

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO  
FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE

# **REVISTA BRASILEIRA DE GEOGRAFIA**

ISSN 0034-723 X

*R. bras. Geogr.*, Rio de Janeiro, v.54, n. 4, p. 1 - 98, out./dez. 1992

# REVISTA BRASILEIRA DE GEOGRAFIA

Órgão oficial do IBGE

Publicação trimestral, editada pelo IBGE, que se destina a divulgar artigos e comunicações inéditos de natureza teórica ou empírica ligados à Geografia e a campos afins do saber científico.

Propondo-se a veicular e estimular a produção de conhecimento sobre a realidade brasileira, privilegiando a sua dimensão espacial, encontra-se aberta à contribuição de técnicos do IBGE e de outras instituições nacionais e estrangeiras.

Os originais para publicação devem ser endereçados para:

Revista Brasileira de Geografia / Diretoria de Geociências  
Av. Brasil, 15 671 - Prédio 3B - Térreo - Lucas - 21 241-051 - Rio de Janeiro, RJ - Brasil  
Tel.: (021) 391-1420 Ramal 223

A Revista não se responsabiliza pelos conceitos emitidos em artigos assinados.

Editorada e elaborada pelo Sistema de Editoração Eletrônica na Divisão de Documentação e Processos Gráficos - DIPRO/DEPIN/ DGC, em agosto de 1995

Criação: Programação Visual e Capa  
Pedro Paulo Machado

© IBGE

Revista brasileira de geografia / Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - ano 1, n. 1 (1939, jan./mar.) - Rio de Janeiro : IBGE, 1939- Trimestral.  
Órgão oficial do IBGE.  
Insero : Atlas de relações internacionais, no período de jan./mar. 1967 - out./dez. 1976.  
Números especiais: vol.47, n.1/2 (jan./jun. 1985) : Sumários e índices acumulados de autor e assunto dos vols.1 ao 45 (1939-1983); vol. 50, t. 1(1988):Clássicos da geografia; vol. 50, t. 2 (1988) : Reflexões sobre geografia.  
ISSN 0034-723X =Revista brasileira de geografia.

1. Geografia - Periódicos. I. IBGE.

IBGE. CDDI. Dep. de Documentação e Biblioteca  
RJ-IBGE/88-23 Rev.

CDU 91 (05)

## **Apresentação**

Ao fecharmos o número 54 da REVISTA BRASILEIRA DE GEOGRAFIA — RBG — com o tema "**Organização Territorial — Desafios para o próximo Milênio**" — tivemos por objetivo despertar o leitor para as mudanças que vêm ocorrendo no espaço brasileiro, dirigidos para o aspecto urbano, populacional, agrário e ambiental.

O conteúdo polêmico dos artigos ora apresentados objetivam conscientizar o leitor dessas mudanças considerando o aspecto político, econômico e social.

Mudanças que não podem ser ignoradas por nossos pesquisadores e que respondem ao questionamento: "Como será o próximo Milênio"?

SIMON SCHWARTZMAN  
Presidente do IBGE

# SUMÁRIO

---

## ARTIGOS

---

"LINHAS DE PESQUISA PARA A GEOGRAFIA NO BRASIL,  
UMA CONTRIBUIÇÃO" --- 7

Fany Davidovich

---

"O AGRÁRIO VERDE-AMARELO  
HOJE E AMANHÃ" --- 29

Geraldo Müller

---

"A (RE) VALORIZAÇÃO DO ESPAÇO GEOGRÁFICO NO CONTEXTO DE  
(RE) DEFINIÇÃO DE UM PROJETO GEOPOLÍTICO NACIONAL:  
UM FOCO SOBRE UM CONFRONTO DE TERRITORIALIDADES  
NA AMAZÔNIA BRASILEIRA" --- 49

Cesar Ajara

---

"SISTEMA GEODÉSICO BRASILEIRO - NOVA CONCEPÇÃO" --- 61

Luíz Paulo Souto Fortes

---

"ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL E/OU UMA GEOPOLÍTICA DA POPULAÇÃO:  
QUAL O DESAFIO PARA O PRÓXIMO MILÊNIO"? --- 75

Speridião Faissol  
Cláudia Cerqueira Lopes  
Sebastião Vieira

---

---

INSTRUÇÕES BÁSICAS PARA PREPARO DOS ORIGINAIS --- 97

O Editor da Revista Brasileira de  
Geografia agradece a colaboração  
recebida dos avaliadores abaixo  
citados, durante o ano de 1992

Adma Hamam de Figueiredo  
Ana Maria de Paiva Macedo Brandão  
Celeste Rodrigues Maio  
Cesar Ajara  
Dora Rodrigues Hess  
Edgard Kuhlmann  
Iolanda Gavinho  
Jaci Gelabert Barbosa  
Jaime Franklin Vidal Araújo  
Linton Ferreira de Barros  
Luís Cavalcanti C. Bahiana  
Maria Elizabeth de P. C. de Sá Carreira  
Maria Francisca Thereza C. Cardoso  
Maria Monica V. C. O' Neill  
Miguel Alves de Lima  
Miguel Ângelo Campos Ribeiro  
Miguel Guimarães de Bulhões  
Mitiko Yanaga Une  
Olga Maria Buarque de Lima Fredrich  
Olindina Vianna Mesquita  
Roberto Lobato A. Corrêa  
Roberto Schmidt de Almeida  
Speridião Faissol  
Solange Tietzmann Silva  
Walter Jesus de Almeida  
Zélia Lopes da Silva

# LINHAS DE PESQUISA PARA A GEOGRAFIA URBANA NO BRASIL, UMA CONTRIBUIÇÃO

Fany Davidovich\*

---

## OBSERVAÇÕES PRELIMINARES

---

Aproposta da edição temática da Revista Brasileira de Geografia - "*Organização Territorial. Desafios para o próximo milênio*" - representa um projeto estimulante, mas, por que não dizer, igualmente ousado. Afirmção essa que procede, quando se levam em conta as dificuldades de análises e de prognósticos que a complexidade do mundo de nossos dias impõe, submetido como está a mudanças rápidas de valores, de instituições, de espacialidades e a agudas contradições. Conjecturas de grande instabilidade e planos de curto prazo vêm pontuando o cenário internacional, fazendo situar, com cautela, previsões para o milênio que se aproxima.

O campo da teoria não poderia manter-se imune a esse processo; encontram-se em debate a sua crise e a superação de leis e de paradigmas conhecidos. Controvérsias levantam-se, inclusive, a respeito da ad-

missão de um único paradigma ou de uma pluralidade de paradigmas.

Questões concernentes à organização do território, eixo da mencionada edição da RBG, permitem ilustrar, de imediato, o teor de algumas preocupações conceituais entre posturas que consideram território e espaço como sinônimos e aquelas que sustentam uma distinção entre um e outro termo (Geiger, 1992); distinção essa que é posta em causa a partir da tendência de crescente internacionalização de "todos" os lugares, embora com formas e intensidades diferentes.

Sob tal enfoque, o território, concebido como um espaço de ocupação sedimentada e delimitado por práticas de apropriação e de consumo, de controle e de defesa, vem de ser afetado por uma nova espacialidade, desenvolvida pela exacerbação de interesses mundiais do capital. Tenderiam, assim, a perder representatividade os atributos tradicionais do território, progressivamente suplantados por um espaço dominado por fluxos e redes, no qual o vetor velocidade se torna crucial para as contingên-

---

\*Geógrafa do Departamento de Geografia (DEGEO), da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

cias atuais do mercado. Tendências essas que não implicam necessariamente igualar território e espaço e que podem convergir para a formação de novos territórios e de novas territorialidades.

Nessa parte preliminar do trabalho, justifica-se introduzir, ainda que de maneira sucinta, aspectos que se referenciam à complexidade das questões envolvidas no presente tema.

### Aspectos da Instabilidade do Contexto Mundial Contemporâneo

Sob tal enfoque reafirmam-se as dificuldades de uma interpretação atualizada do real, relacionadas, precisamente, à instabilidade que vem caracterizando o mundo de hoje.

Correndo o risco de simplificação excessiva, cabe aludir, de um lado, a posturas que tem suporte no processo contemporâneo de globalização econômica e política. Abreviadamente, são considerados como pontos importantes a posição hegemônica do capital financeiro, a atuação específica de grandes corporações transnacionais na globalização dos mercados e a de instituições como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas na de nível político. Ênfase particular é emprestada a outros aspectos, entre os quais a expansão das redes de telecomunicações e de transporte, e o padrão *Global City*, que representa uma concentração geográfica mais acentuada do poder financeiro e econômico, enquanto base de operações da economia global.

A idéia de uma integração mundializada tem levado a interpretações que admitem a superação de economias autarquizadas e o obsolescimento de modelos de desenvolvimento nacional-estatizantes. Aprimazia do controle exercido pelos agentes financeiros sobre os destinos dos países, inclusive bloqueando veleidades de um desenvolvimento nacional autônomo. Alude-se, do mesmo modo, à progressiva eliminação do chamado Segundo Mundo (ou Semi-Periferias, de acordo com Wallerstein)<sup>1</sup>, cuja expansão se deu particularmente a partir

dos anos 60: Brasil, México, Iraque, Índia, receberam substanciais investimentos de capital, logrando o desenvolvimento das forças produtivas e da modernização. Para aqueles países, tal modelo teria se esgotado em 1982, com a crise da dívida do México, que hoje se insere na controvertida Associação de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), basicamente como distrito industrial de fornecimento de matérias primas e de mão-de-obra barata. Ainda sob este enfoque, questiona-se a distinção entre Primeiro Mundo e *outros mundos*: São Paulo e Sidney apresentam aspectos primeiromundistas, enquanto características de Terceiro Mundo são encontradas em Nova Iorque e em Londres.

A ação *homogeneizadora* do capital financeiro sobre o sistema mundial tem levado ao extremo de se admitir o *fim da geografia*, do mesmo modo que a superação em curso de tradicionais relações de trabalho e do papel do lucro (mais não da mais-valia) para o capital significaria o *fim da história*...

Ao contrário de uma indiferenciação de lugares, verificam-se tendências de fragmentação, tanto de territórios, como de mercados. Essas tendências são influenciadas por múltiplos fatores, entre os quais são apontadas a perda de coordenação e de regulamentação que tem se caracterizado em vários Estados, a pressão exercida por diferentes forças: movimentos sociais locais, resistências de natureza étnica e religiosa, interesses privados de cunho corporativo e regional, ação de grandes empresas nacionais e internacionais, e assim por diante. Forças essas, algumas das quais no dizer de Subirats (1993) seriam representação de retrocessos e de irracionalidades, como o neonazismo, o neofascismo e o fanatismo de seitas. Mas vale também acrescentar a diferenciação de lugares que decorre da própria diversidade de inserção no meio técnico, científico e informacional, como tem assinalado M. Santos, o que faz ressaltar a interferência de resistências ou de receptividades locais.

Relevo particular é, portanto, atribuído à escala local: quer como espaço de interesses do cotidiano, referenciados ao trabalho, à moradia, ao lazer, a laços históricos,

<sup>1</sup>Wallerstein, apud Becker e Egler, 1993, (vide bibliografia).

culturais e vizinhança; quer como *locus* de disputa pela articulação com grandes circuitos de processamento e de mercado, através de acesso a redes informatizadas.

Mas é preciso, mais uma vez, salientar a velocidade das transformações econômicas, políticas e sociais em curso e as instabilidades decorrentes. Não por acaso certas correntes de pensamento mostram ceticismo quanto a previsões de reestruturação da economia e a expectativas de retomada de acumulação. Expectativas essas que se apoiam, basicamente, na capacidade de recuperação que a economia dos Estados Unidos tem demonstrado ao longo do século 20. Argumentos críticos levam em conta a duração sem precedentes da crise contemporânea, as dificuldades do Estado e os termos exacerbados da competitividade atual.

Com efeito, a globalização da economia, assumida como uma decorrência da revolução tecnológica, parece tornar irreversível a transnacionalização da produção, o que implica a necessidade de parcerias, *joint ventures* e outras formas de contrato, capazes de assegurar o intercâmbio e o controle tecnológico. Este processo implica, porém, seletividade de sócios, tendendo, portanto, a marginalizar grande parte do planeta, a acentuar a polarização da riqueza e a ameaçar de ruptura o tecido social em muitas regiões.

Mais um complicador é representado, porém, pela relevância que vem assumindo o papel dos fundos públicos capaz de afetar a atuação do capital financeiro, em seus moldes atuais. A disputa pela apropriação desses fundos configuraria a *publicização* da luta de classes, agora não mais restrita ao âmbito do setor privado (Oliveira, F., 1992). Colocaria também em pauta problemas novos de gestão que, em tese, podem convergir para ações coletivas efetivas. Exemplo significativo é representado, no Brasil, pela intervenção da Previdência em oito fundos de pensão (novembro, 1993), entre os quais o da Light, o da Telebrás, o das Centrais Elétricas do Pará e outros, como decorrência de infrações relacionadas ao comprometimento patrimonial e ao descumprimento de resoluções fixadas pelo Conselho Monetário Nacional. Mas essa intervenção visa, basicamente, ao controle de transferências indevidas de di-

neheiro, que tem sustentado trocas de favores em torno da coisa pública.

Importa, contudo, salientar que o processo de globalização/fragmentação em curso está associado à irreversibilidade da urbanização numa escala planetária. Assume-se, deste modo, que o urbano representa um dado crucial das transformações da sociedade de nossos dias, idéia essa que respalda a proposta do presente texto.

Uma questão que se impõe diz respeito à maneira pela qual o Brasil, país cada vez mais urbano, se insere nesse contexto.

### **Aspectos da Inserção do Brasil no Contexto Mundial da Atualidade**

Considerar que pesquisas específicas se fazem necessárias para a análise e interpretação de tais questões, dada a complexidade que envolvem, não impede que algumas colocações sejam levantadas.

Uma situação nova emerge, certamente, do esgotamento de um modelo de crescimento calcado em determinado grau de internacionalização da economia, no papel decisivo que o Estado exerceu em apoio à acumulação privada, com base no endividamento externo, no limitado acesso das massas a padrões modernos de produção e de consumo, e na grande exclusão dos menos favorecidos quanto a serviços e bens e a uma efetiva participação política. O legado da modernização autoritária viu-se severamente afetado pela recessão econômica, que cunhou os anos 80 como a década perdida. A estagnação da economia remeteu à imagem de um Estado imobilizado pela falta de recursos e por pressões sociais crescentes, pela prevalência de interesses corporativos e de resistências de elites a uma ação efetiva para a retomada do crescimento. Resistências essas que tanto envolvem oligarquias regionais tradicionais, como indústrias cartelizadas de São Paulo.

Correntes de opinião principalmente de matiz neoliberal denunciam que o Brasil não tem se capacitado para atrair aspectos positivos da globalização. Alude-se, como exemplo, aos esforços que países do antigo bloco socialista desenvolvem para conquistar investimentos do ocidente, admitindo, inclusive, a superação do tabu nacionalista do petróleo, como vem ocorren-

do na Rússia, no Cazaquistão e na China Comunista. Barreiras no Brasil são consideradas, entre outras, no peso das resistências de defesa do patrimônio público que, não raro, estariam mascarando interesses corporativos e rendimentos privilegiados. Ou, ainda, num estatismo ultrapassado que, do mesmo modo que em outros países, tem se constituído em fonte de déficits e de corrupção, de falência na condução da coisa pública.

De acordo com o Fórum Econômico Mundial e o Instituto Internacional de Desenvolvimento, o Brasil perdeu posições no mercado mundial, partindo de um critério de internacionalização, que se reporta a níveis de protecionismo, a investimentos e a comércio. Essa perda envolve queda na preferência de investimentos estrangeiros, através da qual o país foi deslocado de um oitavo lugar, em 1989, para o 14º lugar em 1992. Comprova-se, assim, o declínio no desempenho da economia, na credibilidade do governo e na qualificação da infraestrutura.

É, pois, com um quadro econômico e social adverso que o Brasil deve enfrentar os rumos atuais de uma economia globalizada. Esse quadro inclui as pressões que o país sofre com o atrelamento ao circuito financeiro, agenciado, principalmente, pelo Banco Mundial, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e pelo Fundo Monetário Internacional.

Outros complicadores devem ser igualmente considerados. Já, antes, aludiu-se a imperativos de competitividade crescente, determinados pela dinâmica da transnacionalização. Em seu bojo, constata-se a exclusão de países ao acesso a tecnologias de ponta e aos recursos científicos das áreas mais desenvolvidas do planeta, bem como aos circuitos internacionais do comércio. Parece suficiente lembrar que mais de 60% desse intercâmbio se concentram nas relações entre Estados Unidos, Japão e Alemanha. Vale, ademais, igualmente lembrar os percalços que o Brasil deve enfrentar ante as injunções da reconversão produtiva e de sucateamento de alguns setores industriais, percalços esses que, no presente, já apontam para obsolescências.

Mudanças que se detectam na sociedade brasileira fazem questionar até que ponto representam sintomas de desestrutura-

ção da organização econômica, política e social vigente.

A questão do desemprego assume caráter particular, na medida que vem sendo associada a ganhos de produtividade, registrados em alguns setores da indústria, a partir de 1989. Processos de trabalho adaptados a tecnologias avançadas implicam exigência de pessoal com formação polivalente e com elevado nível de escolaridade, o que redundará em restrição de emprego. Formam-se, assim, pelo menos duas tendências: seja a da marginalização da mão-de-obra desqualificada ou de baixa especialização, seja a do crescimento de uma terceirização de nível inferior, que absorve trabalhadores demitidos em setores não essenciais, na contratação de serviços a terceiros, implicando condições desfavoráveis de trabalho e de renda.

O chamado Índice de Precarização do Mercado de Trabalho (Jornal do Brasil, 1993), revela que, em 1992, empregados sem carteira assinada, somados ao pessoal de conta própria, representavam mais de 48% da população economicamente ativa; em 1990, o percentual foi de 37%.

Movimentos de arregimentação externa da mão-de-obra dispensada vem se expandindo, no presente, sustentados por organizações supranacionais, sediadas em vários países. Tal processo de *diáspora*, que também se verifica em outras partes do mundo, tem dado suporte a *invasões* de brasileiros desempregados, no exterior. Vale lembrar os incidentes diplomáticos ocorridos com Portugal e os novos problemas que essa mobilização cria para a representação oficial do Brasil nos países hospedeiros, implicando onerosa multiplicação do número de agências, destinadas a atender interesses dos migrantes que lá procuram estabelecer-se.

Menção particular merece, por sua vez, o problema da pobreza, que tem assumido proporções alarmantes no mundo de hoje, constituindo um tema constante em discursos políticos da atualidade. Discriminação necessária se impõe, porém, entre pobreza e miséria, inclusive pelas diferentes implicações políticas e sociais que apresentam. A situação de miséria pode ser presumivelmente concebida como recuperação social quase inviável, e que tem convergido, perversamente, para *soluções* genocidas, ilustradas à larga por populações condena-

das à fome, em vários continentes. Já a pobreza detém um potencial político e de mercado, apresentando-se como uma causa disputada por diferentes agentes. Com efeito, o discurso, centrado no problema, tem envolvido a Igreja, campanhas cívicas, o governo central que defende a mobilização do setor militar para este fim, além de organizações não-governamentais.

A alusão aos militares faz considerar o sentido de mudança que também pode ser aferido através da situação presente daquele setor. Como se sabe, a supressão da Guerra Fria imprimiu-lhe novas contingências. Na França, por exemplo, estatísticas revelam crescente diminuição de gastos e de efetivos, o que vem ocorrendo, também, em outros países. Na América Latina, o Brasil tem mantido a mesma participação de dispêndios militares no PIB, entre 1985 e 1991, ao contrário da redução crescente que se verifica na Argentina, Chile, México, Peru e Cuba. As três armas reúnem, assim, cerca de 300 mil indivíduos, excesso que não encontraria justificativa, mesmo com o montante da população brasileira, com a variedade de fronteiras e com o imperativo de ocupação da Amazônia. Tal contingente torna difícil o equacionamento da questão salarial, reivindicada por oficiais militares. Diversas medidas têm sido cogitadas, visando a redução dos efetivos; basta mencionar a que sugere limitar suas funções a políticas de segurança externa, descartando atuações na política interna.

Justifica-se, deste modo, a proposta de recuperação da função de defesa do território nacional, resgatando, por exemplo, o projeto Calha Norte, paralisado há algum tempo. Não é demais, além disso, lembrar o papel que se tem delegado, atualmente, às Forças Armadas para erguer barreiras contra migrações indesejadas; basta mencionar os exemplos da militarização de Gibraltar, visando a impedir o fluxo de africanos para a Europa, e o da reação contra haitianos, movida pelo governo dos Estados Unidos.

Voltando à questão da pobreza, esta merece ser, portanto, apreciada sob um duplo aspecto: de um lado, tende a ser assumida como mercado potencial e como objetivo político; de outro lado, é assumida como presença indesejada em países e regiões, preocupados em salvaguardar a qualidade de vida e a preservação de níveis salariais,

reagindo a uma situação de recursos escassos.

É preciso, ainda, considerar que jamais a pobreza foi tão mensurada e dimensionada, como no presente. Torna-se, assim, possível verificar que, em onze anos, a renda dos brasileiros declinou em 31,7% (1979 a 1990); o número de contribuintes do imposto de renda decresceu de 56,6% para 51,6%. Calcula-se, ainda, que a indigência reúne 32 milhões de pessoas, englobando todas as faixas etárias (IPEA, 1993).

Além desses aspectos, cabe também menção a mudanças que se referem à crescente ingerência internacional e que afetam soberanias nacionais. São entendidas como tais as preocupações ecológicas e com os destinos da Amazônia, as de controle de artefatos nucleares, a par de ações de polícia, relativas ao narcotráfico, aos recursos energéticos, à corrupção e assim por diante.

Em resumo, o que está sendo posto em causa é até que ponto a crise vai se constituir em trampolim para a reestruturação da economia e da sociedade, *tout court*, reeditando uma trajetória de certo modo esperada. Expectativas positivas derivam da viabilidade de tal proposição, a partir da idéia da gestação do novo que deve suceder ao caos. Posturas de cunho pessimista remetem, porém, à possibilidade de consequências ainda ignoradas não só para o Brasil, como para países e regiões, em geral. Acresce que uma retomada da acumulação, enquanto eixo do processo de reestruturação da economia, pode se tornar extremamente restrita, até mesmo com respeito aos países centrais. De outra parte, pressões sociais agudas deverão acentuar os problemas das periferias e das semiperiferias, através do agravamento da especulação financeira, da escassez e da desorganização de economias nacionais, nas quais a modernização deverá limitar-se a um ou outro enclave do território.

A apresentação dessas observações preliminares pretende servir de moldura à proposta de linhas de pesquisa para a geografia urbana no Brasil. Apesar das dificuldades de análise e de conhecimento atualizado, considera-se a possibilidade do desafio que representa para o pesquisador geógrafo. Não é preciso insistir sobre a necessidade de capacitação específica e su-

ficientemente adestrada para acompanhar o ritmo das transformações da sociedade, e sobre o imperativo do apoio de processos técnicos adequados a operações cada vez mais expeditas.

A análise transdisciplinar adquire relevância inquestionável, como via de abordagem, sob a forma de questões, e não de partes estanques e compartimentadas. Mas é preciso ressaltar, também, que a qualificação exigida do pesquisador deve aparelhá-lo para distinguir um processo que se caracteriza por mudanças rápidas, bem como definir, a cada momento, os fatores dominantes, no que avulta a importância da dimensão espacial. Dimensão essa que se impõe como variável da diferenciação, ante as injunções de um tempo crescentemente instantâneo e *homogeneizador*.

Um tópico adicional será ainda introduzido nessa parte preliminar do trabalho, visando a uma revisão sumária dos estudos urbanos realizados na área de geografia do IBGE.

### **Situação Presente dos Estudos Urbanos na Área de Geografia do IBGE**

A referência diz respeito à produção do Departamento de Geografia daquela instituição. Não se trata, portanto, de um levantamento exaustivo, que encontra, porém, justificativa no acervo de pesquisa urbana acumulado no referido setor e difundido através de meios próprios de divulgação: a Revista Brasileira de Geografia, os Atlas Nacionais e Regionais, a obra Geografia do Brasil, além de livros e manuais, de que são exemplos recentes o "*Diagnóstico Brasil*", "*Brasil, uma visão geográfica nos anos 80*". "Geografia e Questão Ambiental no Brasil". Todos eles contêm artigos, textos e capítulos acerca do fato urbano no Brasil.

Tal acervo remonta à década de 40, já que, desde então, a área de geografia do IBGE tem se dedicado ao tema em questão, através de distintos enfoques e correntes de pensamento, abrigando não só a produção elaborada por técnicos da instituição, como a de profissionais de outros órgãos e de disciplinas afins.

No presente, o estudo urbano mantém-se como um dos eixos de trabalho no Departamento de Geografia, de maneira mais

limitada, porém. Entre os fatores principais dessa retração, vale distinguir:

- a eliminação de uma Política Urbana Nacional que se fez, *pari passu*, à extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) e dos sucessivos ministérios vinculados à questão, a que se acrescentou a desativação da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU) e sua substituição por um pouco atuante Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU). Medidas essas que, no IBGE, afetaram a pesquisa urbana ligada à esfera federal, e que culminaram com a delegação da execução de uma política urbana a estados e municípios, sacramentada pela nova Constituição;

- a atuação específica das universidades, a partir dos anos 70, cobrindo diferentes aspectos da questão urbana no País;

- o comprometimento do Departamento de Geografia com temas diversificados, compreendendo estudos de estados e municípios, o diagnóstico ecológico-econômico da Amazônia, análises da gestão do território e outros.

No presente, constata-se que as linhas básicas da pesquisa urbana, naquela área do IBGE, mantêm continuidade com eixos temáticos que tiveram maior representatividade a partir da segunda metade da década de 60 até o final dos anos 70. Período esse de grande mobilização dos estudos urbanos, quando, *pari passu* ao incremento da população urbana e ao crescimento econômico do País, a geografia se orientava para a afirmação de uma postura científica, buscando definir leis e possibilidades de prognósticos, com apoio na linguagem matemática. Deixando de lado o uso exagerado de sofisticadas técnicas quantitativas, os trabalhos atuais podem ser avaliados como uma extensão dos temas principais daquele período. Referem-se sobretudo:

- a estudos de centralidade que fundamentam a identificação de redes urbanas no território nacional e a revisão decenal das chamadas Regiões Funcionais Urbanas, hoje designadas de Regiões de Influência de Cidades;

- a agregados especiais, cuja definição teve início com a de regiões metropolitanas, prosseguindo com a delimitação de

outros tipos de aglomerações urbanas no País;

- ao papel dirigente das metrópoles brasileiras, referenciado à análise de assalariados delas dependentes em diferentes pontos do território nacional.

Incursões esporádicas têm se registrado nos temas de pobreza urbana, favelas, setor imobiliário e movimentos sociais, mas foram relegados os estudos monográficos de cidades, portos e centros industriais. Pesquisas urbanas mais recentes recuperam articulações com a esfera oficial, a exemplo dos estudos sobre o Entorno do Distrito Federal e o Aglomerado de Goiânia, firmados em convênio com o Estado de Goiás. Referem-se, também, à vertente política da geografia, concretizada através do Laboratório de Gestão do Território (Laget).

Grande parte dos trabalhos reporta-se ao nível nacional ou macrorregional. Sublinha-se, assim, sua importância para a comparabilidade entre as diferentes partes do território. Vale, ainda, notar que se os primeiros estudos de centralidade envolviam a proposta de subsidiar políticas de *homogeneização* do espaço nacional, definindo hierarquias e pontos de controle, por outro lado, eles contribuem para questionar a organização de um sistema *equilibrado* de cidades, com a distribuição de renda que tem vigido no Brasil.

O levantamento de novas linhas de pesquisa para a geografia urbana no país deve ser visto como um ensaio de compatibilização da análise com transformações em curso na sociedade. O trecho a seguir visa a atender, ao menos parcialmente a esses propósitos, já que não tem a pretensão de cobrir todas as questões preliminarmente apontadas.

---

## LINHAS DE PESQUISA PARA A GEOGRAFIA URBANA NO BRASIL

---

### A "Contextualização" do Urbano

A proposta em questão parte da premissa de que os centros urbanos se inserem em diferentes contextos que se desenvolvem no País. Idéia essa que tem respaldo

em novas situações geradas pelas esferas econômica, política e social, sob o processo dominante da urbanização. Admite-se que um novo espaço urbano tende a elaborar-se, superando ou superpondo-se a estruturas preexistentes.

A representação concreta dos contextos da urbanização remete a conjuntos de cidades submetidas a um encadeamento, conduzido por uma determinada *lógica* ou por um *motor* específico. Elos e inter-relações são desenvolvidos por políticas e interesses hegemônicos num dado tempo e num dado espaço, dando suporte a certas formas de conexão, que tendem a desenharem novas conformações no espaço urbano. Tal concepção não implica, necessariamente, contiguidade física; centros dispersos podem compartilhar de um mesmo contexto, submentendo-se a efeitos de ações que, por vezes, incidem, diretamente, apenas em uma das cidades. Vale apontar, como exemplos, o encadeamento provocado pela aplicação de impostos indiretos sobre um determinado setor industrial ou agrícola; ou aquele deslançado por uma situação de crise, que se abate sobre toda uma região, como no caso do cacau.

A presente proposta restringe-se a alguns "*cortes*", privilegiando o sentido de "*horizontalidade*" de que nos fala M. Santos (1992).

Primeiro, deve ser assinalado o grau de generalização assumido, já que se reporta ao nível nacional, ou seja, ao Brasil como escala de análise. Uma segunda colocação diz sucintamente respeito aos "*cortes*" que se está considerando na identificação de contextos da urbanização: alude-se, basicamente, à política de exportação, que foi até recente data favorecida por financiamentos especiais, facilidades de crédito e de subsídios, e taxas de câmbio atualizadas; alude-se, também, à política de descentralização, a qual, consagrada pela Constituição de 1988, tem sido correntemente interpretada como expressão de conquistas democráticas, que vigem, contudo, numa situação de crise e de recessão prolongadas; outros cortes dizem respeito à metrópole, enquanto palco de grandes mudanças nas áreas econômica, política e social, e ainda ao projeto de integração intercontinental representado pelo Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul), bem

como aos complexos amazônico e do Nordeste.

A proposta não se esgota nessa apresentação, tampouco se aplica à totalidade do território nacional, o que, aliás, encontra justificativa nas descontinuidades que têm caracterizado processos produtivos, políticos e espaciais. Sob tal enfoque levanta-se como questão a permanência de um "sistema urbano brasileiro", concebido como um todo, ou seja, até que ponto estaria submetido um processo de fragmentação, decorrente de diferentes contextos da urbanização. Processo esse que se alia a outras tantas escalas de fragmentação do território, referenciadas quer ao nível espacial, quer ao político e ao social; é possível, assim, aludir a políticas urbanas social e territorialmente excludentes, identificadas na formação de "redutos de classe média" (Davidovich, 1991); ou às veleidades separatistas de uma República Federativa do Pampa e de grupos universitários do Nordeste; é possível aludir, também, aos confrontos entre os que defendem a manutenção do *status quo*, assegurado pelo pacto de "equilíbrio político" e os que defendem a legitimidade da representatividade do poder econômico; ou remeter, ainda, ao conflito entre paulistanos e nordestinos na metrópole, além de outras pressões de cunho político e territorial. Cabe, contudo, assinalar que a fragmentação em curso não se dissocia de uma "lógica" de integração, sustentada, particularmente, pela extensão de redes telemáticas e informatizadas, que são um marco da globalização dos mercados, mas que não contemplam todas as partes do território nacional.

As considerações acima introduzem à identificação do que se está assumindo como contextos da urbanização.

## Os Contextos da Urbanização

a) Uma primeira menção cabe ao contexto acionado por interesses da Exportação, que defendem a inserção do país na chamada "era do comércio", configurado como um vetor da competitividade internacional.

Com efeito, a agressividade na abertura para o mercado externo tem se convertido numa das principais tônicas das diretrizes econômicas de diferentes países. Nos Estados Unidos, a exportação é assumida como mola propulsora da retomada da ex-

pansão industrial, perfazendo participação superior a 70% no crescimento da economia e pagamento de salários das indústrias do setor superior em 12% ao das demais. No Japão e nos *tigres asiáticos*, essa política foi internalizada pela sociedade, através da imagem que lhe é atribuída como propulsora do crescimento econômico e elevação da qualidade de vida da população. Por sua vez, a China exibiu extraordinária *performance* naquela que foi a década perdida para tantos países, com o mais elevado índice mundial de exportação, de 12% ao ano. Na América Latina, Argentina e Chile têm sobressaído na apresentação de planos nacionais de abertura para o mercado externo, constituída em fator de reaquecimento da economia.

Em termos do contexto da urbanização em pauta, a pesquisa na geografia urbana deve, certamente, levar em conta a situação dos centros direta ou indiretamente envolvidos com políticas de exportação. Basicamente, cabe distinguir os portos e as cidades de sua retroárea, compreendendo tanto as que balizam as vias de escoamento ou as chamadas "artérias de desenvolvimento" (termo que substitui o de corredores de exportação), seja as que se reportam às zonas de produção. Esse contexto da urbanização permite evocar a imagem de uma nova linha de fronteira, que advém, precisamente, de injunções decorrentes do porte adquirido pelo comércio internacional. Fronteira essa, na qual, a fachada portuária representa o contato direto com o mundo externo.

Com respeito aos portos, a análise deve, seguramente, levar em conta o impacto de recentes medidas de modernização. A nova legislação propõe-se a atender a imperativos de redução de custos e de superação de embaraços causados por perdas de velocidade. Vale mencionar, por exemplo, que a tonelada exportada de produtos siderúrgicos apresenta preços mais elevados em portos brasileiros do que nos da Argentina (nestes, o valor tem variado de 4,5 a 5 dólares, enquanto no Espírito Santo, onde se encontram os terminais mais especializados, da Companhia Vale do Rio Doce, a tonelada registra 12 dólares). E, no Brasil, essa exportação é mais barata nos portos capixabas do que nos do Rio de Janeiro (entre 15 e 20 dólares) e de Santos (32 dólares a tonelada).

Coloca-se, portanto, como questão até que ponto vão se diferenciar procedimentos e operações entre portos controlados pela União e aqueles de exploração privada, a partir de concessões advindas de licitações do Ministério dos Transportes. Com respeito aos primeiros - Belém, Itaqui, Fortaleza, Salvador, Vitória, Praia Mole, Rio de Janeiro, Sepetiba e Santos - a introdução de inovações deverá implicar várias medidas. Cabe assinalar, por exemplo, as que se referem à alteração de funções, atendendo à transição que se faz necessária entre a prevalência até agora vigente de atividades de importação e o privilégio que está sendo conferido à exportação. Por sua vez, a busca de menores custos tem representado fator relevante nesse particular, animando, inclusive, o aumento de competição entre portos brasileiros. Veja-se, como exemplo, a disputa entre Santos (SP), Vitória (ES) e Paranaguá (PR), pelo embarque da soja dos cerrados. Ou a competição do porto do Rio Grande (RS) com Imbituba e Itajaí (SC), que lograram custos mais baixos para a exportação de calçados. É possível admitir, também, que portos públicos tradicionais deverão submeter-se a obras vultosas visando garantia contra a alienação de cargas em prol de terminais privados. Com efeito, crescem as vantagens daqueles menos sujeitos a congestionamentos, o que rebate, negativamente, nos aparelhos portuários de grandes aglomerações urbanas. Ganham, ainda, preferência os portos situados junto a águas profundas, que dispensam custosas obras de dragagem e que atendem aos requisitos de embarcações de maior porte; criam-se, assim, perspectivas mais favoráveis para Sepetiba (RJ), São Sebastião (SP) ou Suape (PE).

Portos públicos tradicionais enfrentam o imperativo de adequação à crescente competitividade privada, na busca de eficiência a fim de evitar perdas de cargas. Tornam-se, portanto, necessárias operações de dragagem e de construção de pátios ferroviários alternativos, destinados ao chamado "tiro direto", que visa, precisamente, a diminuir o tempo consumido em diferentes manobras. O *lay-out* do porto do Rio de Janeiro, por exemplo, data de 1910, o que cria o imperativo de abastecê-lo por um sistema de *feeder-service*. Além dos objetivos de aliar funcionalidade e modernização em

tais portos, cogita-se de aparelhá-los para atender a funções turísticas e culturais, como está previsto para Recife, Santos e Rio de Janeiro.

A flexibilidade de adaptação a normas e regras que derivam da nova legislação, ao sistema de trabalho e de movimentação de cargas para terceiros, representa certamente, um trunfo para a expansão de terminais privados no país. Com efeito, diretrizes oficiais de privatização, através de contratos de concessão devem consolidar-se com a liberação de 71 portos marítimos e fluviais existentes no país. Escapando à ocorrência de greves e de operações tartaruga, esse processo tem-se respaldado na garantia de menores custos e de produtividade crescente, além de convergir para novas formas de gestão.

Nelas se incluem associações e parcerias entre empresa estatal e grupos privados, entre governo estadual e municipal com armadores nacionais e estrangeiros. Vejam-se os exemplos da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), da Rede Ferroviária Federal, com as empresas Ceval e Richco para o embarque da soja procedente do interior do país; na verdade, essa associação estende-se a um *pool* de sete empresas nacionais e estrangeiras, representadas pela Cebragel Cerrado do Brasil. Tal conjugação de esforços orienta-se para a exportação crescente de soja e farelo, produzidos em Goiás, Mato Grosso e Tocantins, e para a construção de silos no porto de Tubarão (ES), tendo como objetivo a redução das taxas de operação de embarque, o que já representa 50% a menos do que os custos em Santos e em Paranaguá.

Outros exemplos de gestão podem ser apontados. Veja-se o do complexo portuário de Suape, ao sul do Recife, que atua em movimentos de exportação, e de importação e que reúne armadores estrangeiros e nacionais, além da esfera governamental. Apesar de avanços e recuos, o processo de modernização de portos tende, claramente, a estimular a participação crescente da iniciativa privada, incentivando a criação de quadros institucionais que visam a ação conjugada de empresários e trabalhadores, ou a ação empresarial integrada, além da cooperação de estados e municípios, formas essas que se desenvolvem com a eliminação da centralização que era exercida pela Portobrás, e com o enfraque-

cimento do movimento sindical. Vale, assim, fazer menção ao Fundo de Desenvolvimento de Atividades Portuárias, criado pelo governo do Espírito Santo, com vistas à expansão da economia estadual, implicando concessão de créditos e de prêmios às empresas envolvidas na exportação/importação. Por sua vez, a Conferência Scatrade Riomar, realizada no Rio de Janeiro, em fins de 93, e promovida pela Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB), atribuiu particular ênfase ao imperativo de diminuir a carga tributária das exportações, e de modificar a legislação pertinente, visando a assegurar a competitividade do setor, internamente e no exterior. Cabe, além disso, aludir ao consórcio formado por empresas de navegação do porto do Rio Grande e o Sindicato dos Fumageiros (Contecon), no Rio Grande do Sul, que logrou estabelecer regras para substanciais descontos no embarque do produto, o qual representava, junto aos calçados, cerca de 80% das exportações daquele porto.

Visa-se, com tal política, recuperar clientes (como no caso dos calçados) e expandir as operações para outras indústrias, a do vinho e a de móveis, principalmente. Veja-se, ainda, a criação em curso de órgãos gestores de mão-de-obra, que visam a equacionar o espinhoso problema de contratação de trabalhadores avulsos.

Objetivos de competitividade também estão presentes em planos do Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, concebidos como instrumentos da emancipação econômica da região. O desenvolvimento, em termos de sustentabilidade, é apresentado como única alternativa para o combate ao narcotráfico e a atividades poluidoras, colocando-se como base concreta de negociações para aportes externos e para tarifas favoráveis à exportação de produtos amazônicos.

Mas, as medidas de modernização que rebatem no aparelho portuário do país, tem certamente, outros efeitos. Alude-se, por exemplo, a perspectivas de recuperação da indústria naval e à formação de parcerias entre portos, articuladas a obras de infra-estrutura, localizadas em pontos estratégicos ao longo do percurso das mercadorias. Associadas ao processo de privatização, diretrizes para obtenção de menores custos envolvem planos de investimento em melhorias materiais, que incluem a con-

jugação rodoferroviária e navegação marítima.

Tais colocações introduzem à configuração urbana da retroárea dos portos, igualmente referenciada à otimização de recursos e de custos. Esta é, por exemplo, a proposta do Corredor Centro-Leste, concebido como via de otimização para o transporte de cargas, envolvendo Mato Grosso, Goiás, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal, Tocantins, Minas Gerais e Espírito Santo, e aquele consórcio, já mencionado, de empresas exportadoras. Projetos de expansão rodoferroviária, associada ao aparelho portuário, visam, precisamente, a consolidar as chamadas "*artérias de desenvolvimento*", com participação da iniciativa privada, inclusive estrangeira. Como se sabe, o Ministério dos Transportes tem em mira a preparação de licitações para a concessão de 7.500 km de estradas ao setor privado.

O contexto urbano da exportação implica, portanto, a recuperação e ampliação do ambiente construído, que envolve a socialização urbana do espaço. No Rio Grande do Sul, por exemplo, o transporte de grãos estimula um maior aproveitamento da hidrovia, como recurso mais econômico do que a rodovia. Proposta essa que conta com o incentivo da Federação das Associações Comerciais do Estado, apoiada em pesquisas específicas. No Paraná, a Ferroeste visa a expandir o movimento portuário de Paranaguá, mediante o escoamento da produção desde o Paraguai e o Mato Grosso do Sul. Por sua vez, o grupo Itamaraty sustenta a construção de uma extensa ferrovia entre Cuiabá (MT) e São Paulo, com ramificações para o Triângulo Mineiro, afirmando, deste modo, o papel da estrada de ferro na estruturação de retroáreas do aparelho portuário do país.

Mais uma vez, cabe aludir às iniciativas da Companhia Vale do Rio Doce, neste sentido. Em Minas Gerais, por exemplo, junto ao Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, ela engajou-se no Programa de Mobilização Comunitária para o Desenvolvimento Regional, cobrindo 80% dos recursos e introduzindo projetos de criação de cidades-pólo. Além de Governador Valadares, já contemplada, outras deverão ser selecionadas, no Espírito Santo, Maranhão e Pará, presumivelmente como

pontos de controle das vias de escoamento de mercadorias.

Por sua vez, nas zonas de produção apresentam-se conjuntos urbanos diversificados. O complexo agroindustrial, por exemplo, representa um marco de processos produtivos, nos quais sobressaem o papel dos elementos técnicos do capital e as relações com a indústria. Além disso, um produto como a soja, desencadeou novos nexos de regiões com a economia nacional e internacional. Efeitos multiplicadores sobre setores de apoio à lavoura mecanizada de grãos, sobre o comércio de insumos, serviços de assistência técnica, armazenagem, administração pública e outros, ampliam e modernizam atividades nas cidades. Mas, a organização urbana difere de produto a produto - soja e cítricos, por exemplo, - e igualmente em relação ao mesmo produto - soja no Rio Grande do Sul e nos cerrados do oeste da Bahia. Deve ser também considerada a atuação de universidades em projetos de integração regional, que atendem em muitos casos, a necessidades específicas do complexo agroindustrial, a exemplo das de Ijuí (RS); Campos (RJ) e outras.

O enfoque das articulações referenciadas a contextos urbanos, mobilizados pela exportação, certamente oferece subsídios para a eficácia de políticas públicas e privadas. De criação recente, a Associação Brasileira do Agrobusiness, em São Paulo, sinaliza, igualmente, a formação de novos quadros institucionais e de gestão para o setor.

b) Um outro eixo a considerar como contexto da urbanização refere-se à política de descentralização, consagrada pela Constituição de 1988. É preciso, porém, levar em conta que a interiorização da urbanização, enquanto uma vertente da descentralização, representa um processo que precedeu às formulações daquela carta. Manifestou-se, certamente, no grande crescimento populacional urbano de capitais que balizam, à distância, a fronteira sul-americana; envolvem, também, cidades estrategicamente situadas à retaguarda de frentes pioneiras, no Centro-Oeste e na Amazônia ou no contato com áreas de conflitos pela terra, além de outras tantas situações (Davidovich, 1991).

A ênfase atribuída à descentralização no texto constitucional envolve uma série de questões:

- vale aludir à questão do poder local, que implica, certamente, conceitos e definições, a partir da idéia de que não representa mera resultante da política de descentralização. Cabe, assim, à pesquisa distinguir centros que dispõem de maior autonomia de recursos e de membros atuantes de uma sociedade local, atributos que, entre outros, têm embasado a identificação de estoques locais de poder. Deve, além disso, dar a conhecer os limites reais de sua abrangência espacial, a qual, em certos casos, se restringe às instalações de uma grande empresa e, em outros casos, ultrapola os limites municipais (Davidovich, 1993).

- a questão da *territorialidade* efetiva que centros/municípios apresentam se referencia, igualmente, à municipalização de serviços; redes de distribuição complexa, como a da água, exigem instalações extramunicipais. Coloca-se, assim, mais uma vez em causa a necessidade de pesquisar a organização concreta de centros e de seus municípios, que pode implicar em agregados espaciais e não apenas, em entes isolados. Tal postura se torna relevante para a otimização de planos diretores, que têm sido concebidos de maneira estanque e restrita; vale lembrar a iniciativa da prefeitura de Uberlândia ao propor um âmbito regional para a exequibilidade e eficácia daquelas medidas.

- uma outra consideração diz respeito à propalada falta de vontade política para tornar efetivas diretrizes de descentralização; tal atitude é atribuída à persistência da lógica centralizadora e à sua influência negativa para o avanço de uma federação ágil e indispensável ao grau de complexidade e de diversificação alcançados pela sociedade brasileira. Impõe-se, deste modo, a necessidade da pesquisa dos centros segundo forças político-partidárias e segundo patamares de arrecadação própria, ou seja, segundo a autonomia relativa frente a "*transferências voluntárias*" da União. Trata-se de importante subsídio para a definição de projetos eleitorais que têm vigido e para a discriminação de atribuições das diferentes esferas do poder público, inclusive no tocante ao problema tributário, bem como para a transparência política, capaz

de denunciar práticas clientelistas e corporativistas que têm prevalecido nas relações entre União, estados e municípios;

- vale, por outro lado, considerar iniciativas de baixo custo, que têm sido empreendidas, com êxito, por algumas prefeituras, revelando aspectos positivos da descentralização; sugerem, inclusive, a formação de um banco de dados, em Brasília, visando a armazenar informações dessa natureza, com a finalidade de prestar subsídios às administrações municipais em geral. Multiplicam-se os exemplos: esgotos condominiais na capital federal (DF), gestão de escolas exercida através de cooperativas de professores e funcionários, em Maringá (PR); racionalidade na distribuição espacial de postos de saúde, em Santos (SP); programa de alimentação popular baseada no aproveitamento da soja, em Matão (SP); projeto de despoluição do rio Paraíba do Sul, liderado pela prefeitura de Resende (RJ); remanejamento de fábricas e estímulo a compras intra-estaduais em cidades de Santa Catarina; e assim por diante. Incorpora-se, deste modo, o lema de que "*a necessidade é a mãe da invenção*". É possível considerar que tais iniciativas podem contribuir para a revitalização de cidades tradicionais, que dispõem de certo equipamento urbano, mas que tem se ressentido de estagnação econômica e populacional, além da prevalência de baixos rendimentos. Servem de exemplos Cachoeiro de Itapemirim (ES), Muriaé e Leopoldina (MG), Bom Jesus do Itabapoana (RJ) e outros tantos centros (Davidovich, 1980).

Assumidas como linhas de pesquisa válidas para o contexto urbano vinculado à descentralização, tais colocações devem levar em conta debates que se travam no terreno conceitual. Como exemplificação, vale apontar posturas que defendem a superação de atitudes consideradas formais, embasadas na oposição local/global; o pressuposto de uma independência do "*local*" estaria implicando a preservação de representações conservadoras e pré-estabelecidas, constituídas em barreira à participação e engajamento de novos atores sociais. Mas, vale igualmente conjecturar até que ponto manifestações separatistas que, a exemplo de outras partes do mundo, também têm se manifestado no Brasil, podem ser remetidas à dinâmica da descentralização. A pesquisa vem de impor-se,

assim, como via de elucidação da realidade e de desenvolvimento conceitual.

c) Outros contextos de urbanização podem ser identificados na importância particular assumida pelo turismo e lazer, pelo mundo amazônico e pelo projeto do Mercosul.

Iniciando pelo último, é possível assinalar, desde já, influências sobre diversas cidades, antes mesmo de sua oficialização, que deverá ocorrer em 1995. Vale aludir, assim, aos programas comuns de saneamento, de projetos de energia, de controle hídrico das enchentes do rio Uruguai e outros, que envolvem, principalmente, centros *colados* às fronteiras, em várias unidades da federação. Vale, desde logo, assinalar movimentos que se manifestam, como o do crescimento de *shoppings centers*, de hotéis, de agências bancárias e de serviços em geral, além da multiplicação de representação de firmas e instituições financeiras do Brasil em Buenos Aires, por exemplo.

Apresenta-se, deste modo, uma linha de pesquisa urbana que deve considerar, além de proposições de cooperação, inclusive ambiental, a análise de condições de confronto e de competitividade entre as cidades que se incluem nesse contexto. Veja-se, por exemplo, a posição específica de cidades geminadas que balizam de um lado e de outro as fronteiras entre países, particularmente entre Rio Grande do Sul, Uruguai e Argentina (Schaffer, N., 1993); estes centros, cujo cotidiano envolve constantes trocas e inter-relações, expressam, certamente, a frente primeira de adaptações e de novas atividades urbanas que o projeto do Cone Sul deverá impulsionar, como um tecido de integração espacial e econômica.

Interesses de integração nesse contexto da urbanização tem se manifestado no Rio de Janeiro, cidade e estado; visa-se, por exemplo, a equipar a metrópole como centro financeiro internacional, salientando as vantagens que oferece com a presença de grande número de instituições públicas, com a importância de entidades acadêmicas nas áreas de ciência e tecnologia e com o aparato de comércio exterior de que dispõe. Governo e bancos estaduais promovem as potencialidades locais, apontadas como base de otimização do intercâmbio comercial entre o Mercosul e os gran-

des mercados mundiais. Vale salientar, inclusive, o papel que a constituição de um Comitê Empresarial Permanente do Mercosul deverá desempenhar no desenvolvimento desse contexto da urbanização. A composição do referido comitê reúne representantes da indústria, principalmente paulista, de supermercados e do setor bancário.

Cabe, portanto, à pesquisa investigar interesses econômicos e mecanismos políticos envolvidos na implantação de um bloco de mercado, ao sul do continente, e o rebatimento urbano que implica. Como se sabe, o setor agrícola representa um elemento particular para o projeto em curso de integração territorial. É preciso considerar que, no Brasil a pauta de exportações registra termos positivos em produtos como café, açúcar, cacau e derivados, frutas, frangos e fumo, o que assegura condições benéficas para as respectivas agroindústrias. Já o sul do país enfrenta acirrada concorrência quanto ao trigo, arroz, couros e outras mercadorias produzidas por parceiros do Mercosul.

Os centros urbanos, que vão participar desse contexto, devem certamente, aparelhar-se adequadamente para atender a problemas de natureza distinta. Alude-se, por exemplo, a sistemas de comercialização, associados a tarifas comuns e à legislação antidumping, bem como a políticas tributária e cambial e a outras tantas medidas, que devem ter impactos específicos sobre o espaço urbano e municipal.

Já o programa das Zonas de Processamento de Exportação (ZPE), que foi reativado (Lei 8.396, janeiro 1992), tem sido interpretado como uma política oposta a de integração territorial. Trata-se de "áreas liberadas" para interesses do capital, que envolvem grupos estrangeiros e nacionais, junto a companhias de governo estaduais. As cidades selecionadas somam, por ora, um total de 14; citam-se, como exemplos, Barcarena (PA), Cáceres (MT), Recife (PE), Ilhéus (BA), Natal (RN) e outras. No Estado do Rio de Janeiro, a prefeitura de Itaguaí reivindica o ingresso neste elenco, como uma compensação pela paralisação do projeto do pólo petroquímico que pretendia abrigar.

Por sua vez, o contexto urbano referenciado ao mundo amazônico, diz respeito a uma urbanização acelerada e complexa.

Demograficamente, a Amazônia Legal registra 55% da população residente em cidades e vilas, envolvendo, porém, situações muito diferenciadas. Nos estados do Amapá e do Amazonas, aquele percentual é superior a 70%, expressando processos de elevada concentração nas capitais, *pari passu* à vigência de baixas densidades populacionais rurais. Já no Mato Grosso, valores demográficos urbanos semelhantes referem-se à fronteira moderna, baseada no avanço da soja e em distintas formas de colonização, que tem nas cidades pontos de apoio das atividades agrícolas. No Maranhão e no Pará, o contingente populacional urbano declina, respectivamente para 39% e para 50%, refletindo a situação de fronteira agrícola tradicional, na qual prevalece o pequeno produtor.

Mas é preciso ressaltar que a complexidade do mundo amazônico remete a atividades legais e ilegais, cujas bases de operação se distribuem entre diferentes cidades. Vale, assim, aludir às *company towns*, que se desenvolvem junto a grandes empreendimentos da indústria e de produção de energia; ou aos assentamentos militares orientados para a fronteira internacional e que tem recebido novo alento com o resgate, em curso, do projeto Calha Norte. Vale aludir às grandes aglomerações urbanas, Belém, Manaus e São Luís, e los principais de redes e fluxos de transporte e comunicações e de favelização; por outro lado, cabe menção a cidades que representam, sobretudo, bases de operação para o narcotráfico e o contrabando, configurando *especializações* que comandam a vida urbana local.

Já anteriormente se fez menção aos interesses da exportação na região, que têm um suporte poderoso nas atividades da Companhia Vale do Rio Doce no Pará. A idéia de converter a Amazônia em pólo de exportação tem encontrado apoio no Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, com vistas a concretizar a emancipação econômica da região. Neste sentido, levantam-se várias expectativas: modificações na estrutura da Zona Franca de Manaus, que até aqui privilegiou a produção para o mercado interno e a importação; difusão de Zonas de Processamento de Exportação ao longo de rios navegáveis, como via de industrialização e de criação de empregos; acordos alfandegários prefe-

renciais para produtos amazônicos de exportação no mercado externo.

Cabe, também, à pesquisa averiguar até que ponto a urbanização acelerada na Amazônia "aquece" essas questões, que seriam alternativas positivas para o combate a atividades ilegais, bem como aquelas referentes à biodiversidade e à exploração de riquezas naturais, ao desenvolvimento sustentável, cuja precisão conceitual se faz necessária, e ao desenvolvimento sustentado, que parece implicar, basicamente, na disponibilidade permanente de capital. Merece igualmente menção a análise do potencial turístico da região, cujo *marketing* tem sido objeto de promoção do governo do estado do Amazonas; veja-se a proliferação de hotéis exóticos em plena selva e o projeto *Eco-City*, que envolve uma cidade flutuante, representando uma face do interesse japonês na região. Com efeito, o financiamento de tal iniciativa, ainda no papel, está na dependência de um *pool* de empresas, entre as quais a poderosa Mitsubishi.

As atividades de turismo, lazer e cultura tendem a constituir um *motor* específico de um contexto da urbanização, representando, indubitavelmente, veio importante para a pesquisa urbana.

Além da inserção da Amazônia, esse contexto abrange diversas partes do território nacional. De imediato, pode-se aludir ao Pantanal Mato-Grossense, à Chapada dos Guimarães e à Chapada Diamantina, ao extenso litoral do país e assim por diante. Além disso, vale salientar a valorização da diferença, a partir de atributos de certas cidades, que são colocados à venda: o Rio de Janeiro, cujas belezas naturais são divulgadas como um *bem público* e um *ativo internacional*, e considerados bases de desenvolvimento regional; Curitiba (PR) apresenta-se como exemplo de urbanismo e de capital ecológica; Salvador (BA) tem disputado o turismo com o Rio de Janeiro, defendendo a aplicação de um programa de qualidade total para o aprimoramento dos recursos municipais, inspirado em modelos do Primeiro Mundo; paralelamente, a inauguração da estrada litorânea entre Bahia e Sergipe, a Linha Verde, que corta um ecossistema até então praticamente intocado, pode resultar não só na ampliação do turismo, como da especulação imobiliária, a despeito da criação da Área de Proteção

Ambiental do Litoral Norte. Também Foz do Iguaçu merece menção, nesse contexto, na medida que associa a presença de Itaipu com atividades de exportação e de pólo turístico (Rolim, C. F., 1991).

O Nordeste, em particular, tem se beneficiado com financiamentos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), do Banco Mundial (BIRD), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e outras fontes. É preciso considerar o *marketing* que tem impulsionado essas atividades, associando-as a uma nova ética, derivada de progressos na microeletrônica: uma disponibilidade maior de tempo para o lazer e para a cultura opõe-se à ética que privilegia o trabalho excessivo e a supremacia da racionalidade econômica.

Contudo, para certas correntes de interpretação, o turismo, do mesmo modo que a televisão, implica a produção de estereótipos na estrutura de comunicação mundial. A atuação do sistema Galileo é significativa; constituído pela união de companhias aéreas européias e americanas, ele detém a liderança e o controle da oferta automatizada e informatizada de serviços e agências de viagens de todo o mundo, representando uma empresa que se insere na racionalidade do mercado global.

Mas, cabe, também, considerar as oportunidades que se abrem para a expansão do ambiente construído local, envolvendo inversões de capital novo no embelezamento urbano, na melhoria da infra-estrutura em trechos turísticos, e assim por diante, bem como no crescimento de serviços especiais, entre os quais se inclui a oferta de um *pornoturismo* introduzido em pacotes no exterior e dirigidos para o Recife, Fortaleza e outras cidades brasileiras. A influência deletéria da atividade em segmentos infanto-juvenis de baixa renda tem suscitado reações que partem de diversos setores da sociedade.

d) Uma última referência a contextos da urbanização diz respeito a transformações que têm lugar no espaço metropolitano.

Decréscimos relativos de população que as regiões metropolitanas oficiais registram, nas últimas décadas, são correntemente apontados como uma mudança do padrão hegemônico da metrópole no sistema urbano brasileiro.

Mas o que se está procurando salientar são sinalizações de uma nova espacialidade que implica em modificações de estrutura espacial, envolvendo, pelo menos, duas tendências principais:

- a da dissolução da estrutura centro/periferia metropolitana, que indicadores socioeconômicos parecem confirmar (Ribeiro & Lago, 1992): com poucas exceções, Belo Horizonte e Recife, por exemplo, evidenciam-se através da retração da dinâmica de periferação e de uma diferenciação sócioespacial intrametropolitana mais atenuada do que em décadas passadas, dada a difusão da pobreza e também ao deslocamento de segmentos de classe média do centro para municípios periféricos; a região do ABC paulistano pode ser tomada como um exemplo significativo desse movimento, que envolve, inclusive, alteração do tradicional perfil industrial, crescimento do setor serviços, aumento da moradia em apartamentos e conseqüentemente, do adensamento da malha metropolitana.

- a tendência à dissolução de limites entre a região metropolitana e o seu entorno, observação cuja base são as dinâmicas que se processam, primordialmente, em São Paulo e no Rio de Janeiro. Assume-se como hipótese que a nova espacialidade implica, de um lado, em descentralização, apoiada na vigência de determinado grau de autonomia local; mas, de outro lado, admite-se também que a espacialidade em causa pode ser referida a mecanismos de desconcentração, atrelados à difusão espacial de certas operações da indústria ou à terciarização, a partir de decisões tomadas na metrópole ou no exterior. Levantamento promovido pela revista *Exame* revelou que grande parte das cidades mais atraentes para investimentos se encontra no interior do Estado de São Paulo: Bauru, Campinas, Ribeirão Preto, São José do Rio Preto, Franca, Araraquara e a capital.

A idéia é de que se constitui um conjunto *balanceado* entre a concentração de atividades centralizadoras na metrópole e um tecido urbanizado, dotado de centros especializados, que dispõem de maior ou menor autonomia e de diferentes adensamentos populacionais. É possível considerar que a tendência a essa nova espacialidade tenha respaldo nas possibilidades de absorção de inovações tecnológicas, dando margem

à formação de um tecnoterritório ou de um território tecnourbano (Sanchez, 1993). Com efeito, tal concepção tem certamente representatividade em centros como Campinas, que sobressai com o porte da informática e da microeletrônica; como São José dos Campos, com a importância da aeronáutica; como São Carlos, com os supercondutores e outros mais.

À atuação dominante de militares e estatais no impulso ao desenvolvimento tecnológico no país, sucede atualmente o papel de bancos e governos estaduais e o da iniciativa privada. São significativos os empreendimentos conduzidos por diversas entidades: o Fórum Paulista de Desenvolvimento marcou empenho para a interiorização da indústria no Estado, através de incentivos, prêmios e outras medidas; no Estado do Rio de Janeiro, vale ressaltar a ação do Serviço de Apoio à Pequena e Média Empresa (Sebrae), junto à Associação Comercial do Rio de Janeiro e o Conselho de Desenvolvimento Industrial (Codin), pela recuperação do vale médio do Paraíba do Sul. São forças e atores que, no presente, contam, ainda, com um engajamento maior da universidade para o desenvolvimento tecnológico e para projetos de instituições importantes, como o INPES, o INATEL, o Instituto Politécnico da Universidade de São Paulo e o congênere, de criação recente, em Nova Friburgo (RJ), que visa, inclusive, a atender ao Programa de Incubadoras de Empresas. Cabe, também, mencionar o papel da Companhia Siderúrgica Nacional na formação de técnicos especializados e o da Embratel, que vem de lançar a primeira fase da Rede Nacional de Fibras Óticas, passo importante para o progresso das telecomunicações no país.

A difusão da idéia de Tecnópolis representa, inquestionavelmente, um marco de desenvolvimento para várias unidades da federação. Vejam-se as iniciativas de Florianópolis (SC), Curitiba ou da Universidade Federal do Rio Grande do Sul que se propõe a transformar o próprio estado em uma tecnópolis, com a criação de dez cidades-pólo, envolvendo a iniciativa privada e autoridades.

As metrópoles propriamente ditas tendem à afirmação crescente como centros de serviços avançados, apoiados no setor financeiro, no da informática e no de telecomunicações, que dão margem à formação

de um terciário agigantado; o porte do capital fixo assim investido converte a metrópole numa ecologia particularmente exigente (Santos, M., 1991). A do Rio de Janeiro, por exemplo, tem desenvolvido um *marketing* específico como capital cultural, ecológica e da informação; o projeto do Teleporto visa, precisamente, a atender ao seu desenvolvimento como sede de eventos e de negócios internacionais.

Em síntese, a partir do que foi acima relatado, vale à pesquisa averiguar até que ponto se reelaboram tendências à formação de uma extensa megalópole, agora com apoio do interesse privado, e unida pelo eixo do Paraíba do Sul. Problemas e interesses diversos se apresentam:

- parece suficiente referir, entre outros, a disputa pela água, tornada um bem escasso, em função do confronto entre necessidade de abastecimento urbano e de geração de energia; em São Paulo, capital, a captação de água já alcança a mais de 150 km de distância, comprometendo o fornecimento de cidades nesse percurso.

- vale aludir, também, ao interesse imobiliário que tem se associado ao capital financeiro e ao Estado; ressalta o papel de uma arquitetura orientada para a proteção contra o crime e o assédio da pobreza que suscita a expansão de empregos de vigilância e de segurança, além da fabricação e uso de grades e de cercas, ou de sofisticados aparatos tecnológicos. Reedita-se, deste modo, a idéia de *militarização da vida urbana*, que tem vigorado em cidades do Primeiro Mundo.

- por sua vez, interesses vinculados à questão ambiental contribuem para a expansão de negócios, que se referenciam a filtros para a indústria, a novos tipos de combustível, a reciclagens de materiais, à compostagem de lixo, atividades que começam a proliferar no quadro urbano das maiores cidades.

Mas, a par de tendências da urbanização, que podem ser remetidas a processos identificados na globalização, outras mediações de matriz internacional rebatem no espaço metropolitano, contribuindo para convertê-lo num laboratório de novas práticas políticas e culturais e de novas relações de poder.

Alude-se, em particular, a movimentos específicos que se tornam *abrasileirados*, assumindo, frequentemente, característi-

cas e proporções inauditas. Veja-se a multiplicação de organizações não-governamentais (as ONGs) que têm mobilizado diversas campanhas de cunho político e social no país, representando, em grande parte, extensões de entidades sediadas no exterior e contando com o recurso de moedas fortes. Veja-se, por outro lado, o movimento *funk* no Rio de Janeiro, considerado uma das maiores mobilizações de massa ocorridas no país, nos últimos anos, e fenômeno inédito em escala mundial. Mais de um milhão e meio de jovens, a maioria negra e de baixa renda, cujo território são favelas, inclusive da zona sul, e trechos da Baixada Fluminense. Veja-se, também, a proliferação de seitas pentecostais que, somente no Grande Rio, somam quatro mil instituições, com mais de cinquenta denominações e que absorvem cinemas e clubes, transformados em igrejas. Junto a outros grupos, como os da Renovação Carismática, da umbanda, dos espíritas, etc, essas seitas são expressão viva de mudanças que têm lugar no maior país católico do mundo.

Necessidade de diversão e de sociabilidade emergem como reivindicações que *organizam* a pobreza e como afirmação de uma identidade social, em confronto ou em imitação, com o estilo de vida de classes médias, algumas das quais atraídas para as manifestações do *funk*. Ensaiam-se, assim, novos padrões de comportamento, que se manifestam na linguagem, na moda e no vestuário, nos bailes e rixas, nos cânticos e na comunhão das igrejas. Junto às favelas mais sedimentadas, elabora-se, deste modo, um mundo particular, cujas articulações com o resto da cidade são, principalmente, aquelas ligadas ao mercado de trabalho. No Rio de Janeiro, o centro da cidade reúne mais de 40% dos empregos. Esse mundo particular é perpassado pela televisão, mas mantém valores e códigos próprios, de natureza ética e estética.

Neste *laboratório*, proliferam poderes paralelos: alude-se, particularmente, aos esquadrões da morte, à máfia do ferro-velho e da camelotagem que, articulada a organizações importantes, transaciona com o contrabando. As lutas entre camelôs e polícia marcaram as ruas de São Paulo e de Campinas como uma verdadeira batalha campal.

Mas, nada se compara ao poder dos "comandos": o Segundo, o Terceiro, o Azul (cujas marcas registradas serão, para sempre, Carandiru, Candelária, Vigário Geral) e, principalmente, o Comando Vermelho. Este último detém grandes recursos financeiros e políticos, tendo evoluído como um próspero braço do cartel de Medellín. Vale lembrar os conflitos entre facções pelo domínio da droga e pelo controle de territórios da cidade, tornando impotente a reação da autoridade constituída. Como se sabe, a construção da Linha Vermelha, no Rio de Janeiro, envolveu negociações da firma de engenharia e do governo estadual com representantes da favela da Maré e do Comando Vermelho. O crime organizado se infiltra em associações de moradores e em "fóruns" políticos, aliciando jovens dos movimentos *funk* e pentecostal, que ingressam, assim, na guerra do narcotráfico.

O arrastão que fulminou um domingo de sol numa praia da zona sul do Rio de Janeiro, foi apenas a ponta do *iceberg* da violência urbana organizada, violência essa que está sendo internalizada pela sociedade brasileira.

As linhas de pesquisa, de caráter eminentemente exploratório, expostas nesse texto, suscitam, de certo, uma série de questões, que colocam em pauta a articulação do processo urbano do país com a organização do território. O trecho final, que se segue, visa a levantar algumas dessas questões.

---

## OBSERVAÇÕES FINAIS

---

Uma observação pode ser referenciada à virtualidade que a concepção de diferentes contextos da urbanização detém para a investigação de novos atores e de novas atividades, bem como a de eliminação ou declínio de outras, ou seja, de variáveis capazes de expressar mudanças que se operam no processo urbano do país.

Outras observações remetem a implicações espaciais/territoriais dos diferentes contextos da urbanização.

É possível imaginar que a concretização efetiva dessas tendências deve acarretar

novas descontinuidades no território nacional. Descontinuidades essas que podem, desde logo, ser inferidas por determinados projetos e políticas em jogo. Alude-se, por exemplo, às propostas de desenvolvimento tecnológico e de integração regional em nível de estados-membro, como são as de formação de tecnópolis, que pretendem inclusive alcançar autonomia de articulação com circuitos internacionais de finanças, economia e informação. Estabelecesse, deste modo, nítida clivagem em relação a unidades da federação que não dispõem da possibilidade de desenvolver os mesmos recursos.

Descontinuidades territoriais específicas devem ser também referenciadas a contextos da urbanização que implicam desenhos espaciais diferenciados do resto do território. Alude-se, por exemplo, ao desenvolvimento da estrutura de megalópole (São Paulo - Rio de Janeiro), que seria a representação espacial, por excelência, do período do pós-fordismo (Lipietz, 1993); alude-se, também, ao contexto mobilizado pela exportação, capaz de elaborar uma conformação urbana e territorial possivelmente limitada às margens dos eixos de escoamento da produção.

As descontinuidades no território nacional, assim produzidas, devem caracterizar-se, também, pelas disputas acirradas em torno de investimentos e de recursos reconhecidamente escassos (e mal administrados) que, certamente, irão privilegiar áreas cujos bens são mais valorizados no mercado externo.

É possível afirmar que tal processo deve acentuar condições de instabilidade no espaço urbano do país. Instabilidade à qual se somam outros fatores. Vale, assim, apontar os entraves enfrentados pela exportação, tais como medidas protecionistas, agora mais sutis, adotadas por grandes blocos capitalistas: barreiras não tarifárias, exclusão do Brasil de vários acordos preferenciais, o *selo verde* para produtos importados, em nome da ecologia, e assim por diante. Por sua vez, durante muito tempo, tem-se mostrado inoperante a discussão em torno do Acordo Geral de Tarifas e Comércio e da Rodada Uruguaí, no tocante à efetivação da política de livre comércio, basicamente, em função do conflito de inte-

resses entre os Estados Unidos, França e Japão.<sup>2</sup>

Aliás, não é demais lembrar os problemas que representam a crescente concorrência internacional de produtos de grãos, bem como a auto-suficiência alcançada por países asiáticos, nesse particular. Acrescentam-se, ainda, as dificuldades que o Brasil enfrenta na regulamentação da modernização do aparelho exportador, a despeito da consolidação em curso da lei dos portos (n. 8.630), que se abre para a livre concorrência. Com efeito, a agilidade já comprovada em vários portos do país, como em Santa Catarina, representa ganhos inquestionáveis de preço e qualidade de serviço, em cotejo com os portos públicos de Santos, Rio Grande e Paranaguá. Mas é preciso ressaltar, também o clima de incerteza vigente quanto às vendas externas que, em 1993, foram suplantadas pelo movimento de importação. Compreende-se, deste modo, que no Brasil as exportações perfazem, apenas, 10% do PIB, quando na América Latina a taxa média tem sido de 15%. Tais contingências devem rebater na organização urbana e territorial do contexto da exportação.

Vale, igualmente, aludir à instabilidade que decorre das negociações em torno do Mercosul. Parece suficiente assinalar a problemática que advém de "diferenças estruturais na base econômica e no tecido social" (Lavinhas, L. 1993) entre os parceiros e que, afinal, também se colocam na discussão do NAFTA norte-americano. A situação inflacionária do Brasil representa, além do mais, obstáculo para uma integração regional efetiva e para acordos comerciais estáveis. Não se descarta, também, o apelo que o Acordo de Livre Comércio da América do Norte exerce sobre membros do Mercosul, (Chile e Argentina), principalmente, representando mais um elemento de desestabilização para uma pretendida solidariedade supranacional.

Condições de instabilidade revelam-se, ainda, em outros aspectos. Pode-se indicar as que são produzidas pela grande firma multilocacional no espaço urbano do país; interesses da produção ou do mercado, imediatos ou futuros, têm resultado no abandono de cidades como base de opera-

ções, implicando, por vezes, no declínio de várias atividades urbanas, e na instalação sucessiva em outros centros, como mostrou Corrêa em seu estudo sobre a Companhia Souza Cruz (1992). É possível, ainda, aludir à instabilidade que deriva de descon continuidades na gestão e administração urbanas (Smolka, M. 1993); influem, nesse particular, a política de juros e de rolagem das dívidas, que interfere, decisivamente, nos cronogramas de obras públicas; as políticas salariais, que introduzem alteração brusca no mercado imobiliário; a corrosão inflacionária, que gera efeitos perversos nas tarifas dos serviços principais.

Reafirmando o nexo entre processo urbano e organização do território, esposado nesse texto, levanta-se como questionamento até que ponto espaço nacional e população, aliados daqueles contextos da urbanização, ficarão à mercê de um Estado político e financeiramente debilitado, o que faz pensar naquela imagem do Brasil dos "*grotões e dos burgos podres*" de que falava Tancredo Neves.

Do que foi até aqui exposto, parece importante considerar que, como expressão de tendências da urbanização, os contextos urbanos apresentados podem implicar, pelo menos, duas alternativas:

a) a marginalização do mercado interno, a partir do suposto de que recursos prioritários deverão ser carreados para áreas privilegiadas, em detrimento de outras; tal perspectiva poderá resultar numa estrutura espacial defasada, contrária à dinâmica atual de formação de grandes blocos capitalistas, envolvidos em agudas contradições, mas empenhados no esforço de integração entre seus países membro. Significa dizer que a concretização de tais descon continuidades territoriais, junto à fragilização da representatividade como Estado Nacional, contribuem para a perda do poder de barganha do Brasil na economia-mundo capitalista.

b) Uma outra alternativa acena para a efetiva integração do território, não mais como base de legitimação de um Estado autoritário, mas como patrimônio de uma Nação. Torna-se possível pensar em contextos urbanos não excludentes do abastecimento interno e do desenvolvimento re-

<sup>2</sup> O trabalho já havia sido entregue para publicação, quando foi firmado o acordo sobre a rodada Uruguai e o livre comércio. De qualquer modo vale a especulação sobre as reais perspectivas do Brasil, pelo menos a curto e médio prazos.

gional. Cabe citar, desde logo, o exemplo do Estado do Mato Grosso do Sul que se propõe a superar o *estigma* de mero corredor de exportação, estabelecendo programas de incentivos à industrialização (Programa Terra Viva), particularmente a da agroindústria, e ao turismo ecológico, com a primeira estrada-parque do país. Houve, anteriormente, menção a iniciativas da Companhia Vale do Rio Doce, no estado de Minas Gerais, com objetivos precípuos de desenvolvimento regional e comunitário.

Cabe, ainda, salientar a multiplicidade de formas de urbanização, que tem caracterizado o processo brasileiro, e que pode sugerir vias não-monolíticas e não-lineares para aquelas diretrizes. Torna-se possível, deste modo, pensar em diferentes organizações urbanas como base do desenvolvimento regional: redes de localidades centrais em áreas de economia predominantemente agrícola; consórcios e complementaridades entre cidades em outras partes do território; gestão com parcerias para determinadas atividades; soluções de escala para certos serviços comuns e, assim, por diante. Pensa-se, também, que a cidade pode sustentar indústrias de baixa capitalização e de custos menores, como já vem ocorrendo no país. Trata-se, de um lado, da pequena empresa, dotada de tecnologia avançada, principalmente em São Paulo, que tem se orientado para ocupar nichos no mercado internacional. O sistema Virtuous, por exemplo, que diz respeito à informatização de estoques, foi contratado pelo Pentágono, nos Estados Unidos; outros empreendimentos têm atraído o interesse do mercado japonês e latino-americano. Mas, trata-se, igualmente, da pequena e da microempresa, de caráter quase artesanal, que tem recebido estímulo e suporte de uma entidade como o Sebrae, cujo

centro de operações, no Estado do Rio de Janeiro, se sedia na cidade de Itaperuna.

Importa, por fim, ressaltar o papel que a cidade pode desempenhar como foco de pressões para o uso mais democrático do território, que implica, também, o uso mais democrático da informação, da ciência e da tecnologia, adaptado aos atributos de cada lugar. Não parece demais assinalar a posição que aglomerados urbanos têm assumido em amplos movimentos de solidariedade e em mobilizações de massa, que tendem a representar novas formas de equacionamento de grandes problemas sociais, substituindo ações governamentais, nem sempre expeditas.

Tais colocações fazem pensar, também, no papel que cabe ao Estado assumir. Vale apontar o exemplo de economias regionais ou de novos contextos que se desenvolvem no Japão, na Bélgica, na Itália. Defendendo interesses próprios, e embasados na eliminação de entraves burocráticos centralizados, na especialização competente, num certo montante de população, na troca de serviços e bens, de informação, tecnologia e capitais com complexos congêneres, essas *regiões* tem revigorado a ação do Estado Nacional, investido de funções e de atributos, de caráter eminentemente público. Elaboram-se, assim, *mapas mercadológicos*, que se tornam indispensáveis como guias de negócios, superando em importância a informação divulgada por atlas políticos.

A experiência internacional abre, portanto, novas perspectivas para a estruturação de um projeto nacional para o Brasil, envolvendo o resgate do Estado como um ente público e não privatizado, apto a coordenar e a regulamentar diferenças territoriais, sem descartar a política de integração do território em novas bases de legitimação.

#### BIBLIOGRAFIA

- BECKER, B. K. e EGLER, C. A. G. *Brasil, uma nova potência regional na economia-mundo*. Bertrand Brasil S. A. Rio de Janeiro, 1993, p. 267.
- CORRÊA, R. L. de Azevedo. *Corporação e organização espacial: um estudo de caso*. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro IBGE, v. 53 (3), p.33-66 jul./set. 1991.
- DAVIDOVICH, F. *Uma análise geográfica da urbanização brasileira: serviços de infra-estrutura nos principais centros urbanos do país*. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, IBGE, v. 42 (3), p. 435-477, jul. /set. 1980.
- \_\_\_\_\_. Redutos de classe média, uma tendência da urbanização brasileira. In: IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. Salvador, maio, p.291-299, 1991,

- \_\_\_\_\_. *Brasil Metropolitano e Brasil Urbano não Metropolitano, algumas questões*. Revista Brasileira de Geografia. Rio de Janeiro, IBGE, v. 53 (2), p. 127-133, abr./jun. 1991.
- \_\_\_\_\_. *Poder Local e Município, algumas considerações*. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, FGV, v. 27, p. 5-14. jan./mar.1993.
- \_\_\_\_\_. *Uma reflexão a respeito do projeto Megacidades*. In FIM DE SÉCULO E GLOBALIZAÇÃO. O Novo Mapa do Mundo, organizado por M. Santos et al. São Paulo, Hucitec - ANPUR, 1993, p. 310 - 318.
- GEIGER, P. P. *Encontro Internacional: O Novo Mapa do Mundo. Comunicação verbal*. ANPUR/USP. São Paulo, set. 1992.
- IPEA. *O mapa da fome: Subsídios à formação de uma política de segurança alimentar*. Coordenado por Ana Maria Peliano. Rio de Janeiro, março 1993. Documento de Política, 14.
- \_\_\_\_\_. *O mapa da fome II*. Informações sobre a indigência por município da federação Coordenado por Ana Maria Peliano. Rio de Janeiro, maio 1993. Documento de Política, 15.
- JORNAL DO BRASIL. Rio de Janeiro, Notas das edições de: 8/out./1992, 14/nov./1992, 20/dez./1992, 14/nov./1993.
- LAVINAS, L. *Integração econômica e reestruturação espacial*. Cadernos IPPUR/UFRJ, vol. VII. n. 1, Rio de Janeiro, abr. 1993 p. 63 - 72.
- LIPIETZ, A. *As conformações regionais e urbanas nos modelos do pós-fordismo*. Palestra proferida no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Rio de Janeiro, UFRJ. 06/dez./93.
- MAGALHÃES, J. P. de Almeida. *Riscos da abertura econômica*. Jornal do Brasil. 18 ago. 1992.
- MOREIRA ALVES, M. *O banco da simplicidade*. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro 14 out. 1992.
- OLIVEIRA, C. T. de. *Exportação: carta aberta ao presidente Itamar*. Jornal do Brasil. Rio de Janeiro. 18 nov. 1993.
- \_\_\_\_\_. *A lei dos portos pegou*. O Globo. Rio de Janeiro. 16 dez. 1993.
- OLIVEIRA, F. de. *A economia política da social democracia*. Revista USP (CCS), n. 17, mar./maio. 1993, São Paulo, p. 136-143.
- O GLOBO. Rio de Janeiro *Notas das edições* de: 07/nov./1993, 11/nov./1993, 25/nov./1993.
- RIBEIRO, L. C. de Queiroz e LAGO, L. *Dinâmica metropolitana e novos padrões de desigualdade social*. Itamonte (MG), Fase/ IPPUR. out. 1993, p. 28.(mimeo).
- ROLIM, C. F. *Foz do Iguaçu: ensaio sobre a formação de um centro turístico e exportador*. In: IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, Anais, maio 1991, p.175/184.
- SANCHEZ, J. E. *Metropolização e modernidade*. In: FIM DO SÉCULO E GLOBALIZAÇÃO. O Novo Mapa do Mundo. Organizado por M. Santos et al. São Paulo HUCITEC - ANPUR, 1993, p. 293 303.
- SANTOS, M. *Meio técnico-científico e urbanização, tendências e perspectivas*. Revista Resgate, n. 3, 1991.
- \_\_\_\_\_. *Involução metropolitana e economia segmentada: o caso de São Paulo*. Seminário Metropolização e Rede Urbana, perspectiva dos anos 90. Organizado por A.C.T. Ribeiro e D. P. Machado Rio de Janeiro, IPPUR (UFRJ), 1991, p. 12 - 46.
- \_\_\_\_\_. *Os espaços da globalização*. Comunicação ao Colóquio da Rede sobre a Análise do Sistema Mundo e da Economia Mundial. Paris, fev. 1992 p. 14 (mimeo).
- SASSEN, S. *A Cidade Global*. In: REESTRUTURAÇÃO DO ESPAÇO URBANO E REGIONAL NO BRASIL. Org. por L. Lavinas et al. São Paulo, ANPUR, Hucitec, 1993 p. 187-205.
- SCHAFFER, N. O. *Urbanização na fronteira*. Porto Alegre, UFRGS Prefeitura Municipal de Santana do Livramento. 1993 p. 142.

SMOLKA, M. O. *Mobilidade intra-urbana no Rio de Janeiro: da estratificação social à segregação residencial no espaço*. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, ago. 1992. p. 19.(mimeo).

\_\_\_\_\_. Políticas urbanas, população e meio ambiente, Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ. 1992. p. 33.(mimeo).

SUBIRATS, E. *Vanguarda, mídia, metrópoles*. São Paulo, Studio Nobel.1993, p. 88.

### RESUMO

O artigo levanta hipótese a respeito de novas tendências da urbanização no Brasil, a partir da inserção do País no processo contemporâneo de uma economia globalizada. Tal inserção enfrenta, porém, condições certamente adversas, tanto internas (pobreza, desemprego, crise de governabilidade), como externas (escassez de capital).

O eixo do trabalho reside na identificação de diferentes contextos da urbanização, que tendem a desenhar novas conformações no espaço urbano. Indicações de pesquisa, apoiadas em bases empíricas, privilegiaram certos "cortes" em nível nacional: os contextos acionados pelas políticas de exportação e de descentralização, os movidos pelos projetos do Mercosul e do turismo e lazer, o complexo amazônico e o das transformações do espaço metropolitano.

Entre os problemas que podem advir dessas tendências da urbanização, sobressaem: a acentuação de descontinuidades no desenvolvimento regional ou territorial e da disputa entre áreas e cidades em torno de recursos escassos; o aumento de condições de instabilidade, que decorre desde questões do comércio mundial a obstáculos para gestão e administração urbanas. Como alternativas apontam-se a possibilidade de marginalização do mercado interno e suas conseqüências negativas para o poder do Estado Nacional; ou a de integração efetiva do território, como um patrimônio da Nação, a cidade constituída em foco de pressões democráticas e de justiça social.

### ABSTRACT

The present paper points out some hypothesis in respect of new trends in Brazil's urbanization, starting from the insertion of the Country in the contemporaneous process of a globalized economy. Although such an insertion certainly face adverse conditions, both internal (poverty, unemployment, governing crisis) and external (restriction to science and technology access, decline of external investment, lack of capital).

The work's axis lies upon the identification of different contexts within urbanization, which tend to draw new forms in urban space. Research indications supported on empirical basis have privileged certain "stretches" at national level: contexts put in action by exporting and decentralizing policies, or moved by Mercosul Projects and leisure and tourism, the one of the Amazon complex as well as the one relating to metropolitan space transformation.

Among the problems that may come out from such trends in urbanizations, it stands out following: increasing discontinuity in regional or territory development as well as in the struggle for scarce resources between areas and cities; increasing instability conditions, which derives since world trade questions to obstacles to urban management/administration. It comes out as alternatives the possibility of internal market marginalization and its negative consequences on National State's power; or effective territory integration, as a Nation's patrimony, the city constituted into a focus of democracy and social justice pressures.

# O AGRÁRIO VERDE-AMARELO, HOJE E AMANHÃ

Geraldo Müller\*

---

## O BRASIL NO INÍCIO DOS ANOS 90

---

O triênio 1981/83 pode ser considerado como um sinalizador histórico da economia e da sociedade no Brasil. Indica o final de um longo período de crescimento, iniciado há mais de 40 anos, em que o país tentou superar o subdesenvolvimento.

Durante estes anos, o Brasil passou de um conglomerado de plantações para um expressivo parque industrial e de serviços. Passou do campo para as cidades. Das oligarquias rurais para novos grupos, categorias e classes sociais, e uma classe média afluyente.

Mas passou também a ser o país com a maior concentração de pobres do mundo ocidental.

Ainda que ocupando o 10° lugar mundial em termos de produto interno bruto (PIB), consta como sendo o 45° país em termos de renda *per capita*, e o 62° índice internacional de mortalidade infantil.

O crescimento centrado na substituição de importações industriais parou. E a capacidade de avançar a base material cessou. O país conseguiu edificar um grande, complexo e integrado parque produtivo, regionalmente concentrado, e com seu grande promotor totalmente exaurido: o Estado não dispunha mais de forças financeiras e políticas para promover uma nova e gigantesca onda de inversões, tal como fizera em décadas passadas.

Nestes mais de 40 anos de profundas mudanças tecno-econômicas, sócio-políticas e culturais uma característica se manteve: a tendência à concentração da renda, do capital, da produção e da propriedade. O poder, num sentido amplo, concentrou-se.

O poder econômico guinou o país a dispor de uma estrutura industrial e agrícola invejável, dentro dos padrões tecno-produtivos disponíveis a nível internacional. Contudo, o fez pelo caminho inverso das modernas democracias industriais. Nestas, a participação do trabalho na renda nacional situa-se, na média, em 70%, ao

---

\*Pesquisador do Departamento de Planejamento Regional, do Instituto de Geociências e Ciências Exatas da Universidade Estadual Paulista (UNESP), Campus de Rio Claro, São Paulo

passo que no Brasil situa-se em menos de 40% sendo que em décadas passadas chegou a situar-se em 60%. A distribuição da renda entre os decís da população piorou durante os anos 80: 70% dos mais de 70 milhões de brasileiros que compõem a população economicamente ativa (PEA), recebe menos de dois salários mínimos, em valores de 1990. Em princípios dos anos 80, cai por terra o regime autoritário militar, o que propicia vazão a toda a sorte de reivindicações sócio-políticas.

Com rapidez e voluptuosidade ímpar vem à tona a face mais cruel do modelo que se esgotara: as imensas massas sociais de pobres e miseráveis. Agora, convidadas pela democracia infante a exercerem seus direitos sociais, a participarem com os demais grupos sociais da cidadania.

A crise financeira, resultante da crise da dívida externa, implicou num ajustamento dos setores público e privado, cujo ônus foi assumido fundamentalmente pelo Estado. De fato, ocorreu uma transferência para o setor público. (Pereira, 1989, p.298).

Ante um Estado combalido, o setor empresarial continuou com seus hábitos costumeiros: solicitar subsídios e incentivos. E ante um empresariado "habitado a operar segundo uma lógica oligopólica estática em defesa de suas posições adquiridas" (Barbera, 1990, p.95), o Estado continuou a dar subsídios e incentivos. A novidade, neste ambiente de fim de festa, era a disputa interempresarial pelos fundos públicos.

Ao mesmo tempo, os empresários exigiam que o Estado formulasse políticas macro e setoriais claras e estáveis, taxando-o de inepto e irresponsável na rolagem da dívida interna, fraco na negociação da dívida externa, e amarrado por uma máquina burocrática lerda e corrupta. De fato, quem não tinha razão?

Os anos 80 revelaram a incapacidade das forças econômico-políticas de pôr em prática um reordenamento nacional que permitisse a retomada do crescimento, pelo menos, a médio prazo. Expressiva foi a duração do que se chamou de "transição democrática" (1974-90) que, por sinal, parece ainda estar em andamento. Desde 1986, o país se converteu em um imenso laboratório de experiências em política econômica, que visavam a domar a inflação, estabilizar o sistema econômico e

expô-lo cada vez mais à competição internacional. Em realidade, "o saldo da década foi um impressionante inventário de frustrações" (Serra, 1990).

Cabe ressaltar que as expectativas de que se poderia pôr rapidamente em marcha um novo ciclo expansivo tinham uma base real. O crescimento herdado criara um mercado interno de porte, juntamente com um enorme mercado potencial em transportes, energia, agricultura e agroindústria, telecomunicações, informática, educação, pesquisa e saúde. O que exigia, no entanto, um novo padrão de financiamento.

A instabilidade e volubilidade das políticas econômicas; a incapacidade de pôr em prática políticas seletivas face aos novos desafios tecnológicos e comerciais internacionais; o conservadorismo da grande maioria do empresariado; o desnorreamento do poder legislativo, ávido em atender qualquer reivindicação; as pressões sindicais e sociais reprimidas — tudo isso fez com que se acelerasse a inflação e se elevasse o déficit público.

A inflação penetrou de tal modo na economia e na conduta dos agentes que fez crescer de modo atípico as instituições financeiras, muito além de sua própria modernização. Tornou-se freqüente que a indústria, por exemplo, obtinha parcela maior de suas receitas, não na comercialização de seus produtos, mas com as aplicações no *over-night*. Contudo, o próprio sistema de intermediação financeira estava atrelado à crise geral da economia e sociedade brasileiras, cujo epicentro residia na ausência de um padrão de financiamento capaz de reverter as expectativas dos agentes econômicos centradas na esfera especulativa de curto prazo, para a esfera produtiva de médio e longo prazos. Os bancos atrelaram-se à inércia econômica e política do Estado, girando a, e usufruindo da, imensa montanha de títulos da dívida das empresas e do próprio governo. A crise fiscal aparece como um grande gargalo para a retomada do crescimento.

O problema do ajustamento das contas públicas mostra-se como um dos elementos nucleares das pré-condições para que seja restabelecido o papel desenvolvimentista do Estado (Batista Jr., 1989, p. 308). O outro elemento, agora diretamente atrelado a este, por causa da forma democrática

associada à retomada do crescimento, é de caráter sócio-político: a participação dos diversos segmentos sociais na retomada do crescimento econômico, que objetiva não somente romper o bloqueio ao crescimento, mas de efetivamente superar o subdesenvolvimento. O velho dilema entre acumulação e distribuição reaparece numa situação de profunda crise nacional e de grandes mudanças tecno-produtivo-comerciais e sócio-político-culturais também no âmbito internacional.

## SITUAÇÃO INTERNACIONAL E CRISE NACIONAL

A situação na qual os países podiam controlar sua demanda global e aplicar políticas dirigidas aos objetivos nacionais mudou drasticamente na década de 70, para os países desenvolvidos e, na década de 80, para os países subdesenvolvidos. Existe um grande consenso de que nestas décadas foi desmantelado um padrão de crescimento e de desenvolvimento sem que se tenha conseguido um novo ciclo de expansão internacional, semelhante àquela do pós-2ª guerra mundial. Os impactos mais negativos desta situação se concentram nos países subdesenvolvidos.

Um dos mecanismos que se tem fortalecido nos interstícios do padrão de crescimento anterior, e que tem sido aceito pelos organismos internacionais para se conseguir um novo ciclo longo de acumulação de capital, é o de abertura das economias nacionais, mas de uma maneira distinta àquela posta em prática até então. Este mecanismo consiste em expor os países às novas condições de produção e distribuição ditadas pela competição internacional, que é liderada pelos países desenvolvidos que passaram a polarizar os excedentes econômico-financeiros a nível mundial.

A internacionalização produtiva e a globalização financeira se somam, agora, à segmentação dos mercados, o que está relacionado com esquemas flexíveis de geração e distribuição, adequados às diversas e mutantes demandas. Os elementos tecno-econômicos e sócio-políticos que compõem este processo, avançam como uma avalanche sobre as organizações e mercados nacionais, e as instituições sociais e

jurídicas, desafiando-as a mudanças radicais.

Iniciar um novo ciclo de crescimento econômico historicamente já em curso em alguns países da América Latina, como Chile e México — no contexto competitivo atual, e realizá-lo sem degradar o meio ambiente e com graus crescentes de equidade social, requer que se reflita sobre a capacidade disponível de competirmos mercados internacionais e de participar das negociações básicas requeridas pelo novo comércio mundial. O Brasil deve elaborar uma perspectiva minimamente realista, que lhe permita situar-se na nova realidade mundial interdependente e hierarquizada para, a partir daí, pensar seu futuro. Ainda que o futuro não possa ser predito, tampouco se lhe pode voltar as costas.

O realismo mencionado talvez possa ser iniciado por uma idéia óbvia: a de que há uma assimetria básica entre os poderes dos países desenvolvidos e os dos países subdesenvolvidos: "Ainda que os governos de um país desenvolvido e de um país subdesenvolvido se imponham idênticas regras no comércio doméstico, e que ambos sigam idênticas políticas no comércio exterior com idêntica mescla de livre comércio e protecionismo, o verdadeiro tamanho do país desenvolvido e a importância de seu mercado, significará que seus interesses em regular os processos terão um peso maior nas relações com o país subdesenvolvido nas exportações do que vice-versa" (*Strange*, 1988, p. 172).

Com este ponto de partida não se quer subscrever que a crise nacional brasileira tenha sido provocada, nem principalmente e menos ainda exclusivamente, pelos protecionismos internacionais e pela dívida externa. Apenas situar realisticamente o país em sua posição de subdesenvolvido, e de estar numa posição secundária na hierarquia da interdependência mundial.

Ao mesmo tempo, cabe considerar que é evidente que o Brasil não se situa como um dentre os mais de 170 países subdesenvolvidos. Seu parque industrial-agrário desmente, de imediato, uma classificação tão simplória. Os constrangimentos e as pressões internacionais, sempre presentes em nossa história recente, não foram obstáculos suficientes para que o país apresentasse um crescimento econômico invejável no período 1948-80. Para ilustrar, considere-

se que nosso PIB oscilou entre 7% e mais de 11%, entre 1968 e 80. O PIB *per capita*, entre 4% e mais de 8%. A indústria cresceu entre 7% e mais de 13%, enquanto que a agricultura, entre 4% e quase 10%.

A década de 80 já apresenta outros resultados: O PIB cresceu a uma média anual de 1,3%, e o PIB *per capita* decresceu a uma taxa de 0,8% (IICA, 1992, p. 1). Os dois anos da década de 90 não revelam mudanças. A pergunta que nos vem imediatamente à mente é: como pode ter acontecido essa guinada tão monumental?

As relações com o exterior, ainda que parcialmente obstaculizadas pelas difíceis negociações com os credores internacionais, não bloquearam o avanço extraordinário das exportações industriais, agrícolas e agroindustriais. O que, de fato, emergiu como uma muralha de dificuldades foi a falta de capacidade nacional em tentar, a curto e médio prazos, adaptar-se inovativamente às novas relações internacionais em constituição. O modelo de substituição de importações, em sua forma de acumular capital e distribuir socialmente o excedente, esgotara-se - externa e internamente.

Externamente, os constrangimentos se mostraram de imediato, basicamente pela posição secundária que o Brasil ocupa no novo quadro de interdependência mundial e pela fragilidade em dispor de alguma fonte de poder estrutural a nível internacional (Müller, 1993, Anexo). Internamente, a crise fiscal corroeu a capacidade desenvolvimentista do Estado garantir o crescimento, agora exigido sob a forma democrática.

Nesta situação, os anos 80 em diante, colocaram em evidência as características de nosso subdesenvolvimento. E as pressões democráticas estão a exigir um outro caminho para desbloquear o crescimento para, efetivamente, superar o subdesenvolvimento.

A crise nacional repousa precisamente nisto: não se conseguiu um consenso sócio-político mínimo entre os segmentos sociais mais representativos, vale dizer, não se conseguiu um projeto político capaz de fornecer operadores legítimos para contrariar certos interesses e estimular a outros, e, ao mesmo tempo, realizar alianças estratégicas requeridas para a implementação deste projeto.

## CRISE NACIONAL E SUBDESENVOLVIMENTO

De acordo com o mestre Celso, "um sistema econômico nacional não é outra coisa senão a prevalência de critérios políticos que permitem superar a rigidez da lógica econômica na busca do bem-estar coletivo" (Furtado, 1992, p. 30). Neste sentido, a crise nacional atual é basicamente uma crise dos critérios políticos dirigidos a ordenar, regular e estimular a lógica econômica capitalista.

Não se trata de pensar em dirigismo econômico como salvação da pátria. Trata-se de retomar a velha indagação romana - *cui bono?* - à luz da política da economia: *a quem interessa a retomada do crescimento? A todos, evidentemente. Mesmo porque ela é um componente indispensável à estratégia de implementação dos "direitos sociais". Ocorre que a forma democrática, aceita como princípio ativo da sociabilidade que se quer constituir, implica em superar efetivamente o subdesenvolvimento, e não apenas romper o bloqueio ao crescimento (parafraseando Furtado, 1992, p. 45). Este princípio ativo requer um projeto político, uma vez que "a luta contra o subdesenvolvimento não se faz sem contrariar interesses e ferir preconceitos ideológicos" (Furtado, 1992, p. 57).*

Convém aclarar a natureza da crise nacional que vivemos, pois, certamente, este será o grande tema dos restantes anos desta década.

Um estudo sobre a competitividade e o desempenho exportador da economia brasileira, nos anos 70 e 80, segundo os vários complexos industriais -incluindo o complexo agroindustrial- conclui que: "Em primeiro lugar, a base da estrutura industrial brasileira é, sem dúvida, competitiva, o que oferece perspectivas alentadoras quanto ao desempenho da economia a médio prazo. A origem desta eficiência é conhecida: reside na idade tecnológica da capacidade produtiva desses setores, que foi renovada e ampliada durante a década de 70. O aproveitamento desta vantagem no interior de cada complexo é, obviamente, desigual, posto que a heterogeneidade é um traço inevitável em qualquer sistema produtivo contemporâneo. Em segundo lugar, os ins-

trumentos de política industrial tornaram-se inoperantes nos anos 80, conforme demonstra a assimetria entre os privilégios oferecidos erráticamente pelo aparato protecionista e as necessidades diferenciadas dos agentes econômicos". (Araújo Jr. et al, 1990, p. 37).

Tudo leva a crer que a segunda conclusão pode ser estendida a todos os países que se lançaram no processo de substituir importações. Ao sintetizar as críticas dos resultados das políticas econômicas sobre este processo na América Latina, Barbera (1990, p. 95) sustenta que: "Em síntese, estas políticas tiveram como efeito, na prática, a geração de grandes rendas, grupos de pressão e enormes possibilidades especulativas. Em consequência, se produziu uma esclerose precoce das economias, pois a dinâmica do desenvolvimento não estimulou o processo de inovação e difusão tecnológicas no seio dos sistemas produtivos, marcados por um alto grau de concentração e habituados a operar segundo uma lógica oligopólica estática de defesa das posições adquiridas, que se transmitiam, ademais, de forma quase hereditária".

Certamente, em nada contribui o pensamento rústico que se fundamenta simplesmente na maior liberalização do comércio internacional, o que permitiria a inserção dinâmica do Brasil na economia contemporânea, e na diminuição drástica do papel regulador do Estado, o que liberaria o impulso empresarial reprimido, para desbloquear o crescimento e, *ipso facto*, conseguir o desenvolvimento. Sempre há algum grão de verdade nas coisas simplificadas. Contudo, a forma democrática de acumulação de capitais mostra claramente que sem alguns requisitos internos, a abertura da economia e a diminuição do Estado poderão desbloquear o crescimento, mas sem lançar as bases mais sólidas para o desenvolvimento.

"A ninguém escapa que o considerável aumento de produtividade ocorrido no Brasil nos últimos quarenta anos operou consistentemente no sentido de concentrar os ativos em poucas mãos, enquanto grandes massas da população permaneciam destituídas do mínimo de equipamento pessoal com que se valorizar nos mercados". (Furtado, 1992, p. 54). A experiência histórica mostrou que a concentração dos ativos

econômicos não gerou instituições suficientemente flexíveis que operassem com eficácia em uma época de grandes mudanças internacionais. De fato, a rigidez institucional levou a uma esclerose precoce da própria economia - apesar dela dispor de uma estrutura e dinâmica bastante competitivas, como vimos.

A crise nacional é, sem dúvida, de natureza econômica. É também de natureza social. E de natureza política. A dinâmica sócio-política não mais dá o suporte necessário à economia. Os conflitos entre as relações destas distintas esferas da vida coletiva nacional bloqueiam-se mutuamente. Por isso, é muito difícil pensar numa saída econômica para a atual crise nacional, sem pôr às claras as relações entre a economia e os diversos e heterogêneos segmentos sociais, e as relações entre isto e a representação dos interesses politicamente organizados, que deverão dar as condições mínimas à implementação de um projeto político.

Projeto político que se propõe retomar o crescimento econômico para superar efetivamente o subdesenvolvimento. Ou seja, um projeto político nacional democrático, que vise a inserção dinâmica do país no novo contexto competitivo internacional. Nesta idealização, ganham proeminência duas características que marcam nosso subdesenvolvimento e que devemos superar: a privação de poder da maioria e a pobreza.

---

## PRIVAÇÃO DE PODER E POBREZA

---

De acordo com Furtado (1992, p. 45-48), a teoria do subdesenvolvimento trata do caso especial de situações nas quais os aumentos de produtividade e de assimilação de novas técnicas não conduzem a uma homogeneização social crescente, ainda que causem a elevação do nível de vida médio da população. Das várias características do subdesenvolvimento citadas por este autor, vale a pena ressaltar a seguinte: "exclusão de importantes segmentos da população da atividade política, privados que estão de recursos de poder. Daí a proclividade ao autoritarismo" (Furtado, 1992, p. 56).

A crise nacional tem a virtude de mostrar às claras a relação entre a privação dos recursos de poder e a pobreza. Cabe aqui dizer que, ainda que se tenha a propensão a associar crise econômica com o aumento da pobreza, no caso brasileiro, as informações "mostram que os indicadores sociais não pioraram ao longo da década, havendo mesmo evidências de que uma melhora, ainda que tímida, tenha ocorrido, muito embora os níveis atingidos estejam longe de ser satisfatórios"(IPEA, 1991)<sup>1</sup> Numa década marcada pela instabilidade e pela crise, como explicar este fato social revelado pelos indicadores? Diz Farias (1992, p. 92) que "a forte mobilização política que também caracterizou a década, associada aos avanços na organização popular e a reiteração de eleições democráticas e livres explicam, por caminhos diversos, grande parte desses avanços".

Parece lícito admitir que com um clima de liberdade, esses milhões de excluídos são capazes, por caminhos diversos, de obter algum recurso de poder. Há, sem dúvida, perigos que rondam a obtenção destes recursos, como o clientelismo, de um lado, e o cesarismo de outro. Não se pode esquecer que "no caso de nosso país, como muitos outros da América Latina, a democracia de massas significa uma democracia de massas pobres. Na realidade, se considerarmos os baixíssimos níveis de escolaridade e de consumo, no conjunto, talvez fosse mais adequado dizer uma democracia dos miseráveis"(Rodrigues, 1990, p. 2). A despeito disso, a mobilização associativa, política e eleitoral mostraram-se, como assinala Farias, como elementos importantes para contrastar o nível de pobreza, numa década de crise.

Se considerarmos a pobreza e a miséria como a outra cara da concentração da renda, dos capitais, da riqueza e do poder, então pode-se pensar que elas se converteram em um obstáculo à retomada do crescimento. O que cabe enfrentar, dentre outros aspectos, é o caráter bloqueador que a pobreza e a miséria representam.

Neste sentido, a crise nacional põe como desafio o enfrentamento da pobreza das majorias sem que isso implique em destruir os suportes e os incentivos à acumulação

de capitais e de riquezas no nível interno. Acontece que estes processos estão, hoje mais do que nunca, diretamente associados à dinâmica dos mercados internacionais. Participar deles exige a abertura e o ajuste da economia nacional através da competitividade e da integração regional, dentre outros movimentos. Cabe chamar a atenção que não se trata apenas de uma recolocação de velhas dicotomias, como "acumulação x pobreza" e de "mercado x dirigismo", porque não contém a realidade e as possibilidades atuais. Na verdade, estas dicotomias são abstrações da história e, principalmente, da lógica do capitalismo do pós-2ª guerra. Estas dicotomias sempre foram acompanhadas dos "direitos".

De uma maneira simplificada, pode-se dizer que historicamente, o capitalismo se constituiu como tal com os "direitos econômicos", à época da acumulação primitiva; mais tarde, se acrescentaram os "direitos políticos": formam-se os partidos e constituíram-se as democracias modernas; com os conflitos sociais, sindicais e políticos, emergiram os "direitos sociais", que estabeleceram a obrigação coletiva de todos os habitantes de um país poderem alcançar e desfrutar de um certo padrão de vida. Instaura-se a cidadania.

A vida prática nos países desenvolvidos dos últimos 40 anos mostra que esses direitos são inseparáveis da acumulação de capitais e de riquezas. A coesão capitalista destas sociedades se encontra, atualmente, em uma situação de grandes desafios: que, segundo a opinião majoritária, requer reformas. O objetivo delas, através da competitividade e da integração, é a manutenção, expansão e diversificação do padrão de vida, compreendido como cidadania.

A crise brasileira é de caráter distinto. Trata-se de constituir a cidadania como uma situação possível de ser alcançada pelas grandes majorias, sendo que é aceito como necessária a forma democrática, como meio para superar os conflitos sociais inerentes a esse processo. A pobreza é a negação desta esperança e desta possibilidade.

Sintetizando: a crise brasileira vista como pobreza, é a privação de instrumentos de poder da grande maioria. A crise como pri-

<sup>1</sup> Apud. Farias, 1992.

vação de poder, é a crise de representação. E a crise como representação é a crise de nossa democracia.

Talvez de uma maneira *mui* severa, mas elucidativa, a reflexão de Miyamoto (1991, p. 15) sobre a inserção do Brasil no sistema internacional põe o dedo na ferida: "A resolução do problema da dívida e da inflação e a retomada de crescimento em países como o Chile, México (...) são prova incontestável de que, em larga medida, a culpa é dos próprios setores internos que se recusam a encontrar soluções propícias ao País, abrindo mão de parcelas de poder e de privilégios que sempre ostentaram a nível nacional".

Olhar criticamente para dentro do Brasil não significa que se desconsidere os processos internacionais que caracterizam a economia contemporânea, processos como os de integração e competitividade. O que convém é não confundi-los como condições necessárias, que são, para superar o subdesenvolvimento, com condições suficientes, que não são. Porque se pode alcançar a inserção internacional, através da competitividade e da integração regional, de um modo conservador: como uma estratégia de fuga-para-adiante da profunda crise nacional. Se pode desbloquear o crescimento nacional, com promessas futuras de distribuir o bolo, ou seja, com a hipoteca dos *de abajo*. Mesmo que se aceite a palavra de ordem no *free lunch* como correta, resta uma pergunta: e quando será o *lunch*?

Os estudos recentes sobre os Tigres Asiáticos deveriam nos levar a uma reflexão mais séria do que aquela que alardeia a capacidade de poupança e o trabalho duro do povo destes países como características que nos faltam.

Tanto em Coréia do Sul como em Taiwan, a preocupação com o social prevaleceu na fase inicial do processo de superação do subdesenvolvimento. Reforma agrária, investimentos no "fator" humano, elevada seletividade dos incentivos fiscais de acordo com uma clara estratégia setorial do governo, denotam a intenção em obter uma homogeneização social mínima. Em seguida, intentaram alcançar uma autonomia tecnológica de acordo com uma estratégia de alterar o padrão das vantagens comparativas para a inserção nos setores mais dinâmicos do comércio internacional

(Furtado, 1992). Estas coisas todas exigiram cerca de 30 anos.

Cabe chamar a atenção sobre a reforma agrária e os investimentos no social, pois ocorreram antes da implantação da política que buscou incrementar a produtividade agrícola, e que os substanciais investimentos em educação precederam a política de industrialização.

O Brasil encontra-se exatamente na situação oposta: dispomos de um parque produtivo, industrial e agroindustrial, respeitável e, como vimos, em boa medida competitivo; ademais "o Brasil já possui a base industrial necessária para a modernização tecnológica. Já está instalada no Brasil uma rede de universidades, de institutos de pesquisa e de agências financiadoras e de fomento e, mais recentemente, uma nova família de centros tecnológicos de empresas públicas e privadas. É uma infra-estrutura respeitável, para um país em desenvolvimento". (Marcovitch, 1990, p. 101). Por outro lado, temos como um obstáculo estrutural legiões de pobres, privados de poder. Não investimos maciçamente em educação e saúde, tampouco efetuamos uma reforma agrária — atitudes tidas como prévias à industrialização.

Enfrentar os desafios que conformam a crise nacional parece, assim, constituir-se essencialmente em uma iniciativa brasileira. "Dos países industrializados dificilmente pode-se esperar soluções. O impasse da dívida externa, os crescentes subsídios à agricultura nos países desenvolvidos e as barreiras para o acesso a tecnologias e mercados obrigam-nos a encontrar novas soluções, com nossos recursos humanos" (Marcovitch, 1990, p. 101). Ampliar e diversificar a nossa inserção nos mercados internacionais, através da integração regional, acordos multilaterais e da competitividade, requer o fortalecimento de nossos recursos humanos; em termos democráticos, requer o desbloqueio do crescimento para se alcançar uma homogeneização social crescente.

## HERANÇAS AGRÁRIAS: RENÚNCIA E ACEITAÇÃO

A que herança renunciamos? A que herança aceitamos? Como o que herdamos se relaciona com as idéias de desbloquear o crescimento econômico e de superar o

subdesenvolvimento ? Como podemos prescutar o futuro brasileiro visto através das forças agrárias herdadas?

O que herdamos dos 40 anos de crescimento foi a intensa associação entre as atividades dependentes dos recursos naturais com as atividades industriais, comerciais e de serviços. Se essa associação verificava-se anteriormente por meio do comércio e das comunicações, agora verifica-se pela industrialização da agricultura.

Herdamos também uma imensa maioria de produtores que foram postos à margem do processo de *industrialização da agricultura*. As legiões de produtores existentes no meio agrário foram sendo expulsas das áreas rurais do país, e a maioria que aí permaneceu não encontrou vez neste processo, o que não excluiu sua participação como mão-de-obra eventual.

Em termos bem simples, eis aí as heranças. Não se trata de renunciar a nenhuma delas. A primeira é vital para o crescimento econômico. A segunda é vital para robustecer nosso tecido social sob a forma democrática, e impulsar a homogeneização social que desejamos alcançar, propiciando elementos para expandir o crescimento econômico. O que certamente deveremos renunciar é a herança de tomar a industrialização da agricultura como objetivo de todos os favorecimentos e atenções, de um lado e, de outro, deveremos renunciar aos instrumentos arcaicos de incorporar a legião de pobres à vida econômica e sócio-política.

Ambos processos herdados são resultados da *modernização* da economia e sociedade no Brasil.<sup>2</sup>

No que respeita ao mundo rural, pode-se entender por *modernização agrária* a mudança do modo tradicional predominante de produzir para o modo *industrial* de produzir e comercializar, e as mudanças na sociabilidade até então vigente.

Do ângulo tecno-econômico, a modernização consistiu na alteração da parte fixa do capital constante, ou dos *meios fixos de produção* (tratores, arados de tração mecânica etc.), e da parte circulante do capital constante, ou dos *meios de custeio da produção* (adubos químicos, defensivos etc.). Estas mudanças acarretaram impactos na

parte variável da composição do capital, ou das *formas de trabalho* (extinção do colono, e crescimento dos bóias-frias e empregados permanentes etc).

As alterações na forma técnica e de valor dos capitais em função nas terras, implicou também em mudanças nas relações entre os grupos sociais e indivíduos, e na representação dos diversos interesses coletivos e individuais.

Na medida em que se intensificam e se diversificam as relações entre a indústria fornecedora de insumos e serviços e as atividades agrárias, ou seja, a *industrialização da agricultura*, e as relações entre as atividades agrárias e as agroindústrias, ou seja, a *agroindustrialização da agricultura*, ocorre a *modernização agrária*.

Designa-se por *complexo agroindustrial* (CAI) a articulação destes dois processos. O CAI é formado por diversos segmentos e cadeias interdependentes, que tem relações com os recursos naturais.

Vista no CAI, a agricultura tem seus papéis e funções redefinidos, face à sua situação anterior principalmente pela perda significativa do tipo de controle que os agentes agrários dispunham. Outros segmentos, uns até mesmo inexistentes há anos atrás, como marketing, hipermercados e fragmentação qualitativa da demanda internacional e interna, atuam como linhas de força incidentes sobre as atividades agrárias, exigindo destas condutas assemelhadas a qualquer indústria. Contudo, não cabe confundir redefinição de papéis e funções com a completa perda de papéis e funções específicas. A redefinição está relacionada com a constituição do CAI.

O fato da agricultura fazer parte do CAI, juntamente com a indústria para a agricultura e a agroindústria, não implica necessariamente a redução dela a indústria, em sentido estrito. A integração não destrói caracteres próprios da agricultura, que a distinguem de outros setores que, com ela, compõem o CAI. De alguma maneira, cabe reter as particularidades das atividades agrárias: particularidades edafo-climáticas (climas, solos), econômicas (tempo de trabalho, tempo de produção, renda da terra), sociais (grupos locais e regionais, capitais e riquezas propriamente agrárias) e grupos

<sup>2</sup> A respeito do que se segue consultar Müller, Geraldo. Complexo agroindustrial e modernização agrária. ..São Paulo, Hucitec, 1989.

de pressão (*lobbies* e articulações políticas). Resta insistir que estas particularidades não possuem forças endógenas para que se possa pensar as atividades agrárias como um mundo à parte, seja em termos de políticas econômicas seja em termos de encaminhar seus problemas sociais e econômicos.

Talvez a maior colaboração que a categoria CAI possa oferecer é a de chamar a atenção para a análise integrada de todos os segmentos que fazem parte de determinado processo. A agricultura, como categoria usualmente aceita, pode ser vista aí como uma atividade de "demanda derivada, quando se observa que a agroindústria e os consumidores são clientes dos agricultores. Neste sentido, o efeito renda é determinado pela eficiência global do sistema: desde o consumidor final até *dentro da porteira*. E isto, a rigor, acaba por determinar a demanda do que está *antes da fazenda*, ou seja, os insumos, bens de produção e serviços para a agropecuária" (Araújo, Ney, et al, 1990, p. 108). Esta visão integrada, ou sistêmica como a que-rem muitos, vale sobretudo pela superação que oferece face à visão anterior, que privilegiava uma distinção assaz severa entre agricultura e indústria. Contudo, não se pode exigir da noção CAI capacidade analítica intrínseca, uma vez que não se dispõe de uma teoria de complexos industriais (Rascunho, Coleção).

Além disso, a noção de CAI mostra-se muito genérica face à dinâmica agrícola e agroindustrial, por ser incapaz de dar conta dos processos inovativos, sejam de caráter tecnológico, organizacional e institucional-legal, sejam de caráter decisório e de articulação de interesses corporativos. Os ramos, sub-setores, segmentos e cadeias produtivo-comerciais põem questões e problemas que a noção genérica de CAI não pode encaminhar. Sua natureza preponderantemente morfológica, com a inexistência de uma teoria inter ou trans-disciplinas científicas, facilita sua utilização descritiva, mapeadora de grandes processos. A particularização destes gera dificuldades analíticas e teóricas novas, que estão sendo apreciadas por inúmeros pesquisadores nacionais de diversas universidades (USP e UNESP em São Paulo; UFRJ e UFRRJ no Rio de Janeiro, apenas para citar algumas).

O que se pode dizer, agora, é que o país herdou uma agricultura moderna e dinâmica — insere no CAI — com características que a seguir se vai examinar; ademais, os últimos anos desta década, revelam *mui* claramente que esta agricultura já está apresentando os primeiros sinais de novas e profundas mudanças, resultado, não só de novas tecnologias mas também de uma nova segmentação dos mercados e de uma fragmentação social nova — o que dará às atividades agrárias novas configurações. De fato, a especialização flexível, que substitui o modelo convencional de produção massiva, e a emergência de diversas formas de grupos sociais, que rompem com a hegemonia das classes sociais, colocam novas possibilidades de articulação entre os interesses socioeconômicos e suas formas de representação.

Retornemos à herança agrária desses 40 anos de crescimento econômico nacional, para avaliarmos, em seguida, como poderão moldar nosso futuro.

---

## OS RESULTADOS DA MODERNIZAÇÃO AGRÁRIA

---

A modernização do meio rural no Brasil foi, sem dúvida, parcial. Encarada do ângulo dos produtos, dos produtores e seus estratos, das localidades e regiões — foi um processo parcial. Porém, dizer isto seria muito pouco, pois seria fazer tábula rasa do principal, ou seja, que a parcialidade impôs condições *gerais* de produção e comercialização, sem as quais tornou-se inviável qualquer produção no agronegócio. E não se trata de um caráter geral de raízes técnicas e econômicas apenas, mas também de interesses socioeconômicos de empresas, grupos econômicos e financeiros, industriais, agroflorestais e pecuários.

A reorientação da produção de café não somente demandou volumes crescentes de insumos industriais como expulsou milhares de famílias moradoras das fazendas, que tinham na produção de subsistência parcela ponderável de seu abastecimento. O avanço ciclópico da soja no Sul do país não só produziu ondas imensas de êxodo rural como mercantilizou os meios de vida dos produtores e das populações, com alterações radicais no tecido so-

cial desta região (Banck e Boer, 1991). A cana-de-açúcar no Sul-Sudeste, assim como o trigo e a laranja e parte do milho, além do algodão e até mesmo o nosso feijão-com-arroz e, podemos acrescentar, a produção de carnes: ovina, suína, bovina e de aves, além da produção de leite tudo isso mudou, e muito.

A modernização do campo foi *parcial* no que respeita ao ciclo produtivo: foi muito intensa em todas as fases e quase nula na fase de colheita, gerando uma nova sazonalidade no emprego da mão-de-obra (Da Silva, 1981). A composição da população empregada nas atividades agrárias se alterou por completo, assim como a combinação entre mão-de-obra permanente e temporária. Esta última passou a combinar atividades agrárias com atividades urbanas, graças à unificação dos mercados de trabalho urbano e rural (Brant, 1987).

A tendência à generalização do modo *moderno* de produzir, que impôs uma igualação das condições de produção, caracterizou a agricultura como uma atividade de crescimento-sem-emprego. Ou seja, os ganhos de produção e produtividade avançaram, destruindo postos de trabalho. Olhando para o futuro, e considerando a necessidade de novas e contínuas inovações (tecnológicas, organizacionais e institucionais), pode-se admitir que estas atividades agrárias modernas não podem ser pensadas como demandadoras de mais agentes para elevar sua oferta, ainda que se suponha uma bateria de políticas protecionistas.

Como uma pequena observação sobre inovações, convém lembrar que "desde o ponto de vista do desenvolvimento econômico complexo, deve-se considerar não apenas as inovações tecnológicas, mas também as institucionais e legais, e as organizativas, dentre as quais estão incluídas as inovações nos métodos de gestão; raramente, os três tipos de inovações ocorrem ao mesmo tempo" (Labini, 1989, p. 33). Esta observação vem ao caso do desperdício existente na economia agrária brasileira em virtude da feita ou mau uso de embalagens e da falta de organização gerencial correspondente. "Segundo o Centro de Tecnologia de Embalagem de Alimentos do Estado de São Paulo, o Brasil perde, anualmente, por falta de embalagens adequadas, cerca de 25% de suas colheitas de raízes e tubérculos, 44% das frutas e 35% dos vegetais. Nos cereais, os números também são alarmantes e alcan-

çam 40% do milho, 30% do arroz e 4% no feijão" (Araújo, Ney, et al, 1990, p. 98). O que vem reforçar a idéia de que algumas inovações organizativas e técnicas podem elevar significativamente a oferta agrária sem a necessidade de incorporar novos estabelecimentos e braços.

A tendência à generalização do modo *moderno* de produzir, no contexto seletivo e concentrado de acesso a crédito e às inovações, acentuou a pobreza e a miséria herdadas de fases anteriores, alterando-lhe seu caráter: não se trata mais desta miséria e desta pobreza, pois elas são, agora, fruto da modernização geral do país, no meio rural e no meio urbano-modernização tecno-econômica e social-o que nos permite falar em *pobreza moderna*.

A pobreza moderna rural como resultado da modernização agrária não encontra dispositivos na dinâmica agrária herdada para superar sua situação ultrajante. Esta agricultura não cria milhares de empregos, não necessita ocupar mais terras férteis para elevar a oferta e muito menos conta com mecanismos capazes de propiciarem uma distribuição de renda ou de ativos. A despeito do profundo apelo que o reformismo agrário tradicional mantém em nossa psicologia social, até mesmo nos meios urbanos, frente ao desafio que a pobreza rural representa, cabe interpretá-lo como uma aspiração difusa de se repensar nossa história econômica recente, e de encarar o fato de que não basta desbloquear o crescimento como condição para nosso desenvolvimento. Para pensar o futuro dessa gente, devemos nos abstrair dos princípios que nos propiciaram um enorme parque agrário e agroindustrial, e nos reatualizar a partir do que dispomos, a fim de evitarmos uma nova aventura sócio-política que nada mais facultará que cumprir sonhos telúricos fundados numa visão pastoral da vida social.

A pobreza moderna é constitutiva da modernização brasileira. E da crise nacional que vivemos. Sua superação não repousa nos liames que mantêm com as atividades agrárias modernas, mas com a dinâmica sócio-política do país. Será um projeto político nacional, democrático, que poderá dar as coordenadas básicas para a criação de empregos e distribuição de ativos da população pobre e moderna que reside nas pequenas cidades e vilas e no meio rural.

## PRODUÇÃO, PRODUTORES E REGIÕES

Pode-se precisar um pouco mais a importância e o impacto da agricultura dinâmica no meio agrário através da adoção de um pequeno estratagema técnico, que permite manipular as estatísticas dos *Censos Agropecuários* de 1970 e 1980.

Alterou-se, o quanto foi possível, o vetor de entrada das estatísticas, o estrato de área, de caráter claramente fundiário, por outro, de caráter monetário-financeiro: o *saldo operacional*. Na verdade, obteve-se um hibridismo dos dois critérios, a área dos estabelecimentos e o saldo operacional (receitas menos despesas). Convém esclarecer que ao se falar em um segmento x-y de área, não se supõe que a maior parte dos estabelecimentos pertencentes a esse estrato de área média situa-se no mesmo intervalo de saldo operacional médio. Ou seja, a média da área dos estabelecimentos não corresponde à média de saldo operacional. Como tentativa de limpar esse hibridismo, lançou-se mão de outros critérios, tais como, estabelecimentos que tomaram crédito, que utilizaram adubação química, etc., supondo que tais estabelecimentos, designados por modernos, apresentassem o saldo operacional encontrado, ao passo que os demais estariam abaixo deste saldo operacional.

Exemplificando: 68% dos estabelecimentos do Nordeste, em 1980, situavam-se na faixa de até um salário mínimo/mês (saldo operacional); porém, tão somente 7,1% deles utilizaram crédito e 4,4% adubação química. Como se pode interpretar essas informações? A maioria esmagado-

ra dos estabelecimentos teve um saldo operacional próximo a zero e, entre 4% e 7%, por volta de um.

O artifício criado, ainda que vinculado ao tamanho da área dos estabelecimentos, permite uma leitura monetário-financeira das estatísticas, e, supõe-se, uma indicação um pouco mais clara do segmento agrário moderno. (Müller et al, 1985).

A Tabela 1 mostra a participação das grandes regiões brasileiras no valor da produção (VP) e na despesa (D), em 1970 e 1980. A Tabela 2 mostra os valores absolutos de VP, D e SO (Saldo Operacional), valores reais em salários mínimos mensais de 1980.

Na Tabela 1 chama a atenção a elevada participação das regiões Sul e Sudeste, aqui reunidas por conformarem um contínuo geoeconômico.

A seguir, chama a atenção o avanço da participação do Centro-Oeste e a diminuição da região Nordeste e da região Norte. Não se trata de ler estas estatísticas construídas como se elas representassem, em alta fidelidade, a realidade agrária nacional. Contudo, funcionam como indiciárias de algumas coisas.

Se admitirmos, com numerosos outros autores, que a região Centro-Oeste é uma expansão da região Sudeste, então nestas três regiões ocorreu, na década de 70, um aumento de participação da agricultura preponderantemente moderna e uma diminuição de participação da agricultura predominantemente atrasada das regiões Nordeste e Norte.

Os valores absolutos constantes na Tabela 2 mostram que o valor médio da produção, das despesas e do saldo operacional se elevou em todas as regiões — mas se elevou sobremaneira naquelas

TABELA 1  
PARTICIPAÇÃO DAS REGIÕES NO VALOR DA PRODUÇÃO E NA  
DESPESA AGRÁRIA, 1970 e 1980.

REGIÕES	VALOR DA PRODUÇÃO		DESPESA	
	1970	1980	1970	1980
SUL-SUDESTE	71,1	68,2	72,5	68,5
CENTRO-OESTE	7,5	10,7	8,0	11,8
NORDESTE	18,3	17,3	17,5	16,6
NORTE	3,1	3,8	2,6	3,1
BRASIL	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTES: Müller et al, 1985.

regiões com preponderância da agricultura moderna. As grandezas diferenciais denotam as distintas magnitudes da modernização agrária tecno-econômica.

De um modo geral, pode-se afirmar que despesas maiores resultam em receitas maiores, e a combinação das duas, em saldos operacionais maiores. A variável estratégica é a que indica o montante de despesas, que inclui os gastos de custeio. A relação desta variável com a de receitas se dá por uma combinação entre mercado e, sobretudo, pelos instrumentos de política econômica. O suposto das variações, a partir das despesas, é que, cada vez mais, na agricultura em modernização, somente se pode obter receita mediante despesa. Desta forma, as receitas nas regiões Sul e Sudeste e Centro-Oeste são mais elevadas do que nas regiões Nordeste e Norte porque as despesas são mais elevadas.

Neste sentido, pode-se considerar a tese geral de que na transformação da sociedade agrícola "os mecanismos de crédito substituem os mecanismos de preços como veículo da história capitalista" (Nell,

1980, p. 121). O crédito para a agricultura, desde a segunda metade dos anos 60, provém de fundos públicos e foi garantido pelo Estado. Este crédito, que nada mais é do que a despesa agrária, viabilizou as compras dos agentes agrários dos segmentos da indústria para a agricultura, e propiciou a industrialização da agricultura.

Olhando para o futuro, certamente este padrão de financiamento da agricultura deverá sofrer revisões, uma vez que, presentemente, o país já dispõe de uma agricultura e de uma agroindústria consolidada, dinâmica e em muitos setores competitiva nacional e internacionalmente. Por conseguinte, os mecanismos creditícios não poderão ser mais semelhantes aos que deram origem a esta situação.

A Tabela 3 mostra a participação de estratos de saldo operacional no valor da produção agrária segundo regiões do país, em valores reais de salários mínimos de 1980, em 1970 e 1980.

O primeiro estrato de saldo operacional - com até um salário mínimo mensal em cruzeiros de 1980 - refere-se, grosso modo,

**TABELA 2**  
**VALOR DA PRODUÇÃO, DA DESPESA E DO SALDO OPERACIONAL,**  
**SEGUNDO REGIÕES, 1970 e 1980**

REGIÕES	1970			1980		
	Valor da Produção	Despesa	Saldo Operacional	Valor da Produção	Despesa	Saldo Operacional
SUL-SUDESTE	4,2	1,9	2,3	10,8	5,7	5,1
CENTRO-OESTE	3,9	1,9	2,0	12,9	7,6	5,3
NORDESTE	1,2	0,5	0,7	2,4	1,2	1,2
NORTE	1,7	0,6	1,1	3,3	1,4	1,9

FONTE: Müller et al, 1985.

NOTA - Valores reais em salários mínimos mensais de 1980

**TABELA 3**  
**PARTICIPAÇÃO DE ESTRATOS DE SALDO OPERACIONAL NO VALOR DA**  
**PRODUÇÃO**  
**AGRÁRIA REGIONAL, 1970 E 1980**

SALDO OPERACIONAL	SUL - SUDESTE		SALDO OPERACIONAL	CENTRO OESTE		NORDESTE		NORTE	
	1970	1980		1970	1980	1970	1980	1970	1980
Até 1	0,4	0,4	Até 1	0,5	0,5	32,4	26,5	5,5	3,5
1 - 4	30,3	24,2	1 - 3	39,1	20,0	36,6	37,5	83,8	83,5
4 - 10	30,1	31,5	3 - 10	29,1	25,5	13,6	15,8	6,9	7,4
10 e +	38,9	43,7	10 e +	31,1	54,0	17,2	2,0	2,1	5,6
Total	100,0	100,0	Total	100,0	100,0	100,00	100,00	100,0	100,0

FONTE: Müller et al 1985.

aos estabelecimentos que não dispõem de dinheiro sequer para obter uma dieta calórica adequada (Müller, 1990)<sup>3</sup>. O contingente humano que aí vive, de tipo estritamente familiar, pode ser designado de miserável. Nas regiões Sul e Sudeste e Centro-Oeste praticamente nada representam no valor da produção agrária. Já se mostram relativamente mais numerosos na região Norte, muito expressivos, na região Nordeste. Cabe observar que em 1980, face a 1970, este estrato de saldo operacional diminuiu no Nordeste e também no Norte. Certamente, as grandes frentes de trabalho promovidas pelo governo no Nordeste, em razão da terrível seca que assolava a região, podem ser as responsáveis pela mudança.

Por outro lado, se se olha o percentual de estabelecimentos (informação que não consta na tabela, mas disponível na fonte indicada), constata-se que houve um aumento de 1,8% para 2,4% na região Sul-Sudeste e de 2,2% para 4,5% no Centro-Oeste; concomitantemente, na região Norte houve uma diminuição de 12% para 10%, ao passo que na região Nordeste houve uma manutenção em torno de 68%, sendo que este percentual representava, em 1980, 1.665 mil estabelecimentos num total regional de 2.351 mil. Vale dizer que o contingente de miseráveis parece ter aumentado durante os anos 70 em todas as regiões, mas sobretudo no Nordeste. Modernização e miserabilização andaram juntas.

O segundo estrato de saldo operacional, 1 a 4 na região Sul-Sudeste e 1 a 3 nas demais regiões do país, diz respeito àquela gente que está numa situação econômica intermediária entre miserável e remediada — pode-se chamá-la de pobre. São pobres, cujos estabelecimentos lhes provêm alimentação e alguma renda para os gastos correntes da família, e que podem dispor de algum dinheiro para adquirir um que outro insumo industrial e, eventualmente, "contratar" mão-de-obra. Vivem, rigorosamente, na sobrevivência. Enquanto nas regiões Norte e Nordeste sua participação no valor da produção manteve-se, nas outras duas regiões apresentou uma queda significativa.

Se somarmos os estabelecimentos compreendidos nos dois primeiros estratos de saldo operacional, resulta que 96% dos nortistas e 98% dos nordestinos estão aí; para o mesmo ano de 1980, somam 62% dos estabelecimentos da região Sul e Sudeste e 65% da região Centro-Oeste. Em termos absolutos: 1,3 milhão de estabelecimentos na região Sul-Sudeste; 173 mil na região Centro-Oeste; 2,4 milhões na região Nordeste e 400 mil na região Norte, ou seja, quase 4,2 milhões de estabelecimentos do país — mais de 80% do total — são administrados por gente pobre e miserável.

Isso não quer dizer que obrigatoriamente não tenham se modernizado, no sentido que não tenham sido incorporados de alguma maneira ao processo tecno-monetário-financeiro da produção moderna. Esquemas de produção, tais como, contratos com agroindústrias ou com cooperativas, podem tê-los inseridos aí. Contudo, certamente a esmagadora maioria não participou desse processo, exceto como mão-de-obra temporária, barata e descartável.

Pode-se estimar que sua participação no valor agregado de 1980 ronda os 20%. Complementarmente, cerca de 80% deste valor provêm de algo como 20% dos estabelecimentos. Os estratos superiores, aqueles com mais de quatro salários mínimos de saldo operacional mensal, nos quais presume-se haver ocorrido condições de acumulação de ativos, mostram-se mais numerosos nas regiões Sul-Sudeste, (38%) e Centro Oeste (cerca de 26%), do que nas regiões Nordeste (4%) e Norte (2%).

Poder-se-ia indagar: o que determinou esta conformação do processo de modernização no país? Ou: o que determinou estas fronteiras agrárias? A disponibilidade de braços e terras?

As fronteiras agrárias existem entre as regiões e internamente às regiões. Os estratos de saldo operacional indicam isso. Elas expressam geoeconomicamente o dinamismo do segmento agrário moderno que, hoje, impera no país. O uso de braços e de terras dependeu da capacidade creditícia dos estabelecimentos, portanto, do fundo creditício público, cujo manejo foi uma função dos interesses predominantes

<sup>3</sup> Müller, 1990, (ver bibliografia).

agrários, industriais, comerciais e financeiros; ou, em outras palavras, dos interesses socioeconômicos predominantes no CAI brasileiro.

Na medida em que se avança nos anos 70, passando para os anos 80, observa-se uma crescente seletividade creditícia, que acentuou as disparidades entre as diversas linhas produtivas agrárias. O que está na raiz da dissolução da agricultura como uma entidade genérica, e do CAI como unidade que permite situar a agricultura para analisá-la de modo mais circunscrito. Emergem daí sugestões para se estudar as atividades agrárias, seja como cadeias produtivas seja como complexos agroindustriais específicos (Veja-se as contribuições de pesquisadores da UNICAMP, do IEL/IFRJ e da UNESP). Sugestões morfológicas que se apresentam como mais realistas e mais pertinentes para o exame do futuro das atividades agrárias, no que diz respeito ao seu segmento moderno dinâmico - o que não dispensa a busca de instrumentos de análise e explicação nas distintas áreas das ciências sociais e biotecnológicas. No entanto, como expressão do gênero maior das espécies oriundas dos recursos naturais e seu percurso na matriz da economia nacional, continuar-se-á utilizando a noção de CAI.

---

## TENDÊNCIAS

---

A tendência mais marcante nas atividades agrárias dinâmicas é a concentração: concentração dos ativos, concentração da produção, concentração da produtividade e da qualidade dos produtos, concentração do número de produtores e de produtores-gerentes profissionais, concentração do poder econômico, concentração do comando em redes de produção e distribuição.

No âmbito tecno-econômico, gerencial e de poder de mercado, o movimento de concentração contínua será a tendência predominante. Seu reforço virá das tendências concentracionistas do conjunto de indústrias para a agricultura, das agroindústrias, dos setores de distribuição de alimentos e de mercadorias em geral. As formas que tais movimentos irão assumir — num contexto de produção flexível, segmentação

dos mercados de alimentos e sofisticação dos serviços correspondentes, de lançamento contínuo de novos produtos, de impacto das imagens alimentícias constantemente renovadas pela moda, etc. — poderão ser as mais diversas possíveis.

Estas atividades agrárias não têm capacidade de responder à miséria e à pobreza rural que ajudaram a ampliar no processo de constituição do CAI brasileiro. Elas não criam milhares de empregos e nem possibilitam a distribuição de ativos. A concentração irá acentuar ainda mais esse quadro de negação da cidadania de milhões de pessoas que vivem associadas às atividades agrárias.

A concentração dos processos acima indicados não requer, obrigatoriamente, que se pense em contrastá-la por processos de desconcentração da terra, dos capitais, das riquezas, dos poderes de mercado, do número de produtores profissionais, como condição de democratização da vida econômica e social da gente pobre e miserável do chamado meio rural. Pensar assim seria uma forma anacrônica de encarar a superação possível dos problemas dessa gente.

O subdesenvolvimento do Brasil não radica em sua agricultura, em sua agroindústria e em sua indústria, mesmo que nestes como em outros setores de nossa vida tecno-econômica, teremos que superar defasagens tecnológicas, organizacionais e institucionais. Nosso subdesenvolvimento se funda na inexistência de mecanismos de transferência e aplicação de fundos inter-setoriais, de médio e longo prazos, capazes de considerar os *serviços sociais* como condição indispensável para assegurar o crescimento econômico e a coesão social necessária, e, assim, nos encaminhar a uma homogeneização social mínima.

Não se trata de criar na agricultura uma política assistencialista para o chamado segmento de subsistência, encarando a gente pobre e miserável como trapos a ser remendados continuamente — o que fatalmente servirá de repasto para os demagogos. Assim como não basta fazer uma plástica nos olhos para nos considerar integrantes dos Tigres Asiáticos, assim também não basta dar condições para que os pobres e miseráveis rurais apenas não incomodem o processo de acumulação de

capitais, pensando ser esta a única maneira possível de convertê-los em cidadãos.

Na sociedade de serviços das décadas futuras — como se apresentam para um certo conjunto de países — os *serviços sociais*, ou seja, aqueles serviços associados à mão-de-obra e ao padrão de vida da população, parecem se constituir num dos centros nevrálgicos da dinâmica da organização social. Serviços escolares, serviços nutricionais e de saúde, serviços de capacitação e reciclagem contínuos, serviços de assistência moral a crianças, jovens, adultos e idosos, e muitos outros, irão requerer gente apta e especializada. E tudo isso somente poderá ser posto em prática com a construção de enormes, complexas e descentralizadas infra-estruturas físicas, organizacionais e institucionais, que requerem milhares, senão milhões de pessoas para trabalhar.

Os serviços sociais não poderão ser vistos como o desperdício do excedente econômico-financeiro gerado na esfera dita produtiva, em termos clássicos, da economia. Há que entendê-los como um resultado de várias revoluções industriais, agora requeridos para que novas revoluções econômicas possam acontecer. O trabalho socialmente necessário para que essa dinâmica não pareça requerer a inclusão do trabalho socialmente potencial, através da inserção internacional via competição e integração regional, e através da democracia como dispositivo civil para uma melhor distribuição dos mecanismos de participação pública.

Para tanto há que se incentivar os avanços naquelas esferas da economia que mais rapidamente possam incrementar o excedente econômico-financeiro. Aqui as atividades agrárias dinâmicas podem cumprir um papel fundamental. O segmento agrícola exportador, com seu louvável desempenho e eficiência, deve contar com todas as condições para expandir, mantendo elevado o retorno dos investimentos. "Os resultados empíricos indicam que o processo de mudança tecnológica é mais intenso no subsetor agrícola exportador do que nos demais setores da economia em virtude da maior acumulação de capital nesse sub-setor" (Garcia, S. e Teixeira, E. 1991). Para que continue e aprimore seu desempenho, é indispensável que os investimentos na melhoria do fator humano,

na infra-estrutura e na pesquisa associados a este subsetor se mantenham e se incrementem — o que certamente criará postos de trabalho. Ademais, como os produtos destinados à exportação tendem a se confundir com os produtos de consumo doméstico, a produção agrária dinâmica tenderá a homogeneizar as condições de produção em geral da agricultura nacional.

Como já foi tratado em inúmeros trabalhos sobre o tema, sabe-se que um dos traços básicos do padrão agrário dinâmico, de meados de 60 a meados de 80, caracterizou-se pela mecanização e pela quimificação. Processos cujos resultados são amplamente conhecidos sobre a estrutura do mercado de trabalho nas atividades agrárias. Face ao pacote tecnológico norte-americano que combinava elementos mecânicos, químicos e sementes melhoradas, juntamente com uma abundante rede de serviços técnicos, sua aplicação no Brasil deixou bastante de lado os dois últimos aspectos. Os restantes anos da década passada procuraram suprir essa falta, tendo em vista formar uma rede agrária completa. O "Pacote Agrícola" de fevereiro de 1986 mostrou isso: ele visava incentivar o fornecimento de melhores sementes e de serviços técnicos, assim como incentivar o produtor rural a instalar silos e depósitos em sua propriedade, motores a explosão e bombas de irrigação movidas a energia elétrica etc. Essa tendência está em pleno andamento.

A rigor, ela é um prolongamento da segunda revolução industrial (mecânica, química pesada, eletricidade, petróleo, motor a explosão etc.) e que nas duas últimas décadas está posta em xeque nos países desenvolvidos. Seus custos crescentes, oriundos dos setores de bens de capital químico-mecânico superados pela revolução tecnológica em curso, estão exigindo uma nova revolução tecno-econômica-agrária, em cujo centro parece que irá brilhar a moderna biotecnologia.

A tendência predominante mostra-se, por conseguinte, como um movimento duplo: de um lado, o país irá "completar" sua modernização agrária iniciada há 40 anos, e, de outro, o país irá "iniciar" a construção da nova matriz tecno-econômica cujo resultado mais provável será o de alavancar a oferta agrária.

Se pensarmos esta possibilidade e a situarmos no contexto de competição oligopólica imposta pelas cadeias e segmentos do CAI brasileiro e internacional, obteremos uma *cópia* do que ocorre nos países desenvolvidos. A preocupação aí é com a retirada de terras da produção, baixar os estoques de alimentos e matérias-primas de origem agrária, garantir a competitividade e a eficácia de suas agriculturas e garantir a renda dos agricultores; sendo que cada vez mais, como parte da ideologia ambientalista, busca-se conservar o meio ambiente. E, tomando em consideração a agricultura da Comunidade Econômica Européia, tudo isso em nada afeta lançar mão de instrumentos de proteção tanto para a agricultura como para os agricultores: "A filosofia da Reforma aprovada combina adequadamente um maior jogo do mercado e da competição intra e extracomunitária, com uma garantia mínima de renda assegurada aos agricultores e pecuaristas, sem depender totalmente das flutuações do mercado. A Reforma muda também a orientação produtivista da política anterior, implicando mais o agricultor com o meio ambiente (...)" (Notícias Agrárias, 1992). O que não significa um compromisso em manter todos os agricultores no meio rural.

Em termos amplos e resumidos, pode-se vislumbrar as seguintes tendências básicas: (a) consolidação dos grupos sociais com saldos operacionais médios e altos, com integração parcial de grupos remediados. Estes grupos prosseguirão em sua luta pela manutenção e expansão de seus capitais e riquezas; (b) ampliação de empresas, produtos e serviços dos setores da indústria para a agricultura, como os serviços de informática, bancos de germoplas-

ma, serviços de entrega de sementes e mudas etc., ocorrendo o deslocamento da prestação de serviços imediatos por parte do serviço público para pequenas empresas privadas; (c) avanço da agroindustrialização, notadamente com a introdução maciça de produtos químicos para a conservação dos alimentos e produtos de embalagem, e avanço das formas de organização e de contratos com os produtores agrários, como cooperativas e quase-firmas de grupos econômicos; (d) ampliação da infra-estrutura de transportes, eletricidade, telefonia, fax, armazenamento, conservação dos solos e serviços meteorológicos; (e) zoneamento agrícola em espaços municipais integrados, como micro-bacias e regiões político-administrativas, dissolvendo o rural tradicional, e (f) diminuição absoluta e relativa do pessoal ocupado nas atividades agrárias com a estabilização do emprego em termos de dias/homem.

Por fim, pode-se afirmar que os movimentos sociais que criticam os efeitos deteriorantes da modernização agrária — como os ecologistas, os que denunciam a nocividade dos agrotóxicos, dos tratores pesados, dos tipos de ração e remédios — eles terão um papel relevante. Trata-se de movimentos não-conflitantes ao extremo com a nova modernização em curso; ao contrário, são movimentos convergentes com essa nova modernização, mais ambientalista e mais assética, que impulsionará a mudança em curso nos setores produtores destes bens. Mais assética e mais ambientalista, por certo, mas não menos concentradora, nos termos que nos referimos acima.

## BIBLIOGRAFIA

- ARAÚJO, Ney B. et al. *Complexo Agroindustrial. O "Agrobusiness" Brasileiro*. São Paulo Sementes Agroceres S/A, 1990.
- ARAÚJO JR., José T. et al. *Proteção, competitividade e desempenho exportador da economia brasileira nos anos 80: Pensamiento Iberoamericano*. Revista de Economía Política. Sociedad Estatal Quinto Centenario, 1990.
- BANCK, Geert A., BOER, Kees den (Eds.). *Sowing the Whirlwind. Soya expansion and social change in southern Brazil*. CEDLA, Amsterdam, The Netherlands, 1991.
- BARBERA, Mattia. *La inserción comercial de América Latina*: Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, nº41, ago. 1990.

- BRANT, Vinicius C. *Do colono ao bóia-fria: transformações na agricultura e constituição do mercado de trabalho na Alta Sorocabana de Assis*: Estudos Cebrap, 19, 1977.
- BATISTA JR., Paulo N. *Estado e industrialização no Brasil: O desenvolvimento ameaçado: perspectivas e soluções*. São Paulo, UNESP, Fundunesp, 1989.
- DA SILVA, José G. *Progresso técnico e relações de trabalho na agricultura*. São Paulo, Hucitec, 1981.
- FARIAS, Vilmar. *A conjuntura social brasileira. Dilemas e perspectivas*. Novos Estudos Cebrap. nº 33, São Paulo, jul. 1992.
- FURTADO, Celso. *Brasil. A construção interrompida*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.
- GARCIA, Sérgio A. e TEIXEIRA, Eryl C. *Investimento e mudança tecnológica na economia brasileira*. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, FGV, V. 45, n. 4, out/dez, 1991.
- IICA. *Brasil: agenda estratégica para o setor agropecuário*. San José, Costa Rica, Gráfica do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 1992.
- IPEA. *O que mostram os indicadores sobre pobreza na década perdida*. Projeto Agenda, Relatório Preliminar. Brasília, 1991 (mimeo).
- LABINI, Sylos. *Nuove tecnologie e disoccupazione*. Roma-Bari, Sagittari Laterza, 1989.
- MARCOVITCH, Lacques. *Política industrial e tecnológica no Brasil: uma avaliação preliminar: Pensamiento Iberoamericano*. *Revista de Economia Política*. Sociedad Estatal Quinto Centenario, 1990.
- MIYAMOTO, Shiguenoli. *A inserção do Brasil no Sistema Internacional: São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 5, nº3, jul/set. 1992.
- MÜLLER, Geraldo. *Complexo agroindustrial e modernização agrária*. São Paulo, Hucitec, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Emprego, renda e capitalização: diagnóstico e tendências da dinâmica agrária paulista. Coleção Rascunho*. Araraquara, São Paulo, Departamento de Economia, Campus da UNESP, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Competividade, integração e subdesenvolvimento*. coleção rascunho. Rio Claro, São Paulo, Departamento de Planejamento Regional, Campus da UNESP, 1993.
- \_\_\_\_\_. et al. *O complexo agroindustrial paulista*. São Paulo, Cebrap, 3 v., 1985 (mimeo).
- NELL, Edward. *Crédito, circulação e trocas na transformação da sociedade agrícola: Progresso técnico e teoria econômica*. São Paulo, Hucitec, UNICAMP, 1980.
- NOTÍCIAS AGRÁRIAS. *Um futuro para la agricultura española*. Madrid, IFAA, Notícias Agrárias, nº 46, 1992. (Número especial sobre la reforma del PAC).
- PEREIRA, LUIZ C. *Estado e industrialização no Brasil: O desenvolvimento ameaçado: perspectivas e soluções*. São Paulo, UNESP, Fundunesp, 1989.
- RASCUNHO, Coleção. *Publicação da Linha de Pesquisa sobre o Complexo Agroindustrial Brasileiro*. Rio Claro, São Paulo, Departamento de Planejamento Regional, UNESP, 1989-1993.
- RODRIGUES, Leoncio. *A democracia pobre: O Estado de São Paulo*, 30 out. 1990..
- SERRA, José. *Brasil: Anos 90. Veja*. São Paulo, Abril, ano 23, n. 30, 1º ago. 1990.
- STRANGE, Susan. *States and Markets*. London, England, Pinter Publishers Ltd. 1988

## RESUMO

Nos últimos 40 anos, o Brasil passou de um conglomerado de plantações para um expressivo parque industrial agrário e de serviços. Passou do campo para as cidades. Das oligarquias rurais para os novos grupos, segmentos e classes sociais, e uma classe média afluyente.

O problema atual de ajustar as contas do governo, de retomar o crescimento e de aprimorar a democracia como forma de organização pública da vida nacional é a maneira de aparecer do velho dilema: acumulação ou distribuição?, numa situação de profunda crise interna e de gigantescas mudanças no âmbito internacional.

A crise nacional repousa precisamente nisto: não se conseguiu um consenso sócio político mínimo entre os segmentos sociais mais representativos para implementar um projeto político capaz de gerar operadores legítimos para contrariar certos interesses e estimular a outros, e, ao mesmo tempo, realizar alianças para a implementação deste projeto.

A crise brasileira tem uma especialidade que a distingue de qualquer país desenvolvido. Trata-se aqui de constituir a cidadania como uma situação social possível de ser alcançada pelas grandes majorias, sendo que se aceita a forma democrática como a instituição necessária para superar os conflitos inerentes a esse processo.

Face a este quadro cabe, desde o ponto de vista das atividades agrárias e agroindustriais, perguntar: A que herança renunciaremos? A que herança aceitamos? Como aceitar e renunciar se posicionam frente à necessidade de desbloquear o crescimento e superar o subdesenvolvimento? Como pensar o futuro brasileiro visto através das forças agrárias herdadas?

Uma avaliação geral nos permite dizer que a modernização do meio rural no Brasil foi parcial. Encarada do ângulo dos produtos, dos produtores, das localidades e regiões, a modernização foi um proceso parcial. Mas, dizer somente isto seria muito pouco, uma vez que seria fazer tábula rasa do principal, ou seja, que a parcialidade impôs condições gerais de produção e distribuição.

O futuro nos indica que a concentração nas atividades agrárias dinâmica será uma tendência marcante. Pensar em contrapor-se a ela por processos tais como a desconcentração da propriedade da terra, democratização da vida econômica e social da gente pobre e miserável de campo, seria uma forma anacrônica de encarar a superação possível dos problemas dessa gente.

O subdesenvolvimento do Brasil não radica em sua agricultura, em sua agroindústria e em sua indústria, comércio e serviços, mesmo que nestes setores, como em outros de nossa vida nacional, tenhamos que superar defasagens tecnológicas, organizacionais e institucionais. Nosso subdesenvolvimento se funda na inexistência de instituições capazes de permitir a transferência de fundos intersetoriais, em relação aos quais se considere os serviços sociais como condição indispensável para assegurar o crescimento econômico e uma coesão social dinâmica.

Os serviços sociais não poderão ser vistos como um desperdício do excedente econômico-financeiro gerado na dita esfera produtiva da economia. Há que entendê-los como um resultado de várias revoluções industriais, contemporaneamente requeridos para que novas revoluções econômicas possam acontecer.

## SUMMARY

In the last forty years, Brazil went from a conglomeration of plantations to being an impressive industrial park, and agricultural and services sectors. It moved from the country into the cities; from rural oligarchy to new social groups, segments and classes, and an affluent middle class.

The current problem of adjusting government accounts, of reactivating growth and fine tuning democracy as a public organization for the inhabitants of a country, is just another side of the same dilemma: accumulation or distribution or distribution, in a time of profound internal crisis and unprecedented changes throughout the world.

A national crisis is simply the inability to achieve a minimal socio-political consensus among the most representative social segments, in order to implement a political project that can generate legitimate actors to counteract certain interests and stimulate others, and, at the same time, establish alliances to execute the project.

The Brazilian crisis has unique characteristics which distinguish it from all other developed countries. Brazil is trying to establish a society in which all its citizens can fully enjoy their overcoming the conflicts that are inherent to this process.

Faced with situation, and from the point of view of agricultural and agroindustrial activities, we must ask ourselves: What inheritance do we relinquish? What inheritance do we accept?

how can we decide to accept and relinquish in view of the need to promote growth and eliminate underdevelopment? How can we think of Brazil's future, considering the agricultural forces that have been inherited?

A general evaluation of rural modernization in Brazil indicates that it was only partial. From the point of view of products, farms, locations and regions, modernization was a partial process. But, to say only this would be an understatement, because this partial nature of process imposes general conditions on production and distribution.

The future indicates that the concentration of dynamic agricultural activities will become more and more prevalent. To counteract this with process such as the deconcentration of land ownership, capital, wealth, and market power in order to democratize the economic and social lives of the poor and impoverished rural population would be an outdated way of overcoming the problems that beset this sector.

Underdevelopment in Brazil does not stem from its agriculture, its agroindustry or its industry, trade or services. Even in these sectors, as in other sector of our collective national life, we have to overcome technological, organizational and institutional gaps. Our underdevelopment is based on the lack of institutions that can transfer inter-sectoral funds. With regard to these institutions, social services are seen as a sine qua non for ensuring economic growth and dynamic social harmony.

Social services cannot be seen as the economic-financial leftover surplus generated in the so-called productive sector of the economy. They must be seen as the result of several industrial revolutions, and are still necessary today in order to bring about new economic revolutions.

# **A (RE) VALORIZAÇÃO DO ESPAÇO GEOGRÁFICO NO CONTEXTO DE (RE) DEFINIÇÃO DE UM PROJETO GEOPOLÍTICO NACIONAL: *UM FOCO SOBRE O CONFRONTO DE TERRITORIALIDADES NA AMAZÔNIA BRASILEIRA***

*Cesar Ajara\**

---

## **A ABORDAGEM GEOGRÁFICA NO TRATO DA QUESTÃO AMBIENTAL/REGIONAL**

---

Sintetizando as vertentes da problemática associada ao estilo contemporâneo de desenvolvimento, a questão ambiental, colocada, neste final de século, no centro do debate mundial, remete a desafios que implicam tanto a compreensão da dinâmica mais ampla na qual se inscreve, quanto a consideração das condições concretas para sua superação.

Nesse sentido, a reflexão acerca da questão ambiental funda-se, antes de tudo, no reconhecimento de que os processos sociais que operam a dinâmica de apropriação/reapropriação da natureza pela sociedade têm como referente básico a condição de globalização que assumem tais processos, envolvendo espaços em diferentes graus de evolução das forças produtivas responsáveis por níveis diferenciados de degradação ambiental. Sublinha-se, dessa forma, a importância da compreensão da problemática ambiental a partir da abordagem de processos e formas de organização do espaço geográfico e, em decorrência, ressalta-se a valori-

---

\* Geógrafo; Chefe do departamento de Geografia (DEGEO) da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

zação do saber geográfico enquanto via de entendimento de problemáticas ambientais emergentes de estruturas sócioespaciais.

Com efeito, o reconhecimento quanto à aproximação da noção de meio ambiente do próprio conceito de espaço geográfico possibilita articular a questão ambiental com o dinamismo próprio ao movimento de estruturação/reestruturação do espaço e coloca, para a abordagem geográfica, o desafio de entender o espaço geográfico enquanto expressão dos conflitos inerentes às assimetrias que emergem das relações sociedade/natureza.

Esta proposta de abordagem circunscreve-se ao recorte espacial correspondente à Amazônia Legal que expressa, através de sua natureza transformada, os movimentos da evolução recente da divisão internacional e inter-regional do trabalho associados às mudanças estruturais na economia mundial e à reconstrução do paradigma tecnológico. A acelerada reestruturação espacial registrada na Amazônia, nas últimas décadas, ao refletir as profundas transformações econômicas do País, redefiniu o quadro de agravamento da crise social, trazendo à discussão as consequências da mudança tecnológica e do avanço da ocupação. E, mais do que isso, ao definir a questão ambiental como o traço contemporâneo da problemática regional, despertou a consciência crítica com relação ao modelo de ocupação em curso e colocou a gestão do território da Amazônia como o roteiro-chave de superação da questão ambiental hoje posta.

Tanto a dimensão da Amazônia Legal, correspondente a cerca de 60% do território nacional, quanto o ritmo do processo de ocupação registrado nas três últimas décadas e suas características de desconsideração das especificidades dos ecossistemas envolvidos e de comprometimento das formas tradicionais de sobrevivência da população regional conferem um sentido especial a uma abordagem que privilegie o entendimento do espaço geográfico a partir da compreensão global das iniquidades e conflitos inerentes à sua organização.

---

## O CONFRONTO DE TERRITORIALIDADES EMERGENTE DA REESTRUTURAÇÃO ESPACIAL DA FRONTEIRA AMAZÔNICA

---

Abrigando diferenciações intra-regionais significativas quanto aos aspectos ligados ao meio físico-biótico, a Amazônia, no movimento recente de sua desordenada ocupação, abarcou formas extremamente diversificadas de organização espacial que incluem a pequena produção espontaneamente estabelecida, a colonização dirigida oficial e privada, os grandes empreendimentos individuais ou de grupos econômicos nacionais e estrangeiros ou de empresas estatais. Os grandes eixos rodoviários de articulação regional e inter-regional, a grande escala de exploração mineral, agropecuária, madeireira e a construção de grandes barragens é que emprestam, contudo, maior nitidez a um quadro de organização espacial no qual as formas modernas de ocupação, os conflitos pela apropriação da terra por parte de diferentes agentes sociais e o impacto nos ecossistemas envolvidos têm como síntese a configuração de uma ampla questão ambiental prioritária na discussão técnica e no plano político.

A compreensão da complexidade crescente de que se vêm revestindo as formas modernas de organização/reorganização espacial que inclui a redefinição constante da regulação das relações sociedade/natureza implica o resgate das características do processo recente de constituição de um vasto espaço de fronteira cuja dinâmica e instabilidade constituem-se nas marcas fundamentais de seus segmentos não consolidados.

No decorrer da década de 60, quando o planejamento fica claramente definido enquanto instrumento de política econômica, o Estado assume o papel de condutor do processo de desenvolvimento nacional, investindo em infra-estrutura e atuando na área da produção, em atividades básicas ligadas ao crescimento econômico. Dando suporte às ações de governo, os componentes ideológicos da segurança e da inte-

gração nacional apoiaram-se na concepção do *vazio amazônico* para definir as estratégias de atuação com vistas à incorporação da grande extensão da fronteira de recursos no amplo movimento de internacionalização da economia nacional, de revisão dos papéis dos diferentes segmentos espaciais na divisão inter-regional do trabalho e, enfim, da reconfiguração espacial do País.

Assim, num contexto de centralização do planejamento, nos anos 60 e 70, a Amazônia foi alvo de decisões de Estado indutoras de grandes transformações regionais, entre as quais estão a construção e/ou consolidação de grandes eixos viários, a formulação de programas e projetos de estímulo à sua ocupação e a concessão de incentivos fiscais e creditícios para a implantação das formas modernas de produção.

A evolução recente da ocupação do espaço amazônico, como parte de uma dinâmica ampla referenciada ao domínio do capital industrial e financeiro, teve como efeito direto a incorporação acentuada de novas áreas à fronteira de recursos, compreendendo, na sua vertente agrária, tanto a expansão da grande agricultura moderna em terras recém-integradas à produção quanto a implantação da colonização oficial e privada apoiada na mobilidade de expressivos contingentes de pequenos e médios produtores ocorrida, em particular, a partir das áreas de agricultura modernizada do Sul do País em direção aos espaços de fronteira.

Intensa ativação do mercado de terras e acentuada disputa pelo espaço foram, sem dúvida, geradas a partir da situação conflitiva criada pela escala de operação da agricultura moderna e dos grandes empreendimentos mineradores e madeireiros sobre o quadro de uma organização socioespacial preexistente. Os atores vinculados à estrutura precedente — população indígena, seringueiros, caboclos ligados à pequena produção agrícola — tiveram comprometidas as suas formas tradicionais de sobrevivência a partir da chegada dos novos atores, em busca da reprodução das forças sociais e dos interesses econômicos do Brasil mais desenvolvido.

O projeto modernizador da economia brasileira, amplamente patrocinado pelo

Estado, ao abarcar, em ritmo intenso, os segmentos espaciais da fronteira apropriados por agentes diretamente beneficiados pelos diversificados incentivos proporcionados, provocou, também, a aceleração de frentes espontâneas de ocupação provenientes, em particular, do Maranhão e de Goiás, configurando um novo padrão de organização espacial altamente complexo e diferenciado. Esse processo de formação da fronteira, com conteúdos particulares a essa nova dinâmica imposta indistintamente aos diferentes ecossistemas, gerou situações sem precedentes em termos de comprometimento ambiental, aqui incluída a questão da terra e da territorialidade. Os diferentes níveis de comprometimento ambiental refletem a relação conflitiva das convergências e divergências entre sustentabilidade do meio físico-biótico e os processos sociais que operam a incorporação/reincorporação territorial.

Com efeito, a complexidade crescente de que se vem revestindo, em diferentes escalas, o processo de estruturação/reestruturação espacial implica numa compreensão articulada das novas formas de apropriação territorial que são, ao mesmo tempo, novos caminhos de definição de territorialidades guiadas pelos valores que, contemporaneamente, determinam as práticas de poder no território.

Nesse sentido, no padrão recente de ocupação da Amazônia, tanto a dimensão quanto o ritmo de expansão da grande exploração colocam a exigência de um entendimento mais aprofundado acerca dos grandes projetos que se expressam na constituição de territorialidades sob controle da grande empresa. Transcendendo a noção de espaço físico, a territorialidade, nas extensas áreas sob controle empresarial, tem o sentido do efetivo exercício de relações de poder no território, desvinculadas das ações dos governos locais e referendadas pelas políticas públicas de âmbito federal.

Portadora de grande capacidade de organização e controle do território, a vertente empresarial das formas contemporâneas de estruturação espacial constitui elemento fundamental a ser focalizado para entender não só as intervenções programadas que efetua no território e que lhe assegura condição singular, como, também, os decorrentes embates que trava com for-

ças sociais configuradoras de outras territorialidades, em grande parte associadas à estruturação espacial préexistente à expansão das modernas formas de organização da produção. As modernas formas de estruturação espacial na Amazônia colocaram esta região num novo patamar tecnológico, o que pode ser identificado com sua inserção numa ampla dinâmica de âmbito nacional e transnacional e com a constituição de territorialidades específicas associadas aos grandes empreendimentos individuais ou de grupos econômicos ou a empresas estatais que envolvem diferentes segmentos do setor produtivo.

Inscrita nesse processo de institucionalização de novas territorialidades está a industrialização da Amazônia entendida como parte da redefinição espacial da produção do setor industrial na economia global e como decorrência da reconfiguração espacial da divisão inter-regional do trabalho no País. Essas forças modernas associadas à globalização do espaço respondem pela reorientação da trajetória da economia regional voltada, até então, à produção de matérias-primas para o mercado internacional.

Essa via de compreensão da realidade recente da Amazônia evidencia que, uma vez inserida nesse movimento mais geral que a fez sediar processos industriais altamente poluidores ligados à produção do alumínio e da celulose, as subseqüentes redefinições de ordem tecno-econômica passarão necessariamente pela reorientação que tal movimento vier a assumir. Nesse sentido, numa divisão internacional/inter-regional do trabalho, a Amazônia tenderá a se tornar consumidora de tecnologias despoluidoras, no contexto de um novo ciclo de acumulação que tem como referente a própria natureza.

Nessa perspectiva é que se apóia a reelaboração da concepção de valor atribuída, agora, à própria natureza implicando a revalorização do ambiente e a reconceitualização do território. Com efeito, os avanços nos campos econômico e tecnológico alteraram a dimensão de valor dos recursos naturais convencionais e desvendam a natureza enquanto laboratório para a descoberta de novos materiais e de novas fontes energéticas. A extraordinária biodiversidade de que é portadora a região Amazônica, ao colocar o Brasil no centro da atenção

mundial, confere-lhe uma vantagem comparativa que tem a ver com a valorização contemporânea da questão ambiental, na qual ressalta a dimensão econômico-financeira atrelada aos potenciais novos espaços de acumulação, hoje visualizados como um elemento a mais no campo da dinâmica das territorialidades, influenciando diretamente na estratégia da grande empresa.

Do processo de construção de novas territorialidades associadas às formas recentes de estruturação espacial pela grande empresa ligada ao setor produtivo, faz parte, na dimensão agrária, a colonização efetuada pelas cooperativas multifuncionais. A versão contemporânea da cooperativa, ao incorporar estratégias espaciais de desdobramento, nas áreas de fronteira, das empresas cooperativistas sediadas nas áreas de agricultura moderna do País, conduziu a transformação do Estado de Mato Grosso no espaço da colonização particular, resultando numa intensa fragmentação municipal nas duas últimas décadas.

Nesse processo de colonização, as cooperativas, algumas vezes associadas ao Estado para as atividades específicas de assentamento e regularização fundiária, implantaram a infra-estrutura necessária e núcleos com funções urbanas essenciais à viabilização da produção e à consolidação dos modernos esquemas produtivos conduzidos por produtores originários, em especial, do sul do País. O grau de controle exercido pelas empresas colonizadoras sobre a terra, a produção e a circulação, ao lado da mediação que exercem entre as formas modernas da agricultura na fronteira e os setores hegemônicos da vida econômica nacional e, ainda, do poder político que localmente desenvolvem e acabam por configurar uma territorialidade específica a essas áreas de colonização cuja dinâmica está claramente associada à capacidade de redefinição do modelo cooperativista.

A constituição de novas territorialidades, associadas às diferentes origens e manifestações da implantação da grande empresa na reestruturação espacial da Amazônia Legal, encerra um grande potencial de confronto com as territorialidades ligadas à precedente organização do espaço regional. Com efeito, a concretização dos confrontos expressos na atuação contestatória das forças sociais repre-

sentadas pelos índios, garimpeiros, seringueiros e pequenos produtores agrícolas passou a assumir grande relevo, expressando um quadro conflitivo que resume a própria questão ambiental contemporânea.

Na medida que os grandes projetos econômicos, aqui incluídos os de Estado, têm sido implantados desconsiderando as formas preexistentes de ocupação do espaço, emergem necessariamente confrontos dos quais a questão indígena é expressão legítima por ter, na terra, seu ponto focal, não só por proporcionar meios e objetos de trabalho, mas, em particular, pelas implicações culturais que encerra. Ignorando esses aspectos tem-se tomado como pressuposto que o reassentamento da população local é caminho para a viabilização de grandes obras e, em decorrência, chegasse a registrar, com relação a uma mesma nação indígena, repetidas ocorrências de comprometimento de sua sobrevivência. Este é o caso ocorrido com a nação Parakanã, originalmente localizada entre as bacias dos rios Tocantins e Bacajá, atingida, sucessivamente, pela abertura da rodovia Transamazônica, em 1971, pela construção da usina hidrelétrica de Tucuruí, em 1976, e pelo projeto Ferro-Carajás, no início da década de 80.

A mobilização da população local frente ao comprometimento de suas territorialidades, embora gere alguns resultados práticos, não recompõe, por inteiro, as perdas decorrentes das formas modernas de reestruturação espacial. Essa mobilização local, no entanto, ganhou força a partir dos nexos diretos que estabelecem com instâncias transnacionais representadas pelas organizações não-governamentais que, ao moldarem uma nova ideologia ambiental expressa na categoria povos da floresta, efetuam a fusão dos diferentes segmentos locais de interesse, conferindo maior poder reivindicatório às manifestações das forças sociais locais no embate travado com os agentes da grande escala de exploração ou de implantação de elementos fixos no espaço regional.

## O URBANO COMO SÍNTESE DOS FRACASSOS E CONTRADIÇÕES DA INCORPORAÇÃO TERRITORIAL NA FRONTEIRA

O processo de estruturação/reestruturação espacial que vem sendo focalizado tem como um de seus componentes a urbanização entendida como dinâmica, cujas manifestações no espaço ligam-se à operação de processos sociais articulados à realização da produção. Na face moderna da ocupação espacial, com a incorporação de extensas áreas à fronteira de recursos, o urbano tem se constituído no ponto de apoio à realização da produção, com particular papel nos mecanismos de circulação da mão-de-obra essencial às atividades produtivas do setor agropecuário, da extração mineral e das grandes obras de infraestrutura.

Com o fechamento precoce da fronteira agrícola, a partir da expansão privilegiada de formas de apropriação às quais se associam atividades pouco absorvedoras de mão-de-obra como a pecuária, a agricultura modernizada e os grandes projetos de exploração mineral e com inserção crescente do urbano numa dinâmica mais abrangente das relações território/sociedade, a urbanização acelerada da fronteira foi o resultado direto desse processo, expresso não só pela concentração populacional nas cidades, mas como movimento que integra os processos sociais e a organização produtiva.

Dessa forma, o estilo contemporâneo de incorporação de novos espaços à produção, à circulação e ao consumo imprimiu às regiões de fronteira importantes características demográficas, tais como elevados crescimentos relativos da população urbana, redução do contingente de população rural e preponderância da população urbana sobre a rural. O moderno padrão econômico e a nova dinâmica de relações entre setores da economia e os espaços da cidade e do agro respondem tanto pelo crescimento das capitais e centros regio-

nais quanto pelo surgimento de novos núcleos urbanos.

Chama a atenção, no entanto, no contexto do processo recente de urbanização, a questão do urbano enquanto expressão de contrastes sociais, a partir do momento em que a cidade passa a ser um pólo de pobreza, no qual amplos segmentos da população não têm acesso, quer a emprego, quer a bens e serviços essenciais. O grande número de pobres urbanos, excluídos do emprego formal, enseja, em particular nas cidades de maior porte, a existência de formas econômicas que integram o setor informal de emprego.

Do ponto de vista da estrutura física das cidades, avulta a segregação sócio-espacial, englobando a periferação da população, a favelização, a moradia irregular e a desigual distribuição geográfica dos serviços de consumo coletivo. Essas características manifestam-se, de forma mais grave, nas cidades de maior porte, sendo Manaus exemplo expressivo do quadro de carências de habitação e de equipamentos de tratamento de água e esgotamento sanitário, configurando condições precárias de existência e situações de degradação ambiental, materializadas, por exemplo, na transformação de igarapés em valas negras.

O contexto urbano, enquanto expressão de contrastes sociais e de conflito latente, acaba por configurar uma questão urbana que constitui a expressão da questão ambiental contemporânea, uma vez que a cidade pode ser tomada como ponto final dos fracassos e das contradições da ocupação desordenada da Amazônia nas últimas três décadas. O grande segmento de excluídos da condição plena de cidadania é uma das variáveis da urbanização deste final de século e pode conferir um movimento próprio a uma situação de confronto de territorialidades de matriz urbana que integra a ruptura dos padrões étnico-culturais e as manifestações de degradação e violência associadas à selva urbana, geradoras de uma instabilidade social constante.

## DESAFIOS À FORMULAÇÃO DE NOVAS FORMAS DE GESTÃO DO TERRITÓRIO NA AMAZÔNIA LEGAL

As características gerais do processo de reestruturação espacial da Amazônia Legal trazem à evidência que as formas pelas quais o espaço vem sendo apropriado são portadoras de identidades de base territorial que rediferenciam internamente o nível regional amazônico, conferindo grande complexidade ao contexto de construção da realidade social contemporânea.

Entendida a questão ambiental como inerentemente articulada ao movimento de reorganização espacial, ela passa, em decorrência, a ser apreendida enquanto confronto de territorialidades, o que se constitui, sem dúvida, em importante desafio, tanto para o processo de investigação a partir das manifestações materiais e do nível de representação dos atores que integram a nova ordem territorial, quanto para a diretriz de ação reordenadora da ocupação regional.

Nesse sentido, a malha representada pelas territorialidades engendradas a partir das forças sócio-políticas em jogo, associadamente à dinâmica da revalorização ambiental, constitui-se, hoje, na área nuclear da problemática regional e, ao mesmo tempo, na rota de orientação para eventuais ações de intervenção, muito mais do que as vias convencionais de corte generalizante ou fragmentário, tendo como referente ora a malha político-administrativa, ora o meio físico-biótico.

A revalorização ambiental regional, vista sob a dimensão do potencial da biodiversidade amazônica e sob a ótica dos novos espaços de acumulação a serem constituídos, representa um elemento orientador das estratégias de territorialidade da grande empresa, voltadas para a construção de reservas territoriais vinculadas a um novo conceito de território e à perspectiva futura de atribuição de valor ao território, não mais a partir dos recursos naturais convencionais, mas segundo um processo subsequente de atualização de potencial da riqueza biológica. Por outro lado, a constituição de reservas territoriais acaba, em seu aspecto formal, representando uma

resposta à pressão do clamor ambientalista para preservação da biodiversidade.

Essas estratégias recentes tornam evidente o papel que vem desempenhando a revalorização ambiental na reconfiguração dos interesses econômicos e da territorialidade e na redefinição da própria geopolítica para a região. Com efeito, estando embutida na territorialidade a disputa pelo controle de espacialidades e de seus conteúdos, ela tem o poder de redefinir a ocupação do espaço via processo sócio-político cuja dinâmica se vincula à reconstrução dos paradigmas econômico-tecnológicos.

No processo de reconfiguração de territorialidades, o Estado se faz presente, quer no sentido de oferecer respostas políticas ao debate, hoje internacionalizado, a respeito da questão ambiental da Amazônia, quer favorecendo segmentos de interesse com maior poder de pressão no jogo de forças aí estabelecido. As intervenções do Estado, em particular com relação à demarcação das terras indígenas, têm gerado situações de conflito entre as quais ressalta a contestação dos garimpeiros que, argumentando a partir de sua percepção de territorialidade, expressam a intenção de exercer, no âmbito da revisão constitucional, poder de pressão para redução da área das reservas indígenas, em especial a dos ianomâmis, localizada entre os estados do Amazonas e Roraima, que abrigam reservas de ouro às quais ficaram privados de acesso os garimpeiros, após a referida demarcação.

O Estado, criando reservas biológicas e florestais, estabelecendo mecanismos legais de controle ambiental ou militarizando algumas situações de conflito interfere, também, na redefinição de territorialidades mostrando, contudo, em linhas gerais, formas de atuação de caráter espasmódico, o que denuncia a sua fragilização para superar, de modo efetivo, as manifestações conflitivas ligadas ao embate de forças sociais portadoras de territorialidades específicas.

Cabe, nesse sentido, trazer à reflexão que se a redefinição econômico-tecnológica ocorrida nas últimas décadas, criou, na Amazônia Legal, novas territorialidades, rediferenciando esse segmento do espaço nacional, não se constituiu, contudo, em instrumento de incorporação da população

local a patamares superiores de retenção da renda gerada na Região.

Ao contrário, as formas contemporâneas de organização social, por seus mecanismos de excludência, agravaram o quadro ambiental, aqui incluída a sua dimensão social, o que deixa evidente que as ações programadas para o desenvolvimento da Amazônia não atenderam à efetiva promoção do desenvolvimento regional. As contradições geradas no âmbito desse processo e as tensões que expressam o decorrente confronto de territorialidades lançam desafios à gestão daquela Região.

Nessa perspectiva, o desenho de um projeto para Região deve necessariamente contemplar as vias de solução da crise ambiental entendida como quadro de tensões e conflitos decorrentes do embate de territorialidades. As contradições hoje postas e as profundas desigualdades no jogo das forças sociais identificáveis, sendo entendidas não tanto pelos resultados desiguais, mas pelo acesso desigual às oportunidades fundamentais, demandam, em consequência, um projeto que detenha o processo de exclusão social e que resgate a cidadania a partir da participação ampla dos diferentes segmentos de interesse nos rumos da evolução regional.

Ainda nessa perspectiva, o respeito ao equilíbrio ecológico que, ao mesmo tempo preveja o uso racional das riquezas com vistas à promoção da melhoria da qualidade de vida da população constitui diretriz essencial a um projeto para a Região que se oriente para a conquista da dignidade das condições de existência dos diferentes segmentos populacionais, o que, historicamente, tem sido negado.

Com efeito, uma nova ética de regulação das relações sociedade/natureza teria de ser perseguida por se constituir num dos maiores desafios da própria sociedade contemporânea, dada a dificuldade de transpor as contradições colocadas pela aspiração a um meio ambiente comum em confronto com a realidade de progresso técnico associado ao desenvolvimento capitalista apoiado na apropriação privada de recursos. Um esquema alternativo das formas de regulação social, econômica e institucional não se coloca dissociadamente da existência de um real projeto político que transcenda o âmbito nacional e que contemple toda a complexidade envolvida

nas novas formas de apropriação do espaço e de construção de novas territorialidades.

Identificada a complexidade das formas recentes de apropriação do espaço na Amazônia Legal e evidenciado o seu caráter de inserção em esquemas globalizantes, fica, também, reconhecida a dificuldade de desenhar ações concertadas com vistas à solução da questão ambiental, expressão contemporânea da problemática amazônica.

Vale, contudo, chamar a atenção para o fato de que, embora o planejamento oficial ainda se encontre muito concentrado nas questões macroeconômicas, já se constata, na década de 90, a revalorização do espaço, expressa na retomada do planejamento com estratégias espaciais bem definidas, da qual fazem parte as etapas preliminares em processamento, referentes à elaboração de diagnósticos ambientais, de zoneamentos ecológico-econômicos e de redefinição da logística de fluxos de diferentes naturezas e dos elementos fixos presentes no território. A intenção do governo federal de criação do Conselho Nacional da Amazônia para definição de uma política integrada para a região é indicativa da abertura de possibilidades de ações efetivamente planejadas para a superação dos problemas hoje postos.

Coloca-se, nesse sentido, outro desafio, qual seja o de encontrar o equilíbrio adequado entre o planejamento oficial e o privado, o que, sem dúvida, tem a ver mais com as determinações históricas do que com componentes estritamente ideológicos. Formas modernas de gestão do território são representadas pela articulação do planejamento oficial e empresarial, pautando-se por concepções de estruturas programadas que vêm dando o sentido à dinâmica social contemporânea.

Essas formas de gestão, articuladoras da ação oficial e empresarial, devem, necessariamente, incorporar a noção de que a revalorização ambiental e as perspectivas colocadas pela criação de novos espaços de acumulação associados à pesquisa e à exploração da biodiversidade amazônica constituem-se em elementos balizadores, tanto da reflexão, quanto da intervenção territorial pelo potencial que encerram de ampliação do quadro de confronto de terri-

torialidades e de estreitamento do horizonte de persistência das formas convencionais de ocupação e uso do espaço regional.

Importa, também, ressaltar que o desafio de um projeto que contemple formas de gestão territorial preservadoras do patrimônio ambiental e, ao mesmo tempo, promotoras do desenvolvimento social, encadeia-se com desafios atualmente polarizadores da sociedade brasileira, quais sejam os de redefinição do Estado, de equacionamento da questão federativa e de desenho de um projeto geopolítico que incorpore as contradições decorrentes do anterior e que atenda à eliminação das condições geradoras da assimetria social, hoje característica do País.

No contexto de um Estado fragilizado, tanto pelos mecanismos de descentralização recentemente definidos, quanto pela fragmentação territorial, quer com a criação de novas Unidades Federadas, quer com a construção de territorialidades que se articulam, direta mas não exclusivamente, a instâncias transnacionais, um projeto nacional de gestão do território deve se ater, essencialmente, às linhas gerais de desenvolvimento definidas para a sociedade brasileira, prevendo os desdobramentos específicos às dinâmicas regionais reguladoras das atividades dominantes e construtoras de realidades socioespaciais específicas.

Nessa perspectiva e tendo como referência um novo pacto federativo, parece importante não tanto negar formas de gestão centradas nos projetos em nível de Unidades Federadas, mas incorporá-las num arranjo que se pretenda nacionalmente articulador das autonomias hoje postas e não aprofundador da fragilização do Estado, em meio a um esquema competitivo forte pelo controle do território.

São os níveis mais desagregados de um projeto de gestão - os de âmbito dos Estados da Federação e os de circunscrição local - que contemplam a instância das ações territoriais definidas com base na participação da sociedade local em seus diferentes segmentos de interesse. Em muitos aspectos, a formulação concertada de ações de intervenção pode vir a se constituir em um projeto alternativo de organização e condução social, desde que seja a resultante de um processo de luta para a solução das

grandes questões ambientais, significando, ao mesmo tempo, um processo de conquista de relações sociais democráticas e de novos parâmetros direcionadores das relações sociedade/natureza. De qualquer modo, um esquema de parceria representado pelos diferentes agentes modeladores da realidade social, ao incorporar, tanto a diversidade das relações de controle do território, quanto a variedade das forças culturais e criativas em jogo pode significar um novo fundamento para a ação planejada, por trazer implícito o controle da sociedade sobre as opções tecno-econômicas mais convenientes ao desenvolvimento social.

As especificidades da Amazônia que afluem, contudo, para configurar um quadro de complexidade para o desenho de um projeto de gestão territorial passam não só pelas territorialidades diretamente articuladas com o espaço transnacional como, também, pela vinculação das forças locais a movimentos sociais globalmente expressos, apoiados por grandes potências, organismos financeiros transnacionais e entidades ambientalistas, como ainda, pelo fato de a Amazônia ter se erigido a partir do debate mundial, em campo de luta para superação dos desafios ecológicos contemporaneamente colocados para a humanidade.

Desse modo, o desafio seria o de definir novas formas de gestão voltadas para a complexidade da organização territorial amazônica e para a problemática dela decorrente, tendo em conta a diversidade ecológica e sócio-cultural articuladamente aos elementos fixos incorporados ao território em diferentes momentos do processo de estruturação espacial, no sentido de gerar novas realidades que prevejam o uso racional das riquezas regionais e a elevação das condições de existência a patamares superiores, tendo como referência maior as especificidades decorrentes da globalização do espaço nacional e da Amazônia, em particular.

Considerar os efeitos diretos da globalização do espaço na Amazônia significa priorizar, na perspectiva das ações reordenadoras, a malha das territorialidades que se consolidou ao longo do processo recente de afirmação do controle e do poder sobre o território, por parte de expressivas forças sociais. Por essa via, reafirma-se a importância de a definição de novas formas de gestão territorial ter de se reportar, em especial, à natureza das territorialidades em jogo para a necessária adequação das formas de intervenção às características específicas das identidades de base territorial.

## BIBLIOGRAFIA

- AJARA, Cesar. *Algumas reflexões acerca do Zoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal: a área Xingu-Iriri, no Estado do Pará*. Comunicação apresentada no FOREST'90. Manaus. 1990.
- \_\_\_\_\_. *A dimensão tecnológica na organização do território*. In: GEOGRAFIA E QUESTÃO AMBIENTAL. Rio de Janeiro, IBGE, p. 133 - 149, 1993.
- \_\_\_\_\_. *A abordagem geográfica: suas possibilidades no tratamento da questão ambiental*. In: GEOGRAFIA E QUESTÃO AMBIENTAL. Rio de Janeiro. IBGE, p. 9 - 11, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Reflexos da Urbanização no Brasil*. Conferência proferida em 04/10/93 no Ciclo de Estudos de Política e Estratégia, ADESG. Brasília, DF.
- \_\_\_\_\_. *A questão ambiental na Amazônia Legal: um foco sobre o confronto de territorialidades*. Comunicação apresentada à Mesa Redonda Amazônia. X Congresso Brasileiro dos Economistas, novembro, 1993 (inédito).
- \_\_\_\_\_. et al. *O Estado do Tocantins: reinterpretação de um espaço de fronteira*. Revista Brasileira de Geografia, IBGE, Rio de Janeiro 53 (4): p. 5 - 48, out./dez. 1991.
- \_\_\_\_\_. et al. *Dynamiques du territoire: la population et les activités économiques*. In: PROBLEMES D'AMERIQUE LATINE. Spécial BRÉSIL. Paris, N° 9, abr./jun., 1993.

- BECKER, Bertha K. *Fragmentação do espaço e formação de regiões na Amazônia - um poder territorial*. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, IBGE, v. 52 (4): p. 117 - 126, out./dez. 1990.
- \_\_\_\_\_. *Geografia política e gestão do território no limiar do século XXI - uma representação a partir do Brasil*. Revista Brasileira de Geografia. Rio de Janeiro, IBGE, v.53 (3): p.169 - 182, jul./set. 1991.
- \_\_\_\_\_. *A Amazônia pós ECO-92: Por um desenvolvimento regional responsável*. In: "PARA PENSAR O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL". São Paulo, Ed. Brasiliense. 161 p. p.129 - 143, 1993.
- BOTELHO, Vera L. *Desenvolvimento e meio ambiente na Amazônia e populações locais: o caso dos pequenos produtores rurais*. In: "ECOLOGIA, CIÊNCIA E POLÍTICA", Rio de Janeiro, REVAN. p. 105-120, 1992.
- CASTRO, Edna M. R., MARIM, Rosa E. A. *Amazônia Oriental: territorialidade e meio ambiente*. In: "REESTRUTURAÇÃO DO ESPAÇO URBANO E REGIONAL NO BRASIL". São Paulo, HUCITEC. 205, p. 121 - 148, 1993.
- DOWBOR, Ladislau. *Descentralização e Meio Ambiente*. In: "PARA PENSAR O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL". São Paulo, Brasiliense. 161p., p. 103 - 112, 1993.
- FIGUEIREDO, Adma H. *As formas de intervenção pública na apropriação e uso do espaço amazônico*. Geografia e Questão Ambiental. Rio de Janeiro. IBGE, p. 137 - 149, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Extrativismo vegetal: alternativa sustentável ou fator de instabilidade na Amazônia Brasileira?* Cadernos de Geociências, Rio de Janeiro, IBGE, nº 10, p. 107 - 108, jan. 1994. (comentários)
- \_\_\_\_\_. AJARA, Cesar. *Uma visão geográfica acerca da questão ambiental*. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, IBGE, v. 52 (3): p.91 - 97, jul./set. 1990.
- HEBETE, Jean (org.). *O cerco está se fechando - o impacto do grande capital na Amazônia*. Rio de Janeiro, Vozes/FASE/NAEA. p. 347. , 1991.
- LAVINAS, Lena. *Requalificando conceitos: quimera ou inovação?* In: "REESTRUTURAÇÃO DO ESPAÇO URBANO E REGIONAL NO BRASIL". São Paulo, HUCITEC. 205 p., p. 11 - 18, 1993.
- MESQUITA, Olindina V., SILVA, Solange Tietzmann. *Agricultura: a urgência de uma reordenação*. Geografia e Questão Ambiental. Rio de Janeiro, IBGE, p. 115 - 132, 1993.
- SADER, Emir. *A ecologia será política ou não será?*. In: "ECOLOGIA, CIÊNCIA E POLÍTICA". Rio de Janeiro, REVAN. p. 135 - 142, 1992.
- SANTOS, Milton. *A Urbanização Brasileira*. São Paulo, HUCITEC. 157p., 1993.
- TAULI, J. Ricardo. *Estado e Desenvolvimento Capitalista - propostas para um projeto contemporâneo*. In: "1991 - IDÉIAS PARA UMA ALTERNATIVA DE ESQUERDA À CRISE BRASILEIRA". Rio de Janeiro: RELUME DUMARÁ. 195 p., p. 171 - 195, 1993.

## RESUMO

Este ensaio traz a proposta de entender a questão ambiental a partir da apreensão do processo de construção de territorialidades que seria, ao mesmo tempo, a chave para a formulação de ações de reordenação espacial com vistas à superação da problemática ambiental/regional.

Focaliza, inicialmente, a importância da compreensão da questão ambiental com base na abordagem de processos e formas de organização do espaço geográfico. Para situar a reflexão, toma como objeto de consideração, a Amazônia Legal na qual a questão ambiental é o traço contemporâneo da problemática regional.

Analisa, a seguir, a reestruturação espacial na fronteira amazônica, conferindo ênfase às novas formas de apropriação do espaço que são, ao mesmo tempo, os caminhos de construção de territorialidades ou do efetivo exercício de relações de poder no território. Chama a atenção para a revalorização do ambiente associada à reelaboração do valor atribuído à natureza, no âmbito da qual a biodiversidade característica da Amazônia acena com novos espaços de acumulação que vão influenciar na dinâmica das territorialidades.

Trata, ainda, da urbanização acelerada da fronteira enquanto movimento integrador dos processos sociais e da organização produtiva e que tem como uma das expressões demográficas a elevada concentração populacional nas cidades. Ressalta a questão do urbano como manifestação de grandes contrastes sociais e de conflito latente, sintetizando a crise ambiental contemporânea.

Finalmente, são explicitados os desafios à definição de novas formas de gestão do território na Amazônia Legal. A malha constituída pelas territorialidades, associada à dinâmica da revalorização ambiental é a área nuclear da problemática ambiental e, ao mesmo tempo, a rota de orientação para ações de intervenção territorial que, referenciada a um novo projeto geopolítico, possa servir à preservação do patrimônio ambiental e à promoção do desenvolvimento social.

#### ABSTRACT

The present essay brings up a view over environmental question which takes territoriality construction as the key for the definition of actions on spatial re-ordenation as a way to overcome environmental/regional problems.

Initially it focuses the very importance of understanding environmental question based upon the approach of processes and forms of geographic space organization. Legal Amazon - region in which, as a matter of fact, environmental question is a contemporary outstanding point in regional problems - consists the object of study.

Subsequently this work analyses spatial re-structuration in Amazon frontier, emphasizing new forms of territory appropriation which are at the same time, the means of territoriality construction and effective power relations in territory. It also focuses environment re-valuation associated to re-elaboration of nature value. Within such a sphere, Amazon bio-diversity brings up new accumulation spaces which happen to influence territoriality dynamics.

It also deals with rapid frontier's urbanization as means of integration of social processes and producing organization, having its demographic expression in high concentration of population in the cities. Urban question as an expression of high social contrasts and conflicts is also reported, as a synthesis of contemporary environment crisis.

It finally explains the challenges represented by definition of new territory management forms in Legal Amazon. The network constituted by territorialities associated to dynamics of environment re-valuation happens to be the nucleus area of environment question and, at the same time, the orientation route for the actions of territory intervention which, relating to a new geo-political project, may be useful to preservation of environmental patrimony as well to promoting of social development.

# SISTEMA GEODÉSICO BRASILEIRO - NOVA CONCEPÇÃO

Luiz Paulo Souto Fortes\*

---

## INTRODUÇÃO

---

O desenvolvimento das atividades geodésicas em território brasileiro constitui atribuição do IBGE, que a vem desempenhando desde a década de 40 através da implantação e manutenção do Sistema Geodésico Brasileiro (SGB), definido pelo IBGE [1983]. Os métodos de levantamento utilizados ao longo dos anos foram predominantemente os terrestres (triangulação, trilateração, poligonação e nivelamento geométrico), com exceção dos empregados nas determinações plani-altimétricas realizadas principalmente na região amazônica a partir do rastreamento de satélites do Sistema TRANSIT.

Recentemente, o advento do Sistema de Posicionamento Global (GPS) tem sido responsável por uma verdadeira revolução nos procedimentos de determinação de coordenadas geodésicas (latitude, longitude e altitude). Os métodos a ele associados são capazes de realizar as mesmas tarefas com maior precisão e rapidez, além de per-

mitir sua aplicação em tempo real (navegação), o que não era possível com os métodos clássicos. A única restrição ainda existente consiste nas limitações de precisão existentes na determinação de altitudes, originadas não na precisão do GPS, mas na qualidade do Mapa Geoidal do Brasil disponível na atualidade [Blitzkow et al, 1992].

O IBGE vem utilizando o sistema GPS desde 1988 em campanhas experimentais, projetos de pesquisa nacionais e internacionais e em algumas atividades de implantação e manutenção do SGB. Entretanto, as características e potencialidades do GPS levaram a instituição a modificar a concepção do SGB, a partir da proposta de desenvolvimento do projeto intitulado REDE BRASILEIRA DE MONITORAMENTO CONTÍNUO DO SISTEMA DE POSICIONAMENTO GLOBAL - RBMC [Fortes & Godoy, 1991]. Neste projeto, cada estação participante apresentará um perfil *ativo*, uma vez que, além dos dados posicionais, fornecidos tradicionalmente para as estações pertencentes às redes

---

\* Engenheiro Cartógrafo do Departamento de Geodésia (DEGED), da Diretoria de Geociências da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

clássicas, o IBGE tornará disponível aos usuários as observações GPS obtidas nas estações a partir do rastreamento permanente dos satélites GPS. Para tanto, cada estação estará dotada de um receptor de satélites GPS de última geração, computador dedicado, linha de comunicação de dados para a sede do Departamento de Geodésia, no Rio de Janeiro, dispositivos de coleta automática de dados atmosféricos etc, para citar alguns componentes.

A RBMC, assim estabelecida, constituirá a infra-estrutura necessária à utilização do Sistema GPS em toda a sua plenitude, contemplando inclusive as aplicações de navegação, que a rede atual não atende.

Considerando ser o IBGE o órgão brasileiro normatizador dos levantamentos geodésicos, onde inclui-se o GPS, e a urgente necessidade de se difundir conceitos, normas e especificações que contribuam para a capacitação dos usuários, encontra-se, a seguir as **ESPECIFICAÇÕES E NORMAS GERAIS PARA LEVANTAMENTOS GPS (PRELIMINARES)**. Este documento fornece informações que possibilitarão a adequada utilização do SGB com o novo perfil definido pela RBMC.

---

## **ESPECIFICAÇÕES E NORMAS GERAIS PARA LEVANTAMENTOS GPS (PRELIMINARES)**

---

O IBGE, como órgão gestor do Sistema Geodésico Brasileiro (SGB), tem por atribuição a elaboração de normas e especificações para levantamentos geodésicos, dentre outras não menos importantes. Em cumprimento a esta responsabilidade, o IBGE publicou em 01 de agosto de 1983, no Boletim de Serviço nº 1602, a Resolução do Presidente nº 22 de 21 de julho de 1983, contemplando o assunto. Posteriormente, este documento foi atualizado no que concerne à metodologia de transformação entre os sistemas geodésicos NWL-10D, NSWC-9Z2, WGS-84 e o SAD-69, através da publicação da Resolução do Presidente nº 23 de 21 de fevereiro de 1989.

Por outro lado, a experiência adquirida por vários anos de árduo trabalho de im-

plantação e manutenção do SGB, aliada ao dinamismo inerente à ciência geodésica, mostrou a necessidade da realização de uma revisão nas normas publicadas em 1983, adicionalmente à atualização ocorrida em 1989.

A necessidade sinalizada no parágrafo anterior foi acrescida àquela advinda do surgimento do Sistema de Posicionamento Global, mundialmente conhecido por GPS (*Global Positioning System*). Este documento, desta forma, encerra os primeiros esforços no sentido da elaboração de normas e especificações para levantamentos GPS com vistas a dotar a comunidade cartográfica nacional de elementos básicos norteadores dos serviços de posicionamento que utilizam os métodos a ele associados.

Considerando a rápida evolução a que ainda estão sujeitos os equipamentos, técnicas de observação, aplicações e *software*, além do fato do sistema ainda não estar totalmente implantado, é praticamente impossível estabelecer no momento especificações rígidas. A complementação da constelação de satélites definitiva, a implementação da disponibilidade seletiva (*Selective Availability - SA*) e da criptografia do código P (*Anti-Spoofing - AS*) irão certamente afetar as potencialidades do sistema.

Considerando o vasto número de aplicações já existentes, as que ainda serão desenvolvidas e a área de atuação do IBGE, este documento destaca as especificações para posicionamento geodésico relativo com GPS.

---

## **CONCEITOS**

---

Os estudos iniciais para desenvolvimento do sistema GPS datam de 1973. Concebido inicialmente para contornar as limitações existentes no sistema TRANSIT, principalmente aquelas relativas à navegação, o GPS foi projetado de forma que em qualquer lugar do mundo e a qualquer momento existam pelo menos quatro satélites acima do plano do horizonte do observador. Esta situação garante a condição geométrica mínima necessária à navegação em tempo real com o sistema. Posteriormente, cientistas e pesquisadores no mun-

**TABELA 1**  
**Satélites GPS operacionais em**

**Novembro/92**

NAVSTAR (SVN)	PRN (SV)	BLOCO
8	11	I
9	13	I
10	12	I
11	03	I
13	02	II
14	14	II
15	15	II
16	16	II
17	17	II
18	18	II
19	19	II
20	20	II
21	21	II
23	23	II
24	24	II
25	25	II
26	26	II
27	27	II
28	28	II

do todo começaram a descobrir e explorar as potencialidades do sistema, não só aquelas destinadas à navegação. Com isto, surgiram as aplicações na área da geodésia, geodinâmica, cartografia, etc., atingindo níveis de precisão inalcançáveis com os métodos clássicos utilizados até então, para surpresa dos próprios idealizadores do sistema.

O sistema, também chamado de NAVSTAR (*NAVigation Satellite Time And Ranging*) GPS devido às suas aplicações originais de navegação, subdivide-se em três segmentos: espacial, de controle e do usuário.

O segmento espacial é composto pela constelação de satélites. Quando o sistema estiver completamente implantado, serão 21 satélites em operação, com mais três de reserva (total de 24), orbitando a uma altitude de 20 000 km aproximadamente, em seis planos orbitais com inclinação de 55°, com um período de revolução de 12 horas siderais, o que acarreta que a configuração dos satélites se repete 4 minutos mais cedo diariamente em um mesmo local.

A função do segmento espacial é gerar e transmitir os sinais GPS (códigos, portadoras e mensagens de navegação). Estes sinais são derivados da frequência

fundamental  $f^o$  de 10,23 Mhz, apresentando a seguinte estrutura:

Ondas Portadoras:

$$L1 = 154 \cdot f^o = 1575,42 \text{ Mhz}$$

$$L2 = 120 \cdot f^o = 1227,60 \text{ Mhz}$$

Modulados em fase com as portadoras, os códigos são seqüências de +1 e -1 (*Pseudo Random Noise codes - PRN codes*), emitidos a frequências de :

$$\text{Código C/A: } f^o/10 = 1,023 \text{ Mhz}$$

$$\text{Código P: } f^o = 10,23 \text{ Mhz}$$

O código C/A (*Coarse/Acquisition code*) se repete a cada 1 milissegundo, enquanto que o P (*Precision code*) a cada 267 dias. Este período de 267 dias é subdividido em segmentos de sete dias, sendo atribuída a cada satélite a seqüência de código para um segmento. Isto dá origem ao sistema de identificação dos satélites que utiliza o número do segmento do código PRN. Por exemplo, o satélite SV 19 ou PRN 19 é aquele que transmite o décimo nono segmento do código PRN. Outro sistema de identificação consiste no número sequencial de lançamento. Por exemplo, o número sequencial de lançamento do PRN 02 é NAVSTAR 13. A Tabela 1 relaciona a identificação dos 19 satélites, atualmente em operação, segundo os dois sistemas de numeração. Destes, os SV03, SV11, SV12 e SV13 pertencem ao Bloco I, formado pelos satélites experimentais (protótipos) do sistema. Os restantes (SV02, SV14, SV15, SV16, SV17, SV18, SV19, SV20, SV21, SV23, SV24, SV25, SV26, SV27 e SV28) fazem parte do Bloco II, correspondente à constelação definitiva dos 21.

Além destes, ainda existe o código Y, similar ao P, sendo gerado, entretanto, a partir de uma equação secreta (*anti-spoofing*). No futuro, poderá ser permanentemente implementado no lugar do P, a fim de que o acesso à correspondente qualidade dos resultados da navegação em tempo real seja restrito aos usuários militares americanos e seus aliados.

A portadora L1 é modulada com os códigos C/A e P (ou Y), enquanto L2 apenas com o P (ou Y). Ambas as portadoras carregam a mensagem de navegação, que consiste em uma seqüência de dados transmitidos a 50 bps (bits por segundo) destinados a informar aos usuários sobre a

saúde e posição dos satélites (efemérides transmitidas). Estas efemérides nem sempre satisfazem às necessidades de todos os usuários (por exemplo, em estudos de geodinâmica), o que tem levado diversos grupos a implantar redes de monitoramento contínuo dos satélites GPS com vistas ao cálculo de efemérides precisas. Como exemplo, podemos citar: o *U. S. Naval Surface Weapons Center (NSWC)*, que utiliza 4 estações da Defense Mapping Agency (DMA), adicionais às do segmento de controle, para o processamento; o *U. S. National Geodetic Survey (USNGS)*, que administra a rede *CIGNET (Cooperative International GPS Network)*, com estações distribuídas pelo mundo (o acesso às efemérides pode se dar através do *U.S. Coast Guard GPS Information Center - GPSIC - bulletin board service*); a Associação Internacional de Geodésia (*International Association of Geodesy - IAG*), coordenadora do *International GPS Geodynamics Service (IGS)*, que é um serviço internacional do qual participam instituições de todo o mundo na qualidade de estação de observação, centro de dados, centro de processamento ou bureau central. O Brasil participa com a implantação de estações fiduciais de observação em Brasília e Curitiba, cujos dados observados são retransmitidos eletronicamente para um centro global da rede, situado no *Crustal Dynamics Data Center (CDDIS)*, da NASA. Uma outra estação GPS e VLBI (*Very Long Baseline Interferometry*), ainda, está sendo instalada em Fortaleza como resultado de uma cooperação com o USNGS. O serviço IGS proporcionará inúmeros produtos, dentre os quais efemérides precisas. A participação brasileira com as estações mencionadas garantirá a qualidade das efemérides em levantamentos executados em território nacional; e, finalmente, o IBGE, além da participação no serviço IGS, está desenvolvendo a Rede Brasileira de Monitoramento Contínuo do Sistema GPS (RBMC) que, a partir da interseção com estações da rede IGS, propiciará uma estrutura geodésica de controle altamente precisa, permitindo a aplicação da técnica de integração e relaxação orbital em posicionamentos onde busca-se precisões iguais ou melhores que 0,1 partes por milhão (ppm). Acrescenta-se que, pela filosofia de desenvolvimento da RBMC, os

usuários precisarão apenas de um equipamento para a execução de levantamentos geodésicos.

O sistema geodésico adotado para referência, tanto das efemérides transmitidas quanto das precisas é o *World Geodetic System de 1984 (WGS-84)*. Isto acarreta que os resultados dos posicionamentos realizados com o GPS referem-se a este sistema geodésico, devendo ser transformados para o sistema SAD-69, adotado no Brasil, através da aplicação da metodologia estabelecida na Resolução do Presidente do IBGE nº 23 de 21 de fevereiro de 1989. Ressalta-se que o GPS fornece resultados de altitude elipsoidal, o que torna obrigatório o emprego do Mapa Geoidal do Brasil, publicado pelo IBGE, para a obtenção de altitudes referenciadas ao geóide (nível médio dos mares).

O segmento de controle é responsável pela operação do sistema GPS. A função principal deste segmento é atualizar a mensagem de navegação transmitida pelos satélites. Para o alcance deste objetivo, o segmento de controle consiste de estações de monitoramento distribuídas pelo mundo (Ascencion, Colorado Springs, Diego Garcia, Kwajalein e Hawaii). Estas estações rastreiam continuamente todos os satélites visíveis e estes dados são transmitidos para a estação de controle mestre (*Master Control Station*), em Colorado Springs, EUA, onde são processados com a finalidade de determinação das efemérides e das correções aos relógios dos satélites. A mensagem atualizada é, então, transferida para os satélites, para que seja retransmitida aos usuários. Esta transferência pode ocorrer, eventualmente, mais de uma vez por dia.

O segmento dos usuários está associado às aplicações do sistema. Refere-se a tudo que se relaciona com a comunidade usuária (receptores, algoritmos, *software*, etc) com vistas à determinação da posição, velocidade e/ou tempo.

Os receptores, de uma forma geral, podem ser classificados segundo as aplicações a que se destinam. E como as aplicações estão intimamente ligadas ao tipo de sinal GPS utilizado, os tipos de receptores diferenciam-se segundo a(s) componente(s) do sinal que é(são) rastreada(s). Basicamente, existem aqueles que se destinam às aplicações de posicionamento em tempo real (navegação), carac-

terizando-se pela observação do(s) código(s) C/A (e P); e os que são utilizados em aplicações estáticas, que observam principalmente a fase da(s) portadora(s) L1 (e L2). Naturalmente, são muitas as alternativas existentes no mercado em relação aos tipos de equipamento disponíveis e em desenvolvimento. E esta situação ainda está longe de alcançar uma estabilidade, de forma que a descrição detalhada de todas as opções mostra-se inadequada. Entretanto, cabe destacar apenas algumas características dos equipamentos *atuais* para fins geodésicos, uma vez que a sua proliferação entre instituições nacionais públicas e privadas já é significativa. Estes equipamentos, que buscam em última instância tornar disponíveis aos usuários as observações da fase da onda portadora, rastreiam também, pelo menos, o código C/A. Como L1 é modulada com os códigos, a disponibilidade do C/A permite a recuperação de L1. No caso de determinações onde se busca altas precisões ou localizadas em zonas de forte atividade da ionosfera (Receptores de uma e duas frequências), o equipamento deve também rastrear L2. Mas, como L2 é modulada apenas com o código P, a sua recuperação é implementada nos receptores de duas formas: a primeira delas, através da geração de uma réplica do código P no receptor, já que este código está disponível atualmente; a outra técnica consiste na quadratura da onda (*squaring*), uma vez ser o código uma sequência de  $\pm 1$ . O primeiro método apresenta vantagens quanto à qualidade da onda resultante, enquanto que o segundo dispensa o conhecimento do código, o que pode vir a ser uma vantagem quando o sistema estiver totalmente operacional e houver a implementação do código Y. A utilização do código P, ainda, pode ser vantajosa em situações de baixa qualidade das observações por ocorrência de frequentes perdas de sinal (*cycle slips*).

Em função dos avanços mais recentes da tecnologia, os equipamentos de última geração já conseguem, segundo os fabricantes, observar os códigos em L1 e L2, mesmo em períodos de criptografia do código P. As soluções baseiam-se no fato de que o código preciso, apesar de secreto, é o mesmo nas duas frequências portadoras, dando origem ao que está se denominando

de correlação cruzada (*cross-correlation*) dos códigos precisos.

O sistema GPS fornece dois tipos de observação diretamente associados à componente do sinal rastreado: pseudo-distâncias, obtidas a partir da observação dos códigos, e fases das portadoras.

A observação dos códigos propicia a medida do tempo de propagação do sinal entre um determinado satélite e o receptor, que multiplicado pela velocidade da onda eletromagnética ocasiona o conhecimento da distância percorrida pelo sinal. Portanto, a observação de pelo menos três satélites proporciona a situação geométrica mínima para a determinação isolada das coordenadas do centro elétrico da antena do receptor. Como os receptores apresentam osciladores não tão estáveis como os dos satélites, inclui-se na modelagem matemática da solução do problema uma incógnita a mais correspondente à correção associada ao relógio do receptor, o que eleva para 4 o número mínimo de satélites necessários à determinação e denomina-se *pseudo-distância* a observação correspondente. As aplicações que utilizam este tipo de observação são aquelas que buscam primordialmente o posicionamento em tempo real (navegação). Pela geometria do problema, um fator que se reveste da maior importância no tocante à propagação de erros, e conseqüentemente à qualidade das determinações, é a disposição geométrica dos satélites. Denomina-se DOP (*Dilution Of Precision*) os fatores que descrevem este efeito. Matematicamente, estes fatores são função dos elementos da diagonal da matriz variância-covariância dos parâmetros ajustados, podendo ser calculados previamente a partir do conhecimento das coordenadas aproximadas da localidade e das órbitas preditas dos satélites. Os tipos de fatores são: HDOP (efeito da geometria dos satélites nas coordenadas planimétricas), VDOP (idem, para a altitude), PDOP (idem, para a posição tri-dimensional), TDOP (idem, para o tempo) e GDOP (idem, para a posição e o tempo). Quanto maior os valores numéricos dos fatores, pior a qualidade da determinação correspondente, ou seja, maior a influência dos erros de observação nos resultados do posicionamento. Geometricamente, demonstra-se que o GDOP é inversamente proporcional ao volume do

tetraedro formado pelos quatro raios vetores unitários definidos pelo receptor e os satélites.

As observações das fases das ondas portadoras, analogamente àquelas obtidas a partir dos códigos, também fornecem indiretamente a medida da distância receptor-satélite. Entretanto, neste caso específico, como o que se mede é a diferença de fase entre o sinal que chega do satélite e o gerado pelo oscilador do receptor, existe uma incógnita adicional na observação da distância, denominada de *ambigüidade*, que é o número inteiro de ciclos que a onda levou para chegar ao receptor no início do período de rastreamento. Por este motivo, estas observações normalmente não são utilizadas em tempo real, sendo aplicadas para posicionamentos estáticos. Devido ao fato de que a observação representa uma fração da fase da portadora, o termo *interferometria* é usado frequentemente para descrever as técnicas correspondentes.

Um conceito extremamente importante relacionado às técnicas de levantamento com o sistema GPS é o de posicionamento relativo. Tanto as observações de código quanto as da fase das portadoras podem ser tratadas a partir de pelo menos duas estações observadoras simultâneas dos mesmos satélites. Esta consideração proporciona a minimização, ou até mesmo o cancelamento, dos efeitos de alguns erros sistemáticos que incidem de forma semelhante em ambas as estações (erros das órbitas dos satélites, refração troposférica e ionosférica etc). No caso dos códigos, a técnica associada denomina-se DGPS (*Differential GPS*), sendo largamente empregada em navegação. No caso da fase da portadora, as observações são combinadas linearmente, dando origem às seguintes observações derivadas: *simples diferença de fase*, quando diferencia-se as observações de fase de duas estações para o mesmo satélite; *dupla diferença de fase*, quando diferencia-se as diferenças simples para dois satélites; e *tripla diferença de fase*, quando diferencia-se a dupla diferença no tempo. O objetivo da combinação linear das observações é o cancelamento de incógnitas no ajustamento, a saber:

*simples diferença*: cancelam-se os erros dos relógios dos satélites:

*dupla diferença*: cancelam-se os erros dos relógios dos satélites e dos receptores;

*tripla diferença*: cancelam-se os erros dos relógios dos satélites, dos receptores e as ambigüidades.

Das combinações acima, a mais empregada é a dupla diferença de fase, por corresponder ao modelo matemático que fornece a melhor rigidez geométrica para a solução. A tripla diferença, por não conter parâmetros associados às ambigüidades, é utilizada às vezes em determinações relativas de longas linhas de base (>100 km), quando a qualidade dos resultados das duplas diferenças não se mostra satisfatória.

O fator DOP relacionado ao posicionamento relativo com a fase das portadoras denomina-se RDOP. Descreve o efeito da geometria dos satélites na qualidade do(s) raio(s) vetor(es) definido(s) pelas estações envolvidas no levantamento.

As observações de fase das portadoras podem, evidentemente, ser utilizadas para a determinação de posições isoladas. Entretanto, devido aos excelentes resultados que são obtidos com o posicionamento relativo, não foram desenvolvidas as técnicas necessárias a esta aplicação. Por outro lado, as aplicações relativas têm sido largamente empregadas e otimizadas. Atualmente, destacam-se as seguintes técnicas de posicionamento:

Posicionamento Estático: dois ou mais receptores fixos observam os mesmos satélites durante uma hora ou mais, sendo determinadas as componentes do(s) raio(s) vetor(es) definido(s) pelas estações com uma precisão de 1 a 2 partes por milhão (ppm);

Posicionamento Cinemático Contínuo e Semi-cinemático (*stop-and-go*): um receptor é mantido fixo enquanto outro(s) é(são) móvel(is); no caso do Cinemático Contínuo, adota-se uma taxa de observação de apenas um segundo, enquanto que no caso do Semi-cinemático o tempo de ocupação nas estações móveis é reduzido a alguns minutos (no mínimo 2 segundos, ou seja, o suficiente para serem realizadas observações em duas épocas distintas); a(s) antena(s) móvel(is) retorna(m) à posição inicial; necessidade de se definir as ambigüidades no início do processo, através do rastreamento de uma base conhecida, ou do rastreamento de uma linha de base segundo a técnica

ca do posicionamento estático ou ainda através do procedimento de troca de antenas (*swap*); os sinais devem ser continuamente rastreados, evitando-se obstruções no percurso, a fim de que os valores determinados para as ambiguidades permaneçam válidos durante o levantamento;

Posicionamento Pseudo-cinemático ou Pseudo-estático um receptor é mantido fixo enquanto outro(s) itinerante(s) ocupa(m) a(s) mesma(s) estação(ões) mais de uma vez (2 ou 3), durante períodos de tempo de alguns minutos (2 segundos, no mínimo, para serem observadas duas épocas distintas), separados por pelo menos uma hora; não é necessário manter-se o rastreamento durante o deslocamento do(s) receptor(es) itinerante(s), podendo-se inclusive desligá-lo(s).

Recentemente, duas outras técnicas de posicionamento têm sido pesquisadas, com sucesso, no sentido de otimizar ainda mais os levantamentos GPS. O *Posicionamento Estático-Rápido (FastStatic)* corresponde ao pseudo-cinemático (pseudo-estático) sem a necessidade de ocupação da(s) estação(ões) itinerante(s) mais de uma vez. Já a técnica de *Solução das Ambigüidades em Tempo Real (Ambiguities Fixing on the Fly)*, equivale ao estático-rápido com o receptor itinerante se movendo continuamente. Ambas as técnicas adotam soluções que utilizam simultaneamente os quatro tipos de observação proporcionados pelo sistema: fases das portadoras e códigos em L1 e L2.

As técnicas de posicionamento relativo revestem-se de grande importância quando considera-se a implementação da degradação da qualidade proporcionada pelo sistema. Devido ao fato do GPS ter sido desenvolvido principalmente por razões de cunho militar, o Departamento de Defesa dos EUA projetou as seguintes técnicas:

*Disponibilidade Seletiva (Selective Availability - SA)*: técnica de degradação deliberada da estabilidade dos relógios dos satélites e da mensagem por eles transmitida; já implementada nos satélites do Bloco II;

*Anti-spoofing (AS)*: técnica de criptografia do código P, dando origem ao código Y; em fase de testes de implementação;

Considerando que o posicionamento relativo minimiza erros sistemáticos associados aos relógios dos satélites e às

efemérides, espera-se que, para estas aplicações, a implementação da SA não constitua maiores problemas, no caso da separação das estações não ser muito grande (<100 km). Tratando-se da técnica de AS, a maioria dos receptores utiliza o código C/A ou possuem alternativas implementadas para o caso do código P ser criptografado (por exemplo, a disponibilidade da quadratura do sinal - *squaring*, ou a utilização da técnica de correlação cruzada - *cross correlation*, desenvolvida recentemente por imposição dos métodos estático-rápido e solução das ambigüidades em tempo real). Portanto, a degradação dos sinais representa um problema apenas para os usuários que buscam o posicionamento isolado, o que prejudica a maioria das aplicações tradicionais em tempo real. Os serviços proporcionados pelo GPS são subdivididos em dois tipos, de acordo com o acesso do usuário às informações:

*Serviço de Posicionamento Preciso (Precise Positioning Service - PPS)*: os usuários deste serviço têm acesso aos dados dos relógios dos satélites não adulterados, às correções às efemérides transmitidas e ao código descifrado; são os militares americanos, os aliados e os amigos privilegiados;

*Serviço de Posicionamento Padrão (Standard Positioning Service - SPS)*: os usuários deste serviço acessam os dados GPS como são transmitidos, com todos os tipos de degradação e criptografia; é a comunidade civil, de uma forma geral.

---

## CLASSIFICAÇÃO DOS LEVANTAMENTOS GPS

---

A revolução que o sistema GPS vem trazendo aos procedimentos de levantamentos geodésicos pode ser avaliada pela classificação dos levantamentos executados com a sua utilização. Conforme o Boletim de Serviço 1602 de 01 de agosto de 1983, que contempla as Especificações e Normas Gerais para Levantamentos Geodésicos, a categoria de alta precisão (âmbito nacional) subdivide-se em dois subgrupos: científico e fundamental (ou de 1ª ordem), com precisões associadas melho-

res que 1/500.000 e 1/100.000, respectivamente. Na ocasião que aquele documento foi redigido, o IBGE era praticamente a única instituição capaz de executar levantamentos fundamentais, sendo que os científicos requeriam equipamentos e técnicas de alta complexidade e elevado custo, tais como SLR (*Satellite Laser Ranging*), LLR (*Lunar Laser Ranging*) e VLBI. No entanto, os posicionamentos geodésicos com o GPS, já nos dias de hoje, são capazes de facilmente fornecer resultados com precisões da ordem de 1 a 2 ppm (1/1.000.000 a 1/500.000), passíveis de serem obtidos por qualquer empresa usuária de receptores que observam a fase da portadora.

Considerando as aplicações do sistema, pode-se identificar perfeitamente três categorias no nível científico:

Geodinâmica Global e Regional; medidas de deformação: nesta categoria, as exatidões almejadas são melhores que 0,01 ppm; representam os trabalhos conduzidos internacionalmente, com objetivos tais como estudo da deriva continental, determinação do movimento do polo, etc (por exemplo, serviço IGS); normalmente, emprega-se a técnica de integração orbital no processamento das observações;

Sistemas Geodésicos Nacionais (redes primárias); geodinâmica regional e local; medidas de deformação: nesta categoria, busca-se exatidões melhores que 0,1 ppm; enquadra-se nesta categoria a estrutura de controle definida pelas estações pertencentes à RBMC e as determinações dela decorrentes efetuadas com a técnica de relaxação orbital;

Sistemas Geodésicos Nacionais (redes secundárias); geodinâmica local; medidas de deformação; levantamentos de engenharia altamente precisos: esta categoria contempla os trabalhos determinantes de resultados com exatidões melhores que 1 ppm; consistem nos levantamentos de densificação do SGB realizados tanto pelo IBGE quanto por outras empresas.

Pelo exposto acima, verifica-se que o advento do Sistema de Posicionamento Global é responsável por uma melhoria de qualidade da rede de alta precisão do SGB

de pelo menos 100 vezes (de 1/100.000 ou 10 ppm para 0,1 ppm). Este fato reveste-se da maior importância no momento atual, quando inúmeras empresas usuárias do sistema se surpreendem ao obter resíduos da ordem de 10ppm em ajustamentos realizados a partir de levantamentos GPS apoiados em mais de um ponto da rede clássica do SGB. Considerando que os serviços foram executados segundo os padrões de posicionamento geodésico diferencial com GPS, os resultados encontrados traduzem a situação de densificação de uma rede geodésica por um método que fornece uma precisão maior que a da própria rede. Esta situação será naturalmente contornada por ocasião da conclusão do projeto de ajustamento da rede planimétrica de alta precisão do SGB, ora em andamento, uma vez que estão sendo utilizadas observações GPS para controle e aumento da rigidez da rede.

Considerando o vasto espectro de aplicações do sistema, a Tabela 2 relaciona didaticamente as técnicas disponíveis, tipos de observação e precisões alcançadas. É importante reafirmar que o GPS está em processo de implantação, de forma que as informações fornecidas retratam a situação atual. Acrescenta-se que as precisões assinaladas referem-se tanto ao posicionamento horizontal quanto ao vertical. Entretanto, cabe destacar que a qualidade vertical está associada à superfície de referência adotada em posicionamentos por satélite, ou seja, o elipsóide de revolução. Portanto, isto significa que o GPS fornece, com aquelas qualidades, valores de altitude elipsoidal. Considerando que normalmente a referência adotada para as altitudes é o geóide e não o elipsóide, há a necessidade de se adicionar os valores de ondulação geoidal, obtidos a partir do Mapa Geoidal do Brasil, aos resultados altimétricos do GPS a fim de serem obtidos os valores de altitude referenciados ao geóide. Atualmente, a qualidade dos valores de ondulação geoidal obtidos do mapa é inferior à fornecida pelo GPS, o que ocasiona que o erro das determinações altimétricas derivadas do GPS é proveniente, principalmente, do mapa geoidal.

**TABELA 2**  
**Técnicas de Posicionamento com o sistema GPS**

<b>TÉCNICA</b>	<b>APLICAÇÕES</b>	<b>OBSERVAÇÃO</b>	<b>PRECISÃO (sem S.A.)</b>	<b>PRECISÃO (com S.A.)</b>
Ponto Isolado instantâneo	Navegação	código C/A (Pseudo-distância)	30 m	120m
	Reconhecimento	código P (Pseudo-distância)	20 m	120m
DGPS	Navegação	código C/A (Pseudo-distância)	1 a 10 m	1 a 10 m
	Engenharia	código P (Pseudo-distância)	(1) ND	(1) ND
Ponto Isolado acumulado	Topografia	código C/A (Pseudo-distância)	20 m	(1) ND
	Engenharia	código C/A e P (Pseudo-distância)	3 m	(1) ND
Diferencial com código acumulado	Topografia	código C/A (Pseudo-distância)	3 a 5 m	3 a 5 m
	Engenharia	código P (Pseudo-distância)	1m	1m
Interferometria (Estático)	Geodésia (bases curtas)	portadora L1	2 ppm	2 ppm
	Geodésia	portadoras L1 e L2	1 ppm	1 ppm
Interferometria (Cinemático)	Geodésia (bases curtas)	portadora L1	2 ppm	2 ppm
	Geodésia	portadoras L1 e L2	1 ppm	1 ppm
Interferometria (Pseudo-Cinemático)	Geodésia	portadora L1	2 ppm	2 ppm
	Geodésia	portadoras L1 e L2	1 ppm	1 ppm
Estático-Rápido e Solução de Ambigüidades em Tempo Real	Geodésia	portadoras e código P em L1 e L2 (sem S.A.)	1 ppm	1 ppm
	Geodésia	portadoras, código C/A em L1 e correlação cruzada do código P (com S.A.)		
Relaxação Orbital	Geodésia (fins científicos)	portadoras L1 e L2	0,1 ppm	0,1 ppm
Integração Orbital	Geodinâmica	portadoras L1 e L2	0,01 ppm	0,01 ppm

(1) ND - não definido

## RECOMENDAÇÕES PRELIMINARES PARA POSICIONAMENTO GEODÉSICO DIFERENCIAL COM GPS

### SELEÇÃO DE EQUIPAMENTOS

#### Receptores e Antenas

Considerando que a precisão geodésica só é alcançada com o posicionamento relativo, pelo menos dois receptores devem ser utilizados em qualquer projeto (até a operacionalização da RBMC). Entretanto, devido às vantagens decorrentes do uso de um número maior de receptores (aumento da produção, conexão múltipla a estações adjacentes, repetição de linhas de base e maior rigidez geométrica), o emprego de um mínimo de quatro receptores otimiza a relação custo/benefício.

Receptores de diferentes modelos ou fabricantes podem ser usados em um mesmo projeto (calibração). Entretanto, deve-se garantir a simultaneidade das observações através da seleção de intervalos de tempo apropriados entre épocas medidas (taxa de observação). Além disto, os fabricantes devem suprir rotinas de conversão dos diferentes formatos de arquivos de observação gravados pelos diferentes receptores para um formato único, de forma a ser possível a formação das duplas diferenças de fase em um processamento simultâneo. Recomenda-se a adoção do formato RINEX2 (*Receiver Independent Exchange Format Version 2*) como formato único.

Apesar de ser admissível o uso de diferentes receptores em um mesmo projeto, ressalta-se que cada tipo de antena possui a sua própria definição do centro de fase, que varia, inclusive, com a direção do satélite que está sendo rastreado. Recomenda-se, portanto, o uso do mesmo tipo de

antena para todos os receptores, de forma que sejam minimizados os erros sistemáticos provenientes de diferentes definições de centros de fase. Além disto, idealmente deve ser selecionado o tipo de antena que apresente a menor sensibilidade aos efeitos de multicaminhamento da onda (*multipath*) e a menor variação de centro de fase.

### Receptores de uma e duas frequências

Para levantamentos onde se busca uma maior precisão em longas linhas de base ou em áreas de forte atividade ionosférica, recomenda-se o uso de receptores de duas frequências (L1 & L2). Os distúrbios na ionosfera podem causar a perda do sinal, ocasionando aparentemente dados com ruídos. Os ruídos podem ter a dimensão de um ciclo ou mais, tornando impossível distinguir entre variações da ionosfera e perda de ciclos (*cycle slips*). Com receptores de duas frequências, os efeitos principais da refração ionosférica podem potencialmente ser corrigidos, sendo que os que recuperam L2 (e até L1) a partir da geração de uma réplica do código P apresentam maiores condições de correção de perda de ciclos em circunstâncias adversas.

O comportamento da ionosfera é função de muitas variáveis inter-relacionadas incluindo ciclo solar, época do ano, hora do dia, localização geográfica e atividade geomagnética. Classicamente, as zonas sob grande perturbação ionosférica situam-se em altas latitudes ( $>55^{\circ}$  Norte ou Sul), que não é o caso do território brasileiro. Entretanto, resultados obtidos na região próxima a Curitiba levantaram suspeitas sobre as influências da Anomalia Geomagnética do Atlântico Sul (*South American Geomagnetic Anomaly - SAGA*) no comportamento da ionosfera, fato que vem sendo pesquisado. Caso sejam confirmadas as suspeitas, levantamentos no sudeste do Paraná e Santa Catarina devem ser realizados com equipamentos de duas frequências.

No caso da utilização de equipamentos de uma frequência, sempre devem ser tomadas precauções adicionais, tais como: aumento do número de repetições de linhas de base, períodos contínuos de observação (sessão) mais longos e conexões adicionais entre estações, de forma que seja garantido que os efeitos sistemáticos

oriundos da falta de correção da refração ionosférica não prejudiquem a qualidade do levantamento. Quando possível, a realização da sessão de observação durante a noite pode vir a ser um fator favorável no caso do emprego deste tipo de equipamento.

## RECONHECIMENTO

### Seleção dos locais das estações

As observações GPS requerem a intervisibilidade entre a estação e os satélites. Uma vez que os sinais transmitidos podem ser absorvidos, refletidos ou refratados por objetos próximos à antena ou entre a antena e o satélite, recomenda-se que o horizonte em torno da antena esteja desobstruído acima de  $15^{\circ}$ . No caso da impossibilidade de atendimento desta condição, um gráfico polar da distribuição dos satélites para a localidade em questão é uma ferramenta muito útil para avaliação da influência da obstrução na trajetória dos satélites.

Deve-se evitar locais próximos a estações de transmissão de microondas, radares, antenas rádio-repetidoras e linhas de transmissão de alta voltagem por representarem fontes de interferência para os sinais GPS.

Multicaminhamento (*multipath*) é o efeito de retardo do sinal causado pela sua reflexão em objetos metálicos ou outras superfícies refletoras. A fim de minimizar este problema, a área situada a 50 metros da estação deve estar livre de estruturas artificiais, particularmente paredes metálicas, cercas ou superfícies naturais. Algumas vezes, um longo período de rastreamento pode reduzir os efeitos do multicaminhamento e esta condição deve ser considerada sempre que a proximidade de superfícies refletoras for inevitável, como em áreas urbanas.

O acesso deve ser considerado na seleção de uma nova estação. Idealmente, o marco deve estar acessível a menos de 30 metros dos meios de transporte. Para levantamentos semi-cinemáticos ou pseudo-cinemáticos, esta condição reveste-se de mais alta importância.

Considerando que o GPS fornece resultados de alta qualidade para posicionamentos geodésicos, deve-se garantir que o

local selecionado para a estação seja firme e estável, de forma que a determinação não perca sua exatidão por conta de possíveis abalos no marco.

No caso da necessidade de implantação de marcos de azimute, pode-se utilizar o GPS para o seu posicionamento.

### Materialização dos marcos

O sistema GPS proporciona posições tridimensionais. Esta característica deve estar refletida no tipo de materialização da estação. Considerando que as especificações para construção e implantação de marcos geodésicos, abordadas na Norma de Serviço do Diretor de Geociências do IBGE nº 029/88 de 22 de setembro de 1988, contemplam estes requisitos, recomenda-se a sua adoção.

## GEOMETRIA DA REDE

### Conexão dos levantamentos a estações de controle existentes

A conexão da rede objeto do levantamento GPS a estações de controle do SGB existentes é realizada com vistas a integrar as novas estações ao SGB, conforme o estabelecido na legislação vigente.

Apesar dos problemas existentes atualmente na utilização de mais de um ponto de controle no processamento de levantamentos GPS precisos (classificação dos levantamentos GPS e processamento), recomenda-se a conexão da rede levantada a pelo menos 3 pontos de controle, uma vez que, mesmo que apenas um deles participe do ajuste isolado da rede GPS, as observações correspondentes podem ser integradas ao ajustamento global das redes componentes do SGB, conduzido pelo IBGE, melhorando a qualidade das informações posicionais a serem repassadas no futuro aos usuários do SGB.

### Conexão entre estações novas

Cada estação nova deve ser conectada a, pelo menos, duas outras (novas e/ou de controle) na rede.

Deve ser dada preferência à ocupação simultânea de estações adjacentes na rede, uma vez ser geralmente mais fácil determinar as ambiguidades em linhas de base mais curtas, o que contribui para um aumento da rigidez da rede.

Recomenda-se que, sempre que possível, cada estação do projeto seja ocupada mais de uma vez, em sessões independentes. Apesar do custo adicional decorrente, este procedimento proporciona condições de verificação da ocorrência de erros grosseiros (centragem e altura da antena, identificação do marco etc), além de aumentar a redundância e, por conseguinte, a rigidez da rede. Além disto, cada sessão de observação deve apresentar pelo menos uma linha de base comum a outra sessão, garantindo que algumas estações da rede sejam reocupadas e permitindo a comparação de resultados de uma mesma linha de base em sessões distintas, o que propicia a análise da variação da escala e orientação entre sessões devido a mudanças nas condições atmosféricas e a erros orbitais. No caso de serem utilizados apenas dois receptores no levantamento, a situação ideal corresponde à dupla determinação de cada linha de base a ser observada.

Acrescenta-se que a formação de figuras geométricas fechadas (polígonos) fornece parâmetros de controle de qualidade, desde que os lados sejam determinados em sessões distintas, pois, de outra forma, a determinação de um polígono em uma sessão única fornece lados dependentes entre si, o que ocasiona geralmente a obtenção de bons resultados de fechamento da figura independentemente da qualidade do levantamento.

## OBSERVAÇÕES DE CAMPO

### Estacionamento da antena

Esta atividade (identificação do marco, centragem e medição do centro de fase da antena) pode se constituir na maior fonte de erros das operações de campo em levantamentos GPS. Desta forma, é impor-

TABELA 3 - Duração mínima da sessão

COMPRIMENTO DA LINHA DE BASE	DURAÇÃO DA SESSÃO
<2 km	1 hora
<50 km	2 horas
<100 km	4 horas

tante adotar-se alguns procedimentos de segurança, principalmente considerando que os erros ocorridos nesta fase só são detectados no caso da repetição da observação da linha de base.

O nivelamento e a centragem da antena devem ser verificados antes e depois de cada sessão de observação. A medição da altura do centro de fase da antena sobre o marco deve ser realizada antes e depois de cada sessão, efetuando-se a leitura ao milímetro e registrando-se os valores no relatório de ocupação. Alguns modelos de antena requerem a sua orientação para o norte verdadeiro.

### **Duração da sessão de observação**

A duração ótima da sessão de observação depende de vários fatores, tais como: precisão requerida, geometria dos satélites, atividade ionosférica, tipo de receptores, comprimento das linhas de base, probabilidade de ocorrência de multicaminhamentos da onda nos locais das estações, método de redução dos dados, software utilizado etc. Considerando ser prematuro o estabelecimento de especificações rígidas para este critério face a estes inúmeros fatores influenciadores, recomenda-se a adoção dos valores constantes da Tabela 3 como mínimos que proporcionam a observação de dados suficientes para a solução das ambigüidades:

A experiência a ser adquirida no exaustivo uso do sistema certamente permitirá o detalhamento dos valores especificados na Tabela 3.

Ressalta-se que o efeito do multicaminhamento da onda (*multipath*) é função da geometria da configuração dos satélites observados, que por sua vez se modifica com o tempo. Desta forma, quanto maior o período de observação, maior a probabilidade de redução dos efeitos de multicaminhamento.

Naturalmente, os tópicos tratados neste item relacionam-se a posicionamentos estáticos.

### **Taxa de observação**

A escolha da taxa de observação, isto é, o intervalo de tempo entre a gravação de observações consecutivas, depende da técnica de posicionamento utilizada no levantamento. A regra geral é que quanto

maior a taxa de observação, mais fácil é a detecção e correção de perda de ciclos. Por outro lado, uma taxa muito alta gera arquivos de observação muito grandes, dificultando sua manipulação. De uma maneira geral, para posicionamentos estáticos, a taxa de uma observação a cada 15 segundos tem se mostrado adequada. Para posicionamentos cinemáticos, uma taxa mais alta pode ser necessária.

### **Observação de condições meteorológicas**

A necessidade de observação de dados meteorológicos é função dos requisitos de precisão, comprimento das linhas de base, diferença de altitude entre as estações e a finalidade do projeto.

Em geral, para levantamentos locais e regionais, as observações meteorológicas não são necessárias. Nestes casos, pequenos erros nos dados meteorológicos (devidos, por exemplo, a instrumentos descalibrados) podem introduzir erros sistemáticos maiores do que aqueles que ocorreriam caso fosse utilizada uma atmosfera padrão com um modelo de refração troposférica como o de Saastamoinen ou Hopfield.

Para levantamentos onde se busca exatidões da ordem de 0,1ppm, ou com linhas de base sistematicamente maiores que 100 km ou com grandes diferenças entre as altitudes das estações (várias centenas de metros), pode ser necessário observar-se as condições meteorológicas. Neste caso, devem ser tomadas as temperaturas seca, úmida (ou umidade relativa) e pressão atmosférica no início e fim da sessão, sempre que houver a mudança brusca das condições do tempo e pelo menos a cada hora se a sessão for mais longa. As temperaturas e a umidade relativa devem ser medidas a uma altura do solo que evite o gradiente criado por efeitos de aquecimento do solo. As temperaturas devem ser lidas com aproximação de 0,1° C e a umidade relativa de 2%. A pressão atmosférica deve ser medida à altura do centro de fase da antena com aproximação de 0,2mmHg ou 0,3mb. Recomenda-se que os instrumentos sejam aferidos antes da campanha e comparados entre si pelo menos uma vez por semana durante o andamento do projeto.

### Anotações de campo

Sugere-se a utilização dos formulários adotados pelo IBGE em levantamentos geodésicos diferenciais com GPS. Estes formulários foram projetados de forma a atender às recomendações constantes destas normas.

## PROCESSAMENTO

A fim de que qualquer problema seja rapidamente identificado e sejam adotadas as medidas necessárias para sua correção, os dados observados devem ser processados logo que possível após a sessão de observação.

As diferenças obtidas para resultados de linhas de base observadas mais de uma vez devem ser comparadas tendo por base os requisitos de precisão para o projeto.

Os sistemas de processamento de observações GPS existentes geralmente classificam as soluções em três tipos (os nomes podem variar):

**Solução DUPLA-FIX:** resultante do processamento de duplas diferenças de fase onde foi possível determinar as ambiguidades como números inteiros; normalmente, este é o tipo de solução encontrada para linhas de base curtas (<15 Km), fornecendo, neste caso, os resultados de melhor qualidade em comparação com os outros dois tipos de solução;

**Solução DUPLA-FLOAT:** resultante do processamento de duplas diferenças de fase onde não foi possível determinar as ambiguidades como números inteiros; normalmente, é a solução obtida para linhas de base médias e longas que apresentam observações de boa qualidade;

**Solução TRIPLA:** proveniente do processamento de triplas diferenças de fase; normalmente, é a solução indicada para longas linhas de base (>100 Km) que apresentam observações de qualidade insuficiente para a obtenção da solução DUPLA-FLOAT, devido, por exemplo, a inúmeras ocorrências de perdas de ciclos.

Conforme o exposto anteriormente, o GPS proporciona atualmente resultados com qualidade superior a da rede clássica de controle. Até que esta situação esteja resolvida com a conclusão do ajustamento da rede planimétrica do SGB, em fins de

1993, a finalidade do projeto indicará a melhor solução para a questão. No caso dos requisitos de precisão serem muito rígidos, do nível dos fornecidos pelo GPS (1 a 2 ppm), os usuários deverão realizar o ajustamento final (tridimensional) da rede levantada considerando fixa apenas uma estação de controle. Caso contrário, a precisão GPS será degradada pelas injunções da rede preexistente. Este procedimento apresenta o inconveniente de gerar uma rede GPS que pode apresentar diferenças sistemáticas significativas em relação ao controle não utilizado existente na região. Se os requisitos de precisão para o projeto forem compatíveis com a rede clássica (10 ppm), mais de um ponto de controle poderá participar do ajuste final, o que propiciará a obtenção de resultados homogêneos com o restante do controle existente na região.

Qualquer que seja o procedimento adotado para o projeto, é **EXTREMAMENTE IMPORTANTE** que os dados sejam enviados para o IBGE, não só pelo papel desempenhado por esta instituição como gestora do SGB, mas principalmente pelos benefícios que a integração destes dados ao processo de ajustamento das redes componentes trará à qualidade final das coordenadas das estações que, em última instância, será repassada aos usuários pertencentes à comunidade cartográfica nacional. Os procedimentos para tal encaminhamento serão oportunamente divulgados pelo IBGE.

## CALIBRAÇÃO

Recomenda-se a execução da calibração de equipamentos e métodos para o controle de erros sistemáticos em levantamentos GPS. Esta operação deve ser realizada a partir do levantamento de uma rede de teste pré-implantada. Com este objetivo, o IBGE está desenvolvendo um projeto de implantação de um campo de provas, no Rio de Janeiro, para servir de padrão nos testes de instrumentos, processamento e análise de dados.

Esta recomendação reveste-se de grande importância no caso de levantamentos realizados com receptores e antenas de diferentes modelos e fabricantes.

### BIBLIOGRAFIA

- BLITZKOW, D., et al. *Mapa Geoidal do Brasil* - 1992. Rio de Janeiro EPUSP - PTR e Departamento de Geodésia - IBGE. Nov. de 1992.
- FORTES, L.P.S.; GODOY, R.A.Z.. *Rede Brasileira de Monitoramento Contínuo do Sistema de Posicionamento Global - GPS*. Coletânea de Trabalhos Técnicos do XV CONGRESSO BRASILEIRO DE CARTOGRAFIA, vol. 3, p. 677-682. São Paulo. 1991.
- FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) *Especificações e Normas Gerais para Levantamentos Geodésicos em Território Brasileiro. RPR nº 22/83, Boletim de Serviço nº 1602. Rio de Janeiro, 01 de ago. de 1983. (Suplemento)*

### RESUMO

São apresentadas, em linhas gerais, as idéias relacionadas à nova concepção do Sistema Geodésico Brasileiro, emergidas com o advento dos métodos de posicionamento decorrentes da implantação do Sistema de Posicionamento Global - GPS. São apresentadas, também, as especificações e normas gerais preliminares para levantamentos GPS, para emprego pela comunidade brasileira usuária do sistema.

### ABSTRACT

The general ideas related to the new conception of the Brazilian Geodetic System, emerged from the incoming Global Positioning System (GPS) positioning methods, are presented. The preliminary standards and specifications for GPS surveys, to be used by the Brazilian GPS user community, are also presented.

# ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL E/OU UMA GEOPOLÍTICA DA POPULAÇÃO: QUAL O DESAFIO PARA O PRÓXIMO MILÊNIO ?

Speridião Faissol\*  
Claudia Cerqueira Lopes \*\*  
Sebastião Vieira \*\*

---

## INTRODUÇÃO

---

### As Duas Tendências de Globalização e Distintividade

*"O ser humano ainda não encontrou um sistema organizado que reconcilie as fortes demandas e ambições nacionais, com as amplas unidades de um planeta compartilhado". Bárbara Ward.*

Pode parecer estranho começar um artigo que, em princípio, se destinaria a discutir a organização territorial do Brasil como um desafio para o próximo milênio, por dizer que o verdadeiro desafio não é propriamente esta organização territorial, mas sim a maneira pela qual o Brasil — sua população obviamente — vai encarar e se

inserir em uma das duas tendências fundamentais que se desenham na organização das Sociedades mundiais; e que dizem respeito a formas que podem tomar a organização espacial e mesmo territorial do Planeta como um todo.

Portanto, a um nível de generalização bem mais elevado. Uma verdadeira visão geopolítica — relações de poder população/ território, tendo como intervenientes, simultaneamente, a dinâmica da população brasileira, a organização espacial territorial e o desenvolvimento do sistema capitalista no Mundo como um todo.

Portanto, o desafio é, simultaneamente, a organização espacial/ territorial a um nível global e as questões das mudanças estruturais — quantitativas e qualitativas — que se processam na população de quase todos os países do mundo.

---

\* Presidente da Comissão de Geografia do Instituto Pan-Americano de Geografia e História, Professor Visitante de Geografia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e Bolsista de Pesquisa (CNPq).

\*\* Bacharel em Geografia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro e Bolsista de Aperfeiçoamento do CNPq.

Os problemas de hoje e seguramente os do próximo século (ou os dos próximos decênios, pois as velocidades das mudanças são muito grandes) são relativos as trocas econômicas e culturais que são, todas, de escala global e não mais de escalas internacionais e nacionais regionais. As resistências a esta globalização provêm de sentimentos nacionais/nacionalistas, de culturas diferentes e de posições diferentes nas escalas de poder político e econômico em que muitos percebem uma sensação de perda em seus padrões.

Por isto estas tendências são: — uma globalização das atividades e do intercâmbio, cada vez mais profundo e abrangente, e um gerenciamento dos recursos mais do que dos territórios em que eles se situam, (uma nova forma de imperialismo) com todas as suas vantagens e desvantagens, o que incluiria, também, a Sociedade Brasileira.

Ou se, ao contrário, a tendência será de muitos países, e o Brasil em particular, procurarem reiterar suas mais profundas e tradicionais raízes nacionais/culturais e sobretudo manter sua distintividade, como Sociedade, como Economia e como Estado nacional. A economia agora passa a entrar na organização do espaço e na política de forma crescente. Esta distintividade é pouco diferente do conceito de fragmentação, criado num contexto da análise da estrutura espacial, como querendo significar o oposto da análise global, que seria do processo de globalização. Enquanto isso a fragmentação seria a percepção não mais do global, mas da percepção de unidades espaciais/territoriais cada vez menores, até o "lugar onde a gente mora" na vívida descrição de Milton Santos. Na geografia a fragmentação é um conceito de organização espacial, pois ela se processa desde o nível do "lugar onde a gente mora" até o do "Mundo em que a gente vive"; um "mundo compartilhado" na descrição de Barbara Ward? Um mundo só de todos, ou os clássicos sistemas hegemônicos de todos os tempos, em que o homem precisa, cada vez mais, dos recursos do mundo todo, para satisfazer as amplas necessidades deste mesmo sistema hegemônico, por sobre as tradições culturais de todas as sociedades étnico-religiosas nacionais?

Brian Berry, em livro recente<sup>1</sup>, observa que "a reafirmação das tradições culturais, exemplificada pelo desaparecimento da União Soviética e Jugoslávia e sua reorganização em estados etnicamente construídos, reenfaz a idéia de que política e economia são estreitamente interligadas, e que as interações entre ambas devem ser apreciadas se pretendemos entender as mudanças na geografia econômica global de uma forma completa". Apenas acrescentaríamos que Berry, ele mesmo, acentua também a cultura e a etnia.

Neste particular é importante destacar que no caso desta linha política e, especialmente, nos países grandes e com grandes desníveis sociais e territoriais de desenvolvimento, a questão da distintividade contém uma certa contradição, pois de um lado ainda se coloca como prioridade o crescimento da nação como um todo — uma distintividade nacional, e de outro lado um maior equilíbrio federativo de desenvolvimento — uma distintividade regional. Quer dizer, mesmo a nível nacional, a questão global nacional se depara com uma visão de desenvolvimento equilibrado, auto-sustentável, que pode até tomar a forma do chamado *zero-sum-growth*. O conceito de *zero-sum-growth* significa não necessariamente apenas crescimento zero para o país mas sim e sobretudo diferenciação dentro do país, beneficiando os Estados menos desenvolvidos, realizando uma real transferência de renda das regiões mais para as menos desenvolvidas.

O conceito básico o da transferência e distribuição de renda, mais que crescimento nacional global; mudança de ênfase do econômico para o social, por sobre as teorias neo-clássicas de desenvolvimento. Uma utopia no Brasil de hoje, que tem a volúpia do desenvolvimento nacional, ou um desafio para o próximo século/milênio?

Em termos de teoria geográfica a questão se coloca, numa certa medida, nas escalas em que o processo espacial opera, com maior ou menor ênfase, de vez que a geografia examina estas questões de escala como uma questão intrínseca e endógena ao processo espacial.

É a contrapartida, na economia, da micro e da macroeconomia, com a diferença de que na geografia a diferenciação espacial

<sup>1</sup>Berry, J. J. Brian, *The Global Economy: Resource use, Locational Choice and International Trade*, New Jersey, 1993, p. 1

faz parte da própria teoria geográfica e é seu arcabouço conceitual.

Assim a questão crucial não é a das soberanias intranacionais por assim dizer, e como já indicamos, e suas formas de organização territorial, (pelo menos no Terceiro Mundo em geral) mas sim, as próprias soberanias nacionais e supranacionais, representadas pelas poderosas multinacionais e transnacionais, organismos internacionais, desde a ONU, OEA, UNESCO etc., ou blocos regionais como os Tratados de livre comércio (Mercado Comum Europeu, Mercado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA), ou Mercosul), às OTANs e toda a multitude de organismos do mesmo tipo. Esta tendência de formar conjuntos regionais supranacionais que dêem maior poder de barganha nesta nova ordem mundial.

É importante salientar, entretanto, que no sistema Nações Unidas existem dois organismos políticos: a Assembléia Geral e o Conselho de Segurança e neste último existe o poder de veto do conjunto das nações realmente com poder político e do qual elas não abrem mão. É um poder hegemônico no plano político enquanto os blocos regionais, mais os grandes grupos transnacionais, representam poder hegemônico de natureza econômica, ou militar, que pressiona o poder político.

O que queremos dizer com isto, entretanto, não se refere a mudanças no mapa político do Mundo, criação ou eliminação de países, mas o que chamamos de "gerenciamento de recursos a nível mundial", o que é algo relativamente novo.

Até o fim do Século passado a posse da terra e/ou de um dado território, quer dizer basicamente o solo agrícola ou recursos do subsolo, eram a questão fundamental para a sobrevivência de pessoas e países; e as conquistas e expansão territorial faziam parte integrante da geopolítica da época, pois a população do Mundo vivia do que a Terra produzia e o crescimento da produção de alimentos era função da extensão e expansão da área cultivada, vale dizer do Território na linha da teoria de Malthus; e ainda hoje este lado do problema de enorme importância, mas a grande preocupação atual com o gerenciamento do subsolo (as matérias-primas) — o carvão, o petróleo, os minérios e até as profundezas do mares —; estes recursos têm sido, por

quase toda parte, concedidos a grandes empresas transnacionais, sem necessidade de conquista territorial. Isto faz uma grande diferença não só nas relações internacionais, como no significado telúrico do Território.

O que importa hoje é o grau de cientificismo e de tecnologia com que estes recursos são tratados e isto inclui também o solo; o crescimento da produção de alimentos é muito mais de tecnologia no solo, nas sementes, e no armazenamento e na conservação deste mesmos alimentos, que destrói uma das premissas de Malthus, de que a produção de alimentos crescia aritmeticamente, com a expansão da área cultivada.

As únicas questões intra nacionais dizem respeito a minorias étnicas e religiosas, mas ainda aí elas tem um caráter nacional, no sentido de quererem manter sua identidade e sua distintividade étnico-lingüística ou religiosa, como os Bascos, os Catalães e os mais recentes nas antigas União Soviética e Yugoslávia, entre outros.

Tive a oportunidade de observar um exemplo forte em relação aos Bascos, quando por ocasião da Conferência Regional da União Geográfica Internacional que se realizou em Barcelona, em 1986, assisti à reunião do Grupo de Trabalho sobre o Novo Mapa do Mundo e questões territoriais, ao visitarmos a Prefeitura de San Sebastian (onde se realizou a reunião), ouvimos do Prefeito que o Governo Espanhol não contratava professores que ensinassem a língua basca, com o objetivo de assegurar uma unidade da cultural/lingüística espanhola, mas que a Prefeitura assim o fazia, para manter viva a distintividade de sua língua e de seus costumes de que a linguagem era o símbolo.

Como o gerenciamento dos recursos se processa num sistema de poder político/econômico/tecnológico ele se faz, principalmente, com vistas aos recursos do Terceiro Mundo em geral, onde os problemas internos de organização territorial adquirem importância secundária, face à avassaladora onda globalizante. Quer dizer, num sistema hegemônico do tipo Núcleo e Periferia a nível mundial.

As discussões e posições pouco conciliáveis entre ricos e pobres, na RIO-ECO 92, mostraram bem como esta questão dos re-

curso da Terra constituem um tema crítico de reflexão e de disputa.

Os debates que se travam no Congresso brasileiro e fora dele, no Brasil e fora do Brasil, sobre privatizações, sobre abertura e facilidades ao capital estrangeiro e à competição de produtos importados (inclusive como forma de combater preços exagerados dos oligopólios), sobre tarifas protecionistas aos monopólios estatais de petróleo, comunicações, eletricidade e recursos minerais, na revisão constitucional de 1994, são um exemplo claro da disputa que se trava entre as duas tendências.

Este debate é profundamente ideológico e com base política muito forte. Na verdade se aceitarmos a tendência globalizadora no Brasil (ou em qualquer outro país da Periferia ou Semi-Periferia) significa que de par com a maior eficiência econômica imediata que ela pode representar, significaria que cremos, também, que os países hegemônicos e os grandes grupos transnacionais trariam os interesses destas periferias com equidade e sentido de justiça social. Um sonho, quem sabe um pesadelo.

É por isso que na medida em que nossa preferência for para a globalização ou a nacionalização — diferente de nacionalismo por ser menos radical, mas de maior profundidade —, em qualquer caso estaremos correndo os riscos da opção feita, pois nada nos assegura que uma ou outra seja a linha político/ideológica que prevalecerá no mundo (ou se ambas conviverão por longo tempo), e em que níveis de isolamento se ficar, segundo a opção feita.

No mundo de hoje, neste período revolucionário, não há políticas ótimas nem infalíveis, que levem a uma verdadeira segurança; há apenas escolha entre riscos.

Em outras palavras, no próximo milênio/século XXI, o que parece que será mais importante não serão problemas de revisões territoriais internas aos países, mas sim uma grande diluição das soberanias nacionais, assumindo a inevitabilidade da globalização, que tenderá a submergir os problemas territoriais internos a estes países.

Um exemplo deste tipo de tendência pode ser observado nas discussões para a

Revisão constitucional brasileira deste ano de 1994, na questão da nacionalidade, facilitando ou não a naturalização de estrangeiros e a aquisição de dupla nacionalidade por brasileiros, que fluidifica o conceito de nacionalidade. No Mercado Comum Europeu esta tendência é mais forte, pela necessidade de se formar um *pool* de mão-de-obra mais amplo, e portanto bem mais competitivo, mas as reações internas são, também, mais fortes.

Este é o grande desafio para o próximo século/milênio. Manter ou não nossas identidades nacionais, culturais em geral, religiosas e étnicas em particular ou adotar padrões culturais do tipo colas, jeans, hamburgers, música *pop* barulhenta e outros; manter a posse e o controle dos recursos do subsolo ou, em nome de uma provável maior eficiência de seu uso (que evite desperdícios) e entregarmos estes recursos a consórcios internacionais.

É difícil acreditar que este gerenciamento se faça de uma forma justa para os países que detém estes recursos, pois não tem sido esta a posição nem dos países hegemônicos nem dos grandes grupos financeiros localizados nestes mesmos países. Será que, afinal, assim permaneceremos — os países produtores de artigos primários e indústrias pouco sofisticadas — fornecedores de matérias — primas e produtos agrícolas segundo uma ótica primeiro mundista? É isto que queremos e se deseja que aceitemos, ainda que como inevitável? Sempre uma posição mais ou menos subordinada?

Este quadro de contradições e disputa é extremamente dinâmico; no primeiro semestre de 1987, em artigo na Revista Geográfica do Instituto Pan-Americano de Geografia e História<sup>2</sup> sobre a Divisão Territorial do Brasil eu sugeria que ela era importante, naquele momento, não em si mesma, mas pelo que significava — de participação adequada das Unidades Federadas no processo de decisão político econômico nacional, — ao mesmo tempo e quase como corolário uma participação adequada nos frutos deste mesmo processo de desenvolvimento econômico, hoje fortemente concentrador".

<sup>2</sup> Faissol, Sperião. Divisão Territorial do Brasil: conveniência política, econômica e social e critérios gerais para sua revisão. In: Revista Geográfica do IPGH, nº 105, enero - junio, 1987, p. 24-51.

E acrescentava que "não se pode conceber uma Nação política e socialmente estável e coerente, sem que as unidades territoriais e as populações que elas abrigam, participem das decisões fundamentais e sem que elas recebam sua parcela do processo global. Não por muito tempo".

Ainda considero esta afirmativa verdadeira, mas os grandes temas nacionais hoje em dia são abertura econômica, modernização/privatização, com diminuição do papel do Estado (que acarreta menor importância à questão da divisão territorial); e neste contexto ainda, maior ou menor (ou pelo menos igual) uma disputa pelo poder deliberativo dos Estados mais desenvolvidos no próprio número de representantes na Câmara dos Deputados, como veremos mais adiante com mais detalhe.

A diminuição do papel do Estado dá mais força aos Estados mais desenvolvidos, pois privilegia o poder econômico. Mas esta é uma visão da questão interna ao Brasil, ainda subordinada ao quadro internacional.

Brian Berry em livro recente sobre a Economia Global<sup>3</sup>, ao sugerir o "triunfo dos mercados" com a queda dos regimes comunistas na Europa, indica ainda que "por traz destas mudanças existe uma verdade simples. Sistemas socialistas, dirigidos de forma centralizada, não funcionam e não conseguem competir. Eles produzem apenas um crescimento esporádico, asseguram uma igualdade a um nível baixo, igualdade que é violada pelos privilégios dos membros do Partido, além de serem muito mais destruidores do meio ambiente que é facilmente demonstrável do que sistemas políticos e econômicos de qualquer outra espécie."

O que pode ser, para muitos, uma descrição preconceituosa e, portanto, discutível. A tendência contra globalização não, necessariamente, socialista e nem com base em sistemas políticos centralizados, mas quem sabe, uma tendência que se recusa a aceitar a desnacionalização, com parcelas de sua soberania cedidas a esta globalização, a desvinculação nacional/cultural, simplesmente em favor de uma competitividade a todo custo, uma nova cultura que descaracteriza, desnacionaliza, mas que,

por outro lado faz, é verdade, as pessoas se sentirem cidadãos do mundo; de um mundo só, embora um mundo só que ao nível do indivíduo o deixa sem pertencer a nenhum lugar em particular, um sensação de *placelessness*, como sugerem os geógrafos humanistas transcendentalistas, perdendo assim o seu sentido de origem.

Ainda que não se referende as opiniões de Brian Berry sobre a ineficiência e incapacidade dos sistemas centralizados e socialistas, na verdade temos que reconhecer que a ruptura observada no chamado Segundo Mundo, causou profundo impacto no sistema econômico mundial na direção da globalização, — o triunfo dos mercados — e, portanto, terá que se procurar um novo paradigma de explicação para a e/ou uma nova ordem mundial, pois as soluções encontradas ou a procura de soluções não tem sido igual na Hungria, na China, Cuba, ou Vietnã.

Mas para isto precisamos colocar estas questões, especialmente a questão do significado do Território e da organização territorial em diferentes perspectivas, começando agora não em um prisma ideológico, mas cultural.

O Território — de alguma forma o lugar onde a gente mora, segundo a expressão de Milton Santos —, o sentido de lugar dos geógrafos humanistas, que parece existir inato nas pessoas, é uma componente essencial da vida humana e existe nestas pessoas associado a uma maneira de perceber este mesmo Território e a função que ele representa em suas vidas. Portanto, este sentido além de inato, apreendido e sua importância para o indivíduo é enorme.

Esta percepção se observa ao nível do lugar onde a gente mora, mas também a um nível muito mais alto de generalidade, quando nos sentimos brasileiros, por exemplo, diante de argentinos, italianos ou Japoneses. E esta percepção é fruto de valores culturais — étnicos, religiosos, políticos e até emocionais — que acumulamos ao longo de nossas vidas. Não poucas vezes a idéia de Território e cultura se identifica de tal forma que uma coisa significa a outra; o caso Israel/Palestina, mas também a região Basca na Espanha ou a Catalunha, e muitos outros. É o caso que chama-

<sup>3</sup> Berry, op. cit., 1993, p.2.

mos de relação meio racional, meio simbiótica do homem com o território.

Geert Hofstede<sup>4</sup>, um antropólogo holandês, sugere que estes valores são parte de uma verdadeira "programação coletiva da mente", quer dizer a relação meio simbiótica é construída.

É através da cultura e dos valores, segundo o mencionado autor, que as sociedades dão sentido ao seu ambiente, organizando a vida em torno de símbolos e mitos particulares. Central a esta programação a transmissão de valores e preferências por um estado de coisas e não por outro. Estes valores são verdadeiras prioridades para selecionar e implementar determinados códigos de comportamento em vez de outros; o ato de priorizar implica em cometimentos emocionais, que emergem de um longo processo de aprendizado desde a infância, onde apreendemos e codificamos em nosso consciente e quem sabe no inconsciente, que certas formas de vida são aceitáveis e outras não. E daí advêm os preconceitos com que convivemos.

A idéia de Pátria — a Nação-Estado — tem um misto de cultura, e etnia, de formação política e organização territorial, mas tem um conteúdo místico considerável que determina nossos comportamentos em muitos casos; qualquer um de nós morreria pela Pátria, defendendo seu Território. É importante ressaltar que a idéia de Pátria, de Nação-Estado, se ajusta mais à idéia de equidade social e territorial pois contém o conceito de igualdade entre todos; equidade e eficiência, são opções neste contexto, a primeira reiterando o conceito de Nação-Estado, a segunda relaxando este conceito, dando prioridades a questões econômicas, que levam à privatização de uma variedade de atividades e empreendimentos.

É curioso observar que este estudo de Hofstede foi feito em resposta a uma questão colocada por uma grande empresa multinacional que procurava entender porque algumas instruções e fatos enviados pela direção central da empresa, produzia resultados diferentes ao serem recebidos por altos funcionários da empresa, em diferentes ambientes culturais e mesmo políti-

cos. Claro que a resposta era porque cada um entendia as instruções segundo seu sistema de valores, reiterando a idéia de que o importante não é o fato em si mesmo, mas a versão de cada um deste mesmo fato.

A organização territorial faz parte deste sistema de valores que coletivamente aprendemos e individualmente codificamos em nossas mentes. Esta é uma primeira perspectiva em que colocamos a questão do território, o lugar onde vivemos.

Ela é perceptiva, isto é como percebemos o território e como a idéia nos afeta.

Assim, a organização territorial de um país — que se relaciona a um nível intermediário — diz respeito mais às suas tradições históricas e culturais, à sua dimensão e formação territorial propriamente dita, à dimensão de sua população e à inércia de uma organização inicial ou anterior, esta última muito forte porque afeta interesses estabelecidos e menos à forma eficiente que estes territórios — e recursos — podem ou poderiam ser administrados. Esta conexão verdadeiramente telúrica com o território tem tornado a organização territorial numa estrutura rígida, difícil de mudar.

No caso do Brasil a atual organização do Território em Estados, é fruto de um processo histórico que data da primeira metade do século XVI quando se concederam as Sesmarias ao longo do litoral, (portanto, desde antes do começo do país) que tinham uma extensão concedida ao longo do litoral e uma profundidade disputada e conquistada conforme circunstâncias várias, que se cristalizaram na atual organização e geraram tradições culturais e políticas fortes e que produziram as antigas Províncias e os atuais Estados.

É por isso que é muito difícil, no Brasil, mudar a configuração territorial de um Estado como Minas Gerais, ou como Rio Grande do Sul, ou ainda Pernambuco, porém não muito mais que com a maior parte dos outros Estados pois o problema é genérico. Algumas sugestões havidas no passado ilustram bem esta situação: separar o Triângulo Mineiro de Minas Gerais era uma coisa, e talvez não tão inaceitável, porque nesta separação se mantinha um certo

<sup>4</sup> Hofstede, Geert. *Culture's consequences: international differences in Work-related values*. Beverly Hills, California, Sage Publication, 1980.

sentido de "mineiridade"; mas juntar o Triângulo Mineiro com o Sul de Goiás sempre pareceu inaceitável, tanto a mineiros quanto a goianos, embora economicamente faça muito mais sentido.

Revisões deste tipo são muito mais difíceis na Europa onde tradições culturais milenares sedimentam organizações territoriais, que quando alteradas por força, cedo ou tarde geram reações violentas. Veja-se o caso da Iugoslávia e o conflito Bósnia/Sérvia, mas também a questão dos Bascos, dos Catalães etc..

Isto quer dizer ainda, que uma análise da organização territorial do Brasil como desafio ao próximo milênio implica em procurar entender, em primeiro lugar, como e qual serão os desafios à população para o próximo milênio; em outras palavras como será a população brasileira, tanto quanto, quantos somos e como seremos e, sobretudo, como nos organizaremos neste Território, face àquelas duas tendências que mencionamos logo de início.

Como será a Amazônia e não somente como serão as Unidades da Federação que comporão a Amazônia no próximo milênio? Uma espécie de reserva de valor para a humanidade? E como será São Paulo ou o Rio Grande do Sul? Que novos fatores — inclusive o crescimento e a distribuição da população — emergirão do atual quadro político e econômico, capazes ou não de alterar esta situação. O crescimento da população é particularmente importante, pois qualquer subdivisão que não contemple esta questão pode ser até ineficiente. Muito dos incentivos ao crescimento da população brasileira eram apoiados na idéia de se ocupar os vazios demográficos do país. Por isso, a criação de Territórios Federais de fronteira nunca tiveram grande reação, pois a idéia de ocupar os vazios demográficos parecia mais forte, especialmente em relação à Amazônia.

Isto em relação às unidades da federação, pois quanto a municípios o quadro é bem diferente, como discutiremos mais adiante.

Esta é uma segunda perspectiva em que colocamos a questão do Território. Ela é essencialmente organizativa.

É claro que o próximo milênio está da-

qui a 5 ou 6 anos e não será logo após este período, agora pequeno, que enfrentaremos seja qual for os desafios que vierem. Os desafios vêm sendo acumulados ao longo deste Século e provavelmente surgirão da reflexão que todos fazemos ao final de um ano, do Século ou do milênio. E até agora estas reflexões apontam para formas pluralistas de viver e conviver, mas de um lado retendo a idéia do *country road take me home, to the place where I belong*, de uma canção de John Denver, e de outro tendo presente a idéia de Barbara Ward — que colocamos no início deste artigo — de que o Mundo como um todo é a única forma com que poderemos explorar eficientemente os recursos da terra: "*Mankind has still found no organized system for reconciling the driving demands and ambitions of national statehood with the wider unities of a shared planet*".

É esta a questão mais séria que o Mundo de hoje enfrenta, reconciliar as intensas demandas dos sentimentos nacionais e de suas instituições, com a necessidade que o intenso consumismo e competição acabou por gerar, em termos de um uso mais eficiente destes recursos, ameaçados de exaustão por este mesmo consumismo desenfreado.

Mas estes desafios são de natureza global — na verdade, a Terra como um todo é o grande desafio — embora também de natureza muito local, pois a geografia viveu sempre dividida entre estas duas grandes escalas de análise ou concepções de vida. Como enfrentar estes problemas e como decidir? Ou nos ajustamos a uma globalização eficiente que respeite e aceite os princípios de equidade nacionais e territoriais, ou a disputa pela distintividade continuará e poderá levar a conflitos do tipo Guerra do Golfo, entre outras.

Brian Berry ao discutir a geografia econômica global<sup>5</sup> e as suas transformações a partir de 1989 com o colapso do socialismo e o fim da Guerra Fria, sugere que um novo paradigma é necessário para explicar, de um lado as vantagens competitivas de certas nações nos mercados globais; e de outro lado como algumas outras nações, sob a pressão da globalização, procuram reiterar e reforçar tradições culturais profunda-

<sup>5</sup> Berry, op. cit., 1993.

mente enraizadas, para manter estas mesmas tradições e sua distintividade no amplo e avassalador quadro da globalização, nem mais da internacionalização. Com isto deixam de ser igualmente competitivas, mas constituem um poder competitivo no plano político. Substituem a competitividade nos mercados por uma reafirmação de identidade e distintividade, que implica em preferências mais que em competição. Neste sentido, o conceito de Nação-Estado é importante pois tende a impedir sua própria desrupção como realidade objetiva e como conceito.

Então, na verdade, desenvolvem-se, em confronto uma com a outra, a tendência globalizadora, altamente eficientista mas também altamente despersonalizadora, e a tendência nacional (não necessariamente nacionalista num sentido xenófobo); na verdade, um confronto entre a força da história que globaliza o mundo em seus roteiros cada vez mais amplos e a força da geografia, que distingue diferenças profundas entre lugares, qualquer que seja sua escala de percepção, mas por outro lado une devido às complementaridades negociadas entre estes lugares.

Assim o paradigma mais capaz de entender (não necessariamente explicar) o que se passa no Mundo de hoje é muito mais de natureza geográfica que histórica, pois a globalização se assemelha a um rolo compressor sobre as tradições culturais dos diferentes países.

O grande desafio parece ser a um nível global e se constitui nas duas tendências acima no campo da geografia, (ou das duas tendências que indicamos inicialmente) que podem soterrar a idéia mesma da globalização (a segunda tendência) ou reforçá-la até o limite das nacionalidades e minorias nacionais intranacionais, no caso da primeira. No fundo, pode estar querendo significar nossa capacidade (ou incapacidade) de gerirmos os imensos recursos da terra, para proveito de todos, mas sem dominâncias ou hegemonias, segundo um processo cooperativo genuíno que quase levaria à abdicação das fronteiras e dos sentimentos nacionais. Uma utopia.

É curioso observar que, as Nações Unidas lutam (até à intervenção militar) para preservar a distintividade da Bósnia (que é grega e ortodoxa e portanto, ocidentalizada, parte possível da OTAN) face ao poder

militar mais forte da Sérvia, eslava e comprometida, apoiada pela Rússia, enquanto a nível genérico apoia a globalização e sistema de transnacionais. Uma entre as muitas contradições na política mundial.

É algo de que falou Peter Kropotkin, um geógrafo russo de grande visão, — em sua ajuda mútua — quando considerava que a cooperação era mais importante que a competição, uma visão que implicava em uma noção quase biológico/metafísica de que o que existe no âmago do ser humano é a idéia da cooperação e não a competição. Kropotkin pensava refutar as teses evolucionistas darwinianas/spencerianas, que, por sua vez, estão na raiz da ideologia capitalista. A concepção Spenceriana do Estado organismo era diferente da globalização, pois implicava na ampliação do poder dos Estados, inclusive por conquista territorial, que Kropotkin refutava com a idéia da ajuda mútua; a globalização vai mais longe, pois embora não sugira a conquista territorial, evolui para uma diminuição da soberania não sobre o Território, mas sobre os recursos do Território.

É bem verdade que quando se fala em globalização fala-se ao mesmo tempo na competitividade, que pode ser, também, especialização em atividades as mais competitivas em cada lugar, que significa também complementaridades. A diferença entre uma visão globalizante e não globalizante é que as complementaridades, no segundo caso, não são definidas por simples eficiência produtiva, mas por verdadeiras vocações nacionais ou regionais (ou por decisão política interna ao Estado-Nação e também, porque não, pelo tal espírito de cooperação descoberto e observado por Kropotkin nas geladas plagas da Sibéria). Esta é outra perspectiva em que podemos colocar a questão do Território: ela é uma perspectiva política e a ela voltaremos mais adiante para discutir as relações de poder ligadas, ao mesmo tempo, à população e ao território que ela ocupa e/ou administra.

Esta perspectiva política nos faz voltar à questão da unidade povo/território, e aí observa-se que o quadro de desagregação de Estados/Países que não se tornaram Nações-Estados — União Soviética e Iugoslávia são, talvez, os mais recentes e divulgados exemplos — se explica, em grande parte, pelo fato de que, na sua for-

mação, se esqueceram da importante simbiose povo/território, que é a essência destilada através dos tempos da própria concepção do que seja a geografia. O *pays* de Vidal de La Blache era concebido como uma unidade espacial integrada sobretudo por um processo histórico de identificação cultural homem-meio, de certa forma aquela simbiose povo/território.

As conquistas territoriais, no caso da União Soviética e Rússia Imperial e muitos outros, ou as derrotas na Guerra, no caso da Iugoslávia e Alemanha e muitos outros, não destroem estas verdades nacionais/étnicas/religiosas, como os acontecimentos de 1989, para cá estão demonstrando. A África e mesmo a Ásia estão cheias de casos semelhantes, de menor repercussão internacional. Por outro lado quando Bismarck fez a unificação dos povos germânicos, com uma identidade nacional forte, nem a divisão em dois países que a II Guerra Mundial produziu, foi capaz de manter as duas Alemanhas separadas por muito tempo.

O que isto significa é que existe um povo — pode ser o povo brasileiro, ou o argentino, ou o alemão — uma nação que é a cristalização deste mesmo povo já quase sempre em um dado território — a nação brasileira, por exemplo — e um Estado que também pode ser o Estado brasileiro, que se não forem compatíveis ou tornado compatíveis ao longo de um dado tempo, podem se desagregar, na medida em que as forças integradoras deste mesmo Estado forem suplantadas pelas forças desagregadoras. Estas forças desagregadoras podem ser, simplesmente, aquelas que mantêm unidas nacionalidades que foram agregadas em um Estado, contra sua vontade ou à sua revelia. Isto está acontecendo, de forma dramática, na Iugoslávia, na própria Rússia, mas qualquer tentativa deste tipo no Brasil seria fadada ao fracasso (como foi na Alemanha depois da II Guerra) porque as forças integradoras são poderosas e mais fortes. Existe uma consciência coletiva de brasilidade, como existe de pangermanismo, entre outros.

Estas considerações tem o propósito de levantar uma discussão da questão territorial — obviamente a questão da organização territorial entre nações e no interior das nações — e do papel que esta organização, especialmente no interior das nações

aparece como um desafio para o próximo milênio, tomando-se o caso brasileiro como exemplo; mas pretende levantar, também a questão de como a globalização parece estar tendendo a fazer submergir a idéia das territorialidades, por uma estranha sensação que alguns geógrafos humanistas e transcendentalistas de língua inglesa estão denominando de *placelessness*, como já tínhamos salientado antes; que é uma sensação de não pertencer a nenhum lugar, talvez originado pela massificação metropolitana/cidade mundial que gera uma espécie de alienação pela universalização das *coca-pepsi-colas*, *hamburgers*, *jeans* e *tennis* e, certamente, algumas variedades homogeneizadoras e despersonalizantes desta mesma coisa. Alienação que elimina a consciência de origem no indivíduo. A tradição grega e depois a árabe antiga denominava o indivíduo pelo nome do pai e do lugar onde tinha nascido. Hoje não existem mais Thales de Mileto, nem Aristarcho de Samos, nem Ibn-Batutas, que caracterizaram a filosofia grega e árabe de antes de Cristo.

No caso brasileiro, além do nível de Estados como um todo, mesmo subdivisões destes mesmos Estados são igualmente difíceis a não ser em poucos casos, como a da criação de alguns Territórios Federais, como já mencionamos, ou em áreas que defendem ou defenderam a separação por motivos vários, como o Norte de Goiás que a conseguiu ou o Triângulo Mineiro que não a conseguiu. Mesmo assim, no caso do Estado do Tocantins, qualquer análise técnica e de custos/benefícios indicaria que a parte maranhense do vale do Tocantins e a paraense do vale do Araguaia deveriam ter sido incluídas no novo Estado, para torná-lo economicamente mais forte, mas não foram. Vale a pena mencionar alguns fatos não muito remotos; o Ministério do Interior havia encomendado um estudo, quando se falava na Constituinte em criar o Estado de Tocantins, do qual tive a oportunidade de participar pessoalmente, no qual se indicava que as duas áreas que mencionamos acima deveriam fazer parte do novo Estado, mas considerando que o Presidente da República era José Sarney, maranhense, creio que o assunto nem foi submetido a ele, por supor-se inviável ou até indelicado. Mencionamos este exemplos sem nenhum outro intento que o de, simplesmente, indi-

car a força de valores e da tradição na organização territorial.

Mencionamos estes aspectos, também para salientar as dificuldades, que seriam intransponíveis se alguém quisesse fazer tábula rasa da atual organização e construir uma nova, como pretenderam, em certa época Teixeira de Freitas e Everardo Backheuser, segundo princípios de equipopulação, equipotência e de maior equidade territorial e econômica, se é que estas coisas existem no Mundo real.

Um Simpósio realizado na Universidade de São Paulo "O Novo Mapa do Mundo", sob a coordenação de Milton Santos, Maria Adélia A. de Souza e Monica Arroyo, de 1 a 5 de setembro de 1992, discutiu uma variedade de assuntos relacionados à questão territorial. Tal estudo foi divulgado em quatro volumes e com algumas dezenas de artigos, muitos dos quais discutem a questão territorial, a globalização, enfim, muitas das tendências supranacionais, mas não entrou no exame das questões internas ao Brasil, nem as colocou numa perspectiva mundial. Talvez porque o Simpósio tratava do "Novo Mapa do Mundo" e as questões mais críticas eram ao nível global.

Isto não quer dizer que não haja situações politicamente distorcidas, socialmente injustas, territorialmente inadequadas e de difícil manejo e administração. Mas não é este o desafio para o próximo milênio. Ao contrário, um esfacelamento da estrutura municipal tem sido resultado de processos que são diferentes do processo que opera ao nível dos Estados. Essencialmente, a concepção generalizada de organização municipalista se apóia no fato de que ele é a *célula mater* do progresso e do desenvolvimento, por isso se criam mais e mais municípios, num misto de tentativa de se obter poder político local e recursos para atender as necessidades cada vez mais locais. A consequência é mais pulverizadora que eficiente e hoje temos cerca de 5 mil municípios no Brasil como um todo, e cerca de 90% deles são inviáveis economicamente e só sobrevivem graças aos programas de distribuição de parcelas de alguns tributos, os conhecidos Fundos de Participação. Não é por outra razão que uma das emendas reformadoras da Constituição de 88 — que se realiza no primeiro semestre de 1994 — é a de reduzir o número de vereadores nos municípios muito pequenos.

É que existem questões as mais variadas associadas ao problema da organização territorial, que em si mesma só faz sentido se ela atender as necessidades da população. Esta é a última perspectiva, estrutural, em que podemos colocar a questão da organização territorial, uma estrutura de poder misto, população e território, pois implica na forma que populações e áreas são representadas nos fóruns de decisão política, que nos leva ao item que segue.

---

### AS QUESTÕES POLÍTICAS E GEPOLÍTICAS QUE EMERGEM DA QUESTÃO POPULACIONAL E OS MECANISMOS DE SUA REPRESENTAÇÃO POLÍTICO/TERRITORIAL

---

O Território — uma organização político-administrativa que dá corpo e representatividade a uma população é um elemento indispensável na estrutura de Poder. Quem se faz representar nos fóruns de decisão política é a população, mas circunscrita por um dado território, que faz esta representação ser também territorial.

No plano federal um político é Senador por Minas Gerais, Deputado por São Paulo etc; mas nas Assembléias Legislativas não existem o Deputado pelo Triângulo Mineiro ou pela Zona da Mata de Pernambuco, ou a Campanha Gaúcha no Rio Grande do Sul; o que torna as duas formas de representação territorial diferentes.

A análise que fazemos destas questões políticas, está essencialmente voltada para diferentes aspectos da representatividade das populações nos fóruns de tomada de decisão política, e tem o objetivo de mostrar que embora as questões das condições de existência, do crescimento, da urbanização e mesmo das migrações internas, sejam as que constituem as componentes intrínsecas ao processo demográfico propriamente dito, — numa verdadeira geopolítica da população —, os processos de mudança social são fundamentalmente políticos e ideológicos.

O princípio mais elementar de democracia diz respeito à forma como as pessoas se fazem representar nos fóruns onde as leis e os impostos são votados; e nem sempre esta forma é a de uma representação absolutamente proporcional, pois outro princípio fundamental sempre foi o do respeito às minorias (não necessariamente populacionais) e/ou também desprivilegiadas. Com frequência estas minorias são apenas assistidas de forma paternalista, sem o seu consentimento ou sob seu protesto; no Brasil as mulheres (que na verdade são pouco mais de 50% da população), os negros, a população rural de trabalhadores, e os idosos não são proporcionalmente representados nestes fóruns e as crianças e adolescentes são mantidas legalmente incapacitadas, bem como os índios e, portanto, apenas assistidas, segundo a ética dos brancos adultos. Também por isso, as crianças pobres, filhos de pais sub-representados, são igualmente subassistidos. São os meninos de rua, que talvez nunca tenham adquirido o sentido do lugar, um sentido fundamental de pertencer.

Este é, portanto, um problema crítico no processo de desenvolvimento, pois constrange a tomada de decisão sobre questões relevantes pela visão de uma minoria, — as elites nacionais — nem sempre sintonizadas com os interesses de todos os grupos que compõem a população nacional.

A primeira questão, portanto, a ser tratada é a referente a esta representatividade política, quer dizer os processos legais e políticos que medeiam a população propriamente dita e sua representatividade política no Parlamento — vale dizer a tomada de decisão sobre assuntos que dizem respeito a todos e a cada um.

Nesta representatividade política existem duas questões :

— a da representação popular propriamente dita; — e a da representação de subpopulações contidas em uma unidade territorial, tipo Unidades da Federação, Província, Municípios, Bairros etc. Estas subpopulações formam uma espécie de simbiose com o território que elas ocupam, daí a comunhão de interesses de um com o outro.

No Brasil, o Presidente da República é a única autoridade eleita pelo conjunto inteiro da população, independentemente da

votação Estado por Estado, o que confere a ele uma representatividade que transcende a ótica territorial e o faz o representante dos interesses da Nação, mais que qualquer outra autoridade; mas nos Estados Unidos, por exemplo, a situação é diferente, pois há um colégio eleitoral, Estado por Estado, e quem ganhar em um Estado, pelo voto popular, obtém todos os votos do colégio eleitoral daquele Estado, o que faz enorme diferença com o sistema brasileiro. É mais um elemento de força da federação americana, comparada com a brasileira pois lá um candidato (talvez raramente) pode ser eleito pela maioria do Colégio Eleitoral, sem ter maioria na votação popular. É claro que lá ele também representa a Nação, mas ela é uma real Federação de Estados, enquanto no Brasil talvez possamos dizer que ele é dividido em Estados, o que coloca o país acima dos Estados.

Em praticamente todos os países do Mundo uma Câmara dos Deputados (como é o caso e o nome desta Câmara de representatividade proporcional brasileira) representa a população propriamente dita, enquanto o Senado representa a Federação, pois tem representação igual por Unidade da Federação. Os poderes de cada uma destas Câmaras diferem segundo o modelo político adotado, inclusive e especialmente quando se comparam sistemas presidencialistas e parlamentaristas. Mas mesmo em sistemas presidencialistas, como nos Estados Unidos, o Senado é muito poderoso, em grande parte porque a idéia central na concepção nacional norte-americana é a Federação, (como já havíamos mencionado acima) e aí o organismo político/ representativo mais forte é o Senado, que representa esta mesma Federação, o que reitera a idéia que colocamos pouco antes, relativa ao colégio eleitoral. A idéia de que o que existe, como Estado /Federação de Estados é muito forte. É curioso observar que, no Senado norte-americano, o Governador indica o nome para o Senado, se houver vacância na representação do Estado naquela casa do Legislativo.

No caso dos regimes presidencialistas, o Presidente — Chefe do Poder Executivo e com poderes muito amplos de natureza política e econômica — tem uma função representativa implícita e explícita muito grande; ele representa a Nação, o Povo em seu sentido nacional integrado em Na-

ção/Estado. É interessante observar a diferença entre os Estados Unidos — o mais importante país presidencialista — e o Brasil onde existem diferenças muito grandes no desenvolvimento, e a Federação não poderia ser deixada ao sabor das forças políticas dos Estados mais desenvolvidos. Tanto isto é verdade, que com alguma frequência, se volta a falar de nova divisão Territorial do país, com vistas a um novo equilíbrio de poder, nova divisão esta que nunca se faz porque as duas forças se equilibram, ao mesmo tempo que a força que procura preservar a unidade nacional são as mais fortes sobre todas. Existe o receio de que, uma vez deflagrado um processo de redivisão territorial amplo, pode-se abrir caminho para separatismos.

No caso do Parlamentarismo o poder do Congresso, especialmente da Câmara dos Deputados, assume uma amplitude maior, pois o Primeiro Ministro assume funções executivas de maior ou menor amplitudes, conforme o modelo adotado. E o Primeiro Ministro provem do Congresso.

Não é propósito deste artigo discutir as vantagens de um ou de outro sistema, mas apenas o papel da variável população na representação política, e portanto no poder político de cada segmento da população, inclusive especialmente dos territórios que elas habitam, municípios, regiões ou Unidades da Federação.

Esta discussão foi posta no Brasil, mas apenas parcialmente, no momento em que se realizou o plebiscito para decidir entre formas de Governo a ser adotadas no país, com a opção Presidencialista, embora tenha desde 1988 reafirmado poderes maiores ao Congresso.

Mas a questão não se esgota aí, pois a questão mais importante diz respeito à representatividade desta população no Congresso, especialmente na Câmara dos Deputados, com representação proporcional, que no Senado a representação popular se faz igualando todas as unidades da federação, embora o sentido da Federação seja outro e menos significativo.

A Constituição de 1988 estabeleceu, seguindo uma tradição anterior, que haveria um número mínimo e máximo de deputados por Estados, para evitar uma forte concentração de poder político no/ou nos Estados mais populosos. Mas com isto ela estabeleceu um poder relativo maior aos Esta-

dos pouco populosos, o que faz com que o Estado de São Paulo, por exemplo, tenha um número de deputados federais bem menor, por habitante, do que o Estado do Acre, ou Roraima ou Amapá. De novo sem querer entrar no mérito da questão, que, portanto, de natureza política, queremos salientar que isto se faz, precisamente na Câmara dos Deputados, que a representação popular por excelência. O que chamamos de ideológica e política é que esta desproporção foi deliberada, como forma de proteção dos Estados mais fracos, econômica e populacionalmente. É o respeito às minorias, seja quantitativa ou qualitativa, num sentido apenas de condições de vida.

Tanto que uma das emendas revisionistas, em 1994, diminui o número total de deputados, diminui o número mínimo e aumenta o número máximo, portanto reforça o poder político dos Estados mais populosos e ricos, ao contrário do que a Constituição de 88 estabelecia. É claro que a justificativa para esta mudança apresentada como se fosse um simples processo de representação popular, mas na verdade faz parte do jogo de Poder no país.

Como a Câmara dos deputados é a Câmara de maior poder político e não no Senado, que as grandes disputas por fatias da renda nacional são travadas, diferentemente dos Estados Unidos, onde o Senado é muito poderoso. Por isso a luta por poder político se desenvolve na Câmara dos Deputados e isto explica a discussão de sua composição, que se desenvolve, entretanto, somente ao nível dos Estados da Federação como um todo.

O problema, entretanto, não se restringe ao Estado como um todo, pois além desta existe a questão igualmente importante do poder político no âmbito do Estado, quer dizer regiões dentro de cada Estado, especialmente os de maior tamanho e maior população. Quando a Constituição fala em representação da população do Estado, ele supõe uma representação equitativa e por isso bem distribuída, por segmentos desta mesma população e das áreas onde ela se localiza, isto é regiões ou municípios dos Estados. O que é não verdadeiro, nem no Brasil nem nos Estados Unidos, por exemplo.

Analisando-se o quadro político e econômico dos diferentes Estados observa-se

que existem áreas em cada um deles que são mais ou menos relegadas pelo poder político central a nível dos Estados, o que tem levado a muitas manifestações de emancipação, que com frequência são responsáveis pela criação de novas Unidades da Federação. Foi assim com o Estado do Tocantins, cuja população e líderes políticos sempre se sentiram marginalizados pelo Governo do Estado, muito longe do Norte, dada a própria conformação do território do Estado; o mesmo tem acontecido com o Triângulo Mineiro, com o Sul de Mato Grosso, que procuram na autonomia a solução para este tipo de problemas. É por isso que nas democracias parlamentares e também nos Estados Unidos se adotou o voto distrital. Hoje em dia fala-se na adoção deste sistema no Brasil, — é um dos temas da revisão constitucional com a combinação de voto distrital misto, que é uma solução intermediária.

De novo, sem querer entrar no mérito da questão que é, também, ideológica e necessariamente política, existem alguns pontos que precisam ser considerados.

O primeiro deles significa um exame da questão da unidade territorial e uma população contida nesta unidade, que é uma questão de enorme importância para a geografia e para o geógrafo, em seu modelo participativo. Na realidade, este distrito eleitoral, ou um conjunto deles, maior ou menor, constitui o que se poderia chamar um tipo de região homogênea para planejamento, com a restrição de ajustá-la a limites político-administrativos, como aliás o próprio sistema de regiões homogêneas. Assumindo que a melhor forma de a população de um Estado fazer-se representar, tanto na Assembléia Legislativa como na Câmara Federal seja a de distritos eleitorais, a questão da delimitação dos distritos é extremamente importante. Nos Estados Unidos, por exemplo, a área onde o Representante eleito é composta de seus constituintes, quer dizer aqueles que o constituíram em "seu" representante na "Casa dos Representantes".

Mas existe uma questão paralela de suma importância: quem representa a Nação propriamente dita na organização do Estado? O Presidente da República? É claro que se explicita, sempre, que a Nação e o Povo constituem uma unidade e que as instâncias de Poder tem que funcionar

harmonicamente, como de resto os três Poderes, pois aí está a essência do sistema nacional.

Ao assumirmos que a representação tipo distrito eleitoral a que melhor atende à representação popular assumimos, também, isto implica numa comunhão de interesses de um dado grupo de população com a área que ele ocupa, que pode ser um ou mais municípios, ou parcelas de um município ou mesmo de bairros. A questão é que os interesses da área são uma extensão dos interesses de uma população, obviamente, desde que a área em si nada significa, a não ser quando tem uma conotação cultural maior.

Por outro lado esta delimitação pode ser feita segundo uma postura ideológica que reproduza aquela postura anterior ao voto distrital, que pode estar privilegiando áreas e grupos sociais específicos, portanto reproduzindo o modelo não distrital de privilégio do poder econômico. O que pensaríamos se a região metropolitana de São Paulo tivesse duas terças partes da representação política do Estado, desde que ela representa duas terças partes do produto?

Nos Estados Unidos, por exemplo, a cidade de Nova York tem uma representatividade menor que sua importância tanto econômica como populacional no Estado; as populações do Norte do Estado, ainda com base rural importante, tem uma relação população/distritos bem menor, aumentando assim sua representatividade política comparada. Isto visa evitar o enorme poder político de uma grande metrópole e área metropolitana no conjunto do Estado, levando a políticas de privilégios para a mesma, em detrimento das cidades menores do Norte e de suas áreas rurais.

Situações semelhantes poderiam se verificar no Brasil, em relação as suas principais áreas metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro.

A questão fundamental que a Câmara dos Deputados e as Assembléias Legislativas são a base da representação popular e em nome de que espécie de princípio democrático esta divisão em distritos se faria? O direito das minorias? Até onde vai este direito? Só a título de reflexão, lembremo-nos que logo após a 2ª Guerra houve eleições gerais na Inglaterra e o Partido Conservador perdeu as eleições e o próprio Churchill a perdeu em seu distrito elei-

toral. Qual o significado desta derrota? Se imaginarmos que o Povo inglês decidira, naquele momento, que os Conservadores ganharam a Guerra, mas que a transição para a paz e o novo mundo que viria depois da guerra seria melhor administrada pelos Trabalhistas, como imaginar que o pequeno distrito eleitoral onde Churchill se apresentava ao Povo para eleger-se — o Churchill que ganhara a guerra e salvara a Inglaterra e que sabe o que mais — ainda que com sangue, suor e lágrimas — não o elegeria de novo? e pensasse que um obscuro representante do Partido Trabalhista o deveria vencer e substituir? Aqui, de novo faz emergir a questão da representação popular de uma e por uma comunidade e de uma área que a contenha, significa o interesse desta mesma comunidade; mas por onde se elegeriam os líderes nacionais e/ou Estaduais? Por onde se elegeriam, no Brasil, os Ulysses Guimarães, os Juscelinos, os Getúlios, e na Inglaterra os Churchill e as Tatchers etc.? Ou que representantes seriam eleitos segundo posturas ideológicas? Esta é uma pergunta difícil, mas importante.

Se o Presidente da República representa a Nação — um líder nacional — quem vai dialogar com ele neste nível? Deputados distritais que se destaquem dos outros seus pares? De novo uma questão difícil, que o chamado voto distrital misto visa resolver, pois uma parte da representação de cada Estado se elegeria fora do esquema distrital.

Quando colocamos o problema ao nível federal, ao equilíbrio federativo, então percebemos que o que se está fazendo é reconhecer que o Senado, que representa o equilíbrio Federativo (com número igual de Senadores por Estado, independente de sua população) tem poder político inferior ao que se deveria supor para manter este equilíbrio federativo. E com isto reconhecer que nosso conceito de Federação é hierarquicamente muito inferior ao nosso conceito de Nação. Será que isto cristaliza e até consagra a idéia de que admitimos a situação de Estados mais ricos e outros mais pobres, como parte de nossa concepção política de Brasil? Não da concepção utópica de que todos somos iguais, mas da realidade concreta do cotidiano nacional?

Estes problemas fazem emergir outro relativo à natureza mesma do processo de desenvolvimento: ele deve se constituir num projeto que surja dos cometimentos das bases, de baixo para cima, como sugerem John Friedman e Walter Sthör? ou de cima para baixo, elaborado pelas elites intelectuais e empresariais, que saberiam melhor definir os chamados interesses e objetivos nacionais? Será que as bases do esquema de baixo para cima pensam nos problemas sociais e de condições de existência do indivíduo, e da família, ao passo que a elite, nos processos de cima para baixo, pensa somente no futuro econômico da Pátria, no PIB nacional e não no PIB familiar?

Estas reflexões nos conduzem a um exame das questões relativas a esta população propriamente dita, nas suas relações com o Território em que ela vive.

---

## AS RELAÇÕES DE PODER DA POPULAÇÃO COM O TERRITÓRIO

---

Um país é constituído de um território e de uma população e dentro do país áreas menores subnacionais e populações regionais em várias escalas representam unidades político-administrativas intermediárias. Isto significa, obviamente, uma estreita relação de poder homem-território, diferente da relação homem-meio que é homem-espaço. Esta última se caracteriza bem a um nível global — Vamos salvar a Terra — e um nível microrregional, onde elas aparecem como fundamentais na questão do equilíbrio ecológico, lá onde o homem mora e trabalha. A relação homem-território ocorre a um nível intermediário, mesoregional, quando ele contém uma certa parcela de autodeterminação e, portanto, um conteúdo claro de poder político administrativo.

É curioso observar que David Harvey em seu "Explanation in Geography", de 1969, sugeria que o nível de análise essencialmente geográfica era o regional, o que pode ser uma mera coincidência, mas pode refletir a idéia de que a análise geo-

gráfica precisa ter uma componente político-territorial<sup>6</sup>.

Que o ser humano tem um sentido de territorialidade óbvio, pois ele tem sua base de existência num dado lugar, aquilo que Milton Santos chamou de "onde a gente mora" e trabalha, como já havíamos salientado; mas este sentido de territorialidade assume a forma de uma territorialidade específica, algo parecido com o que os enólogos chamam de imperativo territorial nos animais. Mas estas relações são de natureza transcendental, como uma frase de uma canção de Johnm Denver que diz: "*Country road, take me home to the place where I belong*" e são de natureza pessoal e não necessariamente funcional.

Existem relações funcionais mais prosaicas, relacionadas a formas de organização social, política e territorial, e embebidas em concepções estratégicas e de poder, que incluem processos de expansão e contração populacional.

Por isso parece-nos importante levantar alguns problemas relacionados ao crescimento da população, já agora no Brasil, e ao processo de desenvolvimento, pois ambos têm forte vinculação com a questão territorial.

Preliminarmente se coloca o fato de que a população constitui o principal elemento e instrumento de uma política de desenvolvimento econômico e social não só; — elemento, porque a população é o próprio objeto e objetivo destas políticas de desenvolvimento; e o que queremos dizer com isso é algo mais específico do que o vago conceito de bem-estar da Nação como um todo, que não pressupõe o indivíduo, no recesso de sua família; mas também: — instrumento porque seu crescimento — principalmente urbano —, combinado com taxas de investimento relativamente baixas por razões diversas constitui um dos mais fortes impedimentos para o rápido desenvolvimento<sup>7</sup>. A relação produto/população é crítica na questão do desenvolvimento. Nestes dois lados da questão, a questão organização territorial é interveniente. Portanto, a questão da organização territorial assume um papel misto de uma geopolítica ao mesmo tempo territorial e populacional,

no sentido de que a estrutura da população em um país em desenvolvimento é questão estratégica e geopolítica.

O indivíduo e a família são, ao mesmo tempo, os consumidores do que é produzido, os que trabalham para gerar esta produção, os investidores e gerentes que organizam a transformação de matérias-primas em produtos finais e ainda aqueles que distribuem estes produtos aos consumidores, fechando o circuito da interdependência; este circuito pode ser local nas pequenas comunidades mais ou menos auto-sustentadas e que ainda existem no Mundo de hoje; mas em geral é mais amplo, abrangendo o regional, o nacional e crescentemente o global, variando de acordo com a complexidade das formas de vida das pessoas e dos grupos sociais nacionais.

O processo produtivo hoje em dia atingiu um ponto de sofisticação tecnológica, que este mesmo indivíduo ou família pode ser alimentado e suprido de suas necessidades por algo produzido a enormes distâncias; da mesma forma um indivíduo produz, atualmente, uma quantidade de bens e serviços muito além de suas necessidades e consome uma variedade de artigos que não produz.

Na verdade, se nos lembrarmos de algumas das causas da Revolução Francesa e da queda da Bastilha, da maciça migração de irlandeses para os Estados Unidos, constatamos que foi basicamente pela incapacidade das Sociedades daquela época e naqueles lugares, de produzir alimentos e outras necessidades básicas da população, que gerou a revolta. A desordem civil sempre foi fruto da insatisfação com o estado das coisas e nela o alimento — o pão — sempre foi fundamental.

Isto não quer dizer que todo o arsenal tecnológico de hoje, capaz de produzir quantidades enormes de alimentos e de conservá-los por longo tempo, tenha feito a fome e as privações de todo tipo desaparecerem do Mundo; aí estão os Somalis, as Biafras, as Etiópias, onde as pessoas morrem de fome, num mundo de abundância. Os homens ainda estão separados uns dos outros por culturas, por ideologias, por religiões e por razões políticas várias, que im-

<sup>6</sup> Harvey, David. *Explanations in Geography*. London, Edward Arnold, 1969, 551 p.

<sup>7</sup> Berry, op. cit., 1993.

pedem que se produza e se distribua aliamento para todos no Mundo, sem distinção de raça, credo ou inclinação político ideológica. Preston James dedicou a este tema um de seus mais interessantes livros: "Our world divided".

Enquanto isso esta mesma população aumenta, em ritmos diferentes, e com diferentes capacidades de sustentar outros, que faz com que o conceito de superpovoamento seja um conceito cultural de base tecnológica, os povos mais primitivos com uma capacidade de sustentar-se muito limitada e os mais adiantados com enorme capacidade de gerar excedentes.

Mas esta população cresce com demandas diferentes, que são acirradas pelo "efeito demonstração" que com os modernos meios de comunicação são colocados cotidianamente diante dos olhos de toda a gente, ricos capazes de consumir os bens mais sofisticados e pobres desejosos de fazê-lo, com todas as frustrações conseqüentes.

Assim o crescimento da população nos diferentes países e da América Latina e Brasil em particular, está estreitamente ligado ao processo de desenvolvimento e em conseqüência, também, ao adequado uso dos recursos humanos e mesmo os naturais do continente, portanto ao conteúdo essencial do território;

— em primeiro lugar as taxas de natalidade, que a nível continental e na maioria dos casos, estão fortemente correlacionadas a este mesmo processo de desenvolvimento — taxas mais baixas com maior desenvolvimento, — portanto, um processo de causa e efeito; é por isso que o que se discute, em termos de política demográfica ligada ao desenvolvimento, é se a diminuição desta taxa de crescimento natural deve ser simplesmente conseqüência do processo de desenvolvimento, ou deve -se constituir em instrumento de promover o desenvolvimento como querem os neo-maltusianistas, e como tem ocorrido em muitos países como a Índia e China, por exemplo. Isto quer dizer, que na equação do desenvolvimento (Produto/População) devemos fazer crescer o numerador ou diminuir o denominador?

— em segundo lugar porque o próprio processo de desenvolvimento gera novas expectativas, que acabam por fazer crer em taxas elevadas de emprego nas cida-

des e melhores condições de vida; estas expectativas, por sua vez, contribuem para desencadear uma forte corrente migratória para as cidades, à procura daquelas melhores condições de vida e de trabalho.

O círculo se fecha porque estas fortes correntes migratórias, por sua vez, fazem com que a população das cidades cresça a taxas muito superiores às taxas de criação de novos empregos, gerando marginalização e subemprego, traduzidos no que chamamos, nos países em desenvolvimento, de periferização urbana.

O crescimento urbano, é por isso, o principal elemento de ligação com o processo de desenvolvimento, porque de um lado ele gera aglomerações e economias de aglomeração e escala, que são concomitantes do processo de desenvolvimento, urbanização e industrialização e de outro lado ela gera, também, em sentido contrário todas as possíveis deseconomias que esta mesma aglomeração provoca.

A contradição é que, de um lado, os processos de urbanização e industrialização constituem o motor propulsor do desenvolvimento, mas, de outro lado, como as taxas de geração de novos empregos que este processo engendra, pela sua própria concepção modernizante e taxas baixas de uso de mão-de-obra, são inferiores à taxa de migração para as grandes cidades, conforme salientamos acima, ele constitui, também, o problema social mais crítico.

É claro que a perspectiva ideológica adotada nesta visão da população tem uma forte componente neo-Maltusiana e, de certa forma, neo clássica, ligada a um modelo de desenvolvimento econômico do tipo condensado na teoria da modernização; mas nada garante que esta perspectiva teórica seja completamente válida no caso da América Latina e do Brasil, pois ela implica em controle de natalidade que dificilmente aceita por uma comunidade de base religiosa católica.

A hipótese alternativa é a de que o processo de desenvolvimento é retardado por mecanismos transnacionais, (inclusive pelos efeitos de uma enorme dívida externa, cujo serviço esgota a capacidade dos países de investir no desenvolvimento) exógenos ao processo interno, e que são estes mecanismos que empobrecem o continente; portanto, a solução redução do crescimento da população, por si só, não resolve

o problema. São estes mecanismos que relegam as questões de organização territorial interna ao país como irrelevantes; e ao nível internacional/global, uma das características mais fortes desta globalização é a descaracterização nacional, diminuição das soberanias nacionais pela via das organizações transnacionais.

Em outras palavras, na equação em que temos o Produto Nacional no numerador e a população no denominador, não é o denominador que teríamos que procurar alterar, como a hipótese neo-Maltusiana de controles demográficos sugere, mas sim no numerador como muitos outros explicam; isto quer dizer que:

— é preciso acelerar o processo de desenvolvimento econômico para aumentar o resultado da fração e não restringir a população, que é um instrumento estratégico de poder extremamente importante, e cujo controle por mecanismos impostos pelo Estado sofre sérias restrições, inclusive de ordem moral, não apenas e necessariamente religiosas.

Neste particular esta tese coincide com os postulados da Igreja Católica, que também defende o não controle, com as mudanças que ela mesma sugere, embora aí o debate seja mais profundo também e envolva aqueles aspectos morais e éticos que sugerimos acima.

Em primeiro lugar, há que procurar identificar o papel transcendental que a população representa e as questões políticas (e geopolíticas) e sociais que este papel transcendental faz emergir.

Dentro deste contexto está a massa populacional em si mesmo, em termos de formas particulares que o conceito de capital humano e estoque de capital humano que esta massa representa.

A China e a Índia são potências emergentes mundiais (será que só emergentes?), além de por inúmeras outras razões, pelo seu enorme contingente populacional. O Brasil e, numa certa medida, o México, na América Latina, representam papel regional semelhante, sendo que no caso brasileiro além desta massa populacional grande, um território igualmente grande (e não só em termos relativos na América Latina) se associa a esta massa populacional, para acrescentar pontos a esta condi-

ção de potência emergente. Mas existem questões políticas, sociais e econômicas que tornam este desenvolvimento desigual, questões que estão muito de perto ligadas aos processos de tomada de decisão para o desenvolvimento. São questões políticas que estão associadas à formação desta decisão no próprio seio do sistema legislativo de representação popular. Por isso nos voltamos para algumas delas neste momento, pois de novo a perspectiva política que discutimos anteriormente e que aqui ganha novos e importantes contornos.

---

## O IMPACTO DO CRESCIMENTO E DAS MUDANÇAS NA ESTRUTURA DA POPULAÇÃO

---

A percepção que cada um de nós tem de um país como a China ou a Índia é diferente da que temos de um país como o Brasil ou México. Uma diferença fundamental, deixando de lado as questões culturais, é o tamanho da população. A China difere fundamentalmente do Brasil e mesmo do Japão pela sua gigantesca dimensão populacional.

Uma outra, igualmente importante, é a estrutura etária, que ao considerarmos a população o objetivo do processo de desenvolvimento, leva a políticas diferentes ao longo da chamada transição demográfica.

Mais de uma vez, neste artigo, salientamos que a população é o próprio objeto e objetivo das políticas de desenvolvimento; isto quer dizer que a evolução desta população ao longo do tempo e as mudanças que se operam na sua composição quantitativa (inclusive as mudanças em sua estrutura etária e o seu número absoluto) e qualitativa que abrange sua estrutura ocupacional, distribuição espacial, estrutura de renda etc. são de extraordinária importância para a compreensão de sua estratégia e geopolítica.

Num primeiro momento examinaremos os aspectos mais gerais do processo de crescimento da população, inclusive mostrando alguns exemplos dos efeitos da es-

colaridade e dos rendimentos, na diminuição da natalidade, uma questão básica; essencialmente, nestes exemplos, vista pelo ângulo do número de filhos e da percentagem das mulheres com três filhos ou menos; embora não sendo indicadores demográficos convencionais, revelam um padrão de comportamento fundamental para a compreensão dos problemas desta mesma população. E é aí que reside a questão fundamental, pois sugere de forma muito clara que a aceleração do processo de desenvolvimento traz consigo desaceleração do crescimento vegetativo de forma espontânea, portanto como consequência. E traz um envelhecimento progressivo da população, com repercussões em vários aspectos das políticas de desenvolvimento, como veremos mais adiante. Este envelhecimento é, em geral, atribuído ao próprio decréscimo da natalidade havido a partir da metade da década de 60 para cá, como observam Elza Berquó e Valéria da Motta Leite<sup>8</sup>, embora elas admitam que "a longevidade dos indivíduos é a resultante do sucesso de inúmeras conquistas no campo social e da saúde." Considerando que as pessoas que atingirem os 60 anos de idade no ano 2.000 já nasceram em 1940, há muito pouco a fazer em relação a este aspecto; na verdade, os sobreviventes dos que nasceram em 1990 estarão com 60 anos em 2050, o que sugere que tudo que for feito em matéria de controle da natalidade só surtirá efeito a partir de 2.050; uma destas outras coisas diz respeito à diminuição da mortalidade infantil e adulta que pode representar mais idosos ao longo do próximo século. A política de envelhecimento (ou não) depende do que se fez sessenta anos antes, mais as diferentes taxas de mortalidade ao longo destes 60 anos. Por isso, o número de idosos na população começaria a aumentar mais intensamente depois do ano 2.000, isto daqui a 6 anos. Por isso mencionamos antes que não serão os 6 anos que nos separam do terceiro milênio que

vão fazer diferença, mas sim o que fizemos de 1940 para cá, considerando os idosos como pessoas de mais de 60 anos.

Embora este envelhecimento da população seja uma realidade, as comparações internacionais são difíceis, pois o conceito de idoso, terceira idade, etc. varia muito. Renato Veras<sup>9</sup> se pergunta se o conceito deve ser fisiológico, psicológico ou um complexo social. "Alguém é velho como suas artérias, como seu cérebro e seu coração, sua moral ou seu estado civil-legal. Ou é pela maneira com que as outras pessoas percebem a pessoa e a classificam como velha? "De alguma forma, sugere ele, a expectativa de vida ao nascer em um país onde ela seja de menos de 40 anos é uma coisa e com uma expectativa de vida de 77 anos o conceito é diferente. A idade de 60 anos tem sido consistentemente usada nos países do Terceiro Mundo, razão pela qual passaremos a considerar este o limite, para efeito do uso de dados estatísticos.

Isto nos leva, afinal, às conseqüências da questão do crescimento natural da população, que é o fenômeno crítico a nível nacional, de vez que as migrações internacionais não são de porte a fazer alterações sensíveis no total da população. E este crescimento ao mesmo tempo muda a estrutura etária da população, (na verdade, esta mudança na estrutura etária é a mais im por tante) pois ela faz segundo condições particulares do processo de desenvolvimento/transição demográfica.

E aí chamamos a atenção, com freqüência, para uma questão fundamental, e às vezes pouco compreendida; o problema da relação entre as taxas de mortalidade que vieram decrescendo constantemente, e taxas de fecundidade /natalidade que decrescem mais lentamente, fruto de processos de natureza diferente, como discutiremos mais adiante. A Tabela 1 mostra fortes diferenças entre o grupo dos analfabetos e aqueles com maior escolaridade.

Já a Tabela 2 mostra estes diferenciais por níveis de rendimento familiar, verificando-se um desaparecimento do efeito urba-

<sup>8</sup> Berquó, Elza Salvador e Motta Leite, Valéria. Algumas considerações sobre a demografia da população idosa no Brasil. Revista de Ciência e Cultura, SBPC, Vol. 4 nº 7, 1988, p. 680.

<sup>9</sup> Veras, Renato S. Brazil is getting older: demographic changes and epidemiological challenges. In: Revista de Saúde Pública, São Paulo, 25(6) 1991, p.476-488.

no/rural na natalidade, que funciona indiretamente através daquelas duas variáveis: educação e renda.

Alguns números das duas tabelas são relevantes, como por exemplo o fato de que, com 12 anos ou mais de escolaridade, pouco varia o número de filhos por mulher tanto ao nível urbano como rural, o mesmo ocorrendo com as analfabetas; a diferença é que entre as analfabetas o número de filhos por mulher é de 6, urbano e rural, enquanto nas de doze anos e mais este número baixa para pouco mais de 2 nas duas categorias.

Já no que se refere ao rendimento (ver a Tabela 2) os números são praticamente iguais com rendimentos acima de 10 salários mínimos, mas na faixa de 5 a 10 salários o diferencial urbano/rural urbano aumenta de novo.

Outro aspecto extremamente importante, como temos salientado, diz respeito a certos aspectos da estrutura etária da população que condiciona numerosos parâmetros de políticas de desenvolvimento.

O primeiro aspecto a ser discutido relativo aos conceitos de jovem e idoso, principalmente este último.

O jovem seria aquele que ainda não entrou no mercado de trabalho e que seria basicamente estudante. Neste caso temos que procurar estabelecer uma diferença entre este conceito em um país de economia madura e outro de um país como o Brasil, de economia em desenvolvimento. O percentual de pessoas (maior de homens que de mulheres) que já começa a entrar na fora de trabalho com idades bem inferiores a 20/25 anos, faz com que este conceito de jovem (não estamos falando de

TABELA 1  
O EFEITO DA EDUCAÇÃO NA NATALIDADE, NO BRASIL, EM 1980.

NÍVEL DE ESCOLARIDADE	FILHOS POR MULHER			% DE MULHERES COM TRÊS OU MAIS FILHOS
	Total	Urbano	Rural	
Total	4,5	4,2	5,3	51,2
Analfabetas	6,0	6,0	6,0	31,5
1 a 3 anos	4,7	4,6	4,9	45,7
4 anos	3,6	3,6	3,8	61,5
8 anos	2,6	2,6	2,7	79,8
12 anos e mais	2,2	2,2	2,3	88,6

FONTE - Censo Demográfico, 1980, Dados Gerais, v. Brasil, IBGE, 1983.

TABELA 2  
EFEITO DO RENDIMENTO FAMILIAR NA NATALIDADE, NO BRASIL, EM 1980

RENDIMENTO FAMILIAR	FILHOS POR MULHER			% DE MULHERES COM TRÊS OU MAIS FILHOS
	Total	Urbano	Rural	
Total	4,5	4,2	5,3	51,2
Até 1 s. m.	5,0	4,8	5,0	43,5
De 1 a 5 s. m.	4,6	4,2	4,2	49,9
De 5 a 10 s. m.	4,2	4,1	5,8	54,6
Mais de 10 s. m.	3,6	3,5	3,5	64,5

FONTE - Censo Demográfico, 1980, Dados Gerais, v. Brasil, IBGE, 1983.

uma população jovem que um pouco diferente) deva ser ajustado a estas condições e, portanto, usamos a faixa de 15/20 anos, um pouco arbitrariamente. No Brasil, o percentual de pessoas com menos de 20 anos, em 1991, é ainda elevado, comparado com outros países, mas bem mais baixo que em 1950 no Brasil.

No caso do idoso, o problema semelhante, pois a idade usada nos estudos a nível mundial e especialmente dos países desenvolvidos é de 65 anos. Esta é a idade com que as pessoas, em geral, deixam o mercado de trabalho e se aposentam. Alguns autores, entretanto, definiram três categorias: o jovem-velho de 60 a 69 anos de idade; o velho-médio de 70 a 79 anos e o velho-velho com mais de 80 anos de idade<sup>10</sup>. É claro que ainda não é esta a situação no Brasil da década de 90

As diferenças numéricas (numa certa medida também qualitativas) entre estes dois grupos fazem uma enorme diferença em termos de políticas econômicas a seguir.

É ainda Brian Berry que coloca a questão das diferentes fases do crescimento e/ou declínio da população: de um lado o incremento da população de mais 60-65 anos de idade, que aumenta consideravelmente os custos sociais de aposentadorias e pensões e os custos de planos de saúde que os idosos usam muito mais; de outro lado, compensando de alguma forma, uma população em idade escolar diminuindo progressivamente, diminui custos com educação. Um cálculo aproximado sugere que a população brasileira em idade escolar de 1980 será igual a do ano 2000, mas o número de pessoas com mais de 60 anos será bem maior que o de 80. É isto que se considera como sendo o ponto crítico do chamado "envelhecimento da população", e requer uma profunda transformação na estrutura de gastos da sociedade.

De novo uma das reformas que se pretendeu fazer na revisão constitucional (e ainda deve ser feita) a revisão dos critérios de aposentadoria, procurando introduzir um limite mínimo de idade para as aposentadorias por tempo de serviço, com o objetivo de diminuir os custos da seguridade pública e assim poder melhorá-la.

Berry chama esta transição — um pouco na linha da globalização — que se passa aí, da geração das "Pepsi" para a geração do "Geritol", numa descrição meio jocosa (embora verdadeira) das duas fases da vida.

Por outro lado, a intensa competitividade da globalização gera uma necessidade de custos de educação da própria fora de trabalho muito mais elevados; a necessidade para educação de adultos e retreinamento de empregados mais velhos, em geral dispensados de indústrias e atividades declinantes no processo competitivo, está aumentando e um certo *gap* se forma entre os velhos empregados pouco treinados que são substituídos por jovens (porém em quantidade às vezes insuficiente), criando sérios problemas para esta população de idosos. Num país como o Brasil em que as aposentadorias e pensões que o INSS paga são insuficientes para a sobrevivência da família, este problema é crítico, pois leva o trabalhador com mais idade (em geral acima de 50 anos) a ter que voltar ao trabalho para complementar sua aposentadoria, e neste caso sua capacidade competitiva é baixa. Muitos deles se voltam para o mercado informal e se tornam, com frequência, biscateiros, mas em qualquer caso ocupam uma posição que os mais jovens, entrando na força de trabalho deveriam ocupar; sua capacidade competitiva se faz através de salários mais baixos, pois eles complementam os proventos da aposentadoria.

Em 1940, o Censo Demográfico revelava um percentual elevado de pessoas com idade entre 0 e 20 anos, que se manteve até 1960; da mesma forma os de mais de 60 anos constituíam apenas 4% em 1940, e subiu para 5 % em 1960.

Em 1980, os de menos de 20 anos baixava para pouco mais de 24 %; enquanto isso os que estavam com mais de 60 anos subia para mais de 6%; portanto, uma taxa de crescimento ainda baixa.

Em 1990 estes percentuais passaram a ser bem menores de pessoas entre 0 e 20 anos e muito maior de pessoas de mais de 60 anos e a previsão para o ano 2.000 é ainda maior. Um dos grandes desafios para o próximo século-milênio será precisamente esta mudança estrutural nesta

<sup>10</sup> Veras, op. cit., 1991.

população e suas conseqüências na força de trabalho e na seguridade social.

Isto significou um custo elevado (ou uma deficiência) com a educação destas pessoas com menos de 20 anos em 1940 e nos decênios subseqüentes, enquanto os de mais de 60 anos, a partir de 1990 e possivelmente um pouco antes, passa a constituir um novo custo para a Sociedade, como salientamos pouco antes, em que a questão dos aposentados e pensionistas passa a ser importante na atuária do sistema. E este não é o único problema, porque como já mencionamos no Brasil e no Terceiro Mundo em geral o idoso, quando considerado como indivíduo que não consegue um novo emprego deixa a força de trabalho, não tem uma remuneração razoável de sua eventual aposentadoria, e pior quando não se aposenta pois tem que recorrer ao mercado informal.

Estamos pagando o preço de gastos imoderados com os recursos da Previdência Social nas décadas de 50 e 60, que descapitalizou o sistema que agora se revela incapaz de custear tais despesas.

Assim os dois grandes desafios para o século 21 são :

1 - A questão mesma da identidade nacional/cultural, ameaçada pela globalização desregrada ou a opção pela própria globalização.

2 - A questão da própria estrutura demográfica, que com o aumento da longevidade, enfrenta o problema de uma quantidade de idosos — com mais de cinquenta ou de sessenta anos — que não tem aposentadorias adequadamente remuneradas; e quando recorrem ao mercado de trabalho de novo, justamente pela razão acima, estão despreparados para enfrentar a concorrência dos mais novos e mais preparados.

E a questão do retreinamento dos mesmos não é cogitada como programa. Prefere-se cogitar de aumentar a arrecadação para pagar as aposentados e pensionistas, mas esquece-se dos desempregados de idade acima de 50 anos, que são numerosos e não conseguem voltar ao mercado de trabalho formal.

#### BIBLIOGRAFIA.

BERQUÓ, Elza Salvador e MOTTA LEITE, Valéria - *Algumas considerações sobre a demografia da população idosa no Brasil*. Revista Ciência e Cultura, SBPC V. 4 n. 7, 1988, p. 679-688.

BERRY, J.L. Brian. *The Global Economy - Resource use, Locational choice and International Trade*. Prentice Hall, Inc. Englewood Cliffs, New Jersey 1993, 465 p.

FAISSOL, Speridião. Divisão territorial do Brasil: conveniência política, econômica e social e critérios gerais para sua revisão. REVISTA GEOGRÁFICA DO INSTITUTO PAN-AMERICANO DE GEOGRAFIA E HISTÓRIA, nº 105, enero-junio de 1987. p. 24-51.

HARVEY, David. *Explanation in Geography*. London Edward Arnold, 1969, 591p.

HOFSTEDE, Geert. *Culturs consequences: International Differences in Work-Related Values*. Beverly Hil, California, Sage Publications, 1980.

VERAS, Renato P. *Brazil is getting older: demographic changes and epidemiological challenges*. In: REVISTA DE SAÚDE PÚBLICA, S. Paulo, 25 (6) 1991, p.476-488.

#### RESUMO

O presente artigos pretende discutir, dentro da temática geral do número da Revista, o que representa como desafio para o próximo milênio, a questão da organização territorial no plano de uma ampla geopolítica da população. Mas sugerimos que o desafio é simultaneamente, a organização espacial/territorial a um nível global e as questões das mudanças estruturais — quantitativas e qualitativas — que se processam na população de quase todos os países do mundo.

Os problemas de hoje e seguramente os do próximo século (ou os dos próximos decênios, pois as velocidades das mudanças são muito grandes) são relativas às trocas econômicas

e culturais que são, todas, de escala global e não de escalas internacionais e nacionais regionais.

Por outro lado, no contexto da geopolítica da população, a questão da evolução da estrutura da população é especialmente importante, pois hoje o Brasil não é mais, apenas um país jovem, pois está se tornando um país com uma estrutura populacional mais velha, com seus problemas particulares. Além disso, a distribuição espacial da população é tal que criou problemas sérios de representação política gerando sérias dificuldades na organização territorial.

#### ABSTRACT

The present paper discuss, along the general thematic of the number, what the territorial organization and the population structure of any given territory and the country as a whole, represents, both as a problem and a solution: the paper discusses as well the power system associated with the spatial distribution of the population and the political system.

Today's problems - and for the next decade and milenium as well, area closely associated with the system of economic relations, wiht a velocity and intensity that are transformig the world in general.

Oh the other hand the age structurcs of the population is changing rapidly, and Brasil cannot be considered population growin very rapidly. This is creating very seriouese problemas of social policies

Recebido para publicação em 16 de maio de 1991.

# INSTRUÇÕES BÁSICAS PARA PREPARO DOS ORIGINAIS

Os originais entregues para publicação devem obedecer às seguintes normas:

1 - O texto deve ser editado, preferencialmente, em Carta Certa, sem formatação (*default*), acompanhado da respectiva listagem, ou datilografado em papel branco formato A4 (21cm x 29,7cm), em um só lado, em espaço duplo, com margem de 30mm, sem rasuras ou emendas que dificultem sua leitura e compreensão.

O texto em Carta Certa terá sua edição facilitada, agilizando a publicação do mesmo;

- 2 - As laudas deverão ser numeradas seguidamente;
- 3 - A primeira página do original (folha de rosto) deve conter título, nome completo do(s) autor(es), qualificação profissional, com indicação das atividades exercidas, dos órgãos a que estão vinculados, do endereço para correspondência, bem como colaboradores, agradecimentos e auxílios recebidos;
- 4 - O artigo deve ser acompanhado de um Resumo informativo, de no máximo 200 palavras, de modo a expressar seus pontos relevantes, datilografados em espaço duplo em folha separada, em português e inglês;
- 5 - Notas explicativas devem ser numeradas numa seqüência única, listadas no pé da página onde se encontram;
- 6 - Fórmulas matemáticas devem ser apresentadas com clareza, para evi-

tar problemas de interpretação e desenhadas a nanquim, em papel vegetal ou plástico, à parte, numeradas ou indicadas no texto por ordem de entrada;

7 - Tabelas e quadros devem ser apresentados com títulos que permitam perfeita identificação, numerados e com ordem de indicação de entrada no texto.

No caso de listagens e tabelas extensas, e de outros elementos de suporte, pode ser empregados apêndices;

8 - As fotografias devem ser nítidas, em preto e branco, contrastadas, de preferência em tamanho 6 x 9 cm, nunca superior a 12 x 18 cm; os gráficos desenhados a nanquim, em papel branco ou vegetal: os dados e dizeres que acompanham os desenhos, em letra de forma; as legendas das ilustrações, datilografadas em folhas separadas e numeradas de acordo com a figura respectiva, com indicação no texto, pelo número de ordem, dos locais de inserção das figuras e, ainda, menção da fonte e permissão para reprodução, quando já houverem sido publicadas;

9 - O formato de impressão máximo de encartes estabelecido para os documentos cartográficos da RBG é de 50 x 55 cm. Sempre que haja redução ou ampliação do documento cartográfico original, deverá constar deste apenas a escala gráfica.

O desenho original deve ser feito em material estável. No caso de documentação cartográfica de precisão ou quando a densidade de informações contidas num mapa ou cartograma dificulte a sua leitura, será excepcionalmente permitida a impressão em cores. Em caso contrário, os valores cor serão substituídos por hachuras, retículas ou símbolos gráficos compatíveis com a escala.

Os documentos cartográficos devem ser precedidos de títulos que permitam perfeita identificação e em suas legendas devem constar: classificação, nomes ou siglas das Unidades da Federação representadas, ano da publicação, escala, projeção (exceto nos cartogramas) e as convenções cartográficas menos conhecidas.

A documentação cartográfica utilizada com o nome ou sigla da fonte e outros elementos complementares compatíveis à escala devem ser descritos de modo sucinto. No caso de mapas e cartogramas deve existir flexibilidade na disposição dos títulos, legendas e outras referências, utilizando-se os espaços vazios oferecidos pelo próprio desenho. Deve ser estabelecida uma graduação de importância, adotando-se diferentes tamanhos de tipos nos dizeres da legenda.

A moldura, em torno do desenho de um mapa ou cartograma, deve garantir uma margem no papel. Para as cartas pertencentes ao mapeamento sistemático, devem ser obedecidas as normas e especificações inerentes a cada carta, de acordo com a escala e classificação (contatar com o órgão responsável por esse mapeamento ou com a Comissão de Cartografia). As cartas, mapas ou cartogramas, inseridos ou anexados, devem ser

referenciados no texto por um número de ordem correspondente.

As legendas e outras referências devem estar destacadas do desenho e afastadas das margens. No caso de cartas do mapeamento sistemático, ver as normas e especificações de cada tipo de escala. É aconselhável que, para a elaboração de uma base precisa, sejam utilizados os documentos cartográficos realizados pelo IBGE ou por outros órgãos integrante do Sistema Cartográfico Nacional;

- 10 - As citações bibliográficas no texto devem ser feitas de acordo com o Projeto ABNT 14.01.01.005 Apresentação de citações em documentos;
- 11 - As referências bibliográficas devem ser numeradas em seqüência única e apresentadas em folhas separadas com indicação dos números respectivos. Devem ser redigidas segundo a norma brasileira respectiva (ABNT NBR - 6023 Referências Bibliográficas), contendo indicação por extenso dos títulos dos periódicos, quando se tratarem de referências de artigos. A exatidão e adequação das referências a trabalhos consultados e mencionados no texto são de responsabilidade do autor; e
- 12 - Quando houver necessidade de dividir o trabalho em capítulos, seções e partes, esses devem ser numerados, progressivamente, com o objetivo único de orientar o diagramador na aplicação de recursos gráficos que permitam substituir essa numeração, ordenação de títulos e subtítulos;
- 13 - Os originais devem ser encaminhados ao Projeto Editorial de Geociências DEPIN/DIPRO-SE 2, em 2 (duas) vias. Endereço: Av. Brasil, 15 671 Bloco IIIB, térreo, 21 241-051 - Rio de Janeiro - RJ.