garante a interdisciplinaridade indispensável à apreensão analítica da temática do planejamento territorial. Trata-se portanto, de um espaço de produção coletiva do conhecimento, sendo o seu principal objetivo observar, documentar e analisar processos que hoje alteram a base material da sociedade brasileira. Os recortes temáticos articulados pelo projeto, num patamar analítico coeso e informado pela história recente do país, tem sido objeto de investimentos conjuntos em pesquisa que permitiriam a constituição do Centro.

Exemplificam estes investimentos: a) a participação no processo de avaliação do programa Favela-Bairro da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro; b) o conjunto de pesquisas sobre novas propostas para a política urbana, desenvolvido com apoio da Finep e do CNPq; c) a criação do Observatório de Transformações no Trabalho Industrial; d) a instalação do Laboratório da Conjuntura Social - tecnologia e território (LASTRO); e) a participação no programa de pesquisas, envolvendo várias Universidades do Estado do Rio de Janeiro, sobre impactos urbanos do Porto de Sepetiba; f) a realização de pesquisas compartilhadas sobre redes de infra-estrutura e organização territorial; g) a participação conjunta em grupos de trabalho de associações científicas (ANPOCS, ANPUR, ABEP, ANPEG); h) o intercâmbio, envolvendo vários participantes do Centro, com instituições acadêmicas (Universidade de Cornell); i) a participação articulada em processos de organização da sociedade civil (reforma urbana;

política energética, conferências internacionais - Eco 92 e Habitat II); j) a integração a redes de pesquisa (Rede Iberoamericana de Investigación sobre los Impactos Territoriales de la Globalización); l) a articulação de redes temáticas reunindo várias Universidades brasileiras (Rede Dinâmica Imobiliária e Estruturação Urbana).

II. O foco e a articulação das atividades de pesquisa propostas

O projeto de pesquisa **“Inovação e permanência no planejamento do território: escalas, sujeitos e conflitos”** concentra as suas atividades no exame de mudanças observadas, a partir de meados dos anos 80, em concepções e práticas do planejamento territorial. Este exame pressupõe o reconhecimento de alterações na ação planejada - novos sujeitos, arenas, representações sociais e escalas - e em papéis historicamente assumidos pelo Estado no ordenamento do território. As alterações, tratadas pelo projeto, são aquelas com origem na reestruturação econômica, em orientações e metodologias para o planejamento, na configuração espacial e político-administrativa do país, na composição técnica do espaço, nas formas assumidas pela ação política e na organização da sociedade.

A leitura da modernização recente da sociedade brasileira, propiciada pelo foco do projeto em inovações no planejamento do território, requer o exame simultâneo dos seus limites (incorporação seletiva de áreas geográficas e segmentos sociais) e de permanências históricas. Assim, a construção analítica do planejamento territorial ocorre através da combinação de três diretrizes básicas: a) a parcialidade dos sucessivos processos de modernização do aparelho de governo e das relações sociedade - espaço; b) a impossibilidade de que seja alcançada a sua compreensão sem simultâneo estudo de processos da escala mundial; c) a necessidade de que a pesquisa de novas temporalidades e espacialidades seja feita através de permanente preocupação com as necessidades sociais e determinantes históricos da organização socio-espacial do país.

A escolha do foco se justifica pelo esgotamento das escalas de análise que orientaram até recentemente, os estudos sobre o planejamento territorial. Este esgotamento corresponde a incisivas mudanças observadas nas instituições e práticas de planejamento, em contextos da vida social, nas formas assumidas pela ação política e na dinâmica da economia. Torna-se indispensável, portanto, um amplo e coeso esforço de pesquisa dirigida a sistematização do novo perfil assumido pelas relações sociedade-espaço no país. Neste sentido, a problemática tratada pelo projeto valoriza o território como lugar estratégico para a análise de mudanças, em curso, no Estado e na configuração espacial da sociedade brasileira. Através do território, podem ser interpretadas novas presenças sociais e interesses econômicos na disputa por recursos, o que corresponde à introdução de novas práticas e ideários na cena política do planejamento.

As orientações metodológicas, definidas para o projeto, garantem áreas de atividades compartilhadas que são expressivas de intercâmbios internos ao Núcleo (ver item Metodologia). Na concepção da pesquisa interagem projetos nucleares e vertentes de investigação que coesionam a totalidade dos pesquisadores envolvidos. De fato, os projetos nucleares exercem funções específicas no desenvolvimento da pesquisa, surgindo como lugares previstos para: o confronto de orientações teórico-conceituais, a socialização de resultados alcançados nas vertentes da pesquisa, a recepção de demandas teóricas e empíricas formuladas pelos projetos-vertentes, a concepção e execução de produtos expressivos da interlocução entre pesquisadores, o acesso a recursos técnicos, equipamentos e linguagens, o intercâmbio com instituições mobilizadas para a execução do projeto.

Com base nestas orientações, o projeto **“Inovação e permanência no planejamento do território: escalas, sujeitos e conflitos”** visa gerar e difundir - através das atuais disponibilidades técnicas - análises atualizadas do planejamento territorial.

reconhecendo alguns dos principais desafios contemporâneos à integração da sociedade brasileira. Estes desafios serão examinados através de pesquisa da ação desenvolvida por agências de cooperação internacional; do estreitamento de vínculos, do projeto, com atores sociais que hoje disputam a cena do planejamento; da reflexão sistemática de novos conceitos e categorias no campo do planejamento territorial; do compartilhamento de orientações teórico - metodológicas; da análise crítica de informações estatísticas e do exame da dimensão da mudança em instituições e práticas do planejamento territorial.

Os recortes temáticos, que constroem a metodologia do projeto, garantem o aprofundamento analítico da situação brasileira. As temáticas escolhidas para os projetos-vertentes dizem da qualidade dos produtos esperados da pesquisa (ver item Resultados esperados e sua relevância) e da sua utilidade social (ver itens Transferência de resultados esperados para a sociedade, Formação de recursos humanos, Atividades de extensão e Intercâmbios). São estes recortes temáticos: questão ambiental e novas escalas e sujeitos no planejamento do território; redes técnicas, reorganização territorial e mutações no trabalho; inovações tecnológicas e novas formas de organização e reivindicação em áreas metropolitanas; mudanças técnicas na produção e modelos para o planejamento regional; fragmentação socio-territorial e qualificação da crise do Estado brasileiro; novas formas de gestão fiscal no urbano e atendimento às necessidades sociais; dinâmica do mercado imobiliário e formas de financiamento associadas à mundialização da economia; redes de infra-estrutura e novas arquiteturas institucionais; cidades planejadas como exemplo de limites à modernização da sociedade brasileira; práticas institucionais, ideários e controle de recursos na história do planejamento territorial.

Desta maneira, o projeto **“Inovação e permanência no planejamento do território: escalas, sujeitos e conflitos”** articula objetivos gerais a objetivos específicos que expressam esforços dedicados à atualização de acervos científicos construídos, no país, pela pesquisa realizada no campo dos estudos urbanos e regionais (ver item Estado-da-arte e objetivos do projeto). Entre os objetivos específicos do projeto podem ser aqui assinalados aqueles que visam a análise, a partir da história do planejamento, de práticas dirigidas ao controle do território e à codificação político-jurídica da apropriação social de recursos territorializados. A estes objetivos somam-se aqueles dirigidos ao tratamento da desestruturação institucional do planejamento territorial do país, à emergência de novas propostas para o planejamento regional e à difusão de práticas inovadoras na administração urbana. A face projetiva do projeto articula estes objetivos específicos aos dedicados à pesquisa de movimentos sociais expressivos de mudanças em representações do planejamento e na ação coletiva da sociedade brasileira e, ainda, aos vínculos entre inovações tecnológicas e dimensões produtivas e organizacionais da comunicação.

III. Os avanços científicos e tecnológicos decorrentes dos resultados esperados

Espera-se da realização do projeto "**Inovação e permanência no planejamento do território: escalas, sujeitos e conflitos**" uma avaliação teórico-histórica consistente do campo de estudos urbanos e regionais. Esta avaliação estará dirigida à atualização temática deste campo e ao enfrentamento dos seus principais desafios metodológicos. Desta maneira, o projeto permitirá a pesquisa, metodologicamente consistente, de processos que transformam atualmente escalas de realização da economia, contextos da vida social, mo-delos e formatos institucionais do planejamento, tradições disciplinares com influência na interpretação de relações sócio-espaciais e formas historicamente assumidas pela organização da sociedade.

O estudo destes processos é estritamente dependente de investimentos científicos, previstos pelo projeto, na análise de transformações observadas a partir dos anos 80 na configuração espacial do país e de suas consequências sócio-políticas e administrativas. Por outro lado, constitui um dos principais avanços científicos esperados da pesquisa, o não isolamento da experiência brasileira de tendências mundiais. De fato, esta ótica permitirá reconhecer novas espacialidades e temporalidades expressivas da reestruturação econômica, da inovação no planejamento territorial, da difusão desigual de inovações tecnológicas, da presença de novos agentes na dinâmica espacial e na esfera política.

O resultado esperado da pesquisa expressa a introdução analítica da dimensão espacial no tratamento de temas e questões que, freqüentes na agenda dos debates científicos, sistematicamente omitem a centralidade do território para a correta compreensão dos desafios que hoje atingem a integração da sociedade brasileira. A consideração da dimensão espacial corresponde, ainda, à avaliação de intervenções do Estado que, expressivas de mudanças no ordenamento do território, correspondem a transformações nas condições gerais de produção. A dimensão espacial permite que estas transformações sejam analisadas em suas consequências para a sociedade, impedindo que o estudo da inovação no planejamento ocorra através do ocultamento de especificidades e particularidades da história do país.

Além disto, é outro resultado eminentemente científico esperado da pesquisa, o enfrentamento teórico-metodológico da nova interdisciplinariedade que caracteriza os estudos urbanos e regionais. As mudanças no trabalho interdisciplinar decorrem da atual centralidade analítica do espaço - reconhecida por um número crescente de disciplinas e campos profissionais - e de novas propriedades inscritas no território, como indicam as redes técnicas e os processos contemporâneos de comunicação. O projeto enfrentará estas questões, de cunho teórico e analítico, através do exame cuidadoso de novos sujeitos (orientações, temas e práticas) na arena política do planejamento, o que significa a adoção de uma abordagem do planejamento territorial orientada por leituras dinâmicas e historicamente informadas das relações sociedade-espaço.

A atualização científica esperada da pesquisa alimenta-se de análises contemporâneas do Estado, do espaço, da sociedade e da economia. Neste sentido, a atualização do campo dos estudos urbanos e regionais impõe o reconhecimento de crises para-digmáticas que atingem as ciências sociais e a inscrição da pesquisa no debate de questões que hoje orientam posicionamentos teórico-analíticos na compreensão das sociedades con-temporâneas, tais como: modernidade - pós-modernidade; globalização - fragmentação. Por sua vez, o foco no planejamento territorial permitirá inscrever, nestas

questões, o tratamento de processos que, referidos à organização e apropriação de recursos territorializados, acionam analiticamente um grande número de processos relevantes para a compreensão da sociedade brasileira e a concepção de políticas públicas democráticas e integradoras.

De fato, a tradição da pesquisa sobre o planejamento territorial permite que questões amplas e genéricas sejam retrabalhadas através de recortes temáticos que favorecem o estudo detalhado de processos específicos. Estes processos, entretanto, são suficientemente amplos para permitir a intensa incorporação, pela pesquisa, de orientações teóricas emanadas de vários campos disciplinares. Esta particularidade da pesquisa em planejamento do território pode ser identificada nos projetos-vertentes que constroem a sua Metodologia. Destes projetos são esperados resultados que significam contribuições dirigidas tanto à antes referida atualização científica do campo de estudos urbanos e regionais como às disciplinas envolvidas na sua formulação.

Deste último ângulo, a antes citada capacidade de concretizar empiricamente questões extremamente amplas, que constitui uma das principais características da pesquisa no campo do planejamento do território, faz do projeto **"Inovação e permanência no planejamento do território: escalas, sujeitos e conflitos"** um interlocutor para um leque significativo de pesquisadores/campos disciplinares comprometidos com a análise de processos de imediato interesse para a sociedade brasileira. Esta é, aliás, uma das principais contribuições científicas esperadas do projeto, já que este foi concebido com o intuito de preservar/atualizar esta face extremamente positiva dos estudos urbanos e regionais.

São, ainda, avanços científicos esperados da pesquisa aqueles que potencializam a capacidade analítica e propositiva, apresentada pelos estudos em planejamento do território, através do acionamento de novos técnicos e informacionais. Este também é um resultado científico relevante concebido para a pesquisa, correspondente ao alcance, pela análise, da real dimensão e complexidade da atual modernização sócio-territorial do país. Por outro lado, o acionamento de novos recursos técnicos também corresponde a objetivos de ampla difusão do conhecimento produzido pela pesquisa, sendo relevante observar que as práticas de difusão encontram-se concebidas através de procedimentos que valorizam o diálogo e a interação com sujeitos sociais e instituições científicas.

A valorização analítica simultânea da inovação e da permanência no planejamento territorial significa, por fim, que o projeto, ao reconhecer a velocidade e a amplitude da mudança oriunda da mundialização da economia e do esgotamento de paradigmas orientadores da prática científica e da ação do Estado, não abandona compromissos sociais que caracterizam o campo dos estudos urbano e regionais. Estes compromissos fazem das atividades de formação de recursos humanos, extensão e difusão do conhecimento, práticas efetivamente inscritas na concepção metodológica do projeto. Portanto, são esperados resultados científicos que também justificam a realização da pesquisa.

IV. Adequação da equipe para a realização do projeto

O **Centro de Estudos em Planejamento do Território (CET)** é composto por quinze pesquisadores (treze professores doutores com dedicação exclusiva, um professor doutorando e uma pesquisadora doutora). Este grupo ministra atualmente no IPPUR/UFRJ cerca de 40 disciplinas nos cursos de Especialização, Mestrado e Doutorado além de orientar teses de doutorado, dissertações de mestrado e monografias de especialização e graduação (vide *curricula vitae* em anexo).

Participa, também, de Bancas Examinadoras no âmbito do IPPUR e em outros cursos de pós-graduação, além de se destacar através de suas contribuições em debates acadêmico-científicos mediante apresentação de trabalhos em congressos e seminários nacionais e internacionais. Outrossim, estes professores têm publicado livros e artigos no Brasil e no exterior.

O grupo vem trabalhando nas seguintes linhas de trabalho que representam as preocupações mais abrangentes do CET:

- (1) Análise da conjuntura social, tecnologia e território;
- (2) Comunicação, redes e espaço;
- (3) Estado, trabalho, território e natureza;
- (4) Estruturação intra-urbana;
- (5) Pobreza urbana e avaliação de políticas sociais;
- (6) Questão regional, inovação e economia.

Um claro sinal da dinâmica deste grupo de pesquisadores são os quase trinta projetos de pesquisa que estão sendo desenvolvidos nos últimos anos. Acredita-se que as qualificações de cada um dos membros do CET em geral - e sua adequação específica ao presente projeto em particular - podem ser identificadas a partir de uma análise isolada de cada uma de suas trajetórias científicas e acadêmicas.

Mas, é a formação interdisciplinar deste grupo e sua larga experiência de trabalhar questões na interface entre sociologia, economia, ciência política e geografia e história que deve ser vista como a maior garantia para que a presente proposta seja executada com pleno êxito. Seu envolvimento na formulação de propostas e políticas tanto junto a órgãos governamentais ou não governamentais, como a comunidades específicas e a amplos movimentos populares dos anos 80 e 90, representa uma outra garantia da correção do escopo, diretrizes e objetivos gerais e específicos do projeto.

Entretanto, para o projeto **“Inovação e permanência no planejamento do território: escalas, sujeitos e conflitos”** encontra-se prevista a incorporação de um elenco de professores/pesquisadores de diversas instituições universitárias do exterior que vão reforçar ainda mais a capacidade reflexiva e propositiva do grupo de pesquisadores do CET.

São estes os professores:

Dra. Susana Finquelievich da Universidade de Buenos Aires, Dr. Nora Clichaczewski (CONISET, Buenos Aires), Dr. Francisco Sabatini da Universidade Católica do Chile (Santiago), Dr. Samuel Jaramillo (Universidade de Los Andes em Bogotá (Colombia), Dr. Mario Lungo da Universidade de San Salvador (El Salvador), Dr. Manuel Perlo da Universidade Autónoma de México (México), Dr. Pedro Talevera

da Universidade de Barcelona (Espanha), Dr. Henri Coing da Universidade de Paris XII (França), Dr. Yannis Tsiomis da Faculdade de Arquitetura de Belleville (Paris, França), Dr. Antonio Negri da Universidade Paris VIII (França), Dr. Helmuth Haesussermann da Universidade Humboldt de Berlim (Alemanha), Dr. Winfried Killisch da Universidade Técnica de Dresden (Alemanha), Dr. William Goldsmith da Universidade Cornell (EUA), Dr. Bish Sanyal do MIT (EUA), Dr. Michael Hardt da Duke Universidade de Carolina do Norte (EUA), Dr. Christopher Mele da Universidade Estadual de Nova York em Buffalo (EUA) e Dr. Mutsuo Yamada do Centro Japonês de Estudos de Área (Osaka, Japão).

Atribui-se, ainda, grande relevância à participação de consultores brasileiros no desenvolvimento geral da proposta de pesquisa. Entre os nomes pensados, e parcialmente confirmados, estão os seguintes professores doutores:

Milton Santos (USP) - teoria do espaço; Tania Bacelar (UFPE) - planejamento regional; Eulália Maria Lobo (UFF) - história; Francisco de Oliveira (CEBRAP) - planejamento; Maria Adélia de Souza (USP) - planejamento urbano; Bertha Becker (UFRJ) - geopolítica; Ilse Scherer-Warren (UFSC) - redes de movimentos e Lúcio Kowarick (USP) - questões urbanas.

V. Infra-estrutura de apoio já existente

A instituição sede do Projeto, IPPUR/UFRJ, conta atualmente com um grupo de salas no 5º andar do Prédio da Reitoria - UFRJ totalizando, aproximadamente, 650 metros quadrados. Cada grupo de dois professores compartilham gabinetes de trabalho nos quais dispõem de telefone, ar-condicionado e acesso à rede de computadores. Os membros da Diretoria (Diretor, Coordenador de Ensino do Programa, Coordenador de Pesquisa e Coordenador de Publicações e Divulgação) possuem gabinetes exclusivos. A sede conta ainda com três salas de reunião e uma para bolsistas, além da Biblioteca e da área reservada à Administração. Esta comporta uma seção de Reprodução (xerox), o Almoxarifado e uma sala exclusiva para a Contabilidade. As salas de aulas localizam-se no mesmo Prédio, cedidas pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFRJ.

Recursos de informática

O Centro de Processamento Eletrônico de Dados (CEPED) do IPPUR tem como principal objetivo oferecer apoio às atividades de pesquisa, docente e discente, desenvolvidas no âmbito do Instituto. Conta, atualmente, com um conjunto considerável de equipamentos de informática, a saber: 28 micro-computadores (2 Pentium, 21 AT 486, 2 AT 386 e 3 XT), um servidor de rede (Pentium, 25 usuários), uma estação de trabalho para geo-processamento (SunSPARCstation 20), 15 impressoras (inclusive um plotter tamanho A-0) e 2 scanners. O CEPED vem operando, ultimamente, pelo sistema de rede local, achando-se interligado, por um lado, ao Núcleo de Processamento Eletrônico (NCE) da UFRJ e, por outro, à rede Internet. Acrescentamos ainda que o Laboratório "Multimídia Planejamento e Cidade" possui como recursos informacionais 1 Micro Pentium, 1 impressora e aplicativos multimídia.

Biblioteca

A Biblioteca do IPPUR foi organizada de modo a, prioritariamente, oferecer suporte às atividades de ensino e pesquisa desenvolvidas no Instituto levando-se em conta o caráter pluridisciplinar da área de Planejamento Urbano e Regional. Reúne coleções em diversos campos, entre os quais citamos: Economia (sobretudo, economia urbana e regional), Geografia, Sociologia, Antropologia, Ciência Política, História Urbana, Arquitetura e Urbanismo e Meio ambiente.

Seu acervo compõe-se de livros, teses, dissertações, periódicos (nacionais e estrangeiros) e folhetos, totalizando 10.000 volumes. Inclui também uma coleção de vídeos sobre diversas questões relacionadas ao Planejamento Territorial, além de bases de dados em CD-Rom, abrangendo assuntos como: saúde pública, bem estar social, meio ambiente, segurança, ciência e tecnologia e planejamento.

A Biblioteca do IPPUR integra-se ao Sistema de Biblioteca e Informação (SIBI) da UFRJ, o que proporciona acesso on line a 34 bibliotecas desta Universidade. Faz parte também do Catálogo Coletivo Nacional de Periódicos (CCN) da Rede Acadêmica Internacional (BITNET), mantendo intercâmbio bibliográfico com instituições nacionais e estrangeiras da área de interesse. Acha-se ligada, ademais, à Rede INTERNET, o que possibilita acesso aos mais variados bancos de dados internacionais.

Outros recursos

Para a realização de um projeto de tal envergadura, os recursos não se esgotam no IPPUR. As demais instituições envolvidas já acordaram em disponibilizar seus meios materiais com vistas à consecução de todas as atividades de pesquisa e divulgação.

As atuais redes de informática, sobretudo aquelas conectadas aos Bancos de Dados Estatísticos existentes no país e no exterior, facilitarão o alcance da totalidade dos objetivos do projeto e sua vinculação aos vários agentes sociais integrados à problemática do Planejamento do Território.

Orçamento Global, para 4 anos

(EM REAIS MIL)

(todas as fontes de financiamento):

Discriminação	R\$ 1.000,00		
	PRONEX	Outras Fontes	Total
Custeio	1.787,36	4.535,47	6.322,83
Capital	66,35	75,40	145,75
Total	1.853,71	4.614,87	6.468,58

PARTE II - APRESENTAÇÃO DO PROJETO

TÍTULO DO PROJETO

Inovação e permanência no planejamento do território: escalas, sujeitos e conflitos

ESTADO DA ARTE E OBJETIVOS DO PROJETO

(I) - Transformações no planejamento do território

“O que toma forma nos grandes romances do século XX é a idéia de uma enciclopédia *aberta*, adjetivo que certamente contradiz o substantivo *enciclopédia*, etimologicamente nascido da pretensão de exaurir o conhecimento do mundo encerrando-o num círculo. Hoje em dia não é mais possível uma totalidade que não seja potencial, conjectural, múltiplice”.

(Ítalo Calvino - Seis propostas para o próximo milênio)

O projeto “**Inovação e permanência no planejamento do território: escalas, sujeitos e conflitos**” encontra-se dirigido à identificação, sistematização e análise das transformações, em curso no país, no planejamento do território. Transformações essas que envolvem desde novas territorialidades e temporalidades nas práticas planejadas e planejadoras até significativas alterações institucionais, na configuração de sujeitos políticos e, portanto, nos interesses manifestos na cena política do planejamento. O projeto assume que o pleno entendimento da situação brasileira depende do seu não isolamento das atuais tendências mundiais. Neste sentido, considera arbitrários aqueles recortes analíticos que exageram a priori as suas particularidades. O recurso a parâmetros mundiais corresponde não apenas à dimensão da mudança, mas também ao seu teor. Este posicionamento, presente na concepção do projeto, estimula a realização de análises que valorizam a emergência de atores globais na cena do planejamento e investimentos, em pesquisa, que favoreçam a comparação do país com outras realidades nacionais. Esta ótica não impede, mas ao contrário, garante a identificação de particularidades da experiência brasileira.

Trata-se de examinar a inovação que reconfigura, atualmente, a ação planejada e planejadora referida a recursos territorializados. Este exame acontece através das análises de mudança que buscam reconhecer, simultaneamente, permanências, resistências e conflitos que particularizam o país. De fato, o planejamento do território vem sofrendo profundas alterações a partir de meados dos anos 80. Estas transformações correspondem a mudanças na escala mundial. Entre elas, podem ser citadas aquelas que se manifestam através: da intensa reorganização dos aparelhos de governo; da flexibilização e simultâneo enrijecimento de fronteiras nacionais; da difusão de novas formas de organização da produção; da conformação de blocos de países (acordos de produção e tarifas); da emergência de novos sujeitos e formas de atuação política no enfrentamento das questões econômicas e sociais; de alterações técnicas que transformam a produção e escalas de organização política e da redução de direitos e garantias sociais.

A apreensão analítica do ritmo e da amplitude das mudanças observadas no planejamento do território torna-se de especial relevância pelo fato do espaço exigir a observação simultânea da história e do presente, da economia e da sociedade (Santos, 1988). A reorganização da economia no plano mundial - reestruturação ou reconversão econômicas - tem sido associada à crise do planejamento, ou seja, ao esgotamento de papéis historicamente assumidos pelo Estado. Entretanto, a observação mais acurada da cena mundial permite o reconhecimento de um desenho geopolítico extremamente complexo, marcado por diferentes cenários nacionais e por conflitos que tanto apontam em direção à homogenização de diretrizes e procedimentos - como demonstram as entidades supra-nacionais e o papel contemporâneo das firmas transnacionais - quanto para a extrema diferenciação de contextos nacionais, regionais e locais.

A crise do planejamento, tão alardeada sobretudo após a falência de grande parte das experiências socialistas (Callinicus, 1992; Cardoso, 1988), impõe, no campo do planejamento do território, a observação articulada de quatro grandes ordens de questões:

- (a) o esgotamento (ou não) de formas tradicionais de intervenção do Estado - mediadas pelo espaço - na sociedade e na economia;
- (b) a ação desenvolvida por agentes hegemônicos nas arenas mundiais, Estados e firmas, e as resistências aos impulsos externos, bem como incorporações e adaptações que se atualizam nos contextos nacionais, regionais e locais;
- (c) a afirmação de novas formas de ação planejada, envolvendo alterações nos vínculos entre as esferas pública e privada e mudanças no reconhecimento de recursos territorializados (inscritos na materialidade historicamente construída, humanos ou naturais);
- (d) a extensão alcançada por novos conteúdos e propriedades do espaço, alterando a ação do Estado, as condições gerais da produção (circulação, distribuição e troca) e a ação social;
- (e) as virtualidades e limites das resistências e proposições contra-hegemônicas colocadas em diferentes arenas e escalas por sujeitos coletivos emergentes.

É necessário afirmar, para a plena apreensão do significado destas questões, que a denominada crise do planejamento ganha especificidade histórica e concretude política quando a observação encontra-se dirigida às relações entre economia, sociedade e espaço. A análise da construção histórica do espaço impede que rápidas generalizações ocupem o lugar da observação de diferenças sociais e, sobretudo, de interesses que hoje amoldam territórios à realização mundialmente estendida da produção (Santos, 1996; Benko, 1996). Neste sentido, a problemática tratada pelo projeto faz do planejamento do território um lugar privilegiado de análise dos desafios que hoje atingem a modernização democrática do Estado e a integração da sociedade brasileiro.

Assim, a *primeira ordem de questões* expressa a compreensão de que o planejamento realizado pelo Estado corresponde a experiências históricas prolongadas que deixaram as suas marcas em aparelhos de governo, nas políticas públicas, em culturas políticas, na institucionalização de relações sociais e, também, em recursos territorializados (Maciel, 1996; Kleiman, 1994). Assim, as formas tradicionais de intervenção do Estado expressam investimentos realizados nos vínculos entre economia, sociedade e território. Existem, portanto, interesses historicamente construídos, e estratégias a eles correspondentes, que impedem qualquer tipo de leitura rápida e unívoca da crise do planejamento. Ao contrário, exemplos internacionais demonstram a

presença do Estado como protagonista de ajustes da economia e da acomodação do território às novas características da produção capitalista e, ainda, de sua orquestração com expectativas nacionais profundas (Dreifuss, 1996; Castells, 1989; Bolano, 1988; Coutinho, 1992; Fuet, 1989; Miranda, 1987).

Decorre desta compreensão que o projeto **“Inovação e permanência no planejamento do território: escalas, sujeitos e conflitos”** seja concebido em direção à percepção tanto de mudanças quanto da manutenção de formas tradicionais assumidas pelas ações planejadas e planejadoras. Com esta postura, o projeto visa apreender as novas exigências da produção capitalista ao mesmo tempo em que afirma a natureza específica do planejamento realizado pelo Estado, as suas responsabilidades e compromissos. Neste planejamento encontram-se inscritas tanto a condensação político-jurídica de relações sociais e societárias como a forma historicamente assumida por reivindicações, processos de modernização e conflitos. O estudo do campo do planejamento do território - as forças sociais envolvidas, as estratégias que acionam e os seus alcances - vitaliza os debates em torno do planejamento na medida em que impedem a sua abordagem exclusivamente pela economia (Bourdieu, 1989) e, mesmo, pelo processo de globalização.

A atenção que precisa ser atribuída às mudanças no planejamento - substitutiva da frequente afirmação de sua crise - implica no desvendamento de novas formas de expressão dos interesses econômicos e sociais e, ainda, de novas hegemonias e controles ao nível mundial. Este ângulo de análise encontra-se valorizado na *segunda ordem de questões* incluídas no projeto. Trata-se do reconhecimento da crescente densidade de fatos mundiais - redutora da autonomia relativa dos Estados Nacionais - e da desigual resistência, oferecida por diferentes sociedades, à plena realização da atual face mundializada da economia (Tavares, 1985; Tavares e Natal, 1994; Fiori, 1994). Neste sentido, precisa ser plenamente reconhecido o papel mediador dos Estados Nacionais - verdadeiros epicentros de reivindicações e confrontos. Da mesma forma, necessitam ser desvendadas e sistematizadas as novas alianças entre interesses internacionais e agentes econômicos nacionais que dão vida (social e política) à dinâmica estritamente econômica.

Para o projeto **“Inovação e permanência no planejamento do território: escalas, sujeitos e conflitos”**, o estudo dos impactos sócio-territoriais da denominada globalização da economia ocorre através da seleção de processos esclarecedores de desigualdades expressivas dos limites da modernização em curso. Nesta postura analítica, convivem a necessidade de atribuir maior precisão a conceitos que se generalizaram, com extrema rapidez, no diagnóstico dos desafios atuais (flexibilização, produção enxuta e imaterial, terceirização, desregulamentação, horizontalização dos processos produtivos, gestão por objetivos, hegemonia do consumidor, qualidade total) e a vontade de reconhecer a força relativa de resistências aos movimentos de desterritorialização e desenraizamento de grupos sociais e experiências coletivas. Na mesma direção, o projeto introduz a problematização dos riscos representados pelo rápido envelhecimento de recursos territorializados alcançados com elevados custos sociais, como demonstrariam a crise metropolitana (Fridman, 1994; Ribeiro, 1996) ou o esgarçamento de recursos regionais.

A observação do espaço aumenta a complexidade de análises dirigidas à reflexão de práticas de planejamento desenvolvidas pelo Estado, conforme indica a *terceira ordem de questões* do projeto. Verifica-se, hoje, a multiplicação de instituições emissoras de diretrizes e metodologias com efeitos diretos no reconhecimento de recursos territorializados e na transformação da base material da sociedade. Exemplificariam este nível de mudança a temática ambiental (Acserald, 1997), as novas técnicas de

representação do território e os avanços científicos que permitem a releitura das potencialidades de cada lugar. Esta multiplicação de leituras e intervenções constitui uma das expressões políticas mais significativas do próprio movimento contemporâneo de internacionalização da economia. De fato, amplos processos de encadeamento entre realidades nacionais, regionais e locais transformam a fisionomia institucional e política do planejamento do território (Becker e Miranda, 1997; Piquet, 1993).

Tais encadeamentos - onde emergem atores, arenas, ideários e práticas políticas - têm conduzido a mudanças nas esferas de concepção e execução do planejamento e, ainda, à emergência de ideários que buscam novos caminhos democráticos para a ação planejadora (Randolph, 1997). Existe, sem dúvida, uma emissão contínua de novos valores na interpretação de recursos territorializados, onde se mesclam óticas preservacionistas e novos exames, das potencialidade dos lugares, realizados por firmas com atuação espacialmente restrita ou de âmbito mundial. Encontram-se estabelecidas, portanto, novas mediações entre esfera pública e privada, com a consequente transformação, hoje observada, na linguagem do planejamento. A forma atualmente assumida pela mundialização da economia tem sido portadora de profundas mudanças administrativas, intensamente repassadas - com suas metas e práticas - à ação dos governos. Neste sentido, o projeto "**Inovação e permanência no planejamento do território: escalas, sujeitos e conflitos**" visa reconhecer o conteúdo e a direção social destas mudanças, inscrevendo-os na observação de alterações de escala no planejamento do território.

As novas leituras de recursos territorializados - decorrentes de interações e contradições entre dinâmica do mercado, papéis desempenhados pelo Estado e formas de organização da sociedade - dão origem a novos projetos para o país e também expressam, em si mesmas, mudanças em conteúdos do espaço como indica a *quarta ordem de questões* do projeto. Afinal, a mundialização da economia, em sua face contemporânea, depende de inovações permanentes e do seu controle (Schaff, 1992). Depende, ainda, da extensão mundial das novas redes de comunicação e informação - necessárias tanto à produção quanto à administração do consumo - e da difusão de ordens e estímulos produtores de mudanças na sociedade. O espaço contemporâneo pode ser compreendido assim, como afirma Milton Santos (1994), como um meio técnico-científico e informacional.

Este meio não decorre, exclusivamente, da ação orquestrada das firmas transnacionais. Ao contrário, a sua difusão tem implicado em forte presença do Estado em diversas realidades nacionais, envolvendo elevados gastos (planejados e de longo prazo) em infra-estruturas e investimentos continuados em ciência e tecnologia (Nora e Minc, 1978; 1988). Investimentos que também são responsáveis por novas omissões frente a necessidades sociais imediatas. Além disto, as formas atuais de produção alcançam, cada vez mais rapidamente, a sua tradução numa intensa oferta de produtos e serviços. Esta oferta envolve diretamente a sociedade, alterando comportamentos, linguagens, rotinas, trajetórias e expectativas (Egler, 1997). Assim, constrói a problemática do projeto o entendimento de que a ação social e política também passa, atualmente, por profundas alterações vinculadas aos novos conteúdos técnicos do espaço.

A *quinta ordem de questões* expressa o envolvimento do projeto com a análise de novos sujeitos sociais atuantes na cena do planejamento e, ainda, o seu compromisso com o desenvolvimento de atividades úteis à apropriação democrática de recursos territorializados. O desvendamento de novas oportunidades para a organização social que reduzam a marginalização social em curso é de grande relevância para que ocorra a

eliminação de processos responsáveis pelo aumento da segregação sócio-espacial, pelo desenraizamento de bases culturais e pela desterritorialização de segmentos da sociedade brasileira. Trata-se da necessidade de reconhecer as novas vozes formuladoras de representações e de projetos alternativos para o uso social do espaço.

Novos ideários e sujeitos sociais refazem, atualmente, representações sociais da natureza e dos recursos inscritos na materialidade historicamente construída. Destas representações decorrem releituras do território e proposições contra-hegemônicas defendidas em diferentes arenas (de locais a mundiais). Neste sentido, o projeto **"Inovação e permanência no planejamento do território : escalas, sujeitos e conflitos"** não realiza a sua adesão a abordagens dos atuais desafios da sociedade brasileira que valorizem, exclusivamente, a administração pública ou a crise institucional. Sem recusar estas dimensões essenciais à análise do planejamento territorial, o projeto incorpora a reorganização social como elemento-chave para a compreensão, inclusive, da inovação em ações planejadas e planejadoras.

Assim, a análise de mudanças no planejamento do território (legislação, controle, alocação de investimentos, distribuição da população) pode permitir o esclarecimento de vínculos significativos entre economia - sociedade - recursos/oportunidades (Santos, 1994; 1996). A reestruturação da economia acontece alterando: as escalas das atividades corporativas e a posição da cultura (Ianni, 1996); as áreas de produção e as cadeias produtivas; a velocidade da circulação e os objetivos da ação social e política. No bojo destas alterações, o projeto visa analisar movimentos que fragmentam o território nacional ao fortalecerem a articulação internacional - local (Restrepo, 1994). Por outro lado, mesmo estes movimentos não admitem sua interpretação apenas pela noção de fragmentação, já que novos papéis tem sido assumidos, de forma inovadora, por governos locais. Além disto, atores sociais e políticos têm se afirmado a partir de novas conexões internacionais.

Desta maneira, ocorrem mudanças na dimensão e nos temas tratados nas arenas em que estão sendo decididos os usos do território, o que gera rupturas nas escalas - urbana e regional - acionadas tradicionalmente no estudo do planejamento do território. Estas rupturas implicam na rearticulação analítica destas escalas e no seu exame em conjunto com tendências mundiais. Novas regionalizações e territorialidades (somadas às historicamente produzidas) estão implicadas na formulação do projeto, como demonstram os seus objetivos e metodologia. Uma nova cultura do planejamento tem sido difundida, reunindo atores de origem diversa e refazendo a linguagem da área. É necessário reconhecer - de forma sistemática - o teor desta nova cultura, elencar analiticamente os seus termos, reconhecer novos sujeitos e examinar experiências internacionais tendo em vista a compreensão coesa e teoricamente informada do caso brasileiro.

A proposta temática do projeto inscreve, na reflexão das relações sociedade - economia - espaço, debates que perpassam, atualmente, a quase totalidade da produção científica em ciências sociais. Os movimentos de globalização/fragmentação e a tensão modernidade x pós-modernidade trazem novos temas e problemáticas ao campo do planejamento do território (Soja, 1993 ; Harvey, 1992). Considerá-los de forma adequada ao entendimento dos desafios atuais da sociedade brasileira implica em esforço conjunto dirigido a metas de pesquisa compartilhadas e claras. A posição do país no cenário mundial explica parte dos processos em curso, mas não sua totalidade. Remetimentos históricos, determinações inscritas no território, bagagens culturais, experiências sociais e políticas apoiam a explicação, procurada pelo projeto, dos impactos de mudanças globais. Trata-se da necessária compreensão atualizada de

processos de exclusão, da "reprodução ampliada" de desigualdades e de formas (antigas e novas) de integração social.

Portanto, a crise do planejamento não significa, para o projeto, um recuo absoluto em formas de intervenção planejada no território, principalmente aquela que deve ser realizada pelo Estado. Trata-se, com mais pertinência, da análise de um amplo conjunto de alterações em prioridades institucionais, de novas práticas e linguagens, da reorganização rápida de interesses, de novos conteúdos e formas de controle do espaço (recursos e oportunidades). Os projetos nucleares e as vertentes que compõem a metodologia do projeto "**Inovação e permanência no planejamento do território: escalas, sujeitos e conflitos**", expressam a necessidade de sistematização teórica e analítica da mudança, procurando, no entanto, esclarecer os seus limites na realidade brasileira.

(II) - Inovação, permanência e planejamento

As inovações tecnológicas encontram-se no cerne da reestruturação da economia, possibilitando (e exigindo) a extensão de alguns dos seus processos ao nível mundial. São inovações que não ocorrem apenas na esfera da produção - gerando transformações no universo mais imediato do trabalho e da cooperação capitalista - mas que, ao contrário, atingem profundamente a sociedade, a composição técnica do território e o Estado (Lipietz e Leborgne, 1988). Este nível de mudança tem implicado em inovações que ultrapassam a face mais imediata da técnica, já que significam alterações político-administrativas, a recodificação de necessidades e crises institucionais. Com base nesta compreensão, o projeto considera o próprio planejamento, e particularmente o planejamento do território, uma extraordinária inovação afirmada neste século - desde os exemplos da Alemanha durante a I Guerra Mundial e os primeiros planos para a economia soviética. Inovação que esteve estreitamente associada à complexificação dos processos produtivos, ao manejo das relações sociais e políticas, à harmonização de interesses econômicos e à horizontalização potencial do acesso social a recursos territorializados (Santos, 1996).

Depois da experiência da economia de guerra alemã, o planejamento volta a ser praticado mais intensamente nas economias capitalistas durante a II Guerra Mundial, tornando-se, a partir deste período, um dos pilares do denominado Estado Keynesiano. A afirmação do planejamento é, portanto, intimamente ligada ao que poderíamos definir como uma transição da denominada economia política para as políticas econômicas que vão, progressivamente, nortear as intervenções estatais na construção de condições gerais necessárias ao capitalismo, incluindo a administração das relações sociais. Este planejamento esteve historicamente associado a determinadas condições sócio-políticas: (1) a produção e o consumo de massa articulados aos salários reais e aos ganhos de produtividade; (2) a existência de um quadro internacional relativamente estável onde o comércio mundial de produtos manufaturados possuía um papel relativamente marginal. O planejamento afirma-se, portanto, num período em que o espaço político (das políticas econômicas) tende a coincidir com o espaço de realização da economia. Não se trata de um período de ausência de crises mas, ao contrário, o Estado planejador nasce do reconhecimento da crise como horizonte cotidiano do mercado (Cocco, 1996).

O planejamento realizado pelo Estado, em formações sociais capitalistas, distingue-se, portanto, do planejamento corporativo que amadurece, rapidamente, a partir do início do século, acompanhando (e vitalizando) a própria formação e consolidação de empresas cada vez maiores. Trata-se, neste contexto, do gerenciamento empresarial e do avanço de sua lógica instrumental. Este planejamento não pode ser

confundido com a intervenção do Estado, pois mesmo no período liberal clássico a existência do Estado se justifica por sua capacidade de emitir regulações complementares às do mercado. Nas condições técnicas, financeiras e políticas da acumulação, durante este século, o planejamento realizado pelo Estado não se restringe a intervenções que harmonizem o alcance destas condições com a satisfação de necessidades sociais ou a redução de desigualdades regionais observadas no âmbito de cada país.

Ao contrário, o próprio planejamento capacita o Estado para novas tarefas, viabilizando a atuação dos governos em momentos de crise política, social ou econômica. A afirmação da face contemporânea do Estado moderno assume o planejamento como uma expressão plena da política, inscrevendo-o na administração política de recursos geralmente escassos e na distribuição estratégica de pressões no interior do aparelho de governo. O planejamento estatal - na sua manifestação mediadora entre as próprias forças no poder e entre estas e as demandas e pressões da sociedade - introduz tendencialmente procedimentos, regras e normas que "racionalizam" interesses em confronto. No discurso do planejamento o conjunto de práticas e procedimentos que o constroem configuram a objetividade que tornou-se fonte de legitimidade do seu saber técnico. O alcance desta legitimidade permitiu a aparente neutralidade da ação desenvolvida pelo Estado, marcando-a por uma fisionomia técnica, despolitizada ou mesmo meta-política.

São estes mecanismos em grande parte responsáveis pelo sucesso alcançado pelo planejamento nos países industrializados durante um relativamente longo período de aparente estabilidade (e instável crescimento) iniciado no pós-guerra. Apesar de seu surgimento estar ligado a períodos de crise, o planejamento teve o seu auge exatamente na era áurea do Estado do Bem Estar Social e até o início da década de 70 quando existiam - em alguns países centrais - estabilidade, crescimento, paz social e baixas taxas de inflação. Neste quadro favorável à racionalização de interesses e a projeções de longo curso para a vida social, o planejamento teve importante papel na formulação e consolidação de acordos entre os então fortes sindicatos e as representações do empresariado (Randolph, op. cit.).

No Brasil, as primeiras experiências de planejamento em escala nacional ocorreram nos anos 30 e 40, paralelamente a importantes debates sobre a viabilidade do planejamento em economias de mercado e a projetos desenvolvimentistas (Ianni, 1971; Lafer, 1987). Desde o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek (1956-60), o planejamento amadureceu na construção institucional do país, assumindo faces que privilegiaram a escala regional (como exemplifica a criação da SUDENE, em 1959, e os posteriores estímulos à industrialização apoiados em incentivos fiscais e financeiros) e a escala urbana (com a criação, durante o período autoritário, da Comissão Nacional de Política Urbana - posterior CNDU - e do Sistema Financeiro da Habitação).

Tais recortes espaciais, articulados a diretrizes para as políticas setoriais, construíram a armadura institucional do planejamento do território, estreitamente articulado ao planejamento da economia. É esta armadura que entra em processo de dissolução a partir dos anos 80, como demonstram os sucessivos deslocamentos sofridos pela questão urbana, originalmente inscrita no âmbito do Ministério do Interior, posteriormente deslocada para o Ministério do Desenvolvimento Urbano que, transformado em Ministério da Habitação e Urbanismo, foi posteriormente extinto (Vainer e Smolka, 1991). Hoje, no que se refere ao governo federal, o tratamento da problemática urbana encontra-se atribuído à Secretaria de Política Urbana (SEPURB) do Ministério do Planejamento e Orçamento. Outro ângulo da mudança que se inicia ao final dos anos 70 pode ser obtido através da observação da crescente perda de relevância - e

posterior extinção - das denominadas superintendências regionais de desenvolvimento, concebidas a partir do exemplo SUDENE. Entretanto, a crise deste modelo de planejamento distingue-se de uma crise generalizada de todas as formas de planejamento, o que aliás seria impossível em sociedades complexas e dinâmicas.

De fato, a crise do modelo de planejamento, estabelecido durante o período autoritário, foi contemporânea, em nosso país, do processo de redemocratização e da crise do modelo econômico que havia suportado o crescimento acelerado da economia que teve início no final da década de 60. O esgotamento do planejamento autoritário e centralizado é simultaneamente resultado da mudança política e da crise econômica. Movimentos sociais e novo sindicalismo urbano e rural, com crescente visibilidade na esfera pública, submeteram à intensa crítica os resultados sociais deste planejamento que espelharam o desconhecimento da diversidade dos sujeitos sociais e políticos envolvidos na produção social do espaço e em usos diferenciados do território.

As concepções centralizadas e homogeneizadoras de planejamento, propostas durante o período autoritário, desconhecaram recursos sociais e culturais e carências coletivas, recebendo também a crítica acadêmica, teórico-conceitual e metodológica. São elementos centrais desta crítica: as demandas por democracia e cidadania, a necessidade de participação direta da sociedade civil na gestão de recursos territorializados, a descentralização político-administrativa e dos recursos financeiros, a prioridade atribuída aos desequilíbrios sociais e territoriais gerados pelos anos de crescimento econômico acelerado sob regime autoritário. Esta crítica, entretanto, tem tido alguns dos seus termos alterados - e mesmo desapropriados - por outras intenções que constituem um leque extremamente amplo de atores presentes na disputa pelos recursos públicos, por novas concepções de ação planejada e pelos rumos da economia.

Nestas intenções convivem desde as formas mais arcaicas de poder características da sociedade brasileira, por vezes ocultas na defesa do poder local, até interesses que visam reduzir a intervenção do Estado no comando da economia - na prestação direta de serviços e, mesmo, na regulação do mercado - e acelerar a inserção do país na dinâmica econômica globalizada. Assim, seria mais adequado afirmar que diversos modelos, propostas e projetos têm sido elaborados no próprio embate político entre sujeitos, no contínuo enfrentamento de desafios concretos nos diferentes níveis de governo, nas múltiplas escalas de intervenção, ao ritmo cambiante de conjunturas que se sucedem propondo novas e desconcertantes alternativas e, mesmo, desafios insuspeitados até pouco tempo atrás.

Estes movimentos de desestruturação/reestruturação do planejamento do território fazem dele um campo privilegiado para a compreensão das atuais relações entre Estado- sociedade-economia. A valorização do espaço ganha importância na análise dos rumos assumidos pela modernização econômica e pela ação planejada no Brasil, ao mesmo tempo em que ao território e ao lugar é atribuída, por vários atores políticos, crescente relevância no enfrentamento das questões sociais. Portanto, assumir o planejamento do território como objeto central da pesquisa - nos seus aspectos autoritários e potencialmente democráticos - implica na escolha de uma problemática que toca diretamente desafios da integração da sociedade brasileira. Desafios que hoje emergem, na sua face mais problemática, em processos de marginalização social, nos regionalismos sectários e exclusivistas, na guerra fiscal entre localidades e na aceleração da concorrência entre estados e/ou municípios.

Desta maneira, as disputas, que se manifestam, não se restringem às inovações técnicas (bens, serviços, formas de constituição de mercados e linguagens) ou à configuração, mais imediata, da divisão social e territorial do trabalho, articulada a

relevantes processos de apagamento relativo de áreas metropolitanas e de regiões que antes concentraram investimentos públicos e privados. Alcançam, mais amplamente, o fazer administrativo, a identificação e a gestão das necessidades e o elenco dos investimentos estratégicos. Os contextos de inovação e os agentes portadores da mudança se multiplicaram nos últimos anos, gerando transformações em conteúdos do planejamento do território.

Temas, já clássicos, deste planejamento têm sido revistos através de alterações técnicas e metodológicas - com origem na esfera privada - que afetam os objetivos a serem alcançados, a interpretação dos recursos disponíveis e daqueles que precisam ser garantidos. Esta revisão também corresponde à inversão tendencial de prioridades, a novas mediações entre carências sociais e investimentos públicos e ao abandono de determinadas metas, pelo menos discursivas, do planejamento centralizado, tais como: a integração metropolitana e a redução das desigualdades regionais. Este nível de alteração afeta, ainda, a organização do aparelho de governo e a escolha das atividades econômicas que devem presidir os projetos de desenvolvimento, e portanto os investimentos públicos, interferindo na seleção de prioridades no que tange à infraestrutura econômica e social.

Estas rápidas indicações do teor da mudança no planejamento territorial permitem dizer do seu caráter plural e, em grande parte, ambíguo. Esta ambigüidade - que mescla omissões do Estado e a afirmação de novos sujeitos na cena política do planejamento - percorre arenas diferenciadas, recentemente constituídas, onde se expressam as atuais disputas pelos recursos públicos e por acesso aos fundos de investimento. As mudanças nos usos do território e na concepção do planejamento permanecem, por vezes, ocultas em abordagens que enfatizam, apenas, a crise do Estado ou a exclusão social. A anterior ortodoxia do planejamento do território - objeto de seguidas críticas, disputas teóricas e políticas, reformulações parciais e criações nacionais específicas - tem sofrido impactos oriundos da reestruturação da economia, mas também de novas codificações administrativas e interesses.

Existe atualmente uma nova capacidade de codificação de práticas e inovações sociais, uma nova capacidade propositiva e novos protagonismos, com influência em projetos para o Estado e na formulação de papéis para a administração pública. Neste sentido, a idéia de inovação tem sido alterada e estendida, ganhando autonomia e velocidade crescentes na transformação de práticas administrativas e na gestão de recursos. Este movimento, associado à denominada reforma administrativa, corresponde a amplas reorganizações institucionais, em difusão na sociedade brasileira desde meados da última década, e à emergência de novos modelos para a ação planejada, como demonstram as formas intermediárias de gestão que, codificadas na experiência da administração privada, buscam alterar a administração pública.

Os denominados contratos de plano, de gestão ou por programa indicariam, assim, intenções de flexibilização de aparelhos de governo: possibilitando, inclusive, a revalorização de práticas que caracterizaram, historicamente, a presença do Estado na organização do território, como ilustrariam as concessões de serviços públicos (Oliveira, 1982) e os processos de privatização e empresariamento em curso (Harvey, 1996). Assim, a atual modernização da economia, da sociedade e do território pode cada vez menos ser compreendida, como até recentemente, através do privilégio das ações desenvolvidas pelo Estado. Este impedimento decorre dos processos de reestruturação econômica, das mudanças administrativas antes assinaladas e do próprio processo de redemocratização da sociedade brasileira.

Sem dúvida, o Estado permanece sendo o núcleo da reflexão do planejamento do território, porém crescentemente apreendido através da sua análise como arena de disputas de interesses e como codificador de projetos, em confronto mais ou menos nitido, pelo uso dos recursos territorializados. Dois eixos analíticos fundamentais apóiam a pesquisa da permanência e da inovação no planejamento, permitindo a reflexão da experiência brasileira face a exemplos oferecidos pela cena mundial: o primeiro, dirigido aos processos de reconhecimento e de atendimento de necessidades e, o segundo, constituído pelos processos de centralização (e descentralização) de recursos e decisões.

Estes dois eixos constróem não apenas o cerne do planejamento orientador da administração pública - mais ou menos democrático - mas, também, a sua articulação intrínseca com concepções de Estado e com a busca de legitimidade para as ações de governo. Por outro lado, e exatamente por este motivo, é nestes eixos que ocorrem os confrontos sociedade - Estado e que concentra-se a capacidade propositiva da própria sociedade como pólo também emissor de inovações administrativas. A natureza política do planejamento do território encontra-se, portanto, plenamente reconhecida na concepção do projeto de pesquisa "**Inovação e permanência no planejamento do território: escalas, sujeitos e conflitos**", como demonstra o conjunto de projetos nucleares e vertentes que constituem a sua metodologia.

O estudo das mutações no planejamento - e, portanto, o tratamento da problemática da inovação técnica e administrativa - implica na análise de tensões permanentes entre anseios de temporalidades distintas e, também, entre forças sociais com capacidade diferencial de pressão no alcance do atendimento a necessidades específicas (antigas e novas). A análise destas mutações, na própria temporalidade dos processos sociais, tem sido retida por leituras da modernização que enfatizam, apenas, a crise do Estado. Assim, do ângulo das prioridades cabe propor a abertura da reflexão para o reconhecimento da multiplicação de arenas e dos emissores de projetos e necessidades. Esta abertura analítica, correlata à diversidade de sujeitos formuladores do planejamento, exige a superação de leituras dirigidas, de forma exclusiva, à eficácia administrativa. Estas leituras tendem a ocultar o fato de que a eficácia também encontra-se transformada em discurso legitimador de práticas pela própria reflexividade que caracteriza as sociedades contemporâneas (Giddens, 1989).

Por outro lado, a defesa do atendimento de necessidades específicas, e os recursos políticos acionados nesta direção, decorrem da reorganização de antigas espacialidades (contextos da vida econômica e social) e da construção de novos regionalismos e localismos (Santos et al., 1994; ANPUR, 1995). Nesta direção, os movimentos de descentralização não se deixam apreender através de uma única interpretação - por exemplo, aquela que enfatize as novas condições gerais da produção capitalista, fragmentadoras e rearticuladoras de recursos territorializados - exigindo a análise, também, dos atores econômicos e sociais que tem feito conteúdos do denominado poder local e da questão regional e estabelecido parâmetros renovados para os investimentos públicos (atuais ou potenciais) (Offe, 1996). A inovação, portanto, deve ser compreendida em sua plenitude, isto é, como inovação técnica, administrativa, social e política.

Na face da sociedade também precisa ser reconhecida a existência de novos conhecimentos técnicos - novos protagonismos, capacidades propositivas e alianças. São exemplos: o orçamento participativo, os conselhos deliberativos nas políticas públicas, as novas escalas de organização, as temáticas estimuladoras de processos de reivindicação e protesto. Assim, a permanência e a inovação, tratadas pelo projeto, encontram-se concebidas como expressões de conflito e mudança na sociedade brasileira, inscrevendo-

se como de-monstrações claras da natureza política do planejamento. Compreende-se a característica plural da mudança contemporânea quando se examina, por exemplo, as múltiplas conotações e interesses envolvidos em processos de descentralização, onde mesclam-se desde movimentos de fragmentação até vontades de ampliação da democracia e de atendimento mais imediato das necessidades coletivas (Lespaupin, 1996).

A reforma da administração pública e a nova gestão de recursos correspondem a mudanças discursivas, em ideários, em expectativas, e, também, nas formas de resolução de conflitos e no tratamento das necessidades coletivas. Trata-se de um conjunto amplo de mudanças na relação Estado - sociedade. Privatização, terceirização de tarefas, construção de parcerias com a iniciativa privada são termos que possibilitam uma rápida referência à natureza de alguns dos projetos em rápida difusão na administração pública. Também podem ser reconhecidas práticas de flexibilização, associadas à eficácia administrativa, que alteram a composição do setor público. Estes novos parâmetros - discursivos e práticos - espelham influências, mais diretas e imediatas, da economia na esfera político-administrativa, a existência de novas mediações institucionais entre necessidades sociais e política e fortes influências internacionais nas concepções do planejamento (consultorias, assessorias, redes institucionais e condições de financiamento) (Valladares e Coelho, 1995).

(III) - Espacialidades, temporalidades e planejamento

As transformações, indicadas acima, apontam para o enfraquecimento relativo do Estado-Nação (Ianni, 1994; Fiori, 1995; Natal, 1996) e, ainda, para a afirmação da tendência à denominada transnacionalização do território correlata à crescente interdependência entre os lugares e à ênfase no mercado como âmago da reflexão/formulação de projetos para a sociedade (Gentili, 1996). A confirmação desta tendência não significa, porém, uma interpretação homogênea com relação aos caminhos seguidos pela (e na) sociedade brasileira. Ao contrário, o projeto "**Inovação e permanência no planejamento do território: escalas, sujeitos e conflitos**" busca reconhecer a heterogeneidade e a desigualdade sócio-política, que caracteriza o país, como reais desafios do planejamento do território e, portanto, a impossibilidade de um amoldamento generalizado das questões territoriais aos novos códigos da modernização, aos elementos culturais da última modernidade.

De fato, a ênfase do projeto no planejamento do território traduz, conforme referência anterior, a compreensão de que existem novos conteúdos na relação sociedade - espaço, associados à reestruturação da economia, à reorganização do Estado e a mudanças nas ações planejadas. Trata-se de um amplo processo de modernização da sociedade brasileira que seleciona sujeitos, práticas e territórios. Esta seleção conduz a conflitos e, também, os expressa. A observação do território estimula, assim, a adoção de uma ótica dinâmica - valorizadora de processos - na análise da organização espacial do país e das condições coletivas de vida. O projeto propõe, desta maneira, a análise do território como arena de disputas e como condensação de expectativas, intenções, objetivos e projetos.

Esta abordagem do território reconhece a manifestação, sobretudo a partir dos anos 80 (NERU, 1984), de novas relações espaço-temporais na dinâmica social, nas ações planejadas e no uso de recursos territorializados (Souza, 1994). Nesta dinâmica, os sujeitos e as práticas ganham relevância, assim como a difusão de inovações tecnológicas que contribuem para desmaterializar - produzindo a fluidez que reduz antigas barreiras históricas à cooperação econômica - e recriar obstáculos à integração

político-administrativa da sociedade brasileira (Santos, 1994). Sem dúvida, diferentes temporalidades construíram, historicamente, os contextos da vida social, conforme indicam análises de cidades e regiões sensíveis às desigualdades sociais (Abreu, 1996). Entretanto, hoje, os tempos também se multiplicam já que o controle do tempo (da velocidade e da direção de processos) é indispensável ao controle de recursos territorializados e ao comando da ação social coerente com a realização da economia (Santos, op cit).

Conforme expressa a metodologia do projeto existe a necessidade de que seja levantada e sistematizada a alteração de linguagens e de ações planejadas que acompanha e viabiliza a modernização em curso e os novos papéis atribuídos ao Estado e, também, à sociedade. Entretanto, cabe salientar que a ótica que orienta a valorização analítica do território corresponde ao seu reconhecimento como síntese das grandes contradições do nosso tempo, como verdadeira arena de conflitos, conforme indica Milton Santos (1994). Desta ótica, o lugar recebe novas buscas de sentido e novas expectativas e manifestações de resistência a processos de desenraizamento e desterritorialização. Afinal, os lugares têm sido intensamente penetrados por não lugares, isto é, por experiências sociais e atividades econômicas que rompem antigos convívios e compartilhamentos (Benko, 1994).

No âmago do processo de modernização em curso, o acesso à informação ganha crescente caráter estratégico, responsável pela introdução de novos conteúdos no espaço e no tecido sócio-político. Parcelas de técnica têm sido difundidas, de forma desigual, pela rede urbana e pelas regiões, desestruturando e reestruturando territórios e condições necessárias à vida social (Santos, 1994; Silveira, 1997). Estes são movimentos expressivos de alterações em escalas das atividades econômicas, de processos de apropriação/mobilização de recursos e da padronização técnica exigida por comandos que escapam ao seu controle pelas localidades, pelas regiões e, mesmo, pelo país. Estes processos são responsáveis por conflitos, resistências e reações sociais e, também, por novos encargos atribuídos à administração pública e revisões no planejamento.

Surgem, nestas revisões, novas codificações para a ação pública, como aquelas que sintetizam metas para a acomodação de metrópoles ao exercício de funções globais (as denominadas cidades globais): o ágil reconhecimento de tendências à autonomização de partes do território (regiões-Estado) ou à autarcização de partes da rede urbana (cidades-Estado). A produção de sínteses orientadoras da ação planejada tem sido cada vez mais simultânea à formulação de projetos que procuram reconhecer (e antecipar) processos (Carlos, 1994). Esta agilidade, correlata à difusão de inovações no planejamento, reduz, como afirma Maria Adélia de Souza (1994), a espontaneidade presente na produção do território, mas não a elimina.

Há, portanto, tensões - que o projeto reconhece e valoriza - entre projetos e intencionalidades, entre escalas da vida social e de realização do mercado, entre formas renovadas de trabalho e exigências de compartilhamento associadas à reprodução social, entre ação pública e interesses privados. O território, historicamente produzido e apropriado, ganha novos conteúdos e funções, tornando-se mais complexo, assim como as ações que visam ao seu controle e apropriação. Este nível de transformação na problemática do planejamento do território articula-se a mudanças na sua organização institucional, nos seus objetivos e metas e, ainda, na forma como tem sido administrada a crise fiscal do Estado. As mudanças na produção, na escala e no teor das atividades econômicas e sociais expressam determinantes da escala mundial e determinantes únicos da experiência brasileira.

(IV) - Reorganizações institucionais, territórios e planejamento

O esgotamento relativo do padrão centralizado e unificado de planejamento do território teve início, na última década, no bojo de processos expressivos da redemocratização da sociedade brasileira e, também, dos limites apresentados por uma conjuntura recessiva e inflacionária, amplamente conduzida pelas exigências imediatas da crise fiscal do Estado e da reestruturação da economia na escala mundial (déficit público e serviços da dívida externa e interna). Da administração da crise têm resultado alterações institucionais (Nogueira, 1994) - que visam, em geral, a redução de responsabilidades do Estado na condução de políticas sociais e territoriais e, portanto, no alcance da abrangência antes exigida das políticas públicas (Melo, 1990; 1993; Mello, 1992) - e mudanças em ideários para a administração, cada vez mais estreitamente associados à conquista imediata de recursos financeiros.

A repartição social do excedente (Baran, 1960; Harvey, 1980) torna-se, portanto, uma arena crescentemente eivada por questões mediadas pela base territorial da vida coletiva, numa intensa disputa pela produção e apropriação exclusiva de recursos com origem na diferente composição técnica e financeira do território (Davidovich, 1993). Assim, na crítica aos processos anteriores de planejamento coexistem, tensa e contraditoriamente, sujeitos e projetos com intenções distintas, tendo ainda influência as novas agências financiadoras de intervenções planejadas no território, o que contribui para alterar as arenas, as escalas e os sujeitos presentes (ou mobilizados) na reconfiguração espacial da sociedade brasileira.

Nos processos que hoje refazem o planejamento do território tendem a ser intensificados os procedimentos que buscam reduzir encargos antes assumidos pelo Estado (Abramo, 1997) e ampliar as fontes de captura de recursos, sendo este um dos lugares institucionais mais intensamente vinculados à inovação, além daquele associado genericamente ao aumento da eficiência dos órgãos de governo e da ação social. Esta inovação não está relacionada apenas à miniaturização da cena do planejamento, correlata à restrição de recursos financeiros e a processos de fragmentação do território. Ocorrem, também, formas amplas de regionalização, expressivas de novos mecanismos de financiamento das políticas públicas, como demonstram as associações de municípios, os consórcios inter-municipais ou, mesmo, os denominados comitês de bacia (Amaral e Baroni, 1991; Xavier, 1995).

Além disto, os termos negociação e economia concertada têm conquistado relevância crescente nos debates do planejamento (Tavares, 1995), sendo indicativos de deslocamentos da inovação (e de conquistas) sociais para procedimentos - acionados pela administração pública - que visam a reinstitucionalização de relações sociais e societárias. Deve ser afirmado, mais uma vez, que o desenho assumido pelo projeto **"Inovação e permanência no planejamento do território: escalas, sujeitos e conflitos"** inscreve estas mudanças em confronto com questões sócio-territoriais - relativas à integração da sociedade - que, identificadas ao longo da história do planejamento, permanecem válidas e urgentes para o país.

São elementos esclarecedores da problematização do planejamento introduzida pelo projeto: (a) o reconhecimento da mudança tecnológica, que valoriza parcelas da sociedade e do território, sem isolar este reconhecimento de outras espacialidades desconhecidas pelo atual processo de modernização (reprodução de áreas/regiões "atrasadas", segregadas ou excluídas); (b) o reconhecimento da atual fragilização do Estado-Nação, sem que seja feita a defesa a-crítica das formas anteriores de planejamento centralizado ou a adesão a ideários que apontam, exclusivamente, para a

retirada do Estado da cena do planejamento do território; (c) o reconhecimento de que as mudanças em curso rompem as formas tradicionais de enfrentamento das questões espacializadas, o que obriga à reposição da real definição territorial do país; (d) o reconhecimento de que a inovação no planejamento corresponde a mudanças institucionais e no financiamento das políticas públicas, o que significa que a análise crítica precisa se fazer acompanhar da ampliação da capacidade propositiva no campo do planejamento territorial.

O planejamento do território constitui, para o projeto, uma forma social historicamente assumida por relações políticas e econômicas. Trata-se assim de uma codificação técnica e discursiva das relações sociedade-espço. Em sua face técnica interfere no controle a médio e longo prazos dos recursos disponíveis à sociedade e, na sua face discursiva constitui-se como instrumento de convencimento numa determinada escala da vida coletiva. A emergência histórica desta forma social implicou na lenta consolidação de quadros técnicos, saberes e organizações dedicados à sua concepção e execução. O planejamento, quando realizado pelo Estado, possui uma natureza eminentemente política, mais ou menos oculta sob a construção da racionalidade técnica que lhe dá especificidade. Racionalidade que constrói escalas, instrumentos e linguagens para a observação e, sobretudo, para a intervenção na realidade social.

Numerosos estudos apontam, no entanto, para o fato de que esta forma social pode deslocar-se de suas intencionalidades mais evidentes - a identificação e a gestão de recursos - para transformar-se em código de interpretação do presente e do futuro (Villaça, 1995). A extrema racionalidade das sociedades contemporâneas, associada à extensão alcançada pelas inovações tecnológicas e aos impactos sócio-culturais da reestruturação econômica, apontam para os riscos representados pela oferta exarcebada de inovação técnica e administrativa. Inovação que pode se tornar cada vez mais independente de caminhos concretos para a satisfação das necessidades coletivas. Torna-se necessário reconhecer, portanto, questões e procedimentos que sistematizem, mas também alimentem, práticas desejáveis no planejamento do território.

Afinal, exemplos internacionais demonstram a possibilidade de enfrentamento, através do planejamento territorial, de questões que ganham crescente relevância para a sociedade brasileira. Neste sentido, podem ser citadas algumas questões que possibilitam a reflexão do planejamento do território, no e para o país, em articulação com as ordens de questões elencadas na introdução do projeto: a) as possibilidades e os limites da conciliação entre planejamento e mercado, planejamento e democracia; b) as possibilidades de compatibilização entre desenvolvimento local e a presença ativa dos governos estadual e central; c) as possibilidades de ampliação democrática das decisões de investimento emanadas do governo central; d) as reais possibilidades de ampliação das competências intergovernamentais, sendo considerados os impactos sócio-territoriais da reorganização da economia; e) - as possibilidades de gestão democrática (regionalizada e localizada) do Orçamento da União; f) as possibilidades abertas ao reordenamento institucional - democrático, descentralizado e coerentemente articulado - do planejamento do território; g) as possibilidades de ampla institucionalização das novas relações espaço-sociedade e consolidação de um novo pacto federativo (Natal, 1996a).

Através da exposição realizada do projeto, fica clara a intenção de realizar o estudo da experiência brasileira recente com apoio no conhecimento de processos mundiais e com base em questões amplamente compartilhadas pela comunidade científica nacional e internacional. Esta ótica é indispensável à análise do planejamento do território em qualquer período histórico, sendo ainda mais urgente na atual conjuntura

quando são rapidamente rompidas fronteiras reconhecidas na organização da economia e da sociedade. Além disto, a concepção do projeto visa atender necessidades de conhecimento indispensáveis à atualização temática e teórico-metodológica dos estudos urbanos e regionais e à preservação de sua utilidade para a administração pública e organizações da sociedade civil. Assim, a atualização expressa no projeto não encontra-se referida, apenas, a limites observados na produção científica relativa ao planejamento territorial. Guarda relação, também, com a preservação e a ampliação de papéis que tem sido assumidos, por participantes do Núcleo, na difusão do conhecimento junto à administração pública, a movimentos sociais e a entidades de assessoria às camadas populares.

(V) - O campo dos estudos urbanos e regionais e os objetivos do projeto

A concepção do projeto “**Inovação e permanência no planejamento do território: escalas, sujeitos e conflitos**” corresponde à existência de lacunas e esgotamentos temáticos no campo dos estudos urbanos e regionais. De fato, com a crise societária aberta pela estagnação econômica dos anos 70 e 80, a maioria das análises do planejamento passou a apontar para o término do modelo de desenvolvimento consolidado após a Segunda Guerra Mundial, sendo o Estado posto sob o crivo da crítica. É neste contexto que emergem os debates sobre a crise dos antigos paradigmas. Tais debates atingem, muitas vezes de forma pouco clara, a prática científica, ideários políticos e expectativas com relação à administração pública. Principalmente nos países periféricos, a velocidade das críticas, e frequentemente a sua superficialidade, torna-se impeditiva de uma real avaliação de referências e diretrizes tornadas indesejáveis ou inadequadas para a concepção e defesa de projetos para a sociedade brasileira.

Ocorrem associações analíticas amplas e genéricas entre crise do “welfare state”, da social-democracia e das políticas keynesianas e a do próprio Estado (antes) estruturante da vida política e da organização da economia. Assim, apesar da fragilidade de antigas pactuações sociais observada em países periféricos, começa a ser questionado o próprio planejamento territorial. Estaria hoje em curso um nível jamais observado na história mundial de homogeneização de concepções e diretrizes para a economia e a política (Fiori, 1994).

Segundo estas concepções e diretrizes, o próprio território passa a ser comandado pela lógica de mercado, já que esta é vista como sendo portadora da capacidade de reduzir a rigidez (e, logo, ampliar oportunidades) na gestão de recursos territorializados. As regionalizações, que orientam ações de governo e relações Estado-sociedade, passam a ser compreendidas, neste tipo de reflexão, como dependentes da ação autônoma das firmas. Entretanto, numerosas presenças do governo continuam sendo demandadas em nome do próprio mercado e em apoio a empresas, sendo secundarizado o papel das políticas desenvolvidas pelo Estado no acesso social a recursos territorializados e na democratização de usos do espaço. Experiências na área de infra-estrutura (ferrovias, portos, telecomunicações, armazenagem) comprovam a tendência apontada.

Diante deste quadro, evidentemente complexo, algumas orientações gerais podem ser identificadas no campo dos estudos urbanos e regionais: a) a crescente ausência de referências, na literatura contemporânea, aos organismos de planejamento territorial do passado; b) a falta de propostas para o planejamento do território de âmbito federal, dadas as dificuldades de sua formulação em bases distintas das autoritárias, centralizadoras e excludentes do passado; c) o crescente aparecimento de temas e/ou veios analíticos novos, em geral pouco confrontados com a tradição de estudos da área;

d) a desvalorização de macro-espacialidades no exame da situação brasileira, o que se traduz em maior ênfase nos estudos intra-urbanos; e) a percepção de que as antigas regiões se transformaram em referências inadequadas, posto que teriam perdido muitos dos seus atributos de unidades-síntese expressivas de relevantes formas assumidas pela organização da economia e da sociedade.

É a este nível de ruptura em curso no campo dos estudos urbanos e regionais que procura responder o projeto **“Inovação e permanência no planejamento do território: escalas, sujeitos e conflitos”**, reconhecendo a existência de dois desafios básicos no que tange ao planejamento territorial enquanto área de conhecimento e ação: a) a construção de uma visão mais orgânica do campo de estudos em pauta, através da reunião de temas e veios analíticos num conjunto articulado e teoricamente informado de questões; b) o exame acurado de questões metodológicas envolvidas nos estudos sócio-territoriais, como exemplifica a imbricação cada vez mais importante entre escalas de análise, as novas temporalidade posicionadas pelas tecnologias informacionais em suas relações com o território; c) a fragilização de fortes referências institucionais, ordenadoras da reflexão e da prática do planejamento, enquanto em muitos aspectos o Estado continua definindo territorialidades e estabelecendo a direção da mudança na sociedade brasileira.

Objetivos:

Os objetivos gerais do projeto **“Inovação e permanência no planejamento do território : escalas, sujeitos e conflitos”** são aqueles decorrentes de seus principais questionamentos à mudança no planejamento do território observada na sociedade brasileira. Estes questionamentos acionam elementos da mundialização da economia, da reestruturação econômica, de novas relações espaço - sociedade e das formas atuais de intervenção no território. São eles que orientam a configuração geral da metodologia proposta e que coesionam os produtos esperados dos projetos nucleares e das vertentes que organizam a investigação.

Constituem, assim, **objetivos gerais** do projeto:

- (1) A compreensão analítica de transformações institucionais no planejamento do território;
- (2) O reconhecimento do teor e da dimensão alcançada pela difusão de novos discursos e práticas no planejamento do território;
- (3) A identificação e a análise sistemática dos impactos da reestruturação da economia na organização do território e em papéis desempenhados pelo Estado;
- (4) A recuperação histórica de permanências no planejamento do território que enriqueçam a compreensão dos processos de modernização e seus limites;
- (5) O mapeamento analítico da ação desenvolvida por agentes da escala mundial em alterações observadas no planejamento do território;
- (6) A análise de novos sujeitos sociais atuantes nas práticas de planejamento do território e a identificação das potencialidades contra-hegemônicas de suas propostas;
- (7) O estudo de novos conteúdos e significados do espaço expressivos de mudanças na organização da economia, na configuração espacial do país e nas formas assumidas pela ação social.

(8) O desenvolvimento de análises sistemáticas em novas escalas de organização da economia e da vida sócio-política, esclarecendo a possível superação de recortes tradicionais nos estudos urbanos e regionais;

(9) A geração e a difusão de informações e análises sobre as relações sociedade - espaço e o planejamento territorial.

O alcance destes **objetivos gerais** pressupõe o estabelecimento de **objetivos específicos** que orientem a operacionalização da pesquisa e que garantam o permanente intercâmbio entre pesquisadores do Núcleo e com instituições/pesquisadores articulados ao projeto. Por outro lado, estes objetivos esclarecem as opções metodológicas realizadas em projetos nucleares e nas vertentes da pesquisa e orientam as práticas previstas de formação de recursos humanos e extensão.

Constituem **objetivos específicos** do projeto **“Inovação e permanência no planejamento do território: escalas, sujeitos e conflitos”**, a serem alcançados de forma compartilhada pelos pesquisadores do Núcleo, aqueles definidos para os projetos nucleares. Estes objetivos são apresentados, a seguir, de forma breve e com a máxima precisão possível:

- (1) identificar a gênese institucional, as fontes de financiamento, as formas de difusão e a eficácia das principais inovações discursivas, técnicas e metodológicas em práticas de intervenção do território;
- (2) reconhecer as estratégias acionadas pelas principais instituições de cooperação internacional na difusão de inovações no planejamento do território;
- (3) construir um banco de dados sobre a atuação das principais instituições internacionais de cooperação atuantes no planejamento do território;
- (4) conceber novas formas de relacionamento entre produtores do conhecimento sobre o planejamento territorial e sociedade, explorando oportunidades abertas pelas novas tecnologias de informação e comunicação;
- (5) construir novos canais de interlocução com diferentes agentes sociais, elegendo estratégias inovadoras na difusão de resultados obtidos pela pesquisa;
- (6) reconhecer, de forma sistemática, a introdução de novos conceitos e categorias no campo do planejamento do território;
- (7) criar um dicionário técnico - científico especializado na área do planejamento do território;
- (8) gerar processos internos de compartilhamento de bases de dados estatísticos e de formas atualizadas de apresentação da informação;
- (9) reconhecer, de forma sistemática, as principais matrizes teóricas com influência na análise do planejamento territorial, esclarecendo novas interdisciplinariedades e estimulando o uso compartilhado de conceitos - categorias;
- (10) identificar os principais ideários e sínteses analíticas que têm orientado a área do planejamento territorial na sociedade brasileira
- (11) realizar a recuperação histórica de instituições e concepções de planejamento com forte influência no país;

Conformam, ainda, o conjunto dos **objetivos específicos** do projeto “**Inovação e permanência no planejamento do território : escalas, sujeitos e conflitos**” aqueles que conduzem a pesquisa nas vertentes e que definiram, portanto, escolhas metodológicas dos projetos temáticos. Estes objetivos serão aqui elencados de forma sintética.

(A) - Recortes históricos do planejamento do território e limites da mudança observada na sociedade brasileira:

- (1) verificar, através de pesquisa histórica, o papel desempenhado pelas instituições responsáveis pelo controle, codificação jurídica e administração de recursos territorializados (formulação de políticas e planos);
- (2) analisar a experiência brasileira de cidades planejadas, observando afastamentos entre modernização do espaço e das relações sociais;
- (3) realizar a pesquisa de diversos modelos de administração de redes de infraestrutura urbana, analisando sua arquitetura institucional;

(B) - Gestão do território, configurações institucionais do planejamento e desafios con-temporâneos:

- (4) realizar análise comparativa - de nível internacional - de novas práticas de planejamento, particularizando o papel das inovações tecnológicas no desenvolvimento regional;
- (5) sistematizar a desestruturação institucional do planejamento do território, considerando as suas consequências na atual regionalização do país (efeitos fiscais e na representação política);
- (6) desenvolver a análise sistemática de instrumentos de gestão fiscal na administração urbana, considerando as dificuldades concretas de sua implementação;
- (7) analisar transformações, com origem na mundialização da economia, em estratégias de atuação de agentes envolvidos na dinâmica do mercado imobiliário;

(C) - Novas territorialidades, sujeitos sociais e inovações tecnológicas:

- (8) reconhecer novos sujeitos, práticas administrativas e formas de mobilização nas metrópoles brasileiras, considerando a mediação das inovações tecnológicas;
- (9) identificar, através do exame de inovações organizacionais e tecnológicas, o surgimento de novas espacialidades e dimensões produtivas da comunicação;
- (10) analisar distintas estratégias de apropriação da questão ambiental, desenvolvidas por agências governamentais e movimentos sociais, na atribuição de novos significados ao território.

(VI) - Referências bibliográficas

ABRAMO, P. - 1997 - Marché et ordre urbain : du chaos a la théorie de la localisation résidentielle. Paris. Ed. Harmattan.

- ABREU, M. - 1996 - "Le Rio de Janeiro du début du dixneuvième siècle et ses différents temporalités". Bulletin de l'Association de Géographes Français (73).
- ACSERALD, H. - 1997 - "Meio ambiente e território - elementos para o tratamento da questão ambiental nos cursos de planejamento urbano e regional". Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, mimeo.
- AMARAL, H.K. e BARONI, M. - 1991 - "Consórcios intermunicipais e entidades regionais: novos arranjos institucionais e desafios para a implementação de políticas públicas" In A nova organização regional do Estado de São Paulo : subsídios para um modelos de gestão, São Paulo, FUNDAP.
- ANPUR - 1995 - Anais do VI Encontro Nacional, (org. Ricardo Farret), Brasília, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional.
- BARAN, P. - 1960 - A economia política do desenvolvimento econômico, Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- BECKER, B. e MIRANDA, M. (org.) - 1997 - A geografia política do desenvolvimento sustentável, Rio de Janeiro, Editora UFRJ
- BENKO, G. - 1994a - "Geografia de lugar nenhum ou hiperglobalização. Breve exame do mundo pós-moderno" In Milton Santos, Maria Adélia A. de Souza e Maria Laura Silveira (org.) - Território: globalização e fragmentação. São Paulo, Ed.HUCITEC/ANPUR.
- BENKO, G. - 1996 - Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI, Trad. Antônio de Pádua Danesi, São Paulo, HUCITEC.
- BOLANO, C. - 1988 - "Reestruturação industrial nos Estados Unidos". Campinas, mimeo.
- BOURDIEU, P. - 1989 - "A identidade e a representação. Elementos para uma reflexão crítica sobre a idéia de região" . O poder simbólico, Trad. Fernando Tomaz, Lisboa/DIFEL e Rio de Janeiro/Editora Bertrand Brasil.
- CALLINICUS, A. - 1992 - A vingança da história: o marxismo e as revoluções do Leste Europeu, Trad. Ruy Jungmann, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.
- CALVINO, I. - Seis propostas para o próximo milênio : lições americanas, Trad. Ivo Barroso, São Paulo, Companhia das Letras.
- CARDOSO, C.F. - 1988 - Ensaios racionalistas. Rio de Janeiro, Campus.
- CARLOS, A.F.A. (org.) - 1994 - Os caminhos da reflexão sobre a cidade e o urbano, São Paulo, EDUSP.
- CASTELLS, M. - 1995 - The informational city: information technology, economic restructurin and the urban-regional process, Oxford, Blackwell Publishers, 6a ed.
- COCCO, G. - 1997 - "Reforma do Estado, democracia e novo regime de acumulação". Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, mimeo.
- COUTINHO, L.G. - 1992 - "A terceira revolução industrial". Economia e sociedade, N.1.
- DAVIDOVICH, F. - 1993 - "Redutos de classe média, uma interpretação acerca da urbanização no Brasil". Cadernos IPPUR/UFRJ, Ano VII, N.3.

- DREIFUSS, R. A. - 1996 - A época das perplexidades (mundialização, globalização e planetarização: novos desafios), Petrópolis, Vozes.
- EGLER, T.T.C. - 1997 - "Espaço e difusão do saber". Texto apresentado ao I Encontro de Editoria Científica em Estudos Urbanos e Regionais. Itamonte (MG), ANPUR, mimeo.
- FIORI, J.L. - 1994 - "Globalização econômica e descentralização política : um primeiro balanço". Ensaio FEE, Ano XV, N.2(30).
- FIORI, J.L. - 1995 - "O federalismo frente ao desafio da globalização", Santiago, mimeo.
- FRIDMAN, F. - 1994 - "Città brasiliane anni '80". Urbanistica, Ano VIII, N.1.
- FUET, M. - 1989 - "Stratégies industrielles et stratégies de change: le cas des Etats-Unis". OFCE, N.26.
- GENTILI, P. (org.) - 1996 - Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- GIDDENS, A. - 1989 - A constituição da sociedade, Trad. Álvaro Cabral. São Paulo, Martins Fontes.
- HARVEY, D. - 1980 - A justiça social e a cidade, Trad. de Armando Corrêa da Silva, São Paulo, Ed.HUCITEC.
- HARVEY, D. - 1992 - A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural, Trad. Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo, Edições Loyola.
- HARVEY, D. - 1996 - "Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio". Espaço & Debates, Ano XVI, N.39.
- IANNI, O. - 1971 - Estado e planejamento econômico no Brasil (1930 - 70), Rio de Janeiro, Ed.Civilização Brasileira.
- IANNI, O. - 1994 - "Nação: província da sociedade global?" In Milton Santos, Maria Adélia A. de Souza e Maria Laura Silveira (org.) - Território: globalização e fragmentação, São Paulo, Ed.HUCITEC/ANPUR.
- IANNI, O. - 1996 - Teorias da globalização, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2aed.
- KLEIMAN, M. - 1994 - "De Getúlio a Lacerda, 'um rio de obras' transforma a cidade do Rio de Janeiro: as obras públicas de infra-estrutura urbana na construção do 'novo Rio' no período 1938-1965". Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.
- LAFER, B.M. (org.) - 1987 - Planejamento no Brasil, São Paulo, Ed. Perspectiva, 5a ed.
- LESPAUPIN, I. (org.) - 1996 - Prefeituras do povo e para o povo, Rio de Janeiro/Centro João XXIII, São Paulo/ Edições Loyola.
- LIPIETZ, A. e LEBORGNE, D. - 1988 - "O pós-fordismo e o seu espaço". Espaço & Debates, N.25.
- MACIEL, D.P. - 1996 - "Goiânia (1933-1963): Estado e capital na produção da cidade". Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de História da Universidade Federal Fluminense.

- MELO, M.A.B.C. de - 1990 - "Regimes de acumulação. Estado e articulação de interesses na produção do espaço construído" In Licia Valladares e Edmond Prétéceille (org.) - Reestruturação urbana : tendências e perspectivas, São Paulo/Ed. Nobel, Rio de Janeiro/IUPERJ.
- MELO, M.A.B.C. de - 1993 - "Anatomia do fracasso: intermediação de interesses e a reforma das políticas sociais na nova república". Dados, Vol.36, N.1.
- MELLO, J.M.C. de - 1992 - "Consequências do neoliberalismo". Economia e Sociedade, N.1.
- MIRANDA, J.C. - 1987 - "Estratégias de ajustamento estrutural dos países capitalistas avançados". Instituto de Economia/UNICAMP, Textos para discussão, N.8.
- NATAL, J.L. - 1996 - "Agudização do problema federativo e esgotamento do padrão de desenvolvimento brasileiro". Espaço & Debates, Ano XVI, N.39.
- NATAL, J.L. - 1996a - "Separatismo, fragmentación y crisis del Estado en Brasil pos-1975". Revista EURE, Vol.XXII, N.67
- NERU - 1984 - "As mudanças na dinâmica urbano-regional e suas perspectivas". Número especial da Revista Espaço & Debates (N.13).
- NOGUEIRA, M.A. - 1994 - "Permanência e mudança no setor público". Revista do Setor Público, Ano 45, V.118, N.1.
- NORA, S. e MINC, A. - 1978 - L'informatisation de la société, Paris, La Documentations française.
- OFFE, C. - 1996 - "Criterios de racionalidad y problemas del funcionamiento político-administrativo". Partidos políticos y nuevos movimientos sociales, Madri, Editorial Sistema, 2a ed..
- OLIVEIRA, F. - 1982 - "O Estado e o urbano no Brasil". Espaço & Debates, N.6.
- PIQUET, R. - 1993 - Reestruturação do espaço regional e urbano no Brasil - o papel do Estado e dos grandes investimentos, Rio de Janeiro, Ed. IPPUR/UFRJ.
- RANDOLPH, R. - 1997 - "Política e comunicação : procedimentos democráticos e planejamento comunicativo". Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, mimeo.
- RIBEIRO, A.C.T. - 1996 - Urbanidade e vida metropolitana. Rio de Janeiro, JOBRAN.
- SANTOS, M. - 1988 - Metamorfoses do espaço habitado, São Paulo, HUCITEC.
- SANTOS, M. - 1984 - Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico e informacional. São Paulo, Ed. HUCITEC.
- SANTOS, M., SOUZA, M.A., SILVEIRA, M.L. - 1994 - Território: globalização e fragmentação, São Paulo, Ed. HUCITEC/ANPUR
- SANTOS, M. - 1994 - "O retorno do território" In Milton Santos, Maria Adélia A. de Souza e Maria Laura Silveira (org.) Território: globalização e fragmentação.
- SANTOS, M. - 1996 - A natureza do espaço: técnica e tempo/razão e emoção, São Paulo, HUCITEC.
- SCHAFF, A. 1992 - A sociedade informática, Trad. Carlos Eduardo Jordão Machado e Luiz Arturo Orbojes, São Paulo, Brasiliense, 3a ed.

- SILVEIRA, M. L. - 1997 - Um país, uma região: fim de século e modernidades na Argentina, Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo.
- SOJA, E. W. - 1993 - Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica, Trad. Vera Ribeiro, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.
- SOUZA, M.A. - 1994 - "Geografias da desigualdade: globalização e fragmentação" In Milton Santos, Maria Adélia A. de Souza e Maria Laura Silveira (org.) - Território: globalização e fragmentação, São Paulo, Ed. HUCITEC/ANPUR.
- TAVARES, H. e NATAL, J.L. - 1994 - "Globalização: significado e impactos nos países centrais e no Brasil", Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, mimeo.
- TAVARES, H.M. - 1995 - "Origens da planificação capitalista, economia 'concertada' e participação", Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, Série Estudos e Debates, N.1.
- TAVARES, M.C. - 1985 - "A retomada da hegemonia americana". Revista de Economia Política, Vol.5, N.2.
- TOMELIN, M. - 1988 - O quaternário: seu espaço e poder, Brasília, Editora Universidade de Brasília.
- VAINER, C.B. e SMOLKA, M.O. - 1991 - "Em tempos de liberalismo: tendências e desafios do planejamento urbano no Brasil" In Rosélia Piquet e Ana Clara Torres Ribeiro (org.) - Brasil, território da desigualdade: descaminhos da modernização, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor/Fundação Universitária José Bonifácio.
- VALLADARES, L. e COELHO, M. (org.) - 1995 - Governabilidade e pobreza no Brasil, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- VILLAÇA, F. - 1995 - "A crise do planejamento urbano". São Paulo em perspectiva, Vol.9, N.2, abr-jun.
- XAVIER, H.N. (coord.) - 1995 - Consulta nacional sobre a gestão do saneamento e do meio ambiente urbano: relatório final, Rio de Janeiro, IBAM/CPU/Núcleo de Meio Ambiente.

RESULTADOS ESPERADOS E SUA RELEVÂNCIA

O projeto "Inovação e permanência no planejamento do território: escalas, sujeitos e conflitos" apresenta como principais resultados esperados aqueles que correspondem ao cumprimento dos seus objetivos gerais: a) uma ampla avaliação do planejamento territorial realizado historicamente pelo Estado brasileiro. Esta avaliação en-contra-se dirigida ao dimensionamento da intensidade e amplitude de mudanças em curso nos processos de organização do território e nas relações espaço - sociedade; b) o levantamento e a análise de novos agentes hegemônicos na escala mundial, com forte presença em mudanças observadas na configuração espacial do país e na formulação de exigências ao aparelho de governo; c) o mapeamento analítico de formas renovadas assumidas pela ação planejada e planejadora. Este mapeamento permitirá o estudo da inovação técnica, social e administrativa no planejamento territorial, o que corresponde a novas relações entre as esferas pública e privada e à atuação de agências da cooperação internacional na sociedade brasileira; d) a análise de redes técnicas e de dinâmicas econômico-sociais que alteram a ação do Estado sobre o território e as condições gerais da produção e) o reconhecimento analítico de novos sujeitos sociais nas arenas políticas onde estão sendo decididos os usos de recursos territorializados, assim como o acesso social a estes recursos.

O cumprimento destes objetivos, através das orientações metodológicas adotadas para o projeto, permitirá uma intensa atualização do campo dos estudos urbanos e regionais. Tal atualização é avaliada como indispensável face ao esgotamento de escalas que orientaram, tradicionalmente, a pesquisa sobre o planejamento territorial. Neste sentido, um dos principais resultados esperados do projeto é a reposição analítica e empírica de temas relevantes para a produção científica sobre o planejamento do território. A necessidade deste esforço coeso de pesquisa decorre dos processos de reestruturação econômico-social, da atual intensidade de fatos mundiais, de novas expressões das relações espaço-sociedade afirmadas no país e das formas atuais de intervenção no território, transformadoras de contextos da vida social e da problemática enfrentada (ou que precisaria ser enfrentada) pela administração pública. Portanto, esta reposição analítica e empírica da temática do planejamento territorial articula-se à responsabilidade, assumida pelos pesquisadores envolvidos no projeto, com o tratamento de temas relevantes para a integração da sociedade brasileira.

Através do trabalho compartilhado nos denominados projetos nucleares (ver item Metodologia), a pesquisa permitirá: a) a investigação sistemática e rigorosa de atores globais (agências de fomento à pesquisa, agências multilaterais e de cooperação) na difusão de inovações no planejamento territorial; b) o desvendamento de matrizes teórico-conceituais - em suas filiações epistemológicas e ideológicas - das temáticas, tratadas pelo projeto c) o levantamento das diversas orientações teórico-empíricas que têm orientado os estudos históricos sobre o planejamento do território, fornecendo instrumentos para a compreensão de limites institucionais à atual modernização da sociedade brasileira; d) a definição de variáveis e indicadores relevantes para o conhecimento de transformações na configuração espacial do país, na dinâmica econômica e na ação social; e) a concepção de diretrizes para a difusão do conhecimento sobre o planejamento do território, através da elaboração de produtos e o desenho de intervenções possibilitadas pelas novas tecnologias de informação e comunicação; f) a elaboração de um dicionário crítico do planejamento territorial que sistematize conceitos e categorias utilizados pela área e novos termos associados às inovações tecnológicas, técnico-administrativas e sociais.

Estes resultados esperados do projeto **“Inovação e permanência no planejamento do território: escalas, sujeitos e conflitos”**, atingidos em conjunto pelos pesquisadores do Núcleo, viabilizarão o alcance de resultados em cada um dos projetos-vertentes que constroem a Metodologia. Assim, são resultados esperados da pesquisa: 1) o preenchimento de lacunas da história do planejamento territorial no Brasil, através do estudo de instituições responsáveis pela configuração e controle de recursos territorializados; 2) a realização de estudo de caso de cidade planejada que favoreça o exame de afastamentos entre modelos adotados pelo planejamento e a conquista da cidadania; 3) o estudo crítico de processos de desinstitucionalização em curso na política urbana (redes de infra-estrutura), expressivos de crise nas formas centralizadas e homogeneizadoras de planejamento; 4) a reflexão atualizada do desenvolvimento desigual no Brasil, considerando a sua complexidade contemporânea: fenômenos de desindustrialização, involução metropolitana, descentralização de áreas dinâmicas; 5) a análise crítica de processos de fragmentação da base material e político-administrativa do país, incluindo os desafios do pacto federativo democrático; 6) o estudo de inovações na gestão fiscal de áreas urbanas, mediante comparação internacional e com instrumentos já praticados na experiência brasi-leira; 7) a análise da crise de mecanismos regulatórios tradicionais dos sub-mercados imobiliários e fundiários urbanos, reconhecendo mudanças decorrentes da mundialização da economia; 8) o exame de alterações na ação social e política em áreas metropolitanas, considerando as oportunidades abertas pelas novas tecnologias de informação e comuni-cação e mudanças nas políticas públicas; 9) a reflexão analítica dos paradigmas sociais do pós-fordismo através do estudo de transformações estruturais no trabalho fabril e do desvendamento de papéis estratégicos assumidos pela comunicação; 10) tratamento analítico da questão ambiental no Brasil, através do estudo de novos formatos institucionais associados às políticas ambientais e da inscrição do ambiente em políticas setoriais.

Encontram-se elencados e esclarecidos no item Plano de Metas os produtos esperados da realização articulada dos projetos nucleares e das vertentes de pesquisa. Da mesma forma, os resultados que elucidam os compromissos sociais do projeto estão descritos nos itens Formação de Recursos Humanos, Atividades de Extensão e Intercâmbios. Entretanto, convém salientar, neste momento, alguns daqueles produtos que permitam a plena apreensão dos resultados propriamente científicos esperados do projeto **“Inovação e permanência no planejamento do território: escalas, sujeitos e conflitos”**:

Projetos Nucleares

(I) - “Difusão de inovações no planejamento do território : agenda da cooperação internacional”

- (1) conformação de Banco de Dados - de amplo acesso social - das principais agências multilaterais e nacionais de cooperação internacional de governos de países da OCDE atuantes no Brasil;
- (2) análises da atuação destas agências, considerando campos temáticos tratados, escalas de intervenção e estratégicas e formas de atuação acionadas;
- (3) mapeamento dos processos de difusão das inovações conceituais, discursivas e metodológicas no planejamento territorial no Brasil a partir dos anos 80, sob a influência das agência multilaterais e de cooperação internacional;

- (4) realização de encontro científico dedicado à avaliação crítica da contribuição das agências multilaterais e de cooperação internacional na introdução de inovações conceituais e metodológicas no planejamento territorial brasileiro.

(II) - "Mutações teórico-metodológicas na reflexão do planejamento territorial"

- (1) levantamento e consolidação de fontes bibliográficas, documentais e institucionais na América Latina, EUA/Canadá e Europa Ocidental;
- (2) formação de Banco de Idéias - de amplo acesso social - através da reunião da produção científica dos principais pesquisadores com influência na área do planejamento territorial e de informações relativas a instituições e eventos;
- (3) consolidação de Rede Internacional de Interlocação dedicada ao debate dos principais marcos paradigmáticos e metodológicos da área do planejamento territorial;
- (4) consolidação de um Banco de Oportunidades de Interlocação sobre o planejamento do território com instituições no exterior (para pesquisadores e alunos);

(III) - "Instituições e práticas do planejamento : recortes históricos"

- (1) elaboração de um Atlas Histórico do Território, valorizando a questão da propriedade da terra, as intervenções de instituições de planejamento no ordenamento do território e as lutas sociais;
- (2) recuperação analítica da memória do planejamento territorial, considerando as suas principais instituições e formuladores (Banco de Dados);
- (3) consolidação de Rede Internacional de Interlocação sobre a história do planejamento do território (modelos, práticas, ideários);
- (4) realização de Seminário, de âmbito nacional e com a presença de pesquisadores estrangeiros, dirigido à avaliação de permanências no planejamento territorial.

(IV) - "Produção e crítica da informação em planejamento do território: banco de meta-dados"

- (1) formação de Banco de Estatísticas relativas ao planejamento do território;
- (2) elaboração de indicadores para acompanhamento e análise de intervenções no território, mudanças decorrentes da reestruturação econômica e processos de fragmentação sócio-política;
- (3) consolidação de bases cartográficas;
- (4) realização de Seminários periódicos com usuários das informações produzidas pela pesquisa.

(V) - "Novas técnicas e linguagens para o conhecimento do território"

- (1) elaboração de produtos visuais (vídeos, CD ROM) que agilizem a apropriação social de informações e análises sobre o planejamento territorial;

- (2) consolidação de Laboratório dedicado ao uso de novos recursos técnicos na produção científica (aberto a pesquisadores não pertencentes ao Núcleo e a estudantes);
- (3) formação de Banco, via Internet, de imagens do território e sobre usos sociais do espaço;
- (4) realização de análises do acesso social à informação e sobre a sua relevância no planejamento democrático do território.

(VI) - "Glossário crítico de termos e conceitos utilizados no planejamento do território"

- (1) definição de campos disciplinares que conformam (e que vêm alterando) a área do planejamento territorial e seus principais conceitos/categorias/termos;
- (2) estabelecimento de Rede Internacional de Interlocação para a definição de verbetes e sua elaboração;
- (3) realização de Seminários dirigidos ao reconhecimento dos principais campos temáticos vinculados à proposição de novas categorias na área do planejamento territorial;
- (4) publicação de Dicionário crítico sobre o planejamento territorial e sua difusão pelos novos meios técnicos disponíveis.

Os resultados esperados de cada um dos projetos nucleares pressupõem a sua intensa articulação com os demais e com os projetos-vertentes. A seguir, são apresentados, de forma breve resultados esperados destes últimos projetos, tendo em vista a confirmação de sua inserção no cumprimento das metas gerais da pesquisa **"Inovação e permanência no planejamento do território: escalas, sujeitos e conflitos"** e no desenvolvimento do conjunto dos projetos nucleares.

(A) - Recortes históricos do planejamento do território e limites da mudança observada na sociedade brasileira

Os projetos reunidos neste **nível analítico** (ver Metodologia) garantem à pesquisa resultados como:

- (1) a análise da transformação histórica observada em agentes do planejamento do território, incluindo os campos disciplinares envolvidos nas principais formas de intervenção;
- (2) a definição de periodizações significativas para a história do planejamento territorial, considerando acervos documentais das principais instituições brasileiras;
- (3) elaboração de papers analíticos e de formas de divulgação de documentos relativos a Goiânia (cidade planejada);
- (4) organização de Banco de Dados sobre experiências de cidades planejadas;
- (5) elaboração de papers analíticos sobre mudanças institucionais na esfera do saneamento e de mapas das principais redes do setor (casos exemplares);
- (6) conformação de Banco de Modelos de Gestão do saneamento no Brasil;

(B) - Desafios contemporâneos da gestão do território e configurações institucionais do planejamento.

Este segundo **nível analítico** explicita resultados esperados com relação à análise de novas presenças econômicas no planejamento territorial, de novos modelos de intervenção e de questões político-administrativas.

- (7) análises comparativas do planejamento regional no Brasil e em países da União Europeia;
- (8) elaboração de estudos conclusivos sobre os tecnopólos e as incubadoras de empresas na Europa e no Brasil;
- (9) realização de Seminário Internacional sobre os desafios do pacto federativo em países da América Latina;
- (10) elaboração de análises críticas da atual regionalização do país;
- (11) exução de inventário de experiências de implementação de novos instrumentos de gestão fiscal na gestão urbana;
- (12) realização de Seminário Internacional sobre captura de mais-valia imobiliária;
- (13) consolidação de Banco de Dados sobre o mercado imobiliário no país e estratégias de decisão;
- (14) realização de Seminário Nacional sobre mudanças na dinâmica imobiliária e estruturação intra-urbana nas grandes cidades do país.

(C) - Novas territorialidades, sujeitos sociais e inovações tecnológicas

Neste terceiro **nível analítico** estão reunidos resultados esperados em projetos que tratam diretamente questões relativas à organização da sociedade e a mudanças na espacialidade.

- (15) elaboração de papers analíticos e de coletâneas sobre os novos contextos de organização e protesto nas metrópoles brasileiras e o recurso às inovações tecnológicas.
- (16) conformação de Banco de Dados - de amplo acesso social - sobre as novas tecnologias de informação e comunicação (movimentos e administração pública);
- (17) levantamento crítico de conceitos e informações estatísticas relativas ao setor serviços, tendo em vista a sua intensa transformação contemporânea (redes);
- (18) observação analítica e conformação de Banco de Dados - de amplo acesso social - sobre a substituição de trocas e processos produtivos materiais por imateriais;
- (19) caracterização histórica de movimentos sociais territorializados que acionam a dimensão espacial em suas estratégias de mobilização;
- (20) análise de inovações institucionais associadas à dimensão ambiental do planejamento do território (audiências públicas e conselhos de meio ambiente).

Conforme referência anterior, este conjunto articulado de resultados esperados do projeto **"Inovação e permanência no planejamento do território: escalas, sujeitos e conflitos"** sustenta práticas dirigidas à formação de recursos humanos e à extensão

universitária, sendo estas práticas expressivas da transferência à sociedade dos ganhos em conhecimento obtidos pela pesquisa.

DESCRIÇÃO DA EQUIPE

Pesquisadores e técnicos

Nº	Nome	Titulação	Função no Projeto	Dedicação
1	Ana Clara Torres Ribeiro	Doutora em Ciências Humanas	Coordenadora do Núcleo	DE
2	Carlos Bernardo Vainer	Dr. em Desenvolv. Econômico e Social	Coord. Proj. Nuclear 1	DE
3	Dulce Portilho Maciel	Doutora em História	Coord. Proj. Vertente	DE
4	Fania Fridman	Dra. em Economia	Coord. Proj. Nuclear 3	DE
5	Frederico Guilherme Bandeira de Araujo	Dr. em Engenharia de Produção	Sub Coord. Nucl. 2	DE
6	Giuseppe Cocco	Dr. em História Social	Coord. Proj. Vertente	DE
7	Henri Acselrad	Dr. em Economia	Coord. Proj. Nuclear 1	DE
8	Hermes Magalhães Tavares	Dr. em Economia	Coord. Proj. Nuclear 3	DE
9	Jorge Luiz Alves Natal	Dr. em Economia	Coord. Proj. Nuclear 6	DE
10	José Agostinho Anachoreta Leal	Mestre em Planej ^o Urbano e Regional	Sub Coord. Nuclear 4	DE
11	Martim Oscar Smolka	Dr. em Ciências Regionais	Coord. Proj. Nuclear 4	DE
12	Mauro Kleiman	Dr. em Estruturas Ambientais	Coord. Proj. Nuclear 4	DE
13	Pedro Abramo Campos	Dr. em Economia Urbana	Coord. Proj. Vertente	DE
14	Rainer Randolph	Dr. em Ciências Econômicas e Sociais	Coord. Proj. Nuclear 2	DE
15	Tamara Tania Cohen Egler	Doutora em Ciências Humanas	Coord. Proj. Nuclear 5	DE
20	Carlos A. Brandão	Dr. em Economia	Pesq. Colaborador	parcial
19	Carlos Alberto Messeder Pereira	Dr. em Comunicação	Coord. Colaborador	parcial
16	Grazia de Grazia	Mestre em Planej. Urbano e Regional	Coord. Colaborador	parcial
18	Jean Pierre Leroy	Mestre em Educação	Pesq. Colaborador	parcial
17	Maria Emilia Pacheco	Mestre em Antropologia Social	Pesq. Colaborador	parcial
21	Tania Diederichs Fischer	Dra. Em Administração	Pesq. Colaborador	parcial

Estudantes

Nº	Nome	Nível	Ag. Financiadora	Dedicação
1	Adalto da Motta Mendonça	Mestrado	CNPq	exclusiva
2	Aginaldo Goivinho da Silva	Mestrado	CAPES	exclusiva
3	Alexandre Andrade Lima	Mestrado	CNPq	exclusiva
4	Aline Tiana Rick	Mestrado	CAPES	exclusiva
5	Alvaro Henrique de Souza Ferreira	Mestrado	CNPq	exclusiva
6	Ana Cristina Rodrigues da Costa	Mestrado	CNPq	exclusiva
7	Carlos Eduardo Sator	Mestrado	PET	exclusiva
8	Celia regina Neves da Silva	Mestrado	CAPES	exclusiva
9	Cleydia Regina Esteves	Mestrado	CNPq	exclusiva
10	Emilio Reguera Rua	Mestrado	CAPES	exclusiva
11	Flavia Pires Nogueira Lima	Mestrado	CAPES	exclusiva
12	Katia Ramos da Silva Carmona	Mestrado	CAPES	exclusiva
13	Lauretina Menezes Valentim	Mestrado	CAPES	exclusiva
14	Marcia de Lima	Mestrado	CAPES	exclusiva
15	Maria Dolores Silva Bahia	Mestrado	CAPES	exclusiva
16	Maria Nilda Da Silva Bizzo	Mestrado	CAPES	exclusiva
17	Mario Sergio Natal Ferreira	Mestrado	CNPq	exclusiva
18	Norma Maria Bentes de Souza	Mestrado	PET	exclusiva
19	Petula Gomes Ponciano de Oliveira	Mestrado	CNPq	exclusiva
20	Regina Fátima Coreiro	Mestrado	CNPq	exclusiva
21	Renata Leite Pinto do Nascimento	Mestrado	CAPES	exclusiva
22	Silvana Tavares Accurso	Mestrado	CNPq	exclusiva
23	Sonia Teixeira Martins	Mestrado	CAPES	exclusiva
24	Vera Magiano Hazan	Mestrado	CNPq	exclusiva
25	Antônio Jardim	Doutorado	CAPES	exclusiva
26	Alexandre B. Brandão da Cosra	Doutorado	CAPES	exclusiva
27	Fabricio Leal de Oliveira	Doutorado	CAPES	exclusiva
28	Glauco Bienenstein	Doutorado	CAPES	exclusiva
29	José Alberto Paraíba Peixoto	Doutorado	FAPERJ	exclusiva
30	Leonardo Marques de Mesentier	Doutorado	CAPES	exclusiva
31	Paulo Cesar Azevedo Ribeiro	Doutorado	CAPES	exclusiva
32	Sonia Maria Carvalho de Oliveira	Doutorado	CAPES	exclusiva

METODOLOGIA

A metodologia expressa a articulação temática e os processos de intercâmbio, internos ao Núcleo, que propiciaram a definição do foco do projeto de pesquisa encaminhado ao PRONEX. Caracteriza a metodologia, a definição de áreas de atividades compartilhadas e o intenso convívio entre pesquisadores com distintas formações disciplinares. Assim, o projeto **“Inovação e permanência no planejamento do território: escalas, sujeitos e conflitos”** será realizado através do acionamento de uma concepção metodológica constituída por projetos nucleares e por vertentes de pesquisa que congregam, em sua execução, a totalidade dos integrantes do Núcleo. Os denominados projetos nucleares permitem a gradual consolidação de âmbitos compartilhados de pesquisa, correspondendo as vertentes à valorização da problemática específica da sociedade brasileira e a necessária atualização de âmbitos reflexivos do planejamento do território, das relações espaço-sociedade, da composição técnica do espaço e da mobilização da sociedade.

Os projetos nucleares, apresentados de forma detalhada a seguir, desempenham as seguintes funções no desenvolvimento da pesquisa: a) são o lugar de tratamento teórico-empírico das questões que orientam a formulação geral da proposta de investigação; b) conformam espaços de compartilhamento de resultados alcançados nas vertentes de pesquisa; c) constituem lugares de recepção de demandas teórico-conceituais e empíricas formuladas pelos projetos - vertentes e por seus interlocutores; d) significam possibilidades de concepção e execução de produtos com origem nas vertentes da pesquisa; e) oferecem condições para que ocorra o amplo acesso a recursos técnicos, equipamentos e linguagens; f) implicam a existência de oportunidades para o intercâmbio institucional e com pesquisadores mobilizados na execução do projeto; g) surgem como âmbitos de tratamento especializado de resultados da pesquisa, visando a sua apropriação social rápida e eficiente.

Assim, a metodologia encontra-se construída por movimentos permanentes de aprofundamento e compartilhamento de temas, aportes empíricos e contribuições teórico - conceituais. A sua concepção global impede a fragmentação do projeto ou a simplificação da problemática tratada. Por outro lado, os procedimentos propostos exigem que cada projeto nuclear também desempenhe uma função específica na montagem geral do plano de pesquisa, sendo a sua execução combinada com os objetivos dos demais projetos nucleares e com as vertentes. São os seguintes os projetos nucleares configuradores da metodologia do projeto **“Inovação e permanência no planejamento do território : escalas, sujeitos e conflitos”**:

- I. “Difusão de inovações no planejamento do território : agendas da cooperação inter-nacional”
- II. “Mutações teórico-metodológicas na reflexão do planejamento territorial”
- III. “Instituições e práticas de planejamento : recortes históricos”
- IV. “Produção e crítica da informação em planejamento do território: banco de meta-dados”
- V. “Novas técnicas e linguagens para o conhecimento do território”
- VI. “Glossário crítico de termos e conceitos utilizados no planejamento do território”

Conforme permitirá reconhecer a sua leitura, os projetos I, II e III tratam, diretamente, de ângulos essenciais da problemática geral da pesquisa proposta ao PRONEX. Assim, o projeto I - "Difusão de inovações no planejamento do território: agendas da cooperação internacional" - dedica-se ao levantamento e à sistematização de informações relativas às inovações técnico-administrativas e sociais que transformam, atualmente, o planejamento. Sua metodologia prevê a consolidação de dados a serem compartilhados entre os pesquisadores do Núcleo e a realização de análises que favoreçam a apropriação sistemática dos seus resultados.

Tal projeto articula-se, no seu desenvolvimento, ao projeto II - "Mutações teórico-metodológicas na reflexão do planejamento territorial" - na medida em que a análise crítica e consistente da informação obtida, através da sua execução, só poderá ser feita mediante confrontos com matrizes do pensamento social e econômico que orientam a formulação geral da pesquisa e que constroem os objetos específicos das vertentes da investigação. Trata-se, afinal, do estudo de consensos, conflitos e inconsistências na própria mudança em curso.

Porém, este confronto não poderia ser concebido, apenas, com relação a correntes de pensamento e orientações teóricas. Torna-se indispensável, também, considerar a própria história do planejamento no país - temática tratada pelo projeto nuclear III, "Instituições e práticas de planejamento: recortes históricos" - já que os elementos fornecidos pela reconstrução histórica possibilitam a observação da parcialidade que caracteriza os atuais processos de modernização. É esta interlocução entre projetos nucleares que garante não apenas a qualidade teórica e empírica dos produtos previstos na realização da pesquisa mas, também, o tratamento consistente da mudança, isto é, das tensões entre permanência e inovação.

O conjunto de investimentos em pesquisa, constituído por esses três projetos, complementa-se pelos resultados esperados dos demais projetos nucleares. Assim, o projeto IV - "Produção e crítica da informação em planejamento do território: banco de meta-dados" - visa permitir o contínuo compartilhamento de informações quantitativas entre as vertentes da pesquisa e entre os projetos nucleares. Este compartilhamento não se restringe ao acesso à informação, a equipamentos e a linguagens. Também encontra-se prevista, na concepção deste projeto, a sistematização de categorias que orientam a produção da informação e que atingem possibilidades da pesquisa comparativa. O projeto V - "Novas técnicas e linguagens para o conhecimento do território" - integra-se aos anteriores ao tratar a face complementar da informação, ou seja, as possibilidades de difusão social do conhecimento sobre o planejamento do território. Esse projeto encontra-se diretamente voltado para a concepção renovada de produtos na área da pesquisa e em direção à concretização de atividades previstas na formação de recursos humanos e de extensão.

Os dois últimos projetos, inscritos em procedimentos que visam o compartilhamento de recursos e o tratamento atualizado da informação, integram-se ao projeto VI, voltado para a gradual sistematização de resultados conceituais obtidos nos três projetos inicialmente citados e nas vertentes da pesquisa. Este projeto - intitulado "Glossário crítico de termos e conceitos utilizados no planejamento do território" - tem por principal objetivo a consolidação de um campo compartilhado de categorias reconhecidas e acionadas pelas vertentes da pesquisa e nos projetos nucleares. Constituiu-se, em si mesmo, num relevante produto esperado da investigação.

Conforme referência anterior, o projeto "**Inovação e permanência no planejamento do território: escalas, sujeitos e conflitos**" inclui, em sua metodologia,

um diálogo entre projetos nucleares e vertentes que abordam temáticas específicas do planejamento e da mudança observada na sociedade brasileira. Estas temáticas - integradas numa "árvore de projetos"- encontram condições privilegiadas para o seu tratamento nos projetos nucleares. Entretanto, também está previsto o intercâmbio mais intenso entre determinadas vertentes, simultaneamente à execução compartilhada dos projetos nucleares. A apresentação das vertentes, realizada a seguir, permite reconhecer **níveis analíticos** necessários ao desenvolvimento geral do projeto. Tais níveis congregam projetos temáticos no aprofundamento das questões tratadas pela pesquisa.

(A) - Recortes históricos do planejamento do território e limites da mudança observada na sociedade brasileira:

- I. "O planejamento territorial em perspectiva histórica ou a forma e o conteúdo".
- II. "Cidades planejadas : trabalho, segregação espacial e cidadania - o caso de Goiânia".
- III. "Agentes e práticas na reestruturação do setor de saneamento : arquiteturas institucionais".

(B) - Gestão do território, configurações institucionais do planejamento e desafios contemporâneos:

- IV. "Lugares de inovação no planejamento territorial : uma análise comparativa".
- V. "Questão regional e fragmentação : a crise das regionalizações".
- VI. "Experiências inovadoras de gestão fiscal : uma primeira avaliação crítica".
- VII. "Mundialização e mudança na dinâmica do mercado imobiliário".

(C) - Novas territorialidades, sujeitos sociais e inovações tecnológicas:

- VIII. "Inovações tecnológicas, movimentos sociais e vida metropolitana".
- IX. "Comunicação, espaço e novas formas de trabalho: problemas locais e globais".
- X. "Movimentos sociais, meio ambiente e planejamento territorial".

Como pode ser verificado, as vertentes do projeto "**Inovação e permanência no planejamento do território : escalas, sujeitos e conflitos**" correspondem ao aprofundamento analítico de diferentes temporalidades e espacialidades que, articuladas aos projetos nucleares, permitem o alcance da configuração geral do processo de pesquisa. Existem, assim, indagações dirigidas ao futuro que não dispensam o seu apoio na história do país. Da mesma forma, ocorrem questionamentos do presente que alimentam tanto a pesquisa histórica como projeções das consequências sócio-espaciais de mudanças, em rápida expansão, no planejamento do território.

É necessário esclarecer que as vertentes também podem ser compreendidas como investimentos combinados em **eixos temáticos** essenciais à problemática tratada pelo projeto de pesquisa e que foram expostos em sua apresentação inicial. Constituem estes eixos: a relação Estado - planejamento - espaço; os impactos sócio-territoriais da reestruturação da economia e os vínculos entre mutações no espaço e novas formas de organização da sociedade. Torna-se necessário acrescentar, ainda, que estas vertentes, reunidas através de recortes temáticos próximos ou da abordagem mais incisiva de

determinados eixos temáticos, contribuem - de forma diferencial e articulada - para o desenvolvimento dos projetos nucleares.

Desta maneira, podem ser identificados movimentos analíticos que fortalecem as interações entre conjuntos de vertentes e exigências metodológicas dos projetos nucleares. Seriam exemplos as seguintes articulações: a)- projeto nuclear - "Difusão de inovações no planejamento do território : agendas da cooperação internacional" e vertentes III, VIII, IX e X; b) - projeto nuclear - "Mutações teórico-metodológicas na reflexão do planejamento territorial" e vertentes IV, V, VI, VIII, IX, X; c) - projeto nuclear: "Instituições e práticas de planejamento : recortes históricos" e vertentes I, II, III, IV, V. Estas articulações, aqui exemplificadas, não excluem o processo de compartilhamento previsto de todos os projetos nucleares com o conjunto das vertentes. Ao contrário, garantem este compartilhamento. Os projetos nucleares surgem, de fato, como o próprio núcleo da metodologia e como lugar para o desenvolvimento de atividades que mantem os projetos-vertentes voltados para o tratamento permanente do foco do projeto "**Inovação e permanência no planejamento do território:escalas, sujeitos e conflitos**".

Foram, assim, apenas assinalados estímulos, mais imediatos, que advem de práticas de pesquisa e ensino já desenvolvidas pelo Núcleo e intercâmbios que agilizam o encaminhamento global da investigação. Além disto, a própria concepção dos projetos nucleares "Novas tecnologias para o conhecimento do território", "Levantamento crítico de termos - conceitos utilizados no planejamento do território" e "Banco de meta-dados para a pesquisa em planejamento do território e análise crítica da informação" confirma que a consolidação de produtos compartilhados constitui um dos princípios mais relevantes da formulação do projeto e a garantia de que serão alcançadas as metas analíticas do projeto "**Permanência e inovação no planejamento do território : escalas, sujeitos e con-flitos**".

PROJETOS NUCLEARES

PROJETO NUCLEAR I - DIFUSÃO DE INOVAÇÕES NO PLANEJAMENTO DO TERRITÓRIO : AGENDAS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

(I) - Breve apresentação do objeto

O processo de globalização não atinge apenas as relações sociais, econômicas, políticas e culturais que constituem, em última análise, o verdadeiro campo e objeto do planejamento territorial (regional e urbano); tampouco se resume a redefinir as escalas, lugares, regiões, ou a reconfigurar o significado do próprio urbano e do espaço de forma geral. O processo de globalização atinge o coração mesmo dos processos de constituição e legitimação de paradigmas - teórico-conceituais e técnico-operativos - que orientam as práticas do planejamento territorial.

Cabe lembrar que ainda em fases precoces do desenvolvimento do conceito e da prática do planejamento entre nós, encontramos articulações ao processo de internacionalização contemporâneo, como nos casos das Missões Cooke e Abink, experiências que, nos anos quarenta, imprimiram suas marcas no padrão planejado de ação do Estado brasileiro.

Neste terreno, como em tantos outros, a globalização parece aportar mais que uma simples intensificação ou agudização da vocação internacionalizante do capitalismo contemporâneo. Na verdade, a partir dos anos 70, e de maneira clara desde os 80, agências internacionais dos mais variados tipos têm ocupado progressivamente papel preponderante na definição do que poderíamos chamar de **pauta da pesquisa urbana e regional brasileira**¹. Simultaneamente, e de forma ainda mais marcante, cresceu enormemente desde os anos 80 o peso das agências financiadoras multilaterais e agências de cooperação dos países centrais na afirmação das pautas prioritárias das políticas públicas².

A ação concentrada na cena nacional desses dois tipos de atores globais, ao lado fragilização crescente das agências de fomento da pesquisa e, em particular, da pesquisa urbana e regional³, constituem hoje fatos relevantes. Associemos a eles as crescentes facilidades de comunicação entre pesquisadores e centros de pesquisa nacionais e estrangeiros, o poder de arrastre destes últimos, a ausência de claras políticas nacionais de pesquisa, para vermos algumas das condições que induzem, de maneira nem sempre perceptível, nossos centros de pesquisa e pesquisadores a se transformarem em meros operadores dos conceitos e concepções elaborados em universos sociais bastante diferentes - é o mínimo que se pode dizer - do nosso.

Some-se o fato de que, em muitos casos, a capacidade de pesquisa, coleta e sistematização de informações, potencializada pelas novas tecnologias de informação e comunicação, habilita alguns centros e agências a se transformarem em verdadeiros pólos de produção de informação sobre os mais variados aspectos dos mais diferentes países do mundo. A globalização favorece e justifica a instauração de indicadores que parecem

(¹) Poder-se-ia afirmar que o mesmo vale para a pesquisa em Ciências Sociais de modo geral; destaque-se, porém, que as agências deslocam-se progressivamente para o que se conhece como *action oriented research* - na qual o planejamento urbano e regional aparece como um dos campos privilegiados.

(²) Aqui é bom lembrar que este processo ocorreu pari passu com a crise da ditadura militar e a fragilização política e financeira do Estado central.

(³) Nunca é demais lembrar que o BNH e o Ministério do Interior (e suas várias agências), durante largo período, constituíram verdadeiras agências de fomento à pesquisa urbana e regional.

universalmente válidos, construídos com metodologias poucas vezes submetidas ao crivo das comunidades científicas - nem mesmo dos países centrais, quanto mais dos países periféricos.

Indicadores de qualidade da vida, de desenvolvimento humano, de sustentabilidade do desenvolvimento e muitos outros, produzidos por agências multilaterais conquistam progressivamente a legitimidade para se anunciarem como a principal fonte de informação sobre a nossa própria realidade. Mais além de uma questionável vocação para a quantificação de qualidades nem sempre claramente explicitadas e mensuráveis, estes indicadores parecem ter também a virtude de nos tornarem comparáveis a todos os países do mundo. Indo além, a globalização do indicadores nos iguala qualitativamente para nos diferenciar quantitativamente: temos a mesma, *qualitativamente* falando, qualidade de vida, mas temos, *quantitativamente*, menos qualidade. Assistimos assim à instauração de valores universais, que legitimam medidas e objetivos válidos e legítimos para todas as latitudes e culturas.

Junto com estes financiamentos, indicadores e pautas, vêm também aparatos conceituais que se instauram com tanto mais rapidez quanto mais importantes os recursos alocados para pesquisas e ações que acionem *os novos conceitos, os novos modelos, os novos paradigmas*. Encontros, consultorias, publicações, concursos, vários são os mecanismos indutores. E assim, em um período curtíssimo, vemos ganharem os títulos de projetos de pesquisa, artigos, dissertações e teses as palavras-chaves do padrão discursivo hegemônico. Governabilidade (ou governança), sustentabilidade, flexibilidade, parcerias, linha da pobreza, eis temas que se impuseram com uma velocidade que certamente pouco tem a ver com sua consistência teórica ou com sua capacidade de efetivamente contribuir para superar a tão falada crise dos paradigmas que parece legitimar essa extraordinária e sempre crescente produtividade do trabalho conceitual.

Ao mesmo tempo, e junto com a difusão de indicadores universais, multiplicam-se projetos de pesquisa comparativa, que parecem unificar num único contínuo realidades absolutamente dispare. Parece que o que se pretende é descobrir a universalidade do universal, ou, se se prefere, a universalidade da hegemonia da lógica globalizante do capital. O que acontece, muitas vezes, é que os estudos comparativos do tipo "Os impactos da globalização em São Paulo, Rio de Janeiro, Cochabamba, Dakar, Paris e Houston...", mais além de atender às possibilidades engendradas por redes de pesquisadores que articulam recursos junto a certas agências, geram um espaço contínuo que tende a ser abordado de maneira ingênua.

É a mesma comparabilidade e homogeneidade universais que, em certa medida, sustenta as aparentemente bem intencionadas iniciativas voltadas para a transferência de experiências de sucesso na gestão urbana. Com efeito, também as exposições e concursos de *best practices* partem, a seu modo, do pressuposto da unicidade e continuidade dos espaços urbanos e regionais dos mais diversos países; e é este pressuposto que autoriza colocar lado a lado e comparar práticas e iniciativas enraizadas em universos e contextos sociais, econômicos, políticos, culturais e territoriais completamente distintos.

Seja qual for o sentido e eficácia desta febre de concursos de *best practices*, eles evidenciam uma das principais e mais marcantes inovações conceituais/discursivas dos últimos anos: a que faz desaparecer progressivamente da pauta as **políticas urbanas** e o **planejamento urbano**, substituindo-os pela mais neutra **gestão urbana**. Esta inovação realiza uma operação graças à qual os espaços urbanos (as cidades), e os territórios de modo geral (e dentro deles as regiões ou, como preferem alguns, os ecossistemas) não

mais devem ser objeto de **políticas**, mas, quase como empresas, devem ser **geridos**. A gestão - *management* - substitui a política e planejamento nas agendas dos órgãos e agências públicas.

Despolitizada, fragmentada em experiências pontuais que supostamente poderiam ser transportadas de Bangkok para Nova Iguaçu, da Terceira Itália para o Ceará, a cidade, o território, a política, o planejamento urbano (e regional) constituem cada vez mais um material que pode ser trabalhado no âmbito da nova "ciência do urbano" - o marketing urbano/territorial.

A reflexão sobre as alternativas emergentes à crise do planejamento centralista-tecnocrático-autoritário não pode ser feita sem um exame cuidadoso das condições em que se vêm afirmando as novas pautas das pesquisas urbana e regional e os novos padrões de práticas que, produzidos em agências e centros internacionais, passam a ser consumidos como **inovação modernizadora** na maioria dos órgãos de planejamento urbano e territorial de modo geral.

Finalmente, há que considerar que os espaços sociais - econômicos, culturais, políticos, institucionais - e os territórios, pelo fato mesmo de não serem homogêneos nem homogeneizáveis como se pretende, acabam submetendo a ajustes, adequações, adaptações, os modelos e padrões globais que se lhes propõem/impõem. A consideração desta dimensão, que poderíamos chamar de *antropofágica*, numa referência à reflexão dos modernistas sobre as condições da própria modernização brasileira, certamente indicará que as consequências - conceituais, político-institucionais e operacionais - são completamente distintas daquelas antecipadas pelos atores globais. A aclimação e tradução (traição?) das inovações conceituais/discursivas e técnico-operativas constituem capítulo certamente decisivo no estudo dos processos de sua difusão - ao se difundirem, se fundem com atores e platéias, cenários, bastidores e proscênios muito diferentes dos palcos para os quais e nos quais foram originalmente concebidos e encenados.

(II) - Justificativa

O compromisso central do "Inovação e Permanência no Planejamento do Território: Escalas, Sujeitos e Conflitos" - o de identificar e analisar o sentido e eficácia das inovações emergentes no campo do Planejamento Urbano e Regional, exige um exame cuidadoso das fontes, formas e atores do processo de difusão dessas inovações, com atenção particular ao papel indutor da cooperação internacional.

Ao reconhecer a relevância e, em certos casos, o papel protagônico de alguns atores globais - agências de fomento à pesquisa, agências multilaterais e de cooperação que apoiam políticas, planos e projetos governamentais - este projeto nuclear não pretende pensar os espaços nacional, regional e local como passivos, simples tábula rasa sobre a qual se projetam e imprimem estratégias globais. Mas não basta afirmar a originalidade das situações concretas, nem é suficiente apostar na capacidade inovadora dos atores que atuam nas escalas nacional, regional e local: é necessário investigar, de maneira sistemática e rigorosa qual a extensão e quais os efeitos da interferência dos atores globais referidos.

Em outros termos, é necessário, nessa questão como em tantas outras, sair do terreno das suposições e especulações, e fundar uma pesquisa efetiva. E ao aportar informações sobre os diferentes atores globais, suas formas de ação, os aparatos conceituais/discursivos e técnico-operacionais que difundem, este projeto nuclear estará

ajudando a discriminar as práticas e estratégias que não pretendem senão administrar novas formas de subordinação exigidas pela globalização.

(III) - Objetivos

III.1. Objetivo Geral

- Identificar e analisar o papel e lugar das agências de cooperação internacional dos governos dos países centrais na difusão das principais inovações temáticas, metodológicas e técnico-operativas que orientam os discursos e agendas de intervenção dos órgãos governamentais atuantes na esfera do planejamento territorial.

III.2. Objetivos Específicos

- Conceber, implantar e alimentar um Banco de Dados sobre as principais agências multilaterais e órgãos governamentais de cooperação internacional que financiam atividades de desenvolvimento urbano, regional e ambiental no Brasil, registrando informações sobre convênios, acordos, contratos, planos, programas e projetos que apoiam.
- Estabelecer, de maneira rigorosa, uma lista das principais inovações discursivas, institucionais e técnico-operacionais.
- Recuperar a gênese dessas inovações: em que contexto foram produzidas? para responder a que questões?
- Reconstituir seus processos de difusão: atores relevantes, instâncias de geração e estratégias de difusão.
- Examinar o sentido e eficácia das estratégias das principais agências de cooperação e apoio ao desenvolvimento, multilaterais ou vinculadas a governos dos países centrais, que financiam projetos explicitamente voltados para o enfrentamento da questão urbana e regional, assim como para a questão ambiental, nos países periféricos.
- Examinar as diferentes estratégias de apropriação das inovações pelos órgãos governamentais, nos diferentes níveis da federação.
- Discutir o sentido dos principais instrumentos operacionais inovadores identificados tais como: "planejamento estratégico", "best practices", "boa governança".
- * Com base nas informações sistematizadas, produzir análises abrangentes ou comparativas enfocando estratégias das principais agências, o impacto e abrangência das diferentes inovações identificadas, as articulações entre atores globais e atores nacionais, regionais e locais.

(IV) - Metodologia

O presente projeto nuclear deverá interagir com os projetos vertentes através dos seguintes eixos de investigação:

- (a) identificação da presença da cooperação internacional em processos de organização social e política, na difusão de tecnologias de informação e

comunicação, e em processos que resultem em mudanças na materialidade urbana.

- (b) identificação da influência da cooperação internacional na distribuição regional dos investimentos e em programas de geração de emprego e renda.
- (c) identificação da presença da cooperação internacional na montagem de áreas ambientais nos diferentes níveis da administração pública, bem como na difusão de instrumentos de representação e gestão do território que evocam a presença de uma racionalidade ecológica.
- (d) identificação do papel dos incentivos e financiamentos internacionais na modernização de cadastros imobiliários, na difusão de operações interligadas e da noção de "eficiência urbana".

Para a realização dos objetivos estabelecidos, seguir-se-ão os seguintes passos:

- Leitura e exploração da literatura das principais agências de financiamento de pesquisa e de projetos de intervenção na área de planejamento territorial, com o objetivo de estabelecer inventários de conceitos e paradigmas técnico-operacionais predominantes a partir dos anos oitenta;
- Identificação e exame das principais inovações temáticas, conceituais/discursivas, operacionais e institucionais constantes dos pacotes de financiamento de políticas, planos e projetos urbanos, regionais e ambientais apoiados pelas agências multilaterais e governos dos países centrais; exame da gênese e origem dessas inovações, bem como das formas de sua difusão. A listagem básica das inovações a serem examinadas será estabelecida em conjunto pelas diferentes vertentes do projeto "Inovação e Permanência no Planejamento do Território: escalas, sujeitos e conflitos".
- Exame da extensão da presença de diferentes agências (e respectivas estratégias) que financiam políticas, planos e projetos na área do desenvolvimento urbano, regional e ambiental.
- Identificação dos principais grupos de consultoria internacional atuando na área do desenvolvimento urbano, regional e ambiental; exame de suas estratégias de marketing e formas de colocação de seus "pacotes metodológicos" no mercado.
- Encontro científico de avaliação crítica da presença e contribuição das agências de cooperação internacional nos processos de geração e difusão de inovações conceituais e discursivas no planejamento territorial brasileiro.

O levantamento e sistematização das informações deverá passar pela montagem de um Banco de Dados sobre cooperação internacional na área urbana, regional e ambiental, que permita construir uma visão de conjunto sobre a extensão dos projetos de cooperação e apoio na implementação de políticas, a natureza das temáticas e objetivos, a esfera de influência de diferentes agências e órgãos.

O desenvolvimento da pesquisa prevê uma estreita interação com grupos de pesquisadores que trabalham no monitoramento e na análise da ação de agências multilaterais ou governamentais de apoio ao desenvolvimento. Nossa vinculação com este tipo de ator global, muitas vezes ONGs sediadas nos países centrais, será viabilizada pela cooperação com a FASE, enquanto membro da rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, que vem, no âmbito das ONGs brasileiras acumulando

informação e debate sobre a questão, assim como com o Instituto Vitae Civilis, ONG brasileira que se destaca pela presença sistemática nos fóruns internacionais de debate sobre desenvolvimento.

A cooperação com o Departamento de Planejamento Urbano e Regional do Massachusetts Institute of Technology (MIT), por outro lado, nos oferecerá a experiência de um grupo de pesquisadores com larga tradição na pesquisa junto a instituições de planejamento urbano e regional.

(V) - Referências Bibliográficas

- BANQUE MONDIALE (1991), *Comment la Banque Mondiale travaille avec les ONG?* Banque Mondiale, Washington, 1991.
- CADERNOS ABONG (1995) (Associação Brasileira de ONG) n. 9 . As ONGs e a realidade brasileira: Perspectivas de parceria com a cooperação internacional, agosto 1995, 346p.
- CAUFIELD, Catherine (1996), *Masters of Illusion - The World Bank and the Poverty of Nations*, Ontario, Fitzhenri and Whiteside Ltd.,
- CERNEA, M.M. (1994), *Sociology, Anthropology and Development, An Anoted Bibliography of World Bank Publications 1975-1993, Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series No 3*, Washington.
- COQUERY, Michel (1983), *La coopération face aux problèmes posés par l'urbanisation dans le tiers monde, rapport à monsieur le ministre délégué chargé de la coopération et du développement*, Paris, 90p.
- IBASE / PNUD (1992), *Desenvolvimento, Cooperação Internacional e as ONGs. 1o Encontro de ONGs e o Sistema de Agências das Nações Unidas*, RJ.,
- OSMONT, Annik (1995), *La Banque mondiale et le villes, du développement à l'ajustement*, Editions Karthala, Paris, 309p.
- RICH, B. (1994), *Mortgaging the Earth - The World Bank, Environmental Impoverishment and the Crisis of Development*, Beacon Press, Boston, 376p.
- STREN, Richard (1992), *Le défi de l'urbanisation pour l'aide au développement*, document de réflexion préparé pour le compte de l'ACIDI, Centre for urban and community studies, Université de Toronto, Canada, 233 p.
- VAINER, Carlos B., SMOLKA, M (1991), *Em tempos de liberalismo: tendências e desafios do planejamento urbano no Brasil*, In: RIBEIRO, Ana Clara Torres, PIQUET, Rosélia (orgs.), *Brasil território da desigualdade: descaminhos da modernização*, Rio de Janeiro, Ed. ZAHAR, 1991.
- VILLES EN DÉVELOPPEMENT (1994), *Bulletin de la coopération française pour le développement urbain et l'aménagement spatial*, N. 26, déc 1994, (*Coopérer avec les collectivités locales*).
- WORLD BANK (1992), *Governance and Development*, Washington, 1992.

PROJETO NUCLEAR II - MUTAÇÕES TEORICO-METODOLÓGICAS NA REFLEXÃO DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL

(I) - Breve apresentação do objeto

A forma *inovadora* de incorporação do conhecimento científico e técnico contemporâneo à intervenção do Estado ou à ação de outros sujeitos sociais é uma das principais características do planejamento (tanto público como privado) em todas suas expressões, inclusive do planejamento do território.

O que concerne às esferas estatal e pública, que nos interessam no presente projeto, o surgimento do planejamento dentro do aparelho do Estado o situa, estrategicamente, no ponto de encruzilhamento entre processos políticos de *articulação de interesses* de forças econômicas e sociais com os procedimentos de *argumentação e justificação racionais* (isto é, baseada em conhecimento e critérios científicos, quer dizer conceitual e metodologicamente sustentáveis) onde, em princípio e conforme critérios e regras preestabelecidos, o melhor argumento deveria ganhar. É devido ao tipo de conhecimento utilizado e dos critérios instrumentais que orientam o exercício da mencionada racionalidade inserido num contexto de ações instrumentais e estratégicas que tradicionalmente o planejamento procurou representar, ao mesmo tempo, um avanço *inovador* em relação a formas anteriores de orientação governamental, por um lado, e um instrumento perfeito de legitimação da reprodução do *status quo* (permanência) a serviço de um projeto político hegemônico.

A consideração de determinações territoriais no planejamento - que ficavam convencionadas geralmente a duas escalas, a urbana e a regional - complexifica ainda mais este seu lugar: tanto em relação a *novos recortes da articulação política* entre diferentes níveis de expressão de vontades políticas (forças sociais localizadas, urbanas e regionais, por exemplo, no planejamento nacional) como referente ao *deslocamento da própria problemática* do planejamento de uma escala para outra (por exemplo, os esforços de descentralização e municipalização de certas responsabilidades do poder federal).

A junção entre inserção híbrida no processo político e de apropriação de saberes técnico-científicos com as complexidades originadas da concretude de territórios fez da área do planejamento territorial um *campo aplicado*, sujeito à uma ampla gama de determinações políticas, conceituais, metodologias e procedimentos como já tivemos oportunidade de apontar. Dentro de uma percepção científica tradicional não podia produzir um conhecimento teórico-conceitual genuinamente próprio - algo como uma "teoria do planejamento" -, mas apenas elaborar propostas e recomendações metodológicas a respeito de procedimentos basicamente operacionais e técnicas, apropriando-se do conhecimento das mais diversas disciplinas científicas como a sociologia, economia, geografia, ciências políticas e outras mais.

Em outras palavras, sem consolidar um campo próprio de conhecimento, o planejamento sempre se via perante o desafio de compreender a realidade de uma forma pluridisciplinar: de recorrer a matrizes teóricas e metodológicas diferentes, compromissados, às vezes, com bases epistemológicas ou até filosóficas distintas. Ao mesmo tempo precisava detectar, nas suas análises técnicas, a emergência de novos desafios postos pelos problemas concretos o que fez aumentar ainda mais o desafio.

Finalmente, com o surgimento de novos sujeitos de ação política e novos paradigmas de conhecimento a partir da década de 80, torna-se urgente realizar um esforço de fôlego para mapear e sistematizar os diferentes recortes disciplinares e modos de percepção, matrizes teórico-conceituais, modelos de intervenção e propostas metodológicas que surgem de uma maneira relativamente próxima à problemática do planejamento territorial nos principais centros de pesquisa no mundo inteiro.

Neste sentido, são a própria reflexão sobre o planejamento territorial e a correlata preocupação com a compreensão das características básicas do tempo contemporâneo a *matéria prima* do projeto nuclear que estamos apresentando.

(II) - Justificativa

Como rejeitamos uma suposta "neutralidade" do processo de produção científica e de seu resultado (o conhecimento, saber científico), partimos da hipótese de que a utilidade pragmática deste conhecimento científico não se define no momento de sua apropriação prática; na verdade, já está inscrita no contexto de sua própria produção apesar de reconhecermos que há alguma margem de autonomia e que o processo de produção científico segue uma lógica e dinâmica próprias

Será o maior desafio deste núcleo desvendar as principais matrizes teóricas e conceituais - em suas filiações epistemológicas e ideológicas - dos temas que serão considerados pertinentes pelos pesquisadores envolvidos nos projetos de vertentes.

Serão trabalhados, portanto, determinados termos e noções, oriundos das preocupações das vertentes do projeto global "**Inovação e Permanência no Planejamento do Território: Escalas, Sujeitos e Conflitos**". Na medida em que têm uma história e se inserem em contextos conceituais e ideológicos mais abrangentes, merecerão análises e discussões mais aprofundadas. Às vezes surgem em certo momento enquanto pretensa expressão condensada de uma época inteira, de suas características, suas transformações, de seu surgimento ou declínio. Alguns termos apenas expressão de uma moda (ou modismo) e, portanto, rapidamente obsoletos e descartados; outros conseguem manter sua evidência durante certo tempo. Menos comprometidos com uma compreensão mais completa (e complexa) das realidades aos quais se referem, quase sempre são redutores, simplificadores, exageradamente delimitadores e de uma pretensa (porém falsa) facilidade de apropriação.

É com as transformações das sociedades industrializadas iniciadas na década de 70 que surge um grande debate a respeito do caráter e da profundidade destas modificações - que se manifesta inicialmente no surgimento de uma série de termos ou conceitos que através do prefixo "pós" - ou, enquanto contraface, aqueles que ganham um "neo" - procuram romper com avaliações e abordagens anteriores e que abrem uma discussão, inconclusiva até hoje, sobre o real significado das incontestáveis transformações.

Fala(va)-se da globalização em suas diferentes manifestações econômico, financeiro ou industrial e de seus efeitos nas diferentes sociedades: do fim do fordismo e da passagem para uma sociedade pós-fordista com novas formas de produção e regulação; do fim da sociedade do trabalho e do início de uma economia e sociedade de informação ou até de uma sociedade de comunicação; da obsolescência de estruturas permanentes em prol de organizações flexíveis; ou da reestruturação de uma maneira mais geral com suas diferentes facetas etc. E, o próprio planejamento do território inscreve-se nesta discussão de formas diversas onde variam posições próximas a uma

visão do fim do planejamento, até abordagens que identificam novos processos, sujeitos, institucionalidades, escalas e até novas racionalidades do planejamento.

São, então, essas MUTAÇÕES METODOLÓGICO-TEÓRICAS da reflexão sobre o planejamento territorial que precisam ser compartilhadas por todas as equipes do presente projeto para poder compreender o significado contemporâneo da INOVAÇÃO e PERMANÊNCIA do planejamento territorial.

(III) - Objetivos

Por suas características específicas de ser NUCLEAR, o objetivo central do atual projeto é propiciar a todos os pesquisadores condições para um ágil, eficaz e frutífero intercâmbio, troca de idéias, debate de dúvidas e outras atividades coletivas nas suas áreas próprias - dos Projetos Vertentes -, mas também incentivar ativamente a participação de um número máximo de pesquisadores naquelas atividades que são desenvolvidas no âmbito do próprio Projeto Nuclear para fins de melhorar o compartilhamento (não necessariamente consentimento) de um universo de reflexões, abordagens, temáticas, conceitos e termos.

Serão acionados diferentes instrumentos específicos que visam apoiar este processo de socialização do conhecimento cuja importância não pode ser subestimada: particularmente quando se tem em vista que a reflexão deverá articular diferentes patamares teóricos e analíticos, diversos campos disciplinares e diversas abordagens metodológicas.

Enquanto objetivos específicos de uma caracterização das mutações que estão em curso na reflexão do planejamento territorial, o projeto procura, portanto o:

- reconhecimento, de forma sistemática, da introdução de novos conceitos e categorias no campo do planejamento do território;
- esclarecimento de novas interdisciplinariedades e usos compartilhados de conceitos - categorias;
- identificação, das principais matrizes teóricas com influência na análise do planejamento territorial;
- acompanhamento da trajetória destas matrizes para poder distinguir continuidades evolutivas (permanências); transformações que continuam dentro da mesma lógica; incompatibilidades, rupturas ou as "verdadeiras" mutações (inovações);
- balizamento, através da articulação com outros Projetos Nucleares, de diferentes propostas do planejamento territorial (identificar seus remetimentos, filiações, muitas vezes pouco explícitos);
- identificação de possíveis indicações (teórico-metodológicas) que diferentes paradigmas oferecem para a (re)formulação de modos de planejamento e a identificação de novos conflitos e diferentes sujeitos que agirão em novas escalas e lógicas espaço-temporais; em síntese, desenhar os contornos do universo conceitual do projeto "**Inovação e Permanência no Planejamento do Território: Escalas, Sujeitos e Conflitos**";
- consolidar mecanismos de consulta e participação permanentes tanto dos pesquisadores dos Projetos Vertentes como de sujeitos externos como movimentos sociais, ONGs, categorias profissionais, administradores públicos

e outros: e propiciar um debate com especialistas convidados e cientistas de renome internacional.

(IV) - Metodologia

Repetindo, sendo parte *nuclear*, o nosso projeto justifica-se pela sua força aglutinadora e articuladora frente aos demais outros projetos nucleares e, principalmente, dos Projetos *Vertentes* que aqui terão um espaço de socialização de seus resultados, dúvidas e, também, discordâncias entre as diversas orientações conceitual-metodológicas e perspectivas a respeito do próprio planejamento. Espera-se (i) que a própria diversidade dos projetos vertentes seja transformada num "combustível" de mobilização e enfrentamento discursivo entre os diferentes recortes das vertentes e (ii) que o aprofundamento de determinadas questões conceituais, metodológicas e até referente a propostas de modos de planejamento consiga gerar mecanismos de tradução mútua entre as vertentes do projeto global: acreditamos não ser recomendável, nem exequível a busca por um consenso global das equipes envolvidas.

Estas atribuições não implicam numa postura apenas reativa em relação aos Projetos Vertentes: o próprio Nuclear propõe-se a contribuir ativamente para o estímulo e andamento dos debates: isto é, através da elaboração e oferecimentos explícitos de subsídios dos quais se espera facilitar e agilizar a interlocução entre as vertentes.

A apresentação da metodologia está estruturada, portanto, em três partes:

nas primeiras duas explicitaremos as condições básicas do atual projeto: ou seja, os condicionantes que tornarão possíveis um esforço mútuo e articulado entre este Projeto Nuclear e os Projetos Vertentes. Comparando os principais conceitos que encontramos na formulação dos Projetos Vertentes (descritos na *1. Parte*) com as concepções a respeito do planejamento do território que encontramos na bibliografia mais recente (*2. Parte*) é possível desenhar uma dinâmica para as atividades que serão realizados no atual projeto. É, então na *3. Parte* que esta dinâmica será introduzida.

1ª Parte: COMPARTILHAMENTO TEMÁTICO

Vimos que o atual Projeto Nuclear visa, antes de tudo, oferecer diferentes "fóruns" de debates sobre questões conceituais e metodológicas que surgem a nível das diferentes vertentes e com isto contribuir para a explicitação e tratamento de posicionamentos e perspectivas divergentes não no intuito de anular as divergências, mas de gerar um fundo alternativo de abordagens possíveis que facilitará a caracterização de cada uma.

Um breve - e ainda superficial - balanço dos principais conceitos trabalhados nos dez Projetos Vertentes mostra como, por um lado, existe uma diversidade de temáticas, posturas disciplinares, abordagens conceituais e metodológicas que promete corresponder à complexidade do próprio tema do projeto global. Entretanto, por outro lado, a diversificação não é uma simples dispersão pois pode ser trabalhada a partir de um agrupamento em diferentes **dimensões de compartilhamento** que permitirão tanto diálogo como disputa conceitual-metodológica entre as vertentes.

Partimos, inicialmente, de uma série de questões (dimensões) que contempla a totalidade das preocupações conceituais dos Projetos Vertentes:

- Inovação (tecnológicas, organizacionais, de práticas)
- Sujeitos (novos, novas a(tua)ções)

- Integração e luta social (mobilização, desigualdade, exclusão)
- Estruturação social (organizações, instituições, normatização, pactuações)
- Planejamento e gestão territorial (diferentes escalas, instrumentos, entidades e sujeitos)
- Espacialidades, recortes territoriais e expressões materiais de processos sócio-econômicos, políticos, culturais
- Ações de apropriação do território (níveis, escalas)
- Interação, interatividade e comunicação (trabalho, contextos)

Estas dimensões serão inscritas, a seguir, no quadro do debate contemporâneo sobre as características dos processos de reformulação (e não) da sociedade, economia, Estado e planejamento.

2ª Parte: MAPEAMENTO CONCEITUAL - METODOLÓGICO - INSTITUCIONAL

Procura-se, inicialmente, encontrar e sistematizar análises e balanços já realizados por outros pesquisadores e/ou instituições: é desde a década de 80, particularmente com a criação da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), que surgem alguns trabalhos que apresentam sínteses do campo do planejamento urbano e regional em geral.

Foram elaborados para o II. Encontro nacional da ANPUR em 1986; para órgãos de financiamento como FINEP e CNPq, na década de 90 novamente para o debate dentro da ANPUR; mas também houve alguns trabalhos de pesquisadores que procuram mapear temáticas, abordagens etc. presentes em publicações, relatórios e projetos de pesquisas. Este acervo servirá como fundo balizador do trabalho do atual projeto.

O reconhecimento de matrizes teóricas, principais representantes (tanto individuais como institucionais), a identificação das redes de articulação e difusão do conhecimento exige uma série de atividades que serão exercidas por uma pequena equipe e através de um grande esforço de sua articulação com os principais centros formuladores deste conhecimento. (alguns destes contatos já existem).

Uma primeira análise da bibliografia mais recente nos levou à identificação de um determinado número de campos de debate a respeito da relação do espaço, território, planejamento, transformações sociais e tecnológicas que nos parecem pertinentes para as questões que serão trabalhadas nos projetos vertentes (vide as referências bibliográficas sobre esses temas na BIBLIOGRAFIA ao final deste projeto).

- encontramos um debate internacional que realça a dimensão espacial e geográfica (ou determinadas escalas territoriais) da temática da *modernidade*, por um lado, e da *pós-modernidade* por outro; questões que balizarão os diferentes posicionamentos e abordagens identificados nos Projetos Vertentes;
- diferentemente da abordagem da modernidade/pós-modernidade certos autores se baseiam, na sua análise das transformações das sociedades contemporâneas ou numa percepção do surgimento de uma *sociedade pós-fordista* (em oposição à fordista) ou de *sociedades de informação* (rompendo com os paradigmas das sociedades industriais);

- o planejamento mantém uma certa presença particularmente dentro de abordagens preocupados com o par modernidade/pós-modernidade onde recortes espaciais têm importância fundamental (cidade, local etc.); ou vem acompanhando a questão da participação em níveis municipal ou local; mas, encontra-se em maior evidência o debate em torno de conceitos como gestão, governabilidade, governança etc., geralmente acompanhados por remetimentos territoriais;
- finalmente pode-se distinguir um número significativo de publicações voltadas para investigação e análise - adotando diferentes recortes disciplinares, interdisciplinares, escalares e metodológicos - das transformações do território, expressas na reestruturação sócio-econômica, em novos processos (globalização, mundialização etc.) e articulações entre escalas (global/local), de novos fenômenos como os global ou world cities, de redes de diferentes qualidades, inovações tecnológicas no seu impacto no território e outros mais.

3ª Parte: FASES E DINÂMICAS DA EXECUÇÃO

Como já foi varias vezes afirmado, a execução do projeto deverá estar determinada pelo seu objetivo de buscar e incentivar o mais amplo envolvimento *ativo* dos grupos de pesquisadores do projeto "**Inovação e Permanência no Planejamento do Território: Escalas, Sujeitos e Conflitos**". Para atingir esta finalidade serão tomadas algumas providências em relação à dinâmica do trabalho e desenvolvidos instrumentos que facilitarão o andamento de todos os Projetos Vertentes.

(i) Na medida em que subsidia os esforços coletivos, haverá a necessidade de levantamentos próprios, organização dos procedimentos coletivos e debate interno entre aqueles que se responsabilizarão pela execução das tarefas deste projeto. Um destes instrumentos, talvez o principal, para facilitar e agilizar o intercâmbio e compartilhamento e abrir a possibilidade de um intercâmbio permanente e quase instantâneo entre os pesquisadores do próprio Núcleo será um banco de dados onde não serão apenas armazenadas todas as informações referentes a termos, conceitos, autores, publicações, eventos científicos, as principais instituições de pesquisa, redes de pesquisadores e outras atividades e resultados da reflexão sobre o planejamento territorial; mas, que poderá ter tornado público através de sua disponibilização na Internet (a instituição sede possui o equipamento e as instalações necessárias). O acesso livre poderá gerar círculos de debate próprios em torno de certas problemáticas específicas e atuais tanto dentro do própria comunidade científica e dos planejadores; agilizar a troca de informações e o intercâmbio com qualquer lugar do mundo (com acesso à rede) como também possibilitar consultas por parte de movimentos sociais, ONGs, outras categorias profissionais, administradores públicos e outros. (vide também outros Projetos Nucleares que trabalham nesta direção).

Por causa da especificidade deste banco de informações (cuja organização interna será certamente mais parecido com um grande *hipertexto* do que com planilhas ou as outras formas conhecidas de armazenamento de dados quantitativos) resolvemos de chamar-lo de *BANCO DE IDÉIAS*.

(ii) O andamento do trabalho propriamente dito preve uma série de atividades durante os quatro anos de duração do projetos que constam do cronograma deste Projeto Nuclear (vide o cronograma consolidado de todos os seis Projetos Nucleares), merecem destaque, além da organização do mencionado Banco de Idéias e da dinâmica que deve imprimir à reflexão teórico-metodológica:

- Seminários sobre os principais marcos paradigmáticos identificados nos Projetos Vertentes com as equipes dos outros projetos em diferentes momentos do avanço da execução do projeto;
- Avaliação das oportunidades de formação e aperfeiçoamento no país e no exterior de pesquisadores em planejamento do território;
- Seminários sobre instrumentos de pesquisa disponíveis na Internet;
- Realização de Curso de Pós-Graduação *latu senso* sobre paradigmas, matrizes teóricas, conceitos etc. do planejamento territorial para reciclagem de pesquisadores e planejadores;
- Edição e publicação (junto com outros Projetos Nucleares) de boletins, matérias de pesquisa, balanços e outros produtos;
- Formar e consolidar uma rede pluridisciplinar, plurifocal (reunindo pessoas de diferentes interesses e profissões) e internacional a respeito do planejamento do território;
- Apreciação das matrizes teórico-metodológicas de determinadas propostas do planejamento territorial em relação à sua inserção e articulação com os paradigmas existentes ou à sua forma de rompimento com determinadas vertentes do pensamento.

V. Indicações bibliográficas

Apenas com o intuito de ilustrar os contextos mais abrangentes da reflexão sobre o planejamento do território indicamos algumas publicações mais recentes a partir das quais identificamos os itens do mapeamento anteriormente apresentado.

1. MODERNIDADE / PÓS-MODERNIDADE

a. Modernidade, Modernização e Espaço

- ABIJANCIC, T. The dialectics of modernity: reification, space and vision. *Rethinking Marxism*, Fall 1995, vol. 8, n. 3, pp. 90-108
- BOUCHER, D.H. Modernity's dead, nature is dying, and culture's not feeling too well. *Capitalism, Nature, Socialism*, v. 6, n. 4, dez. 1995, pp. 115-119
- CALDERÓN, F. Modernización y ética de la otredad. *Comportamientos colectivos y modernización en América Latina*. *Rev. Mexicana de Sociología*, n. 3, 1995, pp. 3-16
- CHAMPI, I. (Coord.) *Fundadores da modernidade*. São Paulo: Ática, 1991 (220 p.)
- CHESNEAUX, J. *Modernidade-mundo: brave modern world*. Petrópolis: Vozes, 1995 (226 p.)
- CROZIER, M. *Estado modesto, Estado moderno: estratégias para outra mudança*. Brasília: FUNCEP, 1989 (199 p.)
- FRIEDLAND, R., BODEN, D. NowHere: space, time and modernity. *Review in Growth and Change*, v. 26, n. 2, 1995
- LATOUR, B. *Jamais fomos modernos: ensaio de antropologia simétrica*. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1994 (149 p.)
- PRED, A., WATTS, M.J. Reworking modernity: capitalisms and symbolic discontent. *Review in Growth and Change*, v. 26, n. 2, 1995; *idem: Society and Space*, 1994 12(3) June
- SACHS, I. *Desafios urbanos do século XXI: a cidade, os cidadãos e o ecodesenvolvimentismo*. *Revista Tempo Brasileiro*, n. 116, ano pp. 71-64

SHIELDS, R. Places on the margin: alternative geographies of modernity. Review in *Antipode*, vol 26, n. 3

TOURAINÉ, A. *Crítica da modernidade*. Petrópolis: Vozes, 1994 (431 p.)

b. Pós-modernidade e Pós-modernismo

BARNES, T.J., CURRY, M.R. Postmodernism in economic geography: metaphor and the construction of alterity. *Society and Space*, 1992, 10(1), pp. 57-68

BASSETT, Keith Postmodernism and the crises of the intellectual: reflections on reflexivity, universities, and the scientific field. *Society and Space*, 1996 14(5) Oct. pp. 507-528

BONNET, A. Art, ideology, and everyday space: subversive tendencies from Dada to postmodernismo. *Society and Space*, 1992, 10(1), pp. 69-86

DOHERTY, GRAHAM, MALEK Postmodernism and the social sciences. Review in *Antipode* vol. 26, n. 4, oct. 1994

HARVEY, D. Social justice, postmodernism and the city. *Int. Journal of Urban and Regional Research* vol.16, n° 4, dec. 1992, pp. 588-601

JAMESON, F. *Espaço e imagem: teoria do pós-moderno e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1994 (234p.)

ONES III, J.P., NATTER, W., SCHATZKI, T.R. (Eds.) Postmodern contentions: epochs, politics, space. Review in *Economic Geography*, vol. 70, n. 2, apr. 1994

SAYER, A. Postmodernist thought in Geography: a realistic view. *Antipode*, vol. 25, n° 4, pp. 320-343

SOCIETY AND SPACE, VOL 10, n. 1, 1992: Artigos sobre Geografia e pós-modernismo

WATSON, S., GIBSON, K. (Eds.) Postmodern cities and spaces. Review in *Int. Journal of Urban and Regional Research* vol. 19, n. 3, sept. 1995

2. SOCIEDADES PÓS-FORDISTAS E DE INFORMAÇÃO

a. Pós-Fordismo

GRAHAM, J. Post-fordismo as politics: the political consequences of narratives on the left. *Society and Space*, aug. 1992, vol. 10, n° 4, pp. 393-410

HENRY, N. The new industrial spaces: locational logic of a new production era? *Int. Journal of Urban and Regional Research*, vol 16, n° 3, sept. 1992, pp. 375-396

SCOTT, A.J. The Roepke Lecture in Economic Geography: The collective order of flexible production agglomerations: lessons for local economic development policy and strategic choice. *Economic Geography*, vol 68, n° 3, jul. 1992, pp. 219-233

b. Sociedade de Informação

BRUNN, S., LEINBACH, Th. R. Collapsing space and time: geographic aspects of communication and information. Review in *Econ. Geography*, vol. 68, n. 1, jan 1992

HARRIS, D. *A society of signs?* London: Routledge, 1996 (234 p.)

LÉVY, P. *As tecnologias da inteligência: o futuro do pensamento na era da informática*. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1994 (203 p.)

3. PLANEJAMENTO E PARTICIPAÇÃO, GOVERNABILIDADE E GOVERNANÇA

a. Planejamento, Democracia e Participação

ARRIS, R.L. *Marxism, socialism and democracy in Latin America*. Boulder: Westview Press, 1992 (234p.)

- AZEVEDO, S., PRATES, A.A.P. Movimientos sociales. acción colectiva y planificación participativa en el Brasil. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos e Regionales*, n.º 64, 1995, pp. 103-121
- HENNING, C. LIEBERG, M. Strong ties or weak ties? Neighbourhood networks in a new perspective. *Scandinavian Housing & Planning Research*, vol. 13, n.1, febr. 1996, pp. 3-26
- IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Económicas) Democracia nas grandes cidades: a gestão democrática da Prefeitura de Porto Alegre. Rio de Janeiro: IBASE, 1995 (95 p.)
- IMRIE, R., THOMAS, H. Urban policy processes and the politics of urban regeneration. *Int. Journal of Urban and Regional Research*, vol. 19, n. 4, dec. 1995, pp. 479-494
- LACLAU, E. MOUFFE, C. Hegemony & socialist strategy: towards a radical democratic politics. London: Verso, 1996 (197 p.)
- MILLER, B. Collective action and rational choice: place, community, and the limits to individual self-interest. *Economic geography*, vol. 68, n. 1, jan. 1992, pp. 22-42
- O'DOHERTY, R. Using contingent valuation to enhance public participation in local planning. *Regional Studies*, vol. 30, n. 7, nov. 1996, pp. 667-678
- ROELOFS, J. The third sector as a protective layer for capitalism. *Monthly Review*, vol. 47, n. 4, set. 1995, pp. 16-25
- ROSELAND, M. Toward sustainable communities: a resource book for municipal and local governments. Ottawa: national Round Table on the Environment and Economy, 1992 (340 p.)
- SANTOS Jr., O.A. Reforma urbana: um novo modelo de planejamento e gestão das cidades. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, FASE, 1996 (143 p.)
- SAYER, A. Liberalism, marxism and urban and regional studies. *Int. Journal of Urban and Regional Research*, vol. 19, n. 1, march 1995, pp. 79-95
- SHORT, J.R. The humane city: cities as if people matter. Oxford: Basil Blackwell, 1991 (167 p.)
- TANAKA, M. La participación política en América Latina. *Rev. Mexicana de Sociología*, n. 3, 1995, pp. 41-66
- TILL, K. Neotraditional towns and urban villages: the cultural production of a geography of 'otherness'. *Society and Space*, 1993, vol 11 (6), dec. pp. 709-731
- WILLEMS-BRAUN, B. Situating cultural politics: fringe festivals and the production of spaces of intersubjectivity. *Society and Space*, 1994, 12(1), pp. 75-104
- WOODS Communication, technology and the development of people. Review in *Antipode*, vol. 26, n. 4, oct. 1994
- WOOLEVER, C. A contextual approach to neighbourhood attachment. *Urban Studies*, vol. 29, n. 1, febr. 1992, pp. 99-115

b. Governabilidade e Governança

- ASSET, K. Partnership, business elites and urban politics: new forms of governance in an english city? *Urban Studies*, vol. 33, n. 3, apr. 1996, pp. 538-556
- BARLOW, J. The politics of urban growth: 'boosterism' and 'nimbyism' in European boom regions. *Int. Journal of Urban and Regional Research*, vol. 19, n. 1, march 1995, pp. 129-143
- BORJA, J. Notas sobre ciudades, gobiernos locales y movimientos populares. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, vol. 20, n.º 59, 1994, pp. ..
- CLARKE, M., STEWART, J. The local authority and the new community governance. *Regional Studies*, vol. 28, n.º 2, apr. 1994, pp. 201-207
- COLLINGE, C. The dynamics of local intervention: economic development and the theory of local government. *Urban Studies*, vol. 29, n.º 1, febr. 1992, pp. 57-76
- Economie et Humanisme*, n. 338, octobre 1996, pp. 34 ss (assunto: limites da ação municipal)
- EVANS, P.B. et al. (ed.) Bringing the state back. New York: Cambridge University Press, 1994 (390 p.)

- FONTES, B.A.S.M., LACERDA MELO, N.M., LEAL, S.M.R. Gestión local en el Nordeste de Brasil: en busca de nuevos paradigmas. *Revista Mexicana de Sociología*, n. 2, 1995, pp. 123-134
- HAAR, C.M. (ed.) *Cities, law and social policies*. Lexington: Lexington Books, 1984 (265 p.)
- JOHNSTON, R.J., PATTIE, C.J. Local government in local governance: the 1994-95 restructuring of local government in England. *Int. Journal of Urban and regional Research*, vol 20, n. 4, 1996, pp. 671-696
- LEACH, R. The missing regional dimension on the local government review. *Regional Studies*, vol. 28, n. 8, dec. 1994, pp. 797-802
- LEACH, S., STEWART, J., WALSH, K. The changing organisation and management of local government. Review in *Int. Journal of Urban and Regional Research* vol. 19, n. 3, sept. 1995
- MATUS, C. Política, planejamento e governo. Brasília: IPEA, 1993, 2v.
- MELO, M. C. State retreat, governance and metropolitan restructuring in Brazil. Review in *Int. Journal of Urban and Regional Research* vol. 19, n. 3, sept. 1995, pp. 342-357
- ROCHA, S. Governabilidade e pobreza: o desafio dos números. Brasília: IPEA (29 p.)
- SAVITCH, H.V., KANTOR, P. City business: an international perspective on marketplace politics. *Int. Journal of Urban and Regional Research*, vol. 19, n. 4, dec. 1995, pp. 495-512
- SOUTO, A.L.S. Como reconhecer um bom governo? O papel das administrações municipais na melhoria da qualidade de vida São Paulo: POLIS, 1995 (75 p.)
- VALLADARES, L., COELHO, M.P. (Orgs.) *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995 (346p.)

4. TRANSFORMAÇÕES NO/DO TERRITÓRIO

a. Globalização - Mundialização

- AMIN, A., THRIFT, N. Neo-Marshallian nodes in global networks. *Int. Journal of Urban and Regional Research*, vol. 16, n° 4, dec. 1992, pp. 571-587
- BOTTAZZI, G. On est toujours le «local» de quelque «global». Pour une (re)définition de l'espace local. *Espaces et Sociétés*, n. 82-83, 1996, pp. 69-92
- BROAD, D. Globalization versus labor. *Monthly Review*, vol. 47 n° 7, dez. 1995, pp. 20-31
- BRUSEKE, F.J. *Acrítica da razão do caos global*. Belém: SEPEQ / NAEA, 1993 (186 p.)
- BUDD, L., WHIMSTER, S. Global finance and urban living: a study of metropolitan change. Review in *Economic Geography*, vol 71, n. 3, jul. 1995
- CARNOY, CASTELLS, COHEN, CARDOSO The new global economy in the information age: reflections on our changing world. Review in *Society and Space*, 1995 13(1)
- CASTRO, E. Industrialización truncada: globalización, post-fordismo y degradación socio-ambiental en la Amazonia. *Revista Mexicana de Sociología*, n. 2, 1995, pp. 31-45
- CICCOLELLA, P. Integración y mundialización_ claves de la reterritorialización capitalista en el Cono Sur de América Latina. *Revista Interamericana de Planificación*, vol. 27, n. 106, 1994, pp. 43-50
- DICKEN, P. The Roepke lecture in *Economic Geography*. Global-local tensions: firms and states in the global space economy. *Economic Geography*, vol. 70, n. 2, apr. 1994, pp. 101-128
- DUNFORD, M., KAFKALAS, G. (eds.) *Cities and regions in the new Europe: the global-local interplay and spatial development strategies*. Review in *Int. Journal of Urban and Regional Research*, vol. 19, n. 4, dec. 1995
- FAGAN, R.H., Le HERON, R.B. Reinterpreting the geography of accumulation: the global shift and local restructuring. *Society and Space*, 1994 12(3) junc. pp. 265-286
- FERRÃO, J. Coletividades territoriais y globalización: contribuciones para una nueva acción estratégica de emancipación. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos e Regionales*, n° 64, 1995, pp. 25-36

- FLORIDA, R., KENNY, M. The globalization of Japanese R&D: the economic geography of Japanese R&D investment in the United States. *Economic Geography*, vol. 70, n. 4, oct. 1994, pp. 344-369
- FUJITA, K., HILL, R.C. Global toyoatism and local development. *Int. Journal of Urban and Regional Research*, vol. 19, n. 1, march 1995, pp. 7-22
- HENDERSON, J. The globalization of high technology production: society, space and the restructuring of organized labor. Review in: *Economic Geography*, vol. 68, n. 1, jan. 1992
- JONAS, A.E.G. The scale politics of spatiality. *Society and Space*, 1994 12(3) june, pp. 257-264
- LATOUCHE, S. A ocidentalização do mundo: ensaio sobre a significação, o alcance e os limites da uniformização planetária. Petrópolis: Vozes, 1994 (136 p.)
- NEUMANN, R.P., SCHROEDER, R.A. Manifest ecological destinies: local rights and global environment agendas. *Antipode*, vol. 27, n. 4, oct. 1995, pp. 321-324
- ROFMAN, A., RUSSO, C. Nuevo paradigma tecnoeconomico y el proceso de globalizacion y regionalizacion. *Revista Interamericana de Planificación*, vol. 27, n. 106, 1994, pp. 51-72
- SANTOS, M., SOUZA, M.A., SILVEIRA, M.L. (Orgs.) Território: globalização e fragmentação. São Paulo: HUCITEC - ANPUR, 1994 (332 p.)
- STORPER, M. The limits to globalization: technology districts and international trade. *Economic Geography*, vol. 68, n. 1, jan. 1992, pp. 60-92
- VELTZ, P. Mondialisation, villes et territoires: l'économie d'archipel. Paris: PUF, 1996 (262 p.)
- YOUNG, J. Global network: computers in a sustainable society. Washington: Worldwatch Institute, 1993 (57 p.)

b. Global e World Cities

- MARICONI-EBRARD, F. Geopolis: pour comparer les villes du monde. Paris: Anthropos, 1994 (246 p.)
- PÉREZ, L.R. The global city. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos e Regionales*, n° 64, 1995, pp. 125-127
- PERSKY, J., WIEWEL, W. The growing localness of the global city. *Economic Geography*, vol. 70, n. 2, apr. 1994, pp. 129-143
- SHORT, J.R., KIM, Y., KUUS, M., WELLS, H. The little dirty secret of **world cities research: data problems in comparative analysis**. *Int. Journal of Urban and regional Research*, vol 20, n. 4, 1996, pp. 697-717
- Special Issue da *URBAN STUDIES*, vol. 31, n° 3, apr. 1994 sobre: GLOBALIZATION, WORLD CITIES AND THE RANDSTAD

c. Inovação e Transformações

- CASILLO, J. Los parques tecnologicos em el desarrollo regional. Reflexiones a traves de la experiencia comparada. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* vol. XIX, n° 58, 1993, pp. 49-60
- DIEBOLD, J. The innovators: the discoveries, inventions, and brekthroughs of our tima. New York: E.P. Dutton, 1990 (303 p.)
- FERRAZ, J.C., RUSH, H., MILES, I. Development, technology, and flexibility: Brazil faces the industrial divide. Review in *Economic Geography*, vol. 70, n. 2, apr. 1994
- GONÇALVES, M.F. (Org.) O novo Brasil urbano: impasses, dilemas, perspectivas. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995
- GUIÉRREZ, R.M.V. Las políticas regionales de innoción en ja promoción del desarrollo. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* vol. XIX, n° 58, 1993, pp. 29-48
- HOPKINS, E.M. The life cycle of urban innovations. Nairobi: Urban Manegement programme, 1994 (52 p.)

MASSEY, D., QUINTAS, P., WIELD, D. High tech fantasies: science parks in society, science and space. Review in Economic Geography, vol. 70, n. 1, jan 1994

PINHEIRO, A.C. Technological progress and diffusion in Brazilian manufacturing. Revista Brasileira de Economia, jan-mar, 1995, vol. 49, n. 1, pp. 3-20

SCHMITZ, H., CASSIOLATO, J. Hi-Tech for industrial development: lessons from the brazilian experience. Review in Economic Geography, vol. 70, n. 2, apr. 1994

d. Reestruturação Sócio-Econômico e Territorial

AKSOY, A., MARSHALL, N. The changing corporate headoffice and its spatial implications. Regional Studies, 1992, vol. 26, n. 2, pp. 149-162

AMIN, A., CHARLES, D.R., HOWELLS, R. Corporate restructuring and cohesion in the new Europe. Regional Studies, 1992, vol. 26, n. 4, pp. 319-332

BARROW, M., HALL, M. The impact of a large multinaciona organization on a small local economy. Regional Studies, vol. 28, no. 7, nov. 1995, pp. 635-649

BERGMAN, MAIER, TDTLING Regions reconsidered: economic networks, innovation and local development in industrialized countries. Review in Antipode vol. 27, n. 4, oct. 1995

CICCOLELLA, P., MIGNAQUI, I. Territorios integrados y reestructurados. Un nuevo contexto para el debate sobre el Estado y la planificación. Revista Interamericana de Planificación, vol. 27, n. 106, 1994, pp. 73-106

ERICSON, O. ESF-Conference on urban restructuring in Europe - citizenship and new patterns of social integration in wider Europe. Scandinavian Housing & Planning Research, vol. 13, n.1, febr. 1996, pp. 53-60

LAURELLI, E. Los nuevos territorios metropolitanos_ el rol de la región metropolitana de Buenos Aires en el Coo Sur da América Latina. Revista Interamericana de Planificación, vol. 27, n. 106, 1994, pp. 107-137

OLIVEIRA, C.A. e.o. (Orgs.) O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século. São Paulo: Página Aberta: 1994 (671 p.)

PÉREZ, C. Cambio técnico, restructurción competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo. El Trimestre Economico, vol. LIX, n° 233, ener-març 1992, pp. 23-64

RESTREPO, D. Aspectos espaciales de la reestruturación: descentralización y apertura. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, vol. 20, n° 59, 1994, pp ...

RODRIGUEZ-POSE, A. Socioeconomic restructuring and regional change: rethinking growth in the European Community. Economic Geography, vol. 70, n. 4, oct. 1994, pp. 325-343

ROTHSTEIN, F. A., BLIM, M.L. (Eds.) Anthropology and the global factory: studies of the new industrialization in the late twentieth century. New York: Bergin & Garvey, 1992 (285 p.)

SILVA, E.B. Refazendo a fábrica fordista: contrastes da indústria automobilística no Brasil e na Grã-Bretanha. São Paulo: HUTCITEC, 1992 (394 p.)

Special Issue da URBAN STUDIES, vol. 29, n° 6, aug. 1992: *Regional and Urban Restructuring in Europe.*

e. Desigualdades e Exclusão

BARROS, R.P., MENDONÇA, R.S.P. Os determinantes da desigualdade no Brasil. Brasília: IPEA, 1995 (63 p.)

CHAKRAVORTY, S. Equity and the big city. Economic Geography, vol. 70, n. 1, jan. 1994, pp. 1-22

HARDOY, J.E. SATTERTHWAIT, D. Squatter citizen: life in the urban third world. London: Earthscan, 1989 (374 p.)

KRUMHOLTZ, N., CLAVAL, P. Reinventing cities: equity planners tell their stories ----> Review in Int. Journal of Urban and regional Research, vol. 19, n. 3, sept. 1995

LEE, D.J., TURNER, B.S. (eds.) *Conflict about class: debating inequality in late industrialism*. London: Longman, 1996 (307 p.)

McGREGOR, A., McCONNACHIE, M. Social exclusion, urban regeneration and economic reintegration. *Urban Studies*, vol. 32, n. 10, dez. 1995, pp. 1587-1600

TSOULOUVIS, L. Urban planning, social policy and new forms of urban inequality and social exclusion in Greek cities. *Int. Journal of Urban and Regional Research*, vol 20, n. 4, 1996, pp. 718-731

DEBATES de determinados CAMPOS DO CONHECIMENTO

sobre Ciência Regional:

vide discussão sobre a *Ciência Regional em Crise* in: *Papers in Regional Science*, vol. 73, n. 1, jan 1994

vide discussão regional science in *International Regional Science Review*, vol. 17, n. 3, 1995; **history, status and future of regional science**

vide discussão sobre "Regional Science at Forty" em *Int. Regional Science Review*, vol. 18, n. 2, 1995

PROJETO NUCLEAR III - INSTITUIÇÕES E PRÁTICAS DE PLANEJAMENTO: RECORTES HISTÓRICOS

(I) - Breve apresentação do objeto

Vem de algum tempo o desejo deste *Centro de Estudos em Planejamento do Território - CET IPPUR* - de tomar a iniciativa de resgatar a Memória do Planejamento Territorial no Brasil. Entretanto, tal empreendimento requer recursos e disponibilidade de uma equipe de pesquisadores com envolvimento e dedicação necessários a uma tarefa deste tipo. Da mesma forma que temos nos deparado com tais dificuldades, sentimos a necessidade e a urgência em dar conta de tal projeto.

A temática com a qual pretendemos trabalhar relaciona-se às permanências e inovações - de técnicas de gestão, de normas, de agentes e de conflitos sociais - tendo como arena o território. O que nos motiva é a reflexão crítica sobre o papel do planejamento na criação e destruição do território. Como apontou Milton Santos (1994), o que o território tem de permanente é ser nosso quadro de vida e, portanto, os lugares são os mesmos mas contêm funcionalidades diferentes e, às vezes, opostas. Como o espaço é sempre a empirização de um tempo, que também se apresenta em termos de relações sociais, podemos suspeitar de simultaneidades e choques de temporalidades. A memória que está colocada aqui não é, portanto, uma volta ao passado (Abreu, 1996), mas reminiscências de tempos-espaços presentes.

Tornou-se consagrada a afirmação de que as práticas de planejamento territorial têm, no Brasil, uma tradição de cinco décadas. Entretanto estudos mais recentes vêm contribuindo no sentido de apontar que a definição de programas de ação governamental e as intervenções no espaço brasileiro são bem anteriores. Ao que se sabe, não foi feito, até o momento, um trabalho para registrar de forma sistemática esta *práxis*, de modo a se poder contar com a memória histórica das diferentes idéias e concepções, dos diversos atores - instituições e personagens - e das lutas que foram travadas para sua concretização. Por outro lado, o atual fenômeno da mundialização impõe a reflexão sobre as práticas sociais que lhe deram origem assim como, e principalmente, a revisão dos aparatos conceituais com vistas a uma avaliação das políticas públicas. Vivemos o retorno à despolitização do espaço: o planejamento não é mais atributo apenas do Estado mas de *parcerias* entre instituições públicas e privadas que representam novas formas de atuar no espaço e novas formas de gestão.

Pretendemos recobrar a história da gestão espacial brasileira, sua formulação e difusão, qualificar as diversas propostas de planos e suas concepções teóricas. Como tal história não é linear, reconstruiremos as sugestões apresentadas pelos quadros técnicos, apontaremos as diversas estratégias das instituições mediadoras e agências de fomento, as passagens temáticas e metodológicas entre a produção científica e a administração, assim como definiremos as redes, as arenas e os agentes interescares, segundo a periodização definida a seguir. Serão investigações compartilhadas pelos projetos temáticos em curso acompanhados, em vários momentos, por nossos pares de instituições acadêmicas brasileiras e internacionais. O universo do compartilhamento deste Projeto Nuclear estará dado pelo corpo teórico e pelos aspectos empíricos.

Uma outra idéia norteadora é a de sinalizar as concepções das disciplinas quanto à natureza das políticas de intervenção. Neste sentido a discussão também apontará para os resultados propostos e seus debates. Além das já clássicas contendas dos médicos e engenheiros sanitaristas (a questão da saúde pública, os miasmas e a beleza da cidade) e

a dos engenheiros (modernização e serviços públicos), presentes na passagem do século XIX para o XX e que vêm sendo apontadas por inúmeros autores, citamos aquela relativa à pouca importância da cidade no Brasil colonial, concepção que originou as idéias de que uma base urbana fraca não propiciou o surgimento de uma rede de cidades, além da consagrada "a cidade que os portugueses construíram na América não é produto mental" (Holanda, 1988), embate teórico travado pelos arquitetos, historiadores e geógrafos. Lembremos ainda a controvérsia engendrada a partir da *nova* profissão, o de Planejador. Neste sentido, a polêmica dos geógrafos, sobretudo dentro do IBGE e em seus órgãos de representação, a porfia relativa à planificação e ao planejamento dos economistas e à forma e à função dos arquitetos urbanistas. Cabe referir ainda o debate relativo à natureza de novos conflitos sociais para os sociólogos e cientistas políticos que, entre outros aqui não elencados, também estarão contemplados.

Trata-se portanto de um estudo sobre os saberes e seus métodos (ideologia/discurso e base técnica), órgãos e indivíduos. Na nossa agenda de reflexão também está presente, como citado acima, a necessidade de se observar a sociologia do surgimento de uma nova profissão, a de Planejador, e resgatar a criação e estabelecimento dos cursos de Planejamento tanto nos órgãos públicos como nas Universidades.

(II) - Justificativa

A interação que buscamos refere-se às determinações históricas que impedem a leitura do território. Pensamos em um confronto de interpretações acerca do território, das diversas histórias regionais e locais que não representam somente escalas diferentes ou recortes, mas objetos com necessidades históricas distintas. Partimos do pressuposto que as estratégias tradicionais de intervenção do Estado expressaram interesses e suas concepções teóricas relacionavam sobretudo os *usos* do espaço. Recobriam portanto visões antagônicas ou não-hegemônicas que viam o território como a arena do conflito e da resistência da sociedade civil. Neste sentido o Projeto Nuclear criará a oportunidade para avaliarmos a introdução de inovações no planejamento assim como o seu contrário, isto é, rever as cristalizações e permanências. É um trabalho que todos os projetos vertentes irão compartilhar através de uma discussão interdisciplinar com a proposta de uma análise comparativa entre o local e o global e a reflexão dos novos recortes a partir da ruptura de laços político-territoriais. Neste sentido apresenta-se articulado ainda que mantenha uma dinâmica própria.

(III) - Objetivos

Como apontado anteriormente intentamos recuperar historicamente as diversas concepções do Planejamento Territorial a partir, sobretudo, da análise crítica de suas proposições, discursos/ideologia, órgãos e sujeitos. Visamos relacionar o Planejamento às mudanças sócio-espaciais e resgatar a trajetória do debate, o que aponta para uma genealogia teórica e conceitual e, sobretudo, dos agentes. Nosso objetivo primeiro é estabelecer nexos teóricos que possam orientar nossa reflexão empírica acerca da relação Espaço-Estado-Sociedade. Um objetivo específico que esta formulação persegue é o de reunir as várias origens disciplinares e os partilhamentos políticos e intelectuais, o que propiciará a produção de textos e artigos. Outros objetivos a serem alcançados referem-se à consecução de encontros científicos e à produção de um Atlas Histórico Territorial. A memória do Planejamento Territorial no Brasil contemplará ainda a análise do discurso dos agentes responsáveis pela elaboração e gestão do Planejamento.

(IV) - Metodologia

Definimos como hipótese, que se coloca como nosso fio condutor, a idéia de que as políticas territoriais delinearam ao longo do tempo cristalizações que foram partidas quando da constituição do Estado Nacional e/ou da privatização do solo em séculos passados, da definição de estratégias dos novos agentes que surgiram na cena econômica, política e espacial e suas crises no decorrer do século XX até a ruptura definida pela assim chamada mundialização. Numa primeira aproximação à *démarche* metodológica a ser adotada, alinhamos como nosso ponto de partida delimitar a periodização a ser considerada no que concerne ao planejamento territorial. Esta será definida a partir de um corte político que estabeleça os diversos princípios espaço-territoriais como resultados do desempenho do Estado e demais instituições/agentes. Senão vejamos:

I. O Atlas Histórico Territorial e a produção de textos e artigos

Revisaremos criticamente os desígnios territoriais firmados pela Metrópole Portuguesa e, posteriormente, pela Coroa Brasileira através da formulação de planos *urbanísticos* e de políticas relativas às redes de cidades ou regiões no Brasil Colônia e Imperial. Verificaremos os impactos territoriais causados pelas políticas definidas ao nascer da República. Um tema que será abordado para a reconstituição da história da gestão espacial, relaciona-se às cidades planejadas no Brasil com ênfase na história de Goiânia, um dos nossos assentamentos urbanos concebidos mais representativos. Uma de suas singularidades encontra-se no fato de ter sido planejada por um Estado autoritário e também por expressar a dominação do setor agrário. Esta característica de domínio do *hinterland*, que favoreceu a idéia de cidade como apêndice do campo, constitui-se em uma permanência do Planejamento Territorial, hipótese que também será trabalhada a partir de análises comparativas com os planos das cidades em vários tempos históricos.

Na linha de reflexão acerca da centralização do Estado, iremos buscar nos processos de concepção, construção e configuração espacial das redes de infraestrutura de água e esgoto seu exemplo paradigmático para podermos explorar uma face importante do Planejamento Territorial, o Urbano. A partir das primeiras décadas do século XX coube ao Estado a produção destas redes. Entretanto, mais recentemente, o poder central cedeu lugar ao poder estadual e municipal e à abertura ao capital privado via concessões de longo prazo e subsídios, gestões consorciadas, criação de empresas privadas de serviços públicos, empresas mistas, consórcios e empreiteiras de obras de infraestrutura, fenômeno que converge para a percepção do aparecimento de outros atores da política das redes de água e esgoto do ponto de vista de sua produção e de sua operacionalidade. Temos aí também um novo tipo de cooperação entre os *espaços* de produção e de consumo nas cidades, e indicações de permanências intra-urbanas⁴ além do comprovado desmoronamento da política de saneamento brasileiro. A trajetória destes novos atores pode também ser entendida como uma volta ao passado porque, no Brasil Colonial, era atributo das ordens religiosas e moradores⁵ mais ilustres das cidades a responsabilidade do fornecimento dos principais serviços públicos imprescindíveis ao cotidiano de sua população. Citamos aí a provisão da água, a *oferta* da medicina e dos remédios, do lazer, da transmissão de informações, da guarda de dinheiro, dos sepultamentos, da educação e da segurança (Fridman, 1996).

⁴ Abastecimento mais garantido nos núcleos que nas periferias e mais para os ricos que para os pobres.
⁵ Conhecidos como *vizinhos*.

Precisamente na chamada questão urbana, que hoje reverte-se na definição de novos papéis para a metrópole, aparece a temática relativa ao mercado imobiliário como produtor de novas formas de segregação sócio-espacial e novos problemas de urbanização como a homogeneização do espaço e a fragmentação do solo urbano (Carlos, 1994). Estes fenômenos refletem tendências recentes que propiciam a reflexão morfológica (novas paisagens e o aparecimento de cenografias de nenhum lugar, e a edificação de novos produtos como *flats*, edifícios inteligentes, condomínios, *shopping centers*, parques temáticos, entre outros) como a pesquisa das repercussões de novos agentes de financiamento a nível internacional. Enquadrar estas inovações, a partir de textos comparativos de base histórica, torna-se, para o trabalho, uma de suas linhas representativas. O encaminhamento da pesquisa irá requerer a constituição dos arquivos de dados do IPTU e de plantas de valores imobiliários dos municípios das grandes cidades brasileiras como a análise dos critérios metodológicos de sua elaboração. À listagem das instituições metropolitanas de desenvolvimento urbano acompanharão os levantamentos aerofotogramétricos e dos padrões urbanísticos contidos nas várias legislações e normas urbanas com sua reconstituição em base cartográfica.

Uma direção que pretendemos abordar refere-se à participação popular no processo de concepção e gestão territorial. Trata-se aqui de formas históricas de organização popular e reivindicação encaminhadas à administração urbana, de mobilização social que construíram um diálogo com manifestações contemporâneas - reivindicação por consumo, identidades étnicas e organização política. A análise de escalas de organização social e política ultrapassará o local ao nos determos nas campanhas de mobilização ao longo da história. Depuraremos ainda as configurações, expressivas de fenômenos de comunicação, assumidas pela administração urbana (rádio, boletins, entre outras) e pesquisaremos a história das redes de comunicação do ponto de vista das suas expressões territoriais, instituições e planos-mapas revendo assim a memória da concentração da gestão e da informação.

Presencia-se hoje a revitalização da região e a interdependência dos lugares como unidade geográfica privilegiada, seja pela sua contiguidade territorial como por pontos distantes reunidos por processos sociais, processo também conhecido como transnacionalização. A ruptura refere-se ao Estado-Nação enquanto definidor de lugares. Esta dinâmica, reflete sistemas locais inovadores⁶ que se desdobram sobre seu *hinterland*, através de um sistema de divisão de trabalho e pelas externalidades. Entretanto estão revelados exemplos históricos, como as cidades-Estados, especificamente Veneza do século XV ao XVII ou o caso da cidade de Lyon, na segunda metade do século XIX, onde podemos reconhecer um meio regional engendrado por um pólo, metropolitano, gerador de economias de escala tecnológicas e organizacionais (Benko, 1994). Esta *globalização* econômica, ou mercado regional, foi um dos elementos fundamentais para a invenção do território (não necessariamente nações) e ao surgimento de cidades.

Do ponto de vista dos recortes territoriais deveremos rever historicamente o papel, entre outros, da metrópole e seu entorno, referida acima, que será aplicada aos países industrializados e ao Brasil, iluminando, muitas vezes o caso do Rio de Janeiro. O tema implantação da infra-estrutura de comunicação nos é bastante caro na medida em que caracteriza o presente fenômeno da mundialização, entendido aqui como instalação de sedes mundiais de produção e de informação, que introduzem novas escalas produtivas - as atividades flexíveis, novos reagrupamentos, a sociedade mundial. Tais

⁶ No sentido schumpeteriano.

laços, muito estreitos, entre a rede global de empresas capitalistas e a das grandes cidades, as "cidades globais",⁷ colocaram estas últimas no topo da hierarquia funcional que passaram a desempenhar funções supralocais e favoreceram a desregionalização do sistema urbano. Cabe, neste sentido, a recuperação histórica dos mecanismos do Estado Brasileiro, instituições e práticas, na direção da legislação trabalhista, da difusão da tecnologia e de apoio à industrialização (incentivos), sobretudo a partir de 1910 até hoje (reabilitação dos regimes taylorista e fordista). A existência e co-existência no mesmo território, aqui visto na sua dimensão política, nos impõe o entendimento de simultaneidades entre temporalidades distintas.

Como já explicitado, a revisão das disciplinas deverá se deter também no debate econômico e político acerca da questão planejamento x planificação (mercado x plano) já presente desde os anos vinte na União Soviética e base teórica fundamental nas políticas regionais definidas no Brasil. Vamos privilegiar a análise do Planejamento Regional desde os anos 50 pois consideramos que a partir deste momento está posicionada a questão regional brasileira. Acompanharemos o nascimento dos órgãos de planejamento inter-regional, o papel das superintendências regionais, o fracasso do Ministério do Interior como órgão responsável por uma política territorial para o país, os órgãos de planejamento de bacias hidrográficas, a estratégia industrial no planejamento regional (incentivos). Esta fase pode ser caracterizada como de trajetória de permanências no sentido dos órgãos de planejamento regional continuarem centralizados. Esta periodização se estenderá até o presente com a reflexão do surgimento do planejamento regional "concertado" ou participativo. Nesta linha de reflexão buscaremos o resgate das principais instituições a ela concernentes, a *liquidação* do conceito de região e a definição de novas regionalizações.

Na nossa mobilização de qualificar as diversas propostas de planos e suas concepções teóricas assim como as estratégias das instituições, vamos acompanhar as origens do processo de incorporação do discurso ambiental às práticas do planejamento territorial no Brasil, a gênese do zoneamento econômico-ecológico, a definição dos sujeitos e contextos históricos da constituição da legislação ambiental no Brasil e a história institucional das práticas governamentais de legislação concernente ao uso dos recursos naturais no Brasil.

II. Memória do Planejamento

Para o presente projeto-memória caberia a coleta de depoimentos dos diferentes sujeitos do Planejamento a respeito de suas experiências. Serão incluídas não somente as personalidades que tiveram participação direta e efetiva enquanto gestores e formuladores de ações governamentais, mas também aqueles que contribuíram para o debate como críticos e ensaístas. Em um primeiro momento iremos preparar a listagem dos entrevistados e os questionários específicos e, nas fases posteriores, as gravações e a análise do material. Note-se que este intento envolverá os vários projetos vertentes envolvidos corroborando nossa ideia de proposição compartilhada. Tal memória deverá estar concluída e poderá ser apresentada em 2001, quando o presente Projeto de Pesquisa PRONEX estaria chegando ao fim e o IPPUR - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, instituição universitária à qual o Centro de Estudos em Planejamento está integralmente vinculado, estará completando trinta anos. Cremos que a apresentação deste resultado em um

⁷ Entendidas aqui como centros de localização de atividades econômicas nacionais e internacionais que se desenvolvem independentemente de seu meio geográfico local ou regional imediato.

Seminário de Avaliação da Prática de Planejamento coroarria as comemorações de tão honrosa data.

(V) - Referências bibliográficas

- Abreu, Mauricio de Abreu *Sobre a memória das cidades* (versão preliminar). Rio de Janeiro, mimeo, 1996.
- Benko, George e Lipietz, Alain *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*. Paris, PUF, 1992.
- Benko, George Organização econômica do território, in Santos e Souza, op. cit
- Carlos, Ana Fani Alessandri (org.) *Os caminhos da reflexão sobre a cidade e o urbano*, São Paulo, Edusp, 1994
- A natureza do espaço fragmentado, in Santos e Souza, op. cit.
- Fridman, Fania Geopolítica e produção da vida cotidiana no Rio de Janeiro Colonial, in *Cidade e Imaginação*, Machado e Vasconcellos (org.), UFRJ/FAU/PROURB, 1996.
- Holanda, Sérgio Buarque *Raízes do Brasil*, Coleção Documentos Brasileiros, Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 1988.
- Ianni, Octávio Nação: província da sociedade global?, in Santos e Souza, op.cit.
- Santos, Milton O retorno do território, in Santos e Souza (org) *Território: Globalização e Fragmentação*, São Paulo, Hucitec, 1994.

PROJETO NUCLEAR IV - BANCO DE META-DADOS E DE ANÁLISE CRÍTICA DA INFORMAÇÃO

(I) - Breve apresentação do objeto

A disponibilidade de informações e dados "objetivos" a respeito da situação social e econômica de uma determinada sociedade tornou-se questão estratégica desde os primeiros grandes abalos e crises da economia capitalista nos anos 20 e 30 e o posterior surgimento do padrão keynesiano de intervenção governamental nos países capitalistas industrializados. Criou-se, primeiro, os indicadores econômicos para acompanhamento de diferentes dimensões da conjuntura (crescimento, emprego, inflação, riqueza) - e a tomada de medidas de correção, caso necessário. Mais tarde, nas décadas de 60 e 70, procurou-se estender a lógica destes "sistemas de informação" para manifestações propriamente sociais (pobreza, saúde, educação) cujo monitoramento podia, então, orientar as políticas sociais tanto quanto as políticas econômicas.

É conhecido o grande debate (chamado até de "social indicator movement" na época) acerca dos indicadores sociais nos países industrializados que mobilizou, inclusive, organismos internacionais, como a OCDE, em torno da elaboração de catálogos destes indicadores. No entanto, sabemos também que este esforço acabou sendo esvaziado a partir de meados da década de 70 por causa da impossibilidade de criar um sistema cujos indicadores sejam aceitos como *legítima* (e não "objetiva") representação da situação social e de suas transformações. Este esforço também perde força política com o declínio do Estado Social e da capacidade de intervenção governamental em boa parte dos países industrializados.

Já na década de 80, o questionamento de sistemas de informação centralmente organizados e controlados foi assumido, neste países, por movimentos civis que temiam abusos decorrentes deste conhecimento, por parte dos próprios órgãos governamentais (em particular, de seus organismos repressivos). Observamos até mobilizações de desobediência civil em relação a censos nacionais, à integração de diferentes sistemas setoriais (previdenciário, registros civis etc.) e outras iniciativas.

No caso brasileiro, a criação de um sistema centralizado de informação tanto acompanha certas tendências da época em outras partes do mundo como demonstra as particularidades econômicas, sociais e políticas do país. Seguindo as finalidades apontadas de servir como instrumento de monitoramento econômico (e social) das políticas públicas no país, foi criado, consolidado e ampliado pelo regime político-militar de 1964, no âmbito do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), um expressivo sistema nacional de informações, atrelado ao aparato institucional de planejamento territorial. Não muito diferente das experiências em outros países, a própria produção dos dados, como seu alcance analítico, estava vinculada a um certo modo de planejar o território. No contexto político-institucional vigente no Brasil, esta vinculação expressou-se na implantação de um sistema centralizado, mais estritamente relacionado à escala nacional.

E, quase que paradoxalmente, o IBGE tornou-se naqueles tempos um grande centro de reflexão da própria geografia brasileira: como lugar não apenas de levantamento, mas de pesquisa sobre a realidade que se procurava representar pelos dados e como instituição que abrigava toda uma geração de proeminentes geógrafos.

antes que uma boa parte deles se deslocasse para o ambiente universitário-acadêmico. Acompanhando uma tendência observada também noutros países, a experiência do longo declínio desta instituição - desde o período da redemocratização até as propostas modernizadoras (descentralizadoras) de governos próximos a projetos neo-liberais - assume feições muito peculiares no Brasil. Não é este o momento, nem o lugar, para o aprofundamento analítico desta experiência que, certamente, adverte contra simplificações que se restrinjam à proposta de um novo "sistema de informação".

Para o projeto "*Inovação e permanência no planejamento do território: escalas, sujeitos e conflitos*", esta breve recuperação histórica deve servir para ilustrar como, obviamente numa escala muito menor do que as até agora mencionadas, levantamento, armazenamento, manejo, agregação e desagregação e outras formas de tratamento de dados e informações são estratégicos para o pleno alcance dos seus objetivos. Cabe explicitar, portanto, porque o sistema de dados proposto não está voltado, em primeiro lugar, para *dados*, mas para *meta-dados*, enquanto dados sobre dados ou informações sobre informações.

(II) - Justificativa

Parte-se da idéia de que a definição dos indicadores entendidos como relevantes para efeito de conhecimento da realidade brasileira e, portanto, das metodologias que expressam - numa leitura evidentemente crítica - desvela a natureza e o sentido das políticas e práticas de intervenção sobre a realidade, no caso a territorial. Assim sendo, o diagnóstico é parte integrante do processo de planejamento na medida em que esclarece o objeto da ação e, dadas a perspectiva crítica e a definição dos indicadores, evidencia a anterioridade desta última, como, com mais anterioridade ainda, da própria lógica das políticas e práticas referidas.

Obviamente, não se discute hoje em dia a importância de bancos de dados para qualquer tipo de projeto de pesquisa. A própria facilidade de armazenamento e manejo (eletrônico e estatístico) de grandes quantidades de dados resultou numa proliferação sem precedentes destes bancos. Mas, no caso do projeto, a construção de um banco, seu manejo e uso assumem ainda importância maior enquanto elemento essencial para o próprio processo de planejamento. Torna-se urgente o exame crítico das possibilidades de interpretação do significado de categorias utilizadas (exemplo - trabalho, ocupação, renda) nos sistemas oficiais de informação, nacionais e internacionais, o que permitirá não apenas o alcance de elementos essenciais da ação planejadora - dadas as periodicidades estabelecidas pelos outros projetos nucleares e vertentes - mas, também, apontar eventuais fragilidades ou inadequações dos dados incluídos na pesquisa.

Pretendemos no atual projeto - em primeiro lugar - desenhar um formato de banco dentro de parâmetros adequados a uma *rede de informações*, respondendo a uma série de necessidades que têm origem nos seus objetivos gerais. Dependemos, para tal, em boa parte de dados estatísticos disponíveis e, em decorrência, do trabalho de órgãos e instituições que os fornecem tradicionalmente. Neste sentido, seremos afetados pelas mudanças em diretrizes dos órgãos oficiais, conforme apontado antes. Sem ter meios de cobrir possíveis lacunas ou deficiências dessas bases de dados, cabe tirar o maior proveito das informações disponíveis; deixando a justa luta por formatos institucionais (não-autoritários, não centralizadores, não-centrados em determinados interesses) para outras arenas de atuação, como no próprio *Centro de Estudos em Planejamento Territorial* ou até no âmbito mais amplo do IPPUR/UFRJ.

Mas, como veremos mais tarde, o Banco de Meta-Dados pode tornar-se acessível também aos nossos interlocutores externos e assim pelo menos atender a demandas mais específicas, complementando os dados originados de outras fontes.

(III) - Objetivos

O projeto atualmente proposto pelo CET está baseado numa articulação entre momentos de trabalho coletivo e instâncias mais singulares de desenvolvimento de pesquisas que procuram aprofundar, em seu conjunto, questões relacionadas com seus objetivos gerais. Esta articulação resultará na geração de uma série de instrumentos e apoios informacionais ao nível dos demais projetos nucleares e na grande maioria dos projetos-vertentes. Serão criados bancos de dados ao nível temático e uma série de bancos com características complementares nos projetos nucleares como o *Banco de Projetos*, onde encontramos as propostas de planejamento territorial veiculadas por órgãos de cooperação internacional; o *Banco de Idéias* que procura mapear paradigmas, conceitos e termos presentes no debate internacional sobre planejamento, território, reestruturação econômica e conflitos sociais; o *Banco de Memória* que organizará o conhecimento histórico sobre inovação no planejamento e, finalmente, o *Banco de Imagens* que oferece todo um acervo de vídeos, fotos e outros documentos.

O projeto "*Inovação e permanência no planejamento do território: escalas, sujeitos e conflitos*" procura assegurar, a cada um destes bancos, sua relativa autonomia na medida em que reconhece que expressam particularidades de seu objeto ou temática de estudo ou, ainda, de sua abordagem de questões do planejamento. Porém, este conjunto de bancos precisa de uma articulação explícita que permita a troca e o intercâmbio fácil e ágil entre as diferentes bases de dados e representações.

Em termos técnicos, temos hoje as condições necessárias à criação de uma **rede de informações** (transmissão entre computadores), inclusive pelos equipamentos já existentes na instituição sede do CET e que necessitam apenas de ampliação quantitativa. As dificuldades apresentam-se muito mais ao nível conceitual. Por um lado, a garantia de uma mínima padronização dos dados levantados, das formas de seu armazenamento e de seu possível tratamento através de cálculos, algoritmos etc.; e, por outro lado, a explicitação dos conceitos, e das condições de levantamento, permitindo a sua correta interpretação. É o objetivo principal do *Banco de Meta-Dados* gerar estas condições.

Fora de atribuições que o responsabilizam enquanto agente principal no contato com instituições especializadas (como IBGE), na assinatura de convênios e na transferência concreta de dados para o CET, este banco precisa desenvolver instrumentos de intercâmbio, assegurar o livre fluxo de informações entre todos os projetos e, futuramente, administrar demandas externas formuladas por movimentos sociais, ONGs, entidades profissionais ou, mesmo, órgãos governamentais.

Nesta concepção, o banco cumprirá as seguintes finalidades específicas:

(i) instalar um sistema de informações estatísticas, em forma de rede, que disponibilize bases de dados existentes, neste âmbito da pesquisa, ao conjunto dos projetos vertentes e demais projetos nucleares. A inserção do sistema numa rede de informação mais ampla e externa ao núcleo será realizada conjuntamente com o projeto nuclear "Novas técnicas e linguagens para o conhecimento do território";

(ii) analisar criticamente o conteúdo dos dados integrantes do sistema de informações do núcleo (cuja maior parte provém do sistema nacional de informações), considerando o contexto político-econômico e social em que os conceitos, que os organizam, foram formulados. Pretende-se, com isso, delimitar conceitualmente os diagnósticos sócio-econômicos para fins de planejamento e pesquisa nos vários âmbitos escalares possíveis, como também das suas interações;

(iii) avaliar o grau de comparabilidade das informações contidas no banco de dados com determinados indicadores internacionais, considerando os conceitos subjacentes às variáveis utilizadas;

(iv) integrar a nova base de dados gerada pela própria execução deste projeto de pesquisa, em suas faces "vertente" e "nuclear";

(v) consolidar as bases cartográficas utilizadas e,

(vi) constituir um fórum de debates sistemático entre os pesquisadores do núcleo, visando a avaliação crítica da informação.

(IV) - Metodologia

Dentro da concepção geral do projeto apresentado pelos pesquisadores do CET, o Banco de Meta-Dados, como todos os demais projetos nucleares, deve tornar-se um instrumento de mobilização, socialização e compartilhamento não de simples dados e informações, mas de *preocupações*.

Como os demais, este projeto abarca uma dimensão estratégica do próprio processo de planejamento. As atividades a serem realizadas, para o cumprimento dos seus objetivos, podem ser analiticamente diferenciadas em três campos compreendidos como expressões distintas de Meta-Dados:

1. *elaboração de critérios de interpretação*: em relação às bases de dados já existentes externamente, estes critérios podem ser elaborados a partir de avaliação criteriosa, aprofundada, crítica mas construtiva dos conceitos, definições, delimitações empregados por diferentes instituições. Trata-se, portanto, de análise detalhada da própria definição do conceito que dá origem a determinado tipo de dado, de suas formas de levantamento e cálculo, das técnicas adotadas em caso de amostragem, das delimitações territoriais subjacentes;
2. *elaboração de critérios de padronização*: este mesmo procedimento precisa ser adotado para informações dos projetos nucleares e vertentes documentadas no Banco de Meta-Dados;
3. *elaboração de um conjunto compartilhado de indicadores*: num último patamar destes Meta-Dados identificamos aqueles que - por sua posição no processo de "produção" e "consumo" de informações - são resultado de processos de agregação, aplicação de algoritmos ou outras formas de transformação (cálculos, representação, mapeamento). Teríamos aqui um tipo de dado com origem nas mais distintas operações quantitativas e não quantitativas.

Vale repetir que a questão de dados, informações e indicadores assume importância particular para o projeto na medida em que não servem apenas para "informar" sobre determinados fenômenos, eventos, transformações, etc. Pela sua concepção, o Banco de Meta-Dados não se limita à apresentação de avaliações, critérios, padronizações e indicadores. Seu verdadeiro caráter "transcendente" (de meta) será

alcançado na medida em que se torne concretamente um Meta-Banco, isto é, um banco com informações sobre outros bancos de dados, servindo de instrumento de articulação de uma heterogeneidade indispensável ao projeto "Inovação e permanência no planejamento do território: escalas, sujeitos e conflitos".

Em termos operacionais, o Banco de Meta-dados terá como base principal as informações geradas pelos sistemas de levantamento estatísticos da Fundação IBGE, e, ainda, de órgãos estaduais e municipais responsáveis por: censos demográficos, censos econômicos, pesquisa nacional por amostra de domicílios, pesquisas mensais de emprego, cadastros setoriais; contas nacionais, estaduais e municipais.

No que se refere à crítica das informações, esta obedecerá a três dimensões analíticas:

(i) a da história dos sistemas de levantamento estatísticos pertinentes, localizando no tempo sua abrangência, objetivos, periodicidade, alterações de escopo, critérios de inclusão/exclusão de variáveis, contexto político;

(ii) a da escala territorial dos levantamentos, com seus critérios para definição da escala e os seus limites para as pesquisas acadêmicas;

(iii) a da conceituação das informações levantadas segundo os campos temáticos abordados pelas pesquisas desenvolvidas no núcleo, tais como: as demográficas (por exemplo: população residente, idade, sexo, origem migratória); as do trabalho (renda, posição na ocupação, formação profissional); as da economia (setor de atividade, produtos, salário); as da habitação (condição de ocupação, tipo de domicílio, aglomerado subnormal, etc.); as da infraestrutura urbana (por exemplo: rede de água, esgoto, coleta de lixo, transporte); as da organização social (como associações, partidos, sindicatos); as das finanças públicas (receita por fonte, despesas por setor, dentre outras);

(a) serão realizadas reuniões sistemáticas para a delimitação da abrangência do Banco de Meta-Dados e seleção das informações que integrarão o sistema;

(b) serão instaladas redes de informações, disponibilizando-as para o conjunto de projetos (vertentes e nucleares) desenvolvidos no núcleo;

(c) serão consolidadas bases cartográficas;

(d) serão estabelecidos foruns sistemáticos de debate em torno das análises conceituais das informações desenvolvidas pelos pesquisadores no Núcleo;

(e) serão estabelecidos contatos e foruns para discussão de indicadores elaborados e utilizados em estudos de comparação internacional;

(f) serão realizados seminários com usuários dos dados incluídos no Banco de Meta-Dados;

(g) serão oferecidos cursos de extensão para os sujeitos sociais interessados e/ou envolvidos com questões do planejamento territorial.

(V) - Bibliografia

BESSON, J.L. (Org.) A ilusão das estatísticas. São Paulo EDUSP, 1995

RANDOLPH, R. Pragmatische Theorie de Indikatoren. (Teoria pragmática de indicadores) Göttingen: Vandenhoeck & Rupprecht, 1979

RIBEIRO, A.C.T. "Informação para a gestão urbana: a nova fatura e a posição dos usuários". Texto apresentado ao Encontro Nacional Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais. IBGE, 27 a 31 de maio de 1996.

PROJETO NUCLEAR V - NOVAS TECNOLOGIAS E LINGUAGENS PARA O CONHECIMENTO DO TERRITÓRIO

(I) - Breve apresentação do objeto

A proposta do presente projeto é refletir as formas de difusão do conhecimento sobre os processos de constituição do território. O esgotamento de um modelo de planejamento centralmente organizado e hierarquizado nos conduz a refletir sobre transformações necessárias na esfera da difusão do conhecimento espacial. Essa análise implica em repensar novos pressupostos da divulgação da informação científica impressa sobre o espaço e em que medida as novas tecnologias alteram as condições de sua produção e difusão.

O campo do planejamento do território é recente e está historicamente associado ao crescente processo de industrialização-urbanização, da sociedade brasileira a partir da segunda metade do século XX. É nesse período que se constitui, no nosso país, a difusão sistemática do conhecimento por meio da tecnologia impressa.

A passagem da sociedade do trabalho à sociedade da comunicação coloca novas questões na reflexão do planejamento e sua divulgação. Na sociedade do trabalho, o saber é uma condição para o trabalho especializado. Técnicos, professores e políticos constituem o quadro receptor das mensagens. A sociedade da comunicação redefine essas relações e introduz um novo conjunto de idéias concernentes às formas de pensar a ação planejadora, os seus instrumentos técnicos, e possibilidades. Trata-se de refletir sobre as novas circunstâncias históricas que conduziram a profundas transformações no âmbito da produção do território, da ação planejadora e da difusão do conhecimento. (Egler, 1997)

(II) - Justificativa

Esse movimento analítico está associado à crise do planejamento e aos novos elementos dados na contemporaneidade que nos permitem redefinir a sua compreensão. Na modernidade, o planejamento pode ser compreendido como uma intervenção no processo espacial que tem o objetivo de produzir sua transformação em direção a metas anteriormente formuladas (Harvey, 1993). Na separação das funções entre Estado, capital e sociedade, o planejamento constitui-se em uma ação de responsabilidade do Estado.

A redefinição das relações entre Estado e sociedade é dada por uma nova ordem que redesenha as funções de cada esfera. A produção do espaço passa a ser compreendida como uma ação ininterrupta que resulta da intervenção realizada cotidianamente por um grande número de agentes. Trata-se de uma mudança que ocorre no interior da compreensão da própria transformação do espaço. Noutras palavras, a nova noção valoriza a identificação dos sujeitos produtores do espaço; fundamentalmente, o movimento amplia a responsabilidade do capital e dos cidadãos no seu processo de transformação.

O planejamento é uma ação que contempla uma noção de futuro. Trata-se de moldar a ação dos agentes no sentido de produzir uma situação projetada no futuro em que o objetivo é criar uma espacialidade capaz de responder às necessidades do espaço público, e as condições coletivas de vida. Assim, define-se uma relação em que o Estado

intervêm no sentido de garantir as condições coletivas necessárias ao desenvolvimento da economia e da sociedade.

A concepção de planejamento centralizada, pensada e realizada por especialistas, conduz à divulgação do saber por meio de revistas científicas, livros e outros meios impressos de circulação restrita. Trata-se da produção e da difusão de um saber produzido por especialistas e para especialistas. A mudança das formas de pensar a ação planejadora, em que se valoriza a ação do sujeito social e se reconhece a importância da difusão da informação, redefine as relações entre Estado, sociedade e capital. O essencial da análise é implicar o sujeito social na construção das condições de sua própria existência. Nesta nova concepção, a informação urbana passa a ser o elemento central em apoio à ação desse sujeito.

O primeiro movimento analítico é reconhecer que a informação urbana é uma necessidade cotidiana, indispensável para os cidadãos em múltiplos atos da vida. Portanto, é responsabilidade das instituições públicas e privadas e das organizações sociais tornar disponível, para o conjunto da sociedade, o conhecimento sobre o espaço vivido. (Arendt, 1993) Essa é a nova noção de planejamento, na qual se identifica uma ação de natureza informacional. A ação planejadora pode ser redefinida no quadro desta compreensão de planejamento comunicativo, proposta por instituições e pelas comunidades. (Randolph, 1995; Egler, 1995)

O segundo elemento de análise é compreender as mudanças em curso nas sociedades contemporâneas, nas quais as formas da comunicação guardam pouca relação com as tradições do pensamento científico e observam uma estreita relação com as ações sociais. Traduzida em termos da informação espacial, a ação comunicativa incide sobre as necessidades cotidianas da vida social. Esta nova condição muda as circunstâncias de produção da informação e da comunicação, bem como a sua transmissão (Miège, 1995).

A superação da crise do planejamento está associada à compreensão das transformações em curso. O essencial da análise é redefinir as relações de interlocução, quando se compreende que é necessário socializar o conhecimento para a além dos limites acadêmicos. As novas tecnologias se constituem num recurso que permite realizar esta nova interlocução.

(III) - Objetivos

- (a) Realizar a função metodológica de difundir o conhecimento produzido pelo conjunto de projetos nucleares e vertentes.
- (b) Estreitar as relações entre produtores do conhecimento e sociedade.
- (c) Investigar o uso de novas tecnologias no exercício dessa interação.
- (d) Estabelecer novos canais de interlocução com os diferentes agentes sociais, reconhecendo a multiplicidade de possíveis e diferentes agentes e elegendo novas estratégias de interação.
- (e) Refletir sobre a socialização do conhecimento, a partir do uso de novas tecnologias.
- (f) Constituir um laboratório para criação de novos produtos lingüísticos. Criando condições favoráveis ao trabalho com novas linguagens imagéticas.
- (g) Repensar processos de difusão do conhecimento, no sentido de criar uma nova cultura de produção e difusão do conhecimento, considerando que as novas tecnologias aproximam a produção da difusão.

(IV) - Metodologia

O presente projeto cumpre a função de realizar a interlocução entre os resultados alcançados pelos objetivos formulados no projeto: **"Inovação e permanência no planejamento do território: escalas, sujeitos, e conflitos,** e os diferentes agentes sociais.

A estratégia metodológica está estruturada em três eixos de ação: na interação com os outros projetos e com o processo social; na constituição de um laboratório para a criação de novos produtos lingüísticos, e na reflexão teórico-metodológica sobre o uso de novas tecnologias na socialização do conhecimento.

1-Compartilhamento e difusão

O projeto cumpre, portanto, uma dupla função de interlocução: a primeira, no interior da dinâmica interna dada pelo projeto, deve estabelecer um diálogo com os outros projetos nucleares e vertentes; a segunda, é a instalação de diálogo com segmentos sociais.

A interlocução interna se realiza através da articulação com outros projetos, tanto nucleares (que cumprem funções metodológicas) quanto vertentes (que realizam pesquisas temáticas). Ambos projetos tem produtos específicos que podem ser objeto de mediação da pesquisa para a sua difusão. Assim por exemplo: o projeto nuclear : **"Produção e crítica da informação para o planejamento do território: um banco de meta dados"** deverá produzir um conjunto de informações de interesse social. Essas serão tratadas em linguagem apropriada e difundidas através da Internet por exemplo, para o conjunto da sociedade.

A interlocução com os projetos vertentes se realiza através da difusão de produtos resultantes das pesquisas. Por exemplo: o projeto: **"Comunicação, espaço e novas formas de trabalho; problemáticas locais e globais"**, produzindo conhecimento sobre as novas formas de organização do trabalho, permite a concepção de um vídeo que poderá ser transmitido através da TV à cabo de nossas universidades.

A difusão externa pode se dar em duas direções: uma primeira, com o processo social e seus diferentes agentes; uma segunda, com os interlocutores acadêmicos. Trata-se de eleger a mídia adequada para cada objetivo proposto. Neste sentido, podem ser utilizados os canais de televisão universitária, a Internet ou a mídia impressa.

2-Laboratório

A instalação de um laboratório amplia as possibilidades de produção e difusão da informação. Esse laboratório deverá permitir a experimentação de novos produtos lingüísticos que podem ser difundidos através de redes, de suportes impressos ou CD ROM.

Esse laboratório deverá ser compartilhado pelos diferentes projetos nucleares e vertentes. O objetivo é que os produtos das pesquisas possam ser divulgados através dos novos meios técnicos e linguagens disponíveis. Os tradicionais textos e relatórios deverão ser trabalhados no sentido de se transformarem em novas expressões lingüísticas.

Nesse laboratório deverão ser produzidos e difundidos diferentes produtos , estruturados sobre temas que apresentamos a seguir:

Recortes temáticos:

Aspectos históricos do planejamento do território.

Trata-se de um conjunto de projetos que tem o objetivo de estudar a história do planejamento do território, considerando o papel desempenhado pelas instituições, os agentes e as suas estratégias de intervenção. Aprofundam a análise da experiência brasileira de cidades planejadas e realizam a pesquisa comparativa de diversos modelos de planejamento e administração de redes de infra estrutura-urbana.

Gestão do território

Os projetos abrangidos nesse tema tem o objetivo de examinar as transformações geradas pela nova ordem mundial e os seus efeitos sobre o planejamento do território. Observam a atual regionalização do país, as formas desiguais da difusão de inovações tecnológicas, reconhecendo as transformações nas formas de financiamento do mercado imobiliário e a gestão fiscal.

Novas territorialidades e tecnologias

São projetos que buscam analisar paradigmas teóricos sobre as relações entre Estado, capital e sociedade no marco do planejamento do território. Reconhecem novos sujeitos, práticas de planejamento e de mobilização, identificando os efeitos das novas tecnologias sobre as formas de produção do território e o surgimento de novas dimensões produtivas da comunicação. Reconhecem distintas estratégias desenvolvidas por agências governamentais na atribuição de novos significados ao território.

Informação sobre o território

Os projetos nucleares que cumprem funções metodológicas e de compartilhamento deverão alcançar um conjunto de produtos: banco de dados, de imagens, de informações estatísticas, territoriais e institucionais. Informações que se constituem em mais um tema do presente projeto nuclear.

Produtos do projeto nuclear

Além de cumprir sua função metodológica, Este projeto nuclear tem a função específica de investigar novos produtos para a produção e apropriação do território.. Trata-se de pensar um conjunto de informações que são necessárias para a vida cotidiana: formas de ocupação do espaço, possibilidades de acesso a equipamentos de consumo, oportunidades de lazer e trabalho. Informações que podem ser apropriadas pela rede escolar básica.

Novos produtos lingüísticos:

Na modernidade a imagem é um complemento ao texto, onde o discurso cumpre uma função textual e a imagem comparece como ilustração do texto. As novas tecnologias de digitalização de imagens e de sua difusão permitem que a imagem ocupe um lugar central na estrutura discursiva(Lifchitz,1993). Um dos pontos importantes é a possibilidade de usar a imagem como linguagem na produção e na difusão do conhecimento.

Hoje a expressão do conhecimento passa por um processo de produção em que texto entra como complemento à imagem, formando um texto imagético. O

desenvolvimento de tecnologias de digitalização de imagens permite a interatividade e abre um grande leque de oportunidades para o exercício da criatividade. O texto linear é substituído pela nova estrutura textual alinear. Podemos pensar numa estrutura textual tridimensional que permita diferentes entradas e estruturas de navegação. Já não se trata de ler o texto de forma linear, mas de navegar, livremente, através da indagação do leitor no novo produto lingüístico. (Levy, 1993) Observamos uma alteração na relação autor-leitor. Interatividade significa exatamente essa oportunidade de colocar à disposição do usuário um conjunto de informações que podem ser acessadas, alteradas e transformadas livremente. (Sandoval, 1995; Hoinef, 1996)

É bem conhecido o fascínio que uma tela é capaz de exercer sobre crianças e adultos. A tela analógica coloca o observador como simples espectador de um processo. A imagem digitalizada, ao contrário, permite a interação do sujeito com a tela, numa atitude ativa e criativa que intensifica a produção e a apropriação do conhecimento.

O desenvolvimento dessa nova cultura produtora do conhecimento requer dos tradicionais centros de planejamento urbano e regional, a criação de condições positivas na constituição do novo mundo virtual em que deverá navegar, também, o conhecimento do território.

Instrumentos metodológicos:

Banco de imagens

É ainda uma responsabilidade do presente projeto produzir um **banco de imagens** sobre o território que deverá ser utilizado pelo conjunto dos produtos a serem desenvolvidos. Este produto será alcançado em interlocução com o projeto nuclear "**Instituição e práticas do planejamento do território: recortes históricos**".

Treinamento

A criação de uma nova cultura exige um esforço de capacitação do quadro de pesquisadores no uso do novo conjunto de meios técnicos. Para tanto, será realizado treinamentos específicos no uso das novas tecnologias do conhecimento.

3- Novas tecnologias e socialização do conhecimento

Nesse eixo metodológico deverá se realizar a reflexão teórica acerca das novas tecnologias e seus efeitos sobre as formas de apropriação do saber. É nesse espaço que deverão se desenvolver atividades reflexivas dos objetivos propostos nesse projeto nuclear.

O tema de trabalho proposto está associado à emergência de novas tecnologias de informação e comunicação e seus efeitos na transmissão do conhecimento sobre o território. Mais claramente, é nosso objetivo refletir processos dados na sociedade que resultam em formas particulares de produção do conhecimento sobre o território.

Trata-se da implementação das seguintes iniciativas:

A constituição de um fórum de reflexão para análise e debate das novas tecnologias de informação e comunicação, considerando:

- o reconhecimento de processos cognitivos na difusão e apropriação do conhecimento.
- a comparação de processos e produtos de difusão do conhecimento.

- a documentação e análise da produção e transmissão de imagens sobre o território.
- o posicionamento crítico com relação a informação transmitida sobre o território pela mídia.
- a definição de estratégias para a difusão do conhecimento.

(V) - Referências bibliográficas

- Arendt, H.**- A dignidade da política . Rio de Janeiro. Relume-Dumará, 1993
- Egler , T. T. C.**- Espaço e difusão do conhecimento. texto apresentado ao 1º Encontro de Editoria científica em Estudos Urbano e Regionais, Itamontes, 1997
- _____ - Educar para a cidade : ação comunicativa e planejamento, XIX Encontro Anual da ANPOCS, 1995
- Habermas, J.**- A nova intransparência. A crise do bem estar social e o esgotamento de energias utópicas. Novos estudos Cebrap, nº 18, 1987.
- Harvey, D.**-A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo, edições Loyola, 1992
- Hoineff, N.**- A nova televisão. Desmassificação e o impasse das novas redes. Rio de Janeiro. Relume-Dumara, 1996
- Levy, P.**- As tecnologias da inteligência. Rio de Janeiro. Editora 34, 1993
- Lifchitz, M. L.**- Retratos de família. São Paulo. EDUS, 1993
- Miège, B.**-La pensée communicationnelle. Grenoble. Presse universitaires de Grenoble, 1995
- Randolph, R.**-Gestão comunicativa versus gestão participativa: novas formas de responsabilidade política ou velhas irresponsabilidades. trabalho apresentado no XVIII Encontro Nacional da ANPOCS, Caxambu, 1994
- Sandoval, V.**- La television interactive. Paris. Hermes, 1995

PROJETO NUCLEAR VI - GLOSSÁRIO CRÍTICO EM PLANEJAMENTO DO TERRITÓRIO

(I) - Breve apresentação do objeto

Há muito que identificamos importante lacuna no instrumental de ensino e pesquisa, e de atuação profissional, em planejamento territorial: a ausência de um glossário técnico-científico especializado nesta área do conhecimento.

Um glossário desta natureza possui, ao menos, duas funções básicas. Por um lado, permite que todos os participantes da comunidade técnico-científica de um determinado campo de estudos compartilhem conceituações utilizadas e desenvolvidas pelos programas de pesquisa existentes no país e no exterior. O desenvolvimento desses programas de pesquisa gera a necessidade de enorme e permanente esforço de sistematização das revisões, desdobramentos e inovações deste aparato conceitual, no sentido de evitar a tendência ao isolamento e à fragmentação dos esforços de pesquisa e a consequente perda da sinergia fundamental ao verdadeiro trabalho criador de conhecimento⁸.

Este compartilhamento é especialmente importante em planejamento territorial pois a atividade interdisciplinar característica desta área de estudos resulta por atribuir, frequentemente, significados específicos para termos e conceitos originalmente definidos em disciplinas como sociologia, economia, geografia, ciências políticas, urbanismo.

Por outro lado, um glossário deste tipo constitui uma base essencial para tornar mais preciso o debate político e social em torno das questões que constituem o objeto de um campo de saber. As diversas apropriações (incorporação e alteração de conteúdo) dos termos e conceitos presentes nos discursos dos formuladores de políticas públicas, de instituições representativas do Estado e da sociedade civil, devem ser comparadas e caracterizadas no sentido de diminuir ao máximo o ruído semântico que dificulta o debate público. Sabe-se que a tentativa de impor determinadas interpretações, como se fossem as únicas derivadas do conhecimento científico, é prática comum na luta político-ideológica.

O fato de vivermos uma época de intensa rediscussão de paradigmas torna essa tarefa de desvendamento das apropriações presentes nos discursos dos agentes ainda mais essencial. Em todos os campos das Ciências Sociais vive-se a emergência de novos conceitos, de novos modelos, de novos paradigmas, sem que haja um esforço equivalente no sentido de evitar a tendência à sua aplicação acrítica e à sua utilização como dogmas.

(II) - Justificativa

O país não conta com um glossário em planejamento territorial e tão pouco há propostas para preencher esta lacuna por parte de instituições especializadas ou de editoras. Não há dúvida de que isto se dá, em parte, devido aos requisitos que um projeto deste tipo exige. Afinal, ele envolve recursos humanos altamente especializados

⁸ Na apresentação do *Dictionnaire de l'Urbanisme et de l'Aménagement* cuja elaboração dirigiu, Choay ressalta o objetivo de proporcionar uma visão global que, "dès lors, s'adresse à la fois aux spécialistes ou aux praticiens souvent trop engagés dans leurs domaines propres pour pouvoir les situer dans l'ensemble du paysage et qui y trouveront à la fois une information professionnelle et sa mise en perspective." [Dictionnaire de l'Urbanisme et de l'Aménagement, Pierre Merlin e Façoise Choay (diretores). Paris: Presses Universitaires de France, 1988].

cuja identificação e mobilização para dele participar, por si só, exige grande esforço da equipe de trabalho. A motivação para realizar o projeto tem que ser múltipla, ou seja, gerar outros retornos além do produto em si. Tais requisitos, no entanto, são passíveis de serem preenchidos com maior facilidade por um grupo universitário de pesquisa que reúne pesquisadores com vínculos permanentes com expressivo número de outros grupos de pesquisa do país e do exterior, afora realizar intensa e ampla atividade de ensino e ser interlocutor constante de profissionais e instituições especializadas e de órgãos do Estado e da sociedade civil.

A elaboração de um glossário técnico-científico é reconhecidamente um instrumento fundamental no esforço para reverter as tendências expostas acima, quais sejam: fragmentação e isolamento dos programas de pesquisa e aplicação acrítica e dogmática de conceitos, modelos e paradigmas emergentes. Cabe ressaltar que o próprio processo de elaboração de uma obra deste tipo, que depende do trabalho conjunto de pesquisadores das mais diferentes filiações, resulta em intercâmbio entre diversas correntes de pensamento, o que, por si só, atende a um dos objetivos visados pelo projeto "Inovação e permanência no planejamento do território: escalas, sujeitos e conflitos".

Não há pretensão, contudo, de elaborar uma obra exaustiva, mas a de tratar de forma aprofundada os termos que expressem conceitos centrais para o debate contemporâneo. Neste sentido, os objetivos deste projeto são estreitamente correlacionados com os dos projetos nucleares: "Mutações teórico-metodológicas na reflexão do planejamento territorial" e "Difusão de inovações no planejamento do território - agendas da cooperação internacional".

(III) - Objetivos

III.1. Objetivo Geral

Elaborar um glossário técnico-científico especializado em planejamento territorial que atenda aos objetivos de sistematização, crítica e difusão de conceitos fundamentais postos pelo debate contemporâneo (orientações disciplinares e inovações discursivas).

III.2 . Objetivos específicos

- (a) Constituir fóruns de intercâmbio sistemático entre os pesquisadores na área do planejamento territorial.
- (b) Promover fóruns de debate sistemático entre agentes que atuam profissionalmente em planejamento territorial.
- (c) Envolver estudantes nos trabalhos de apoio a este projeto, integrando-o às atividades de ensino.

(IV) - Metodologia

O Glossário aqui proposto terá o formato consagrado neste tipo de obra. Os textos dos verbetes poderão ser relativamente longos (entre 3 e 4 páginas) e a sua formulação final será confiada a um autor que o assinará. O projeto contará com a participação de dois consultores internacionais que coordenarão o intercâmbio com pesquisadores estrangeiros:

- Nos EUA, Bishwapriya Sanyal (Diretor do departamento de "Urban Studies and Planning", MIT);

- Na Europa, Yannis Tsiomis (Diretor do Programa de Doutorado da “Faculté d’Architecture de Belle-Ville”, Paris)

O Glossário será elaborado através das seguintes etapas:

- Definição pelos projetos-vertentes de uma lista de verbetes dos seus temas de trabalho que possibilitem a apresentação e discussão das questões centrais postas pelo debate contemporâneo .
- Realização de um seminário visando discutir e definir qual deve ser o conteúdo e o formato de cada um desses verbetes com a presença dos autores.
- Sistematização e redação da obra.
- Edição e lançamento da obra (inclusive via Internet).

CRONOGRAMA DOS PROJETOS NUCLEARES

CRONOGRAMA DOS PROJETOS NUCLEARES

Atividades Nucleares		1º Sem	2º Sem	3º Sem	4º Sem	5º Sem	6º Sem	7º Sem	8º Sem
Difusão de Inovações	Elaboração do modelo conceitual de registro de informações num Banco de Projetos	Listagem de inovações <i>identificadas a partir da discussão com os projetos vertentes</i> , leitura documental amostral, consulta a painel de especialistas	Cadastro das principais agências multilaterais e nacionais de cooperação internacional	Cadastro de fontes	Análise comparativa de estratégias e formas de ação das diferentes agências	Comparação de estratégias de ação de atores governamentais ante a política das agências multilaterais	Comparação entre diferentes níveis de intervenção (temático) idem, diferentes escalas idem, diferentes formas de atuação	Análise dos processos de apropriação que os atores locais/nacionais fazem das inovações discursivas e conceituais provenientes da atuação das agências ...	Mapeamento dos processos de inovações conceituais, discursiva (avaliação crítica)
	Mutações teórico-metodológicas	Levantamentos de fontes bibliográficas ; Sistematização (mapeamento de vertentes, "escolas" etc.)	Conceitualização do Banco de Ideias Implantação do banco e sua disponibilidade na Internet	Seminários bimestrais de debate conceitual-metodológico. 1 <i>Teleconferência</i> p/ articulação da rede internacional	continuidade. Seminários. Consolidar rede internacional de interlocução	Seminário de Extensão: Introdução à Pesquisa na Internet Levantamento e balanço das oportunidades de intercâmbio para estudantes e pesquisadores	Realização de um Curso de Aperfeiçoamento sobre Paradigmas, Matrizes Teóricas etc. no Planejamento do Território	Seminários mensais com os projetos vertentes para discussões coletivas dos resultados de cada um - confrontando com a sistematização própria do Nuclear (Boletim)	Consolidação do balanço sobre paradigmas e concepções gerais ("modelos"), matrizes teóricas, redes de pesquisadores ... MAPA MUNDIAL da Pesquisa p/ Planej. Territorial (REL-FINAL)
Instituições e práticas	Determinação do horizonte histórico através de um intenso debate com os Projetos Vertentes	Levantamento de informações e documentos	pesquisa documental histórica	Continuidade da pesquisa documental histórica	Consolidação do Banco de Memória	Continuidade da realização de entrevistas e aplicação de questionários	Transcrição de fitas de gravações, seleção de trechos para armazenamento no Banco de Memória	Sistematização e análise do material gravado e levantado (projeto Memória)	Elaboração e edição do Atlas Histórico-Territorial
	Levantamento das principais personas e instituições; seleção para o Projeto Memória	Banco de Memória Elaboração de questionários e roteiros de entrevista (projeto memória) 1ª avaliação do material coletado para edição de textos	Primeira tentativa de identificar recortes históricos e transferir as informações ao nível das personas/instituições 2ª avaliação do material levantado	Aprofundamento da análise histórica nos momentos identificados de inflexão do planejamento	Complementação dos levantamentos documentais com mapas e outras representações gráficas	realização de seminários internos sobre a Memória do Planejamento Preparar e editar livro sobre a História do Planejamento	Organização e realização de um Seminário sobre a História do Planejamento no Brasil	Iniciar a elaboração do Atlas Histórico-Territorial (junto aos Projetos Vertentes)	Organização e realização de um Seminário sobre a História do Planejamento no Brasil

Atividades	1º Sem	2º Sem	3º Sem	4º Sem	5º Sem	6º Sem	7º Sem	8º Sem
Nucleares Produção da informação	Concepção de Banco de Meta-Dados Concepção e implementação da Intranet entre os projetos vertentes (com regras de acessibilidade interna e externa) Formalização de vínculos com instituições (fontes externas de informações) Determinação - junto aos P.-Vertentes- das variáveis e indicadores (econ., soc., polit.) diferentes recortes terr.	Padronização dos formatos de dados e informações Regras de compatibilização entre variáveis e escalas Estabelecer, junto aos P_V rotinas de troca de dados e informações Seminário com os P_V para apresentar a formatação do Banco de Meta-Dados	Formatar e implementar definitivamente Banco de Meta-Dados (contem informações sobre os bancos das Vertentes) Reflexão e análise das variáveis e indicadores utilizados pelos P.-Vertentes Instrumentalização dos P_V Vertentes	Funcionamento rotineiro Consolidação de bases cartográficas Padronização de apresentação de indicadores (gráfica, numérica) e de possíveis produtos Determinar regras de acessibilidade externa permanente por parte de movimentos sociais, ONGs, entidades profissionais, administração pública etc. (Formato da Extranet)	Funcionamento rotineiro Prestação de serviços para movimentos etc. Compatibilização anual das bases de dados Seminário com usuários produzidos pelas Vertentes "Informação para o Planejamento Democrático do Território"	Funcionamento rotineiro Prestação de serviços para movimentos etc Curso (extensão) para o Planejamento	Funcionamento rotineiro Prestação de serviços para movimentos etc Compatibilização anual das bases de dados Seminário com usuários produzidos pelas Vertentes "Informação para o Planejamento Democrático do Território"	Consolidação da experiência e balanço a respeito dos processos detonados pelo Banco de Meta-Dados (entre os P_V, com interlocutores externos, órgãos de fontes de inf etc.) Criar condições para sua auto-sustentabilidade
Novas técnicas e linguagens	Suporte à implantação dos diferentes Bancos de Informações nos P_N (formato Intranet, Extranet, Internet) Concepção e formatação do Banco de Imagem	Seminário interno sobre " Potencialidades e limites das novas formas de difusão do saber científico " Concepção e implantação de um Laboratório de Imagem (articulado ao LabMultiGeo do IPPUR)	Apoio ao desenvolvimento de Produtos para os Projetos Nucleares e Vertentes: * Aspectos históricos do planejamento do território (roteirização, pesquisa imagética, comunicação visual, produção) * Gestão territorial (idem) * Novas territorialidades e tecnologias (idem) * Informação sobre o território (idem)	Realização de cursos de treinamento para Projetos Vertentes	Realização de cursos de treinamento para Projetos Vertentes		Realização de seminário sobre Navas Tecnologias de Informação e Comunicação	Organização e realização de um evento multi-mídia de apresentação dos produtos elaborados
Glossário crítico			Listagem inicial de verbetes, debatidos com Projetos Nucleares e Vertentes	Realização do seminário: Glossário para o Planejamento do Território	Sistematização de verbetes teórico-conceituais (campos disciplinares)	Sistematização de verbetes teórico-conceituais (inovação técnica e administrativa)	Preparação e realização do dicionário crítico do Planejamento do Território	

PROJETOS VERTENTES

O PLANEJAMENTO TERRITORIAL EM PERSPECTIVA HISTÓRICA OU A FORMA E O CONTEÚDO

Fania Fridman

(I) - Breve apresentação do objeto

O projeto temático que ora submetemos é um desdobramento dos trabalhos que vimos desenvolvendo para a área urbana nos últimos anos cujos resultados alcançados foram apresentados em encontros e congressos científicos.⁹ Seu objeto de estudo refere-se à origem do planejamento territorial no Brasil. Recuperar a gênese e a natureza da intervenção dos agentes sociais e do Estado no espaço colonial e imperial é nossa principal indagação. O termo intervenção é referido aqui como ação planejadora, imposição ou negociação de normas de controle do presente e de projeto para o futuro consubstanciadas em um plano, relacionado sobretudo à gestão da ocupação física, o que significa uma prática ideológica hegemônica. O pressuposto do qual partimos é o de que a história dos homens tem como *chão* o território e, neste sentido, o planejamento é a estratégia de controle da história. Na sua face discursiva tratar-se-ia de um instrumento de convencimento e alcance de uma supremacia em uma determinada escala da vida coletiva. Para Lessa (1992 apud Souza, 1994) a história brasileira foi, até hoje um contínuo processo de ocupação espacial, com uma forte determinação externa, que acentuou o apetite territorial do Estado e, completariamos, dos seus agentes, concomitante a uma perda da espontaneidade na produção do território. Estamos assim nos deparando com a geopolítica do espaço.

Em um elenco inicial de questões que deveriam ser apontadas no trabalho sugerimos primeiramente aquela do papel desempenhado pelas instituições na invenção de um *lugar* que servisse aos interesses da Metrópole, como também, correlata àquela, sua participação na chamada vida pública. Uma outra indagação diz respeito a uma sinonímia entre o planejamento e centralismo autoritário¹⁰ já que os principais agentes deste controle espacial, as ordens e confrarias religiosas, eram referendados ou escolhidos pela Coroa através do Padroado Régio a partir do Concílio de Trento (M. Marx, 1989). Tal afirmativa nos remete ao fato de que no período colonial, até meados do século XVIII, a Igreja era o próprio Estado. Aos demais *homens bons*, nobres e cavaleiros d'El Rei, muitos dos quais capitães e sesmeiros,¹¹ também cabia a gestão territorial através das Câmaras ou dos forais, o que fortaleceu a idéia de uma autonomia administrativa desde as origens da colonização portuguesa no Brasil (Mukai, 1988 e Abreu, 1996). Caberia questionar a validade de tal proposição e analisar se a racionalidade dos planos refletiria a autoridade da Metrópole ou, como já afirmara Holanda (1988) no debate sobre a *forma*, na América Portuguesa o espaço teria sido construído "ao Deus dará". Ao discutirmos a gênese e a natureza dos programas de ação territorial quando não havia distinção entre campo e cidade, estaremos examinando a tese de Oliveira Viana (1949 apud Azevedo 1992) de que tal prática constituir-se-ia em uma experiência anti-urbana. Está posta aqui a questão da escala e dos sujeitos.

Se partirmos da concepção de planejamento como uma construção social, historicamente edificada pelas relações políticas e econômicas, quando realizado pelo

⁹ Ver Fridman (1993, 1994a e b, 1996a, b, c)

¹⁰ Referido por Serra (1991) para os anos 70 deste século.

¹¹ Estamos considerando aqui sesmeiro como distribuidor de sesmarias e não aquele que recebia a terra.

Estado possuiria uma natureza pública que não impediria que guardasse tecnicamente, enquanto domínio dos recursos, a possibilidade de uma independência relativa. Entretanto esta visão dialética - planejamento dentro e fora do Estado - recoloca a necessidade de investigar as esferas coletiva e privada que, no Brasil colonial e imperial se confundiam.¹² Outro viés de reflexão que os fatos históricos poderão recolocar refere-se ao exame do papel do Estado enquanto produtor e gestor de serviços e equipamentos coletivos. E, se tomarmos a questão da propriedade fundiária como o elemento normatizador por excelência, o público poderá ser entendido como o nível do agenciamento e distribuição de meios pecuniários no tempo e no espaço.¹³

(II) - Justificativa

Faltam estudos sobre a invenção do espaço territorial brasileiro, a partir dos processos de normatização do uso do solo, que analisem as permanências e inovações institucionais enfatizando o *conteúdo* sócio-espacial. Que tratem não apenas da administração no longo curso e no cotidiano mas, sobretudo, da restauração dos velhos e novos sujeitos na ordenação econômica e territorial em uma perspectiva histórica. Como os planos dos centros urbanos coloniais confundiam-se muitas vezes com seu traçado, a análise morfológica encobriu a percepção da profunda interferência da iniciativa privada nos processos de organização da sociedade e do espaço.¹⁴ Posto que até 1822 propriedade fundiária possuía valor, não preço (Fridman, 1994a), devemos assinalar aqui que a noção de planejamento referia-se também à gestão das posses. Pretendemos, neste sentido, que a recuperação da *memória* dos programas de ação, governamentais ou institucionais, em uma singular dimensão espaço-temporal não se restrinja à problematização deste tema no passado, mas que possa enriquecer e referenciar a compreensão dos processos de modernização e seus limites, como contribuir também na discussão contemporânea acerca do binômio público/privado e das novas regionalizações.

(III) - Objetivos

Esta pesquisa encerra dois objetivos gerais: 1) verificar, através de minuciosa busca histórica, o papel desempenhado pelas instituições responsáveis pelo domínio, codificação jurídica e administração de recursos territoriais; 2) identificar os principais ideários e sínteses analíticas que orientaram, historicamente, as concepções de planejamento territorial na sociedade brasileira. Discutir o papel indutor desempenhado pelas ordens religiosas até o início do século XIX, através das normas para localização, e salientar a relação Igreja/Estado é nosso primeiro objetivo específico. Pretendemos ainda tratar da formação dos patrimônios na cidade do Rio de Janeiro e seus arredores e do emprego que lhes era atribuído, evidenciando assim a importância das grandes extensões, privadas e públicas, cujos dados empíricos ainda estão por ser levantados e elaborados.

Nosso ponto de partida teórico é o da propriedade fundiária como um fator fundamental para a conformação e expansão territoriais e segundo tal paradigma, o uso do solo refletiria os processos de acumulação e parcelamento destes bens na aceção

¹² O papel planejador da Metrópole reduziu-se ao fato estratégico-militar na constituição de fortes, fortalezas, muros e cidadelas para preservar seu território.

¹³ Lembremo-nos dos graves conflitos fundiários com grilagem, falsas demarcações, incêndios de instituições e de casas além de envenenamentos e assassinatos.

¹⁴ A participação na vida pública, ou melhor, a intervenção nela como provedor dos equipamentos coletivos tornou-se papel do Estado a partir do início do século XIX e a gestão da cidade um atributo da Polícia a partir de 1828.

jurídica. Trata-se de privilegiar a questão territorial e destacar os elementos que determinam o seu valor e distribuição pois o impacto exercido por este direito legítimo que, por sua vez é distinto historicamente, é percebido diferentemente segundo as classes de renda. Cabe realçar ainda o surgimento do Estado, como gestor e interventor, no período de afirmação do capitalismo quando a terra se tornou um bem privado e ocorreram mudanças definitivas na relação capital-trabalho. Esta transição reclamou o apoio de instituições administrativas e dos órgãos de representação política, o que significou uma ruptura dos sujeitos deste planejamento e dos atores da cena espacial.

(IV) - Metodologia

Do ponto de vista do encaminhamento da pesquisa que pretendemos desenvolver durante quatro anos, propomos a seguinte periodização, formulada a partir da prática de definição dos arranjos territoriais e seu método:

I. De 1720 a 1850 - da implantação de uma política de colonização centralizadora no Brasil em 1720 (Reis Filho, 1968), que inaugurou a fase intervencionista de controle do território, até a promulgação da Lei de Terras de 1850, quando o solo se tornou um bem privado. A idéia é principiarmos com o estabelecimento de uma rotina para o levantamento de dados primários relativos às principais políticas espaciais definidas: 1) pelo governo português via Cartas Régias, Alvarás, Decretos além das Atas das Câmaras; 2) pelas normas eclesiásticas; 3) pelos forais. O exemplo que pretendemos tratar com mais vagar relaciona-se com a cidade do Rio de Janeiro e sua hinterlândia, a Província do Rio de Janeiro. Paralelamente visamos descrever os grandes patrimônios fundiários existentes com a finalidade de verificarmos a consistência de nossa hipótese de trabalho, isto significa decompor seus impactos na própria formulação jurídica. Preveremos o estudo dos bens das ordens religiosas - jesuítas, beneditinos, carmelitas e franciscanos e das confrarias, entre as quais citamos a do Santíssimo Sacramento, Santa Cruz dos Militares, Venerável Ordem Terceira do Carmo, Misericórdia, São Francisco da Penitência, Rosário e São Elesbão. Tencionamos realizar uma revisão da literatura produzida (livros, teses, monografias, relatórios de pesquisa, papers, periódicos, publicações oficiais e revistas técnicas) para este período.

II. De 1850 a meados do século XX- vamos recuperar as primeiras experiências de planos urbanísticos ou de redes de cidades, acompanhar o surgimento de instituições voltadas especificamente para a prática do planejamento territorial e analisar os impactos territoriais originados pela separação Igreja/Estado e a instauração do modo de produção capitalista. Tais atividades serão operadas de acordo com o levantamento de dados e a revisão bibliográfica apontados acima. Empenhar-nos-emos em rever, inclusive teoricamente, as grandes mudanças na composição social dos proprietários fundiários no Termo do Rio de Janeiro a partir da Lei de Terras, marco jurídico e divisor de águas, que se impôs um mercado privado. Projetamos elaborar um estudo comparativo entre as Leis de Terra brasileira, mexicana, australiana e norte-americana, formuladas na primeira metade do século XIX e aparentemente semelhantes.

Este repertório será efetuado junto a várias bibliotecas, arquivos e instituições no exterior e na cidade do Rio de Janeiro, quais sejam:

Seções de manuscritos, iconografia e mapas das Biblioteca Nacional, Arquivo da Academia Nacional de História (Madri), Arquivo das Índias (Sevilha), Museu Marítimo (Amsterdã), Biblioteca Nacional (Paris), Biblioteca Apostólica Vaticana (Cidade do Vaticano), Biblioteca Municipal (Pôrto), Arquivo Histórico Ultramarino, Arquivo Nacional da Torre do Tombo, Biblioteca da Ajuda e Arquivos das Ordens Jesuítica,

Beneditina e Carmelita (Lisboa). Divisão de obras raras, manuscritos e iconografia/mapoteca da Biblioteca Nacional, Mapoteca e Biblioteca do Ministério das Relações Exteriores, Serviço Geográfico do Exército, Real Gabinete Português de Leitura, Museu Histórico Nacional, Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, Arquivo da Cidade, Arquivo Nacional, Biblioteca do Exército, Biblioteca da Fundação Getúlio Vargas, Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, Biblioteca do Clube de Engenharia, IPHAN, Prefeitura do Rio de Janeiro (departamentos de renda imobiliária e patrimônio imobiliário), IPLANRIO, Registros de Imóveis, Distribuidores de Títulos, Serviço de Patrimônio da União, Secretaria Estadual Extraordinária de Assuntos Fundiários, Departamento de Patrimônio Imobiliário do Estado e Cadastro de Terras Públicas da FUNDREM. Quanto ao patrimônio territorial das ordens religiosas vamos realizar um levantamento junto aos Arquivos da Cúria Metropolitana e Nunciatura Apostólica do Rio de Janeiro, da Mitra Episcopal, do Cabido Metropolitano, das Ordens Religiosas, Irmandades e Ordens Terceiras.

Cabe assinalar que aquelas documentações iconográficas mais relevantes do ponto de vista de seu ineditismo serão reproduzidas (segundo o estado de conservação do documento em micro-filme ou fotografia ou cópia em nanquim) para compor o acervo que será publicado ao final da pesquisa. Nossos estudos e material de pesquisa (dados primários e secundários) contribuirão para o empreendimento do Atlas Histórico do Planejamento Territorial, produto proposto no Projeto Nuclear "Instituições e práticas de planejamento: recortes históricos". Há o compromisso de nos engajarmos nos demais projetos nucleares: "Novas técnicas e linguagens para o conhecimento do território" na elaboração de um CD-Rom, com os resultados de nossa revisão de base teórico-metodológica para o "Geração e difusão de inovações no Planejamento do Território - agendas da cooperação internacional", "Mutações teórico-metodológicas na reflexão do Planejamento Territorial e "Glossário crítico de termos e conceitos utilizados no planejamento do território".

Um dos elementos instigadores desta proposta temática refere-se ainda à consecução de teses de mestrado, já em curso, e aquelas de doutorado que necessitam, pelo seu próprio caráter, condições materiais para sua execução. Citamos as teses de Mário Sérgio Natal Ferreira, Cristina Tranjan, Sérgio Alvarenga, Eliane Braz, Maria Amélia Costa e Kátia Ramos da Silva Carmona.

(V) - Referências bibliográficas

- Abreu, Mauricio de A. Pensando a cidade no Brasil do passado, in Castro, Gomes e Corrêa (org.) *Brasil questões anuais da reorganização do território*, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1996.
- Azevedo, Aroldo de *Vilas e cidades do Brasil Colonial*, in Terra Livre 10, São Paulo, Associação dos Geógrafos Brasileiros, jan/jul 1992.
- Fridman, Fania Geopolítica urbana: os proprietários fundiários beneditinos no Rio de Janeiro, in *Anais do 3º Simpósio Nacional de Geografia Urbana*, Rio de Janeiro, 1993.
- Os donos da terra carioca - alguns estudos de caso, in *Espaço e Debates* (37), 1994.
- Riqueza e desterro: cidades brasileiras nos anos 80, in *Anais do 18º Encontro Anual da ANPOCS*, Caxambu, Minas Gerais, 1994.
- Geopolítica e produção da vida cotidiana no Rio de Janeiro Colonial, in *Cidade e Imaginação*, Machado e Vasconcellos (org.), UFRJ/FAU/PROURB, 1996.

- As propriedades públicas na cidade do Rio de Janeiro. in *Anais do VI Encontro Nacional da ANPUR*, 1996 e *Boletim de Fúemes*. Mexico, Instituto de Investigaciones Dr. Jose Maria Luis Mora, 1997 (no preio).
- Cidade flutuante: os portos do Rio de Janeiro Colonial. in *Anais do 2º Congresso Brasileiro de História Econômica*. ABPHE, 1996.
- Holanda, Sergio Buarque de *Raízes do Brasil*, Coleção Documentos Brasileiros, Rio de Janeiro. José Olympio Editora, 1988.
- Lessa, Carlos *Crise econômica e pobreza urbana*. Texto apresentado na Oficina de Trabalho Saúde e grandes cidades (Construção de uma agenda de pesquisa). Rio de Janeiro, Instituto de Medicina Social, UERJ, 1992.
- Marx, Murilo *Nosso chão: do sagrado ao profano*. São Paulo. EDUSP, 1989.
- Mukai, Toshio *Direito e legislação urbanística no Brasil*. São Paulo, Editora Saraiva, 1988.
- Oliveira Viana *Instituições políticas brasileiras*, vol. I. Rio de Janeiro, Liv. José Olimpio, 1949.
- Reis Filho, Nestor Goulart *Evolução Urbana do Brasil*. São Paulo, USP/Pioneira, 1968.
- Serra, Geraldo *Urbanização e centralismo autoritário*. São Paulo, Edusp/Nobel, 1991.
- Souza, Maria Adélia Geografia de lugar nenhum ou hiperglobalização. Breve exame do mundo pós-moderno. in Santos, Souza e Silveira (org.) *Território: Globalização e Fragmentação*, São Paulo. Hucitec/ANPUR, 1994.

(VI) - Cronograma de atividades

Atividades (anos/trimestres)	1º ano				2º ano				3º ano				4º ano			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Formação da rede de pesquisadores	x	x														
Levantamento de dados primários																
1. normas religiosas	x	x	x	x	x	x	x	x								
2. forais e planos territoriais							x	x	x	x	x	x	x	x		
Revisão bibliográfica	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x				
Intercâmbio/viagens científicas		x							x							
Seminário (1)								x								
Análise crítica de andamento (1)								x								
Reprodução e elaboração de mapas e constituição de um banco de imagens			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		
Seminário (2)																
Relatório final																
Análise crítica de andamento (2)															x	x
Edição e publicação do livro															x	x

Visamos a realização de dois Encontros Científicos com professores e pesquisadores (inclusive mestrandos e doutorandos) das universidades, brasileiras e estrangeiras, e instituições públicas envolvidas com a temática. Para a primeira reunião proporíamos a apresentação de trabalhos relativos ao estado das artes do planejamento urbano e regional em uma perspectiva histórica comparada como também aqueles concernentes ao papel desempenhado pela Igreja, ordens religiosas e irmandades na formulação de normas de localização espacial. A partir deste encontro delinearíamos linhas de trabalho e de reflexão teórica referidas mais especificamente ao surgimento do Estado enquanto produtor e gestor do espaço territorial. Esta proposta estaria contemplada no segundo seminário cujo resultado esperado seria a edição de um livro com textos selecionados a partir de critérios de representação em termos das linhas teóricas, como também de descrição de casos considerados paradigmáticos. Cabe acrescentar que ambos encontros seriam abertos ao público e a possibilidade de proporcionar este fórum de reflexão parece-nos um dos objetivos a serem salientados.

Professores de instituições nacionais que foram convidados para comporem o Grupo de Trabalho: Professor Marco Aurélio F. Gomes do Mestrado da FAU da Universidade Federal da Bahia, Professores Murilo Marx e Nestor Goulart Reis Filho (a confirmar) do Mestrado e Doutorado da FAU da Universidade de São Paulo, Professor Roberto Segre do Programa de Pós-Graduação de Urbanismo e Professora Vania Cury do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Já entramos em contato também com pesquisadores estrangeiros no intuito de participarem desta rede: Professor Manuel Teixeira do Mestrado em Desenho Urbano do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (Lisboa, Portugal), Professor Giulio Rizzo da Faculdade de Arquitetura de Firenze (Itália) e Professora Giovanna Rosso del Brenna da Faculdade de Arquitetura e Belas Artes da Universidade da Calábria (Itália).

(I) - Breve apresentação do objeto

O presente projeto de pesquisa refere-se à história de Goiânia, uma das primeiras cidades planejadas do Brasil (depois de Belo Horizonte) e que, ao longo do tempo, constituiu-se em objeto de intervenção mediante diversos novos planos de urbanização. Por tais motivos, ela tem sido considerada uma cidade planejada “por excelência”. O projeto compreende os primeiros 30 anos de existência da cidade (1934-1964), período em que o seu espaço foi objeto de três diferentes planos _ plano “Correa Lima”, plano “Coimbra Bueno”, e plano “Sava” _ os dois primeiros elaborados na década de 1930, e o último, no início dos anos de 1960.

O fato de ter sido uma cidade concebida *a priori*, por si só, particulariza o caso de Goiânia, em relação à quase totalidade das cidades brasileiras. Contudo, um outro aspecto da história da cidade torna o seu caso singular, também em face das demais cidades planejadas do país. Trata-se da circunstância de, por um lado, ter sido planejada e estabelecida por um Estado excepcionalmente autoritário e centralizador e, por outro, terem os principais agentes de sua fundação podido permanecer exercendo influência decisiva sobre seu desenvolvimento, por três décadas.

O regime militar instaurado no Brasil em 1964 alcançou suprimir a hegemonia do grupo político que, sob a liderança de Pedro Ludovico Teixeira (fundador de Goiânia), instalara-se no poder em Goiás por ocasião do advento da chamada “Revolução de 30”. A definição da segunda baliza temporal do projeto leva em conta, também, a coincidência entre aquele fato da história de Goiás e os acontecimentos ocorridos no Brasil em 1964 que, como se sabe, imprimiram rumos novos à história do país.

Em Goiás, ainda nas primeiras décadas deste século, a vida urbana era reduzidíssima. O censo de 1920 (não houve censo em 1930, como se sabe) não fez distinção entre população rural e urbana, mas calcula-se que o índice de ruralidade era de aproximadamente 90%. Nessa ocasião, a cidade de Goiás, a Capital, contava com cerca de 8 mil habitantes e os outros centros urbanos mais populosos do Estado não deviam alcançar 3 mil. (Palacin *et* Moraes:94)

Em tais condições, o setor agrário dominava amplamente, tanto no que diz respeito à economia como à política _ do mesmo modo que em outras regiões do país, o coronel era o representante, “territorialmente lastreado”, da classe dominante (Bertran:61) _ sendo que, nas relações de produção, prevalecia, em todo o Estado, o sistema ali chamado “ajuste” (regulamentado em lei estadual), pelo qual, mediante o recurso da “dívida”, usado pelos patrões, os trabalhadores ficavam destituídos até mesmo do direito de ir e vir.

Calcula-se que atuaram nas obras da construção de Goiânia, na fase pioneira da história da cidade _ foi inaugurada em 1942 _ cerca de 4 mil operários, (Chaul:112) contratados pelo governo estadual goiano, sob o sistema de trabalho livre e assalariado. Considerando-se que, em 1940, somente 4 cidades goianas _ Goiânia, Goiás (Velho), Anápolis e Ipameri _ tinham mais de 4 mil habitantes, pode-se avaliar o impacto produzido, na economia e sociedade goianas, a reunião de um tal contingente de trabalhadores “livres”.

Além do mais, uma boa parte daquele contingente, particularmente o grupo formado pela mão-de-obra qualificada (engenheiros e arquitetos mas, principalmente, pedreiros, carpinteiros, pintores, encanadores, técnicos em eletricidade, etc.), provinha de grandes centros urbanos de outras regiões brasileiras (cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, principalmente), onde a experiência sindical e de luta operária era já significativamente desenvolvida _ já em 1935, achavam-se em funcionamento, na cidade, as duas primeiras organizações de trabalhadores surgidas em Goiás, o Sindicato dos Operários em Construções Cíveis e o Sindicato dos Operários Carpinteiros e Marcineiros, fato que, por certo, guardou relação com essa última circunstância.

Assim foi que, sob o aspecto particular da libertação da força de trabalho de modos arcaicos de relações de produção, a construção de Goiânia representou, definitivamente, a consumação da mudança: a partir dali, o trabalho livre e assalariado tornou-se cada vez mais generalizado no Estado de Goiás. (Silva:189) sobretudo nas cidades _ na produção rural, uma parte da remuneração do trabalhador continuaria a ser feita com recursos não-monetários (terra para trabalho, por exemplo). Em Goiânia, paulatinamente, ampliava-se o número de sindicatos, organizados segundo as diferentes categorias de trabalhadores urbanos. Em 1960, achavam-se ali em funcionamento 12 dessas organizações. (Rabelo:81-82)

A ocorrência de tais processos, aparentemente, teve pouca ou nenhuma relação com as intenções que nortearam o trabalho técnico dos primeiros planejadores de Goiânia. Não cabendo aqui esmiuçar o assunto, basta que se diga que os projetos de cidade concebidos para a nova Capital goiana, nos anos de 1930, deixaram mesmo de considerar um aspecto crucial para a viabilização do empreendimento pretendido, da implantação de uma cidade numa região parca e dispersamente povoada; ou seja: a exigência de que ali se concentrasse, previamente, um contingente considerável de população, constituído principalmente de trabalhadores diretos _ para as atividades da construção civil, mas também para uma série de outras, do comércio e dos serviços, indispensáveis como apoio logístico às primeiras. Dos planos de urbanização elaborados para Goiânia nos anos de 1930 _ plano "Correa Lima" e plano "Coimbra Bueno", este, alterando o primeiro _, constava um único bairro operário, localizado na zona destinada a abrigar o conjunto das indústrias (de transformação) que viessem a se instalar na nova cidade. O bairro destinava-se a servir de local de moradia, conforme tais planos, exclusivamente, para os trabalhadores destas indústrias.

Para contornar aquela dificuldade, a solução que se adotou, de início, foi a de se localizar os trabalhadores para ali atraídos _ mediante, diga-se, intensa campanha na imprensa nacional, promovida pelo governo goiano _, fora da região compreendida no projeto urbanístico a ser implantado. Foi, portanto, por iniciativa dos próprios fundadores de Goiânia, políticos e planejadores urbanos (estes, encarregados também de administrar a execução das obras públicas), que teve início o processo de ocupação irregular do espaço urbano na nova cidade.

O afluxo que se verificou em seguida, em ritmo acelerado, de uma população de baixa renda para a nova cidade, reflexo do grande movimento migratório que então se achava em andamento no Brasil, levou a que se assistisse ali, em pouco tempo, além de uma rápida expansão da área chamada de "acampamento", também o surgimento, nas proximidades desta, de diversos núcleos esparsos de habitações proletárias. Da população residente nessa região, situada a leste do núcleo planejado da cidade, uma parte conseguia empregar-se nas obras de edificação da cidade _ ainda que, freqüentemente, de forma esporádica, sobretudo no caso de trabalhadores não-

qualificados _ e uma outra, cada vez mais volumosa, dedicava-se aos mais variados gêneros de ocupações, principalmente da economia informal.

Concomitantemente ao movimento de expansão das áreas edificadas a leste do núcleo planejado, ampliava-se, cada vez mais, a oeste, a periferia da antiga cidade de Campinas, transformada, com a fundação de Goiânia, em bairro desta. A expansão das áreas edificadas "extra plano", na cidade de Goiânia, ocorria de duas maneiras: de um lado, pelo sistema de "invasão" _ construção em terreno de propriedade alheia, pública ou privada _ e, de outro, mediante a multiplicação de loteamentos particulares, destinados a segmentos sociais de baixa renda.

Ao longo dos anos de 1950 e primeiros da década de 1960, o movimento de ocupação da periferia de Goiânia foi acelerado, em todas as direções, ocorrendo também constantes iniciativas de "invasão" de áreas ainda não edificadas do núcleo planejado, sobretudo daquelas destinadas a se transformar em espaços públicos _ ruas, praças, parques, etc.

A atuação do Estado _ governos estadual e municipal _ no sentido coibir a expansão das "invasões" em Goiânia foi quase sempre intensa, ao longo do conjunto temporal aqui em causa, freqüentemente, através de medidas de erradicação simples, aí incluída a violência policial. Isto ocorria com relação a muitas áreas, mas principalmente àquelas abrangidas no planejamento original da cidade. Em áreas "extra plano", todavia, diferentemente do caso anterior, ocorreram várias tentativas da parte do Estado no sentido de disciplinar a ocupação dos espaços invadidos, seja procurando reorganizar tais espaços depois de já ocupados _ mediante a regularização da propriedade do solo e a implantação aí de projetos urbanísticos mínimos_, seja coordenando ele próprio o andamento das ações dos invasores, em circunstâncias em que não podia evitar que estas se realizassem.

Enquanto isso, no que se referia aos loteamentos ditos "populares", levados a efeito pela iniciativa privada, a ação do Estado exercia-se de forma mínima: isto é: uma vez cumpridas, por parte dos proprietários do empreendimento, certas exigências burocráticas _ incluído um projeto urbanístico, ainda que tosco _, o novo bairro ficava entregue "à própria sorte", aí incluída a população que nele viesse a se estabelecer. O resultado disto foi que, em Goiânia, o conjunto dos loteamentos particulares da periferia permaneceu, por décadas, praticamente destuído de infra-estruturas e serviços urbanos básicos.

Foi no bojo de tais acontecimentos que surgiu, em Goiânia, uma nova forma de representação política, nascida do seio das camadas populares, ou seja, a "associação de moradores". Goiânia foi pioneira, no Brasil, no que diz respeito a este tipo de representação política popular: ali, elas surgiram, multiplicaram-se e foram especialmente ativas durante a década de 1950, perdendo, ao que parece, o impulso depois.

O eixo privilegiado de estudo do presente projeto são as relações que se estabeleceram, na cidade de Goiânia, entre entidades representativas das classes trabalhadoras, sindicatos e associações de moradores, e o Estado, neste caso, governos estadual e municipal, poderes executivo e legislativo. Um eixo secundário a ser seguido é o das relações estabelecidas ali entre trabalhadores e agentes do Capital, neste caso entendidos, tanto empresários particulares quanto as entidades patronais. Importa identificar os agentes, as situações e os mecanismos pelos quais se estabeleceram tais relações, observando-se as modalidades de resistência, contradições, conflitos e acomodações que se deram.

(II) - Justificativa

O projeto **“Inovação e permanência no planejamento do território: escalas, sujeitos e conflitos”**, do qual deriva o conjunto dos outros ora apresentados ao PRONEX, foi concebido partindo-se da compreensão de que o planejamento levado a efeito pelo Estado resulta em experiências históricas de longo prazo, pois, gerando novas territorialidades, afeta também os aparelhos de governo, as políticas públicas, a institucionalização de relações, etc. O estudo das transformações ocorridas em decorrência desse planejamento, entretanto, implica na necessidade do reconhecimento dos seus limites. Assim, o projeto direciona-se no sentido da percepção não apenas de mudanças, mas também de permanências, resistências e conflitos.

O projeto **“História das instituições e das práticas de planejamento: preservação e mudança”**, nuclear, no contexto do citado conjunto, e ao qual o presente projeto se vincula, segue na direção apontada por aquele primeiro, ou seja, visa ao estudo de processos históricos relacionados com as práticas de planejamento do território, identificando, neles, tanto os componentes inovadores como os que, tendo se afirmado em contextos históricos superados, representam preservação do arcaico. O presente projeto observa essa orientação, conforme expressam os seus objetivos, enunciados à frente.

Aqueles projetos, por outro lado, baseiam-se também na compreensão de que o planejamento e, mais particularmente, o planejamento territorial, representa uma extraordinária inovação, associando-se estreitamente à complexificação dos processos produtivos, verificada neste século, e à exigência disto decorrente, de reconfiguração, tanto do território, em escala mundial, como também de toda a sociedade: alterações político-administrativas, das variações das economias, das relações sociais e políticas, dos códigos de necessidades, etc. O planejamento, do modo como é ali compreendido, relaciona-se, pois, com as políticas econômicas, ou seja, com a intervenção do Estado em economias nacionais ou regionais, no sentido de ajustá-las à dinâmica do desenvolvimento econômico mundial, na época contemporânea.

O planejamento de Goiânia foi realizado segundo bases técnicas avançadas, na época, em matéria de urbanismo, segundo avaliações que fizeram diversos especialistas contemporâneos à implantação da cidade. Além do mais, a própria iniciativa de sua fundação levou em conta experiências bem-sucedidas, levadas a efeito em outros países, nesta era industrial da História, da criação de cidades em regiões despovoadas e, portanto, destituídas de atividades econômicas, a fim de que viessem a servir de centros, ao mesmo tempo, de atração de habitantes e investimentos econômicos e de irradiação de “progresso” para as regiões nas quais se localizavam.

Goiânia vem, de fato, desde sua fundação, servindo de pólo de atração/irradiação de influxos do processo de modernização econômica pelo qual vem passando o Brasil, desde aquela época, e não apenas em relação a Goiás, mas a toda a região Centro-Oeste. Por outro lado, em seguida ao exemplo oferecido pelo caso da nova Capital, diversas cidades do interior de Goiás passaram a adotar métodos de planejamento urbano _ aí incluída a remodelação de suas áreas já edificadas _ o que deve ter contribuído, de alguma maneira, para a modernização econômica e sócio-cultural dessas cidades e das sub-regiões nas quais se achavam inseridas.

Posteriormente, implantaram-se várias novas cidades na região Centro-Oeste, com base em planos de urbanização previamente concebidos, entre elas, Brasília e Palmas, os casos mais conhecidos. Na elaboração de tais planos, todavia, não se contou com o apoio de estudos acerca dos processos históricos _ econômicos, políticos, sociais

ou culturais _ desenrolados em Goiânia, a partir de sua implantação, e dos efeitos desses para o restante da região: e isto, pelo simples fato de que tais estudos não existiam.

Ainda hoje, desconhece-se, sob quase todos os aspectos, a história de Goiânia. A autora deste projeto concluiu, há pouco tempo, uma pesquisa (para tese de doutorado), cujo eixo central é o das relações estabelecidas entre o Estado e o setor empresarial da economia da cidade, no que se refere ao seu desenvolvimento físico. Trata-se do único trabalho de pesquisa historiográfica já realizado acerca de processos de longo prazo desenrolados na cidade.

A intenção que se tem com a realização da pesquisa ora proposta é contribuir, da melhor maneira possível, para o esclarecimento, no que se refere a Goiânia, de um aspecto crucial na evolução histórica das cidades, que é o das relações trabalho-capital-Estado, e, com base nos resultados obtidos desse estudo, estabelecer comparação com outras experiências de cidades planejadas no Brasil, algumas delas, já razoavelmente estudadas.

(III) - Objetivos

III.1. Geral:

- Analisar a experiência brasileira de cidades planejadas, sob o ângulo dos afastamentos entre modernização do espaço e das relações sociais.

III.2 Específicos:

- Identificar as modalidades de relações de produção existentes em Goiânia, observando, em cada uma delas, os traços inovadores e os arcaicos;
- Investigar os processos de formação de sindicatos, associações de moradores e outras entidades de representação política das classes trabalhadoras, naquela cidade;
- Identificar e seguir a evolução das formas de relações estabelecidas, em Goiânia, entre sindicatos, associações de moradores de bairros proletários e outras formas de representação popular, agentes do capital (indivíduos e associações patronais) e as diferentes instâncias do Estado.

(IV) - Metodologia

O presente projeto implica na realização de pesquisa empírica junto a fontes documentais primárias, segundo métodos próprios aos estudos históricos. As principais fontes a serem exploradas fazem parte dos acervos das seguintes instituições sediadas em Goiânia: a) Arquivo de *O Popular*, jornal editado a partir de 1938 _ coleção deste periódico, compreendendo o período entre sua fundação e o restante do conjunto temporal aqui em foco; a) Arquivo e Biblioteca da Procuradoria Geral do Estado de Goiás _ coleções de atos legais baixados pelo poder público estadual; c) Arquivo da Assembléia Legislativa do Estado de Goiás _ livros de atas das sessões e pastas contendo documentos (principalmente requerimentos) produzidos por deputados; d) Arquivo e Biblioteca da Câmara Municipal de Goiânia _ livros de atas das sessões, coleções de leis, projetos-leis, decretos, etc., do poder público municipal, além de vários outros (ofícios, requerimentos, etc.).

Todos esses acervos são sobremaneira volumosos. Deste modo, a opção possível para viabilizar a exploração sistematizada de alguns deles é a do uso da técnica estatística da “amostra”, sendo isto cabível nos casos dos acervos do jornal *O Popular*, da Assembléia Legislativa e da Câmara Municipal, neste caso, excluída a parte referente a leis, decretos e decretos-leis, baixados pelo poder público municipal. As coleções de atos legais guardadas neste último arquivo, assim como no da Procuradoria Geral do Estado de Goiás, deverão ser examinadas de forma exaustiva.

Dois outros acervos, atualmente acessíveis ao público pesquisador, serão também explorados, de forma exaustiva, não obstante suas deficiências: são eles: os arquivos do Ministério do Trabalho – Seção Goiás, e a Biblioteca da Federação das Indústrias do Estado de Goiás (FIEG). O primeiro possui uma série de registros acerca dos sindicatos e o último guarda uma coleção (incompleta) da revista *Goiás Industrial*, editada a partir de 1953, além de outras publicações editadas sob seu patrocínio. Outras fontes, provavelmente, revelar-se-ão durante o andamento da pesquisa.

Em todas as fontes, além dos documentos escritos, também os iconográficos e cartográficos serão examinados, reproduzindo-se os mais significativos entre eles – sob a ótica que se adota na pesquisa – com vistas à organização e edição (em CD-Rom) de um “album” comentado, reunindo esses materiais.

(V) - Bibliografia

- BERTRAN, Paulo. *Uma introdução à História Econômica do Centro-Oeste*. Brasília: CODEPLAN, 1988.
- CHAUL, Nasr. *A construção de Goiânia e a transferência da Capital*. Goiânia: Cegraf/UFG, 1988. (Coleção Documentos Goianos nº 17)
- MACIEL, Dulce Portilho. *Goiânia (1933-1963): Estado e capital na produção da cidade*, Niterói, 1996. Tese (doutorado em História), Programa de Pós-Graduação em História – Universidade Federal Fluminense.
- PALACIN, Luis et MORAIS, Maria Augusta. *História de Goiás*. Goiânia: UFG, 1986.
- RABELO, Francisco Chagas. *Governo Mauro Borges: tradicionalismo, planejamento e mobilização social em Goiás*. Belo Horizonte, 1978. Dissertação (mestrado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – Universidade Federal de Minas Gerais.
- SILVA, Ana Lúcia. *A Revolução de 30 em Goiás*. São Paulo, 1982. Tese (doutorado em História). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – Universidade de São Paulo.

(VI) - Cronograma de atividades

Atividades	1º Sem	2º Sem	3º Sem	4º Sem	5º Sem	6º Sem	7º Sem	8º Sem
1. Levantamento, seleção e estudo de material bibliográfico acerca das cidades planejadas do Brasil e elaboração de "paper"	X							
2. Elaboração dos instrumentos de coleta de informações junto aos arquivos, tendo-se em vista seu tratamento eletrônico		X						
3. Levantamento e exame de fontes impressas (primárias e secundárias) referentes a Goiânia		X						
4. Exploração do arquivo de O Popular e sistematização eletrônica do material coletado			X					
5. Exploração das coleções de atos legais dos arquivos da Procuradoria Geral do Estado de Goiás e da Câmara Municipal de Goiânia e sistematização do material coletado				X				
6. Exploração do arquivo da Assembléia Legislativa do Estado de Goiás e da parte restante do arquivo da Câmara Municipal de Goiânia e sistematização do material coletado					X			
7. Exploração dos arquivos do Ministério do Trabalho - Seção Goiás, publicações da FIEG e novas fontes descobertas e sistematização do material coletado						X		
8. Organização e edição de um "album" (em CD-Rom) contendo reproduções de fotos, desenhos, plantas, mapas, etc. referentes a Goiânia							X	
9. Elaboração do relatório final da pesquisa								X