

REGIÕES E CIDADES, CIDADES NAS REGIÕES. O DESAFIO URBANO-REGIONAL

Maria Flora Gonçalves, Carlos Antônio Brandão e
Antônio Carlos Galvão (Orgs.)
São Paulo: Anpur/Editora da Unesp, 2003.

Pedro P. Geiger (UFRJ)

Anpur e Editora da Unesp estão lançando importantíssima e volumosa obra, tratando do urbano e do regional no Brasil. Ela reproduz um longo seminário multidisciplinar que reuniu dezenas de grandes pesquisadores brasileiros. Dividido em sessões, ao longo dos anos de 2000 e 2001, o seminário se desenrolou em diferentes cidades brasileiras das cinco macrorregiões. Durante este período, diz Flora Gonçalves, os participantes tomaram conhecimento dos primeiros resultados do Censo de 2000 e foram incorporando-os aos trabalhos. Acompanhavam também as manifestações da opinião pública, anunciadoras das mudanças eleitorais de 2002.

O livro contém detalhadas descrições do “território usado” brasileiro. Recorda a história do planejamento no País, especialmente a partir de 1988, nas diversas esferas de poder e escalas geográficas. O leitor encontrará também matéria teórica sobre espaço geográfico, regionalização e sobre a qualificação de espaços públicos. Fará passeios guiados por paisagens urbanas, como em Betim ou São Paulo, por praias catarinenses e nordestinas, e por outras paragens. Regra geral, os artigos enveredam pela apreciação política da gestão e do planejamento que foi ou que deva ser aplicada. Por tudo isso, e principalmente pela qualidade da obra, o leitor será tentado a cobri-la por inteiro.

Obra deste porte alarga o debate sobre temas polêmicos e conduz a novos questionamentos. O espaço reservado para este comentário, porém, não permite maiores alongamentos. Apenas alguns tópicos serão debatidos. A omissão na citação de nomes de autores não contém qualquer conotação valorativa.

Composição social e cultural. Regra geral, o trato da composição da população segue uma prática comum, que se restringe a classificá-la segundo categorias de renda ou de setor de atividade. Comportamentos e relações inter e intraclasses, que influem diretamente na vida regional e urbana, pouco aparecem. Os exce-

lentes trabalhos de Itamar de Carvalho e de Jairo Amaral Filho são uma exceção. O último centra suas observações sobre as mudanças promovidas pela ascensão dos “jovens empresários”, que deslocaram do poder as tradicionais “oligarquias dos coronéis” do Ceará. Já o trabalho de Itamar sobre a Sudene é muito rico, e o seria ainda mais, caso incluísse o espectro dos atores sociais, seus comportamentos culturais e políticos e sua influência nas atividades da Superintendência.

A questão cultural é aflorada, por exemplo, pelo saudoso prefeito Celso Daniel, ao atribuir a dificuldade de mobilizar recursos para a Agência de Desenvolvimento Econômico do consórcio municipal do Grande ABC, em parte, à inexistência, no setor privado, “de uma propensão tão grande quanto a existente em outros países, como os da Europa, a fazer mobilização de recursos em torno de interesses coletivos”. Bertha K. Becker, tratando de mudanças na Amazônia, se refere “aos grandes conflitos transformados em demandas organizadas por grupos sociais diversos, garimpeiros, indígenas, pequenos produtores e outros”. Antônio Flávio Pierucci faz um belo discurso teórico sobre “conflitos de interesse” *versus* “conflitos de valor”. Note-se que esta diferença explica a ausência de guerra armada entre Estados no interior do espaço da globalização, enquanto posturas radicais ocorrem nos espaços do fundamentalismo. Temas assim, trabalhados nas cidades “fragmentadas” brasileiras, certamente trarão valiosas contribuições. Ricardo Toledo Silva apresenta interessantes observações sobre diferenças culturais históricas entre o Brasil e os Estados Unidos e os seus rebatimentos sobre o funcionamento dos sistemas de regulação. Outras referências à questão cultural podem ser encontradas, como nas passagens ligeiras pela influência da migração estrangeira no Sul, em Pedro Bandeira. Contudo, na atualidade, o tema da formação econômica social, de suas características culturais, de suas relações com a estrutura da produção, com o fortalecimento das identidades estaduais, exige muito mais, em termos de abordagens específicas.

Relações interestaduais. Wilson Cano, “como bom paulista”, se declara a favor do ICMS ser cobrado nos Estados da produção (e se cala sobre a exceção aplicada aos fluxos elétricos e do petróleo). É verdade, o setor produtivo urbano industrial paga altos tributos ao governo federal que pode redistribuí-los em favor das regiões mais pobres. No entanto, caso ocorra

mudança fiscal que, democraticamente, como nos países desenvolvidos, faça recair o imposto, não tanto sobre quem produz, mas sobre quem consome, a indústria e a economia paulista não seriam mais beneficiadas? O ICMS cobrado nos Estados do consumo não seria então a sua compensação?

Se, de um lado, tendo em conta a dimensão continental do Brasil, a tese da concentração de recursos fiscais em escala estadual é posta em dúvida, por outro, é difícil aceitar a tese de Heloísa Soares Costa de favorecer, a priori, os investimentos em localidades de IDH mais baixo, ignorando as possíveis filtragens no espaço (*“trickling down”*).

Questão merecedora de lembrança diz respeito à falta de estatísticas de “comércio interestadual por vias internas”, e que eram produzidas no passado.

Tecnologia. Luciano Coutinho menciona a importância da questão, mas, o papel das instituições de pesquisa no desenvolvimento, por exemplo, ou o tema dos “meios técnicos”, de que tratava Milton Santos, são pouco abordados na obra. O nome popular de “brejo”, na Paraíba, é uma herança de quando a sociedade atuava em “meio natural”. O termo “Alta Sorocabana”, uma região de São Paulo, evoca a fase “técnica”, quando a ferrovia dava suporte ao avanço da “frente pioneira”. Qual a percepção popular de uma região formada na fase “científica/informacional” ou da globalização? “Costa do Sol” seria um exemplo? E os “eixos”, são passíveis de ser internalizados e ter seus nomes popularizados? Na cidade, o espaço em transformação na Paulicéia, descrito por Ana Fani A. Carlos, poderá ganhar uma designação própria? Que a questão tecnológica foi tratada abaixo do desejável é notado nos capítulos sobre o Centro-Oeste, nos quais a Embrapa foi contemplada com, talvez, cinco linhas.

Seria desejável, também, mais trabalho comparativo entre as proposições políticas enunciadas nos planos e as realizações efetivas. Trabalhos de avaliação dos programas de gestão e planejamento, como o faz, em certa medida, Rosa Moura, ao contrastar o Programa de Desenvolvimento de Empresas (Prodec), de Santa Catarina, e o Fundo de Operações de Empresas (Fundoprem), do Rio Grande do Sul.

Problema de “afinidades eletivas”. A utilização da expressão “agricultura itinerante”, atribuída a Celso Furtado no artigo de Wilson Cano, aponta para o problema de transferência de termos de uma ciência para

outra. Em Geografia Agrária, o termo se relaciona ao sistema de “rotação de terras” – que, aplicado em terras pobres, acaba em desertificação –, e não deve ser confundido com o avanço de uma “frente agrícola”, ou “frente pioneira”, que ocasionava o deslocamento para terras distantes da chamada “agricultura cabocla”, esta totalmente de subsistência.

A distribuição geográfica da economia agrária é mais complexa do que a apresentada pelo autor, contendo aspectos que podem ser referidos à teoria de von Thünen. Grandes propriedades produtoras de cereais, as mais modernas em mecanização, se localizam no interior distante, enquanto atividades hortigranjeiras, leiteiras e frutíferas podem ser encontradas mais próximas dos grandes centros urbanos. O mercado urbano brasileiro se encontra bem abastecido em gêneros alimentícios, o que torna pertinente a análise da participação dos diversos tipos de empresa agrícola neste mercado.

Entre perigos do mercado e privilégios do patrimonialismo. Boa parte dos trabalhos, redigida em tom polêmico, critica o governo federal por ter abdicado, nas últimas décadas, de suas responsabilidades de planejamento sistemático urbano/regional e propugna seu restabelecimento. Em geral, associa-se a idéia ao retorno do Estado a uma participação gerencial maior na economia. O chamado “Programa dos Eixos” do governo Fernando Henrique é desclassificado, devido a sua configuração espacial e por estar voltado aos interesses do capital. Já os autores que descrevem, e de certa forma sustentam, o Programa dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento evitam manter um debate polêmico.

De qualquer forma, o cuidado de se evitar a reificação da região “fechada” pode ser entendido no excelente artigo de Lia Osório, que diferencia sistemas de fluxos e sistemas de lugares e suas configurações espaciais. A autora associa estes sistemas, respectivamente, a espaços de produção, mais “abertos”, e a espaços de reprodução social, mais “fechados”, que se encontram, porém, em perpétuas interações.

Regiões se interpenetram (do mesmo que espaços urbanos e rurais) com zonas de transição em suas periferias. O estabelecimento de limites formais para as regiões resulta de atos institucionais. Além disso, sobre um mesmo território, é possível reconhecer diferentes regionalizações setoriais – regiões econômicas, regiões

culturais, regiões políticas etc. –, e que não são exatamente conformes. Resulta que um planejamento multissetorial, aplicado a um único desenho regional, compósito, pode se tornar inadequado. O tema já vem sendo bastante debatido no Brasil, quanto à gestão metropolitana. É majoritária, hoje, a idéia de sistemas de gestão e recortes espaciais próprios para cada serviço, ou grupo de serviços. Modelo clássico é o agenciamento *Port Authority* da região metropolitana de Nova York, que administra sistema de transportes compreendendo o metrô, o sistema de ônibus intra-urbanos, os portos e os aeroportos.

A região pode ser internalizada e percebida “de dentro”, ou pode representar, apenas, um recorte feito “de fora”, mesmo quando desprovida de população (por exemplo, a divisão da Antártica entre países concessionários). Quanto maior o desenvolvimento social, maior a “organização reflexiva”, na expressão de Anthony Giddens, e maior será a indução para a região assumir representação e ser vista “de dentro”. A redução do significado da macrorregião como unidade de planejamento e a ampliação do papel gestor de Estados e municípios, tese reconhecida praticamente em todos os artigos, é exemplo deste processo. Ele é devido à urbanização brasileira, acompanhada por um maior desenvolvimento social.

Observe-se que a divisão regional oficial do Brasil, produzida pelo IBGE nos anos 40, era getulista, não ajustava as regiões aos limites estaduais (exceção para as macrorregiões e zonas fisiográficas). Durante os governos militares, porém, quando se atendeu tanto à perspectiva dos fluxos, criando-se as “regiões polarizadas”, como à dos lugares, criando-se as “regiões homogêneas”, os dois sistemas foram ajustados aos limites estaduais e municipais. Já os “eixos” do Avança Brasil, que, na verdade, compõem nove espaços “abertos”, cobrindo todo o território, não apresentam tais ajustes, provavelmente considerados irrelevantes.

É curioso, também, observar que a geografia brasileira mostra a prevalência de uma configuração de extensos eixos, sobre os quais se localizam as principais cidades. O desenho decorreria de um empenho histórico, desde a Colônia, em assegurar o domínio do vasto território nacional. Exemplifica-se com as linhas Rio, Petrópolis, Três Rios, Juiz de Fora, Belo Horizonte; ou Rio, Governador Valadares, Vitória da Conquista, Feira de Santana, Salvador etc., sem men-

cionar o “macroeixo” do vale do Paraíba do Sul. Poucos são os espaços sociais em forma de bacia, expressão de um conteúdo mais desenvolvido, do qual o Estado de São Paulo ou a região nordeste de Santa Catarina se aproximam.

Quanto a recortes regionais para o planejamento, aparentemente, a conclusão seria de que não se pode estabelecer previamente uma diretriz única. Considerando-se a representação das linhas de tensão territorial que os recortes devem expressar, cada caso deve ser julgado de forma particular. Alerta-se para o risco de inoculação de ideologia (no sentido *forte*, segundo Leandro Konder) excessiva na questão. Não se duvida da necessidade de embutir estratégias espaciais no planejamento setorial federal e de articulá-las com as esferas estaduais e municipais. No entanto, a indispensabilidade de se trabalhar com regiões “fechadas” continua aberta.

A objetividade no restabelecimento de um planejamento federal urbano/regional paralelo ao planejamento setorial não foi suficientemente esclarecida. No passado, quando a Universidade brasileira ainda não alcançava a sua dimensão atual, a atividade federal, em grande parte, compreendia a pesquisa espacial, que oferecia suporte à gestão setorial. Voltava-se, também, para a incorporação de grandes espaços geográficos, quando a “fronteira” ocupava fatia maior da economia. Era um planejamento “ofensivo” que incluía a criação de novos setores sociais e de atividades.

Em 1940, a população urbana era de apenas 32%. A política getulista foi antes “fazer” a cidade do que “para” a cidade (no Rio e em São Paulo a Light cuidava disso). CLT, subsídios ao transporte urbano, criação de instituições classistas, às quais eram destinados conjuntos habitacionais, estimulavam a migração rural/urbana e continham objetivos políticos inspirados nos regimes fascistas europeus – formar massas de sustentação política do regime com a classe trabalhadora e a classe média que se ampliavam (inclusive com as “maria candelária”). No governo Juscelino, a proposição do “tripé” e da construção de Brasília revelam a perspectiva da incorporação de espaços. A própria criação da Sudene continha a idéia básica de transferência de camponeses nordestinos para o Meio-Norte e Amazônia. No governo militar é que se institucionaliza um sistema específico de órgãos de planejamento urbano e regional, apoiado no desen-

volvimento da chamada “ciência regional”. Cresce, então, o significado da atividade modernizadora para a acumulação capitalista, para a formação da burguesia nacional, para a difusão espacial do capitalismo e para o controle social centralizado.

A história acima, porém, se fez com incrível aceleração do crescimento populacional. Em sessenta anos, a população passou de 40 para 170 milhões e a taxa de urbanização superou os 80%. Estabeleceu-se, sim, importante setor privado de indústrias de bens duráveis e não-duráveis de consumo, mas aquela condição contribuiu para a manutenção da profunda desigualdade social e das características de estamentos na sociedade brasileira. Na condução desta história, o Estado praticou diversas formas de “confisco” e foi aumentando a carga tributária, sobre setores produtivos e população, hoje entre as maiores do mundo. (Porém as “estatais” não contribuíam para o imposto de renda e diversas eram deficitárias.)

O fato é que, ao mesmo tempo que ampliava o mercado nacional, o Estado foi perdendo o controle maior, se enredou em dívidas e escândalos, e foi perdendo capacidade gerencial. Neste quadro, a “fronteira” perdeu peso como saída para a crise. Aliás, os espaços vazios passaram a ser mais objeto de proteção ambiental. O sistema rodoviário se deteriorou. Uma crise generalizada acabou se instalando com altas taxas de desemprego. A capacidade de arrancar impostos se encontra no limite. Entre 1992 e 2002, a renda do governo passou de 12% para 19% do PIB; a do capital se manteve, de 44% para 45%; enquanto a dos salários caiu de 44% para 36%. Tentando aliviar o setor automobilístico, com 170 mil veículos acumulados, cujos preços embutem até 40% de tributos, o governo estuda baixar os impostos agregados.

Nesta posição “defensiva” do momento, certamente, não se trata de um simples retorno do Estado a um quadro passado. A questão é muito mais complexa.

Um ângulo de síntese, de Flávio Villaça, encerra elegantemente a obra, reafirmando a valorização da espacialidade no pensamento contemporâneo.

Contudo, suas idéias quanto à diferença entre cidades, regiões metropolitanas e aglomerações urbanas são questionáveis. Cidades são tão abstratas quanto regiões metropolitanas, e os problemas de delimitação são semelhantes. Edificações, pavimentações, arborização são objetos materializados, mas, em si, a cidade é

uma proposição abstrata, embora concreta. A cidade compreende atividades não-materiais e a quantidade de componentes que lhes dão suporte influi em seu desenvolvimento. Pode-se imaginar a Barra da Tijuca, no Rio de Janeiro, se expandindo sem telefone? Ou a cidade não se prover de salas de convenção para ganhar maior centralidade?

No século XIX e primeira metade do século XX, o *materialismo histórico* e as “determinações históricas” magnificaram a temporalidade na análise social, enquanto a rejeição da “determinação geográfica” reduzia o prestígio da Geografia. Na modernidade mais recente, ou pós-modernidade, reconstruções filosóficas (por exemplo, a substituição do estruturalismo pelo neo-estruturalismo) reconduzem a importância de atores sociais e agenciamentos e relativizam as determinações. Filósofos estóicos têm sido evocados, por exemplo, por Gilles Deleuze, para a reintrodução do conceito de “semicausas” nos processos sociais. (Aliás, também a Física quântica tem alterado a idéia da determinação, uma das explicações recentes apelando para a teoria dos “mundos múltiplos”.) Estes desenvolvimentos não retiraram a importância da temporalidade nos entes, objetos e corpos, materiais ou abstratos. Todavia, trouxeram também a percepção de que a compreensão mais profunda das “coisas” necessita, igualmente, o conhecimento de suas espacialidades. Neste sentido é que a Geografia, ciência da sintaxe do espaço geográfico, passou a atrair um novo interesse no campo multidisciplinar da ciência social.