



Universidade Católica Dom Bosco  
Instituição Universitária Salesiana

# INTERAÇÕES

Revista Internacional de Desenvolvimento Local

V. 2 N. 3 Setembro 2001



# Universidade Católica Dom Bosco

**Reitor**  
Pe. José Marinoni  
**Pró-Reitor Acadêmico**  
Pe. Arlindo Pereira de Lima  
**Pró-Reitor Administrativo**  
Pe. Giulio Boffi  
**Pró-Reitor Comunitário**  
Pe. Osvaldo Scotti

**Editora da Universidade Católica Dom Bosco**  
Av. Tamandaré, 6000 - Jardim Seminário  
79117-900 Campo Grande-MS  
Fone: (0\*\*67) 312-3373 Fax: (0\*\*67) 312-3302  
e-mail: editora@ucdb.br  
www.ucdb.br  
**Direção**  
Heitor Romero Marques

## INTERAÇÕES

Revista Internacional de Desenvolvimento Local

### Conselho de Redação

Cleonice Alexandre Le Bourlegat  
Emília Mariko Kashimoto  
Lúcia Salsa Corrêa  
Marcelo Marinho  
Regina Sueiro de Figueiredo

### Editor Responsável

Marcelo Marinho

### Coordenação de Editoração

Ereni dos Santos Benvenuti

### Editoração Eletrônica

Rosilange de Almeida

### Abstracts

Angela Elizabeth Lapa Coêlho

### Resúmenes

Mari Neli Dória

### Revisão de Texto

Os próprios autores

### Capa

Marcelo Marinho (projeto e fotografia)

### Tiragem

500 exemplares

### Distribuição

Bibliotecas universitárias

### Conselho Editorial

Adyr Balastrieri Rodrigues (USP)  
Alberto Palombo (Florida Atlantic University)  
Alicia Rivero (SERCAL)  
Amália Ines Geraiges de Lemos (USP)  
Aurora García Ballesteros (Universidad Complutense de Madrid)  
Cezar Augusto Benevides (UFMS)  
Doris Morales Alarcón (Pontificia Universidad Javeriana)  
Dorivaldo Walmor Poletto (PUCRS)  
Emiko Kawakami Rezende (EMBRAPA)  
Evaldo Gaeta Espíndola (USP)  
Everson Alves Miranda (UNICAMP)  
Javier Gutiérrez Puebla (Universidad Complutense de Madrid)  
José Carpio Martín (Universidad Complutense de Madrid)  
Leila Christina Dias (UFSC)  
Marcel Bursztyn (UNB)  
Maria Adélia Aparecida de Souza (UNICAMP)  
Maria do Carmo Zinato (Florida Center for Environmental Studies)  
Maria Helena Vallon (UFMS)  
Maria Encarnação Beltrão Sposito (UNESP)  
Marília Luiza Peluso (UNB)  
Mário César Leite (UFMT)  
Marisa Bittar (UFSCar)  
Maurides Batista de Macedo Filha Oliveira (UCG)  
Michel Rochefort (IFU - Université de Paris VIII)  
Miguel Ángel Troitiño Vinuesa (Univ. Complutense de Madrid)  
Miguel Panadero Moya (Universidad de Castilla - La Mancha)  
Nilo Odalia (UNESP)  
Paulo Tarso Vilela de Resende (Fund. Dom Cabral)  
Ricardo Méndez Gutiérrez del Valle (Univ. Complutense de Madrid)  
Rosa Esther Rossini (USP)

Sérgio Granemann (UCB)

Titus Carlos Machado de Oliveira (UFMS)

Interações. Revista Internacional de Desenvolvimento Local,  
n. 3 (Setembro 2001). Campo Grande : UCDB, 2001.

80 p. V. 2

ISSN 1518-7012

Semestral

1. Desenvolvimento Local.

**Conselheiro fundador**  
Milton Santos (*in memoriam*)

Cecilia Luna  
Bibliotecária - CRB n. 1/1.201

# Editorial

---

Este número de *Interações* inicia-se com uma saudosa homenagem ao grande geógrafo e humanista Milton Santos, desaparecido no crítico momento em que o conjunto das nações passa por séria crise em escala global. Pensadores do porte de Santos são fundamentais para a construção de soluções duradouras que garantam a paz e o desenvolvimento nos espaços tão longínquos quanto firmemente interligados à coesa malha da rede planetária, fato que acentua o triste sentimento provocado por essa perda irreparável. Santos, membro do conselho editorial desde o primeiro número desta revista, está entre os grandes incentivadores do trabalho realizado no âmbito do Programa Desenvolvimento Local da Universidade Católica Dom Bosco. Esse fecundo incentivo é um reflexo pragmático de suas idéias acerca da solidariedade horizontal como contraponto aos atuais mecanismos excludentes da globalização. Esse gesto de despreendimento testemunha da grande estatura desse professor e pesquisador que prosseguirá existindo em nosso trabalho, em nossa memória e em nosso profundo afeto.

Os artigos neste número reunidos, em resposta a questões relativas à sustentabilidade da vida humana no planeta, buscam desenvolver conhecimentos e valorizar a criatividade para o aperfeiçoamento de formas de convivência e tolerância, com base em reflexões sobre mudanças comportamentais e organizacionais de natureza endógena. Os atuais conflitos e processos de exclusão, densamente mediados pela ciência, pela técnica e pela informação, conduzem ao caos e à auto-destruição. A capacidade de interação solidária dos seres humanos, tanto entre si quanto com a natureza, assim como o conhecimento, transformam-se em verdadeiros desafios ao raciocínio, com vistas ao estabelecimento de uma nova ordem capaz de preservar a integridade da vida. A otimização de energias pelo processo de interação social e a criatividade na produção do conhecimento assumem-se como verdadeiros objetivos para a era incerta e insegura que ora atravessa a humanidade.

A densidade de fluxos de informação e de bens é vista como termômetro das interações sociais no planeta. Os nós e o arcabouço que constituem complexos interativos e concentrados entre seres humanos configura um espaço regido pela racionalidade baseada nos princípios da instantaneidade e simultaneidade. Assim, Sérgio Boisier lembra que, diante das tecnologias da informática e das telecomunicações conectadas em escala global, os elementos-chaves para inovar e promover o desenvolvimento territorial atual no planeta passam pelo conhecimento coletivo que Boisier denomina “capital cognitivo” e considera um novo fator de produção.

Com base na idéia de uma territorialidade global em construção, processo iniciado pela estruturação da sociedade da informação, Maria das Graças Bruno Marietto reflete sobre a dinâmica de relações que se estabelecem, em nossos dias, por intermédio das redes de informática e telecomunicações.

Nesse meio densamente constituído pelo tecido de interações sociais, Ricardo Méndez analisa as tecnologias de informação e de comunicação como condição para a formação de um “meio inovador”, capaz de impulsionar processos de desenvolvimento. Méndez estuda as formas de implantação desses meios em territórios periféricos dominados por pequenas empresas e atividades tradicionais.

Por outro viés, Marcel Bursztyrn e Aparecida Antônia de Oliveira valorizam o emprego do raciocínio estratégico para ações interativas entre a sociedade e o ambiente, de modo a garantir a sustentabilidade do processo de desenvolvimento induzido pelas políticas públicas, com suporte em processos de Avaliação de Impactos Ambientais.

Quanto ao mundo rural, que cada vez mais compõe um continuum com o espaço urbano, José Carpio propõe uma análise do diálogo entre cultura e desenvolvimento, uma das formas de se redefinir o conceito de desenvolvimento e de se buscar chaves de desenvolvimento local para espaços rurais.

Neste número, sob a rubrica “Ponto de Vista”, *Interações* abre um importante espaço para discussões de natureza política regional em Mato Grosso do Sul, com o documento proposto pelos professores Fausto Mato Grosso, Marisa Bittar e Amarílio Ferreira Jr. Enquanto Bittar e Ferreira Jr. são historiadores militantes dos movimentos de esquerda no Oeste brasileiro, o engenheiro e professor Fausto Mato Grosso, do Partido Popular Socialista (PPS), é o atual Secretário Especial de Planejamento de Mato Grosso do Sul, na gestão do governador José Orcírio Miranda dos Santos, do Partido dos Trabalhadores (PT). Para manter a imparcialidade deste veículo acadêmico, foram contactados pesquisadores que pudessem traçar um panorama histórico em contraponto àquele apresentado a *Interações* pelos renomados pesquisadores de esquerda. Todavia, em

virtude da indisponibilidade dos acadêmicos contactados, renova-se aqui o convite à publicação de pontos de vista distintos sobre a evolução do quadro político partidário em Mato Grosso do Sul.

Frise-se, aqui, que as opiniões expressas nas páginas de *Interações* são de responsabilidade exclusiva de seus autores e não correspondem, necessariamente, ao pensamento da equipe de pesquisadores do Programa Desenvolvimento Local da UCDB ou à linha que pautava a conduta da Instituição Universitária de Ensino Superior que é a Universidade Católica Dom Bosco.

Registre-se, novamente, que este número é dedicado à memória do amigo e companheiro Milton Santos.

*Cleonice Alexandre Le Bourlegat*

# Índice

---

## **Artigos**

- Sociedad del conocimiento, conocimiento social y gestión territorial ..... 9  
Sergio Boisier
- Sociedade da Informação e Geografia do Ciberespaço ..... 29  
Maria das Graças Bruno Marietto
- Innovación y redes de cooperación para el Desarrollo Local ..... 37  
Ricardo Méndez
- Avaliação de impacto ambiental de políticas públicas ..... 45  
Aparecida Antônia de Oliveira e Marcel Bursztyn
- Desarrollo Local para un nuevo Desarrollo Rural ..... 57  
José Carpio Martín

## **Ponto de vista**

- Política, Partido e Estado: uma análise do governo de esquerda em Mato Grosso do Sul ..... 69  
Amarílio Ferreira Jr., Marisa Bittar e Fausto Mato Grosso



# Artigos



# Sociedad del conocimiento, conocimiento social y gestión territorial

*Knowledge society, social knowledge and territorial management*  
Sociedade do conhecimento, conhecimento social e gestão territorial

Sergio Boisier

Pontificia Universidad Católica de Chile

Contato: sboisier@interactiva.cl

**Resumen:** El conocimiento o "capital cognitivo" y su tasa de incremento son las claves del Siglo XXI, no sólo del crecimiento económico sino también del lugar que países, regiones y ciudades ocuparán en el ordenamiento futuro de territorios "ganadores y perdedores" en el brutal juego competitivo de la globalización. La así llamada Sociedad de la Información o más ampliamente la Sociedad del Conocimiento, como la denominó Sakaiya, se basa en el permanente avance de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (TIC), configuradas por dos ramas de actividad: informática y telecomunicaciones. Las TIC consolidan el conocimiento como nuevo factor de producción, puesto que la acumulación de conocimiento determina la capacidad para innovar en un entorno de facilidades crecientes de acceso a la información. El documento pasa revista a la incorporación de estas ideas en el campo del desarrollo territorial, cuyos elementos claves son la interconexión y la interactividad, la acción colectiva, la escala geográfica reducida, la escala virtual amplia, el constructivismo, la inter-subjetividad, el conocimiento y las innovaciones.

**Palabras clave:** Innovación; Desarrollo local; Sociedad del conocimiento.

**Abstract:** Knowledge or "cognitive capital" and its rate of increase are, for the XXI century, not only the keys for the economic growth but also the indicator of the place that countries, regions and cities will occupy in the future order of "winner and loser" territories in the brutal competitive game of the globalization. Thus, the so called "Information Society" or "Knowledge Society", as it was called by Sakaya, is based on the permanent advancement of Information and Communication Technologies (ICT), formed by two activity branches: computer science and telecommunications. As ICT consolidates knowledge as a new production factor, the accumulation of this knowledge determines the capacity to innovate the increasing access to the information. This paper reviews the incorporation of these ideas to the field of the territorial development, which key elements are the interconnection and the interactivity, the collective action, the reduced geographic scale, the ample virtual scale, the constructivism, the inter-subjectivity, the knowledge and the innovations.

**Key words:** Innovation; Local Development; Knowledge Society.

**Resumo:** O conhecimento ou "capital cognitivo" e sua taxa de incremento são, no Século XXI, as chaves não apenas do crescimento econômico mas também do lugar que países e cidades ocuparão no futuro ordenamento de territórios "ganadores ou perdedores" nesse brutal jogo competitivo da globalização. A assim chamada "Sociedade de Informação" ou "Sociedade do Conhecimento", como denominada por Sakaya, baseia-se no permanente avanço das Tecnologias da Informação e das Comunicações (TIC), configuradas por dois ramos de atividade: informática e telecomunicações. As TIC consolidam o conhecimento como novo fator de produção, pois a acumulação de conhecimento determina a capacidade para inovar em um entorno de facilidades crescentes de acesso à informação. Este texto analisa a incorporação dessas idéias no campo do desenvolvimento territorial, cujos elementos-chave são a interconexão e a interatividade, a ação coletiva, a escala geográfica reduzida, a escala virtual ampla, o construtivismo, a intersubjetividade, o conhecimento e as inovações.

**Palavras-chave:** Inovação; Desenvolvimento local; Sociedade do conhecimento.

## Conocimiento: el código del siglo XXI

Fue Taichi Sakaiya (1995) quien popularizó el término "sociedad del conocimiento" para describir su visión de la estructura de la sociedad venidera, en un anticipada historia del futuro. Una conclusión apresurada haría pensar que Sakaiya se refería exclusivamente al progreso técnico y a su importancia creciente en la elaboración de la producción, sea mediante la creación de nuevos productos, sea mediante la configuración de nuevos procesos y nuevas formas organizacionales. Sin embargo, el autor japonés apuntaba mucho más lejos y más arriba al introducir el concepto de **valor-conocimiento**, originado en percepciones subjetivas, un concepto que alude tanto al "precio del saber" como al "valor creado por el saber", en otras palabras, es el precio o valor que una sociedad otorga a aquello que la sociedad reconoce como saber creativo, una especie de "valor de uso" subjetivo.

Esto muy bien lo expresa el título de un capítulo del libro de Sakaiya: "Sociedad de bienes

materiales y demanda de valores no cuantificables", un título que apunta a una sociedad no derivada del exceso de consumo sino más bien derivada de nuevas percepciones individuales y colectivas. Puesto que la edición inicial en japonés del libro de Sakaiya data de 1991, bien puede decirse que el autor ha hecho gala de una perspicacia notable al anticipar dos cuestiones que hoy se encuentran en el centro del debate: la importancia del conocimiento en la globalización por un lado, y el reconocimiento creciente del carácter axiológico, valorativo, del desarrollo y la emergencia, precisamente, de una demanda por cuestiones no materiales (paz, seguridad, solidaridad, justicia, etc.).

En relación a la dupla globalización/conocimiento, Delapierre (1995, p. 18) señala: "La segunda característica fundamental de la globalización es la importancia adquirida por el *conocimiento* en la organización y en el funcionamiento de las actividades económicas. Se trata, en primer lugar, del *refuerzo en el contenido tecnológico* de productos y procesos...En segundo

lugar, la importancia del conocimiento en las actividades industriales no se limita a la tecnología, pasa también por un aumento en la proporción de *elementos no materiales* en la inversión: formación, software, gastos comerciales, organización" (traducción libre del autor).

Precisamente debido a la importancia creciente del conocimiento en la globalización (ese verdadero convidado de piedra de la contemporaneidad, ese "objeto cultural no identificado" en las palabras de Néstor García Canclini) es que el juego competitivo en la misma globalización se complejiza en forma permanente, es decir, los bienes y servicios transables son cada vez más complejos en el sentido, precisamente, de contener más y más progreso técnico (información, conocimiento, innovación), los propios códigos de la globalización, vale decir, las reglas del juego (reglas de negociación, acuerdos, prohibiciones, excepciones, dinámicas temporales) también se hacen cada vez más complejos, como lo podría atestiguar cualquier negociador de acuerdos y tratados de comercio, los actores a su turno se complejizan en su estructura y en su operación e incrementan sus condiciones como competidores<sup>1</sup>, el lenguaje se complejiza al introducir un léxico nuevo que debe ser decodificado para su socialización y finalmente, se impone el inglés como una suerte de "megalenguaje globalizador".

Todo lo anterior tiene como consecuencia inmediata para todo territorio interesado en ser un *sujeto competitivo y ganador*, la necesidad de complejizar su propia estructura interna para, de acuerdo a Luhmann (1997), reducir la complejidad del entorno (sólo la complejidad puede reducir la complejidad) y equiparar la complejidad sistémica con la del entorno. Colocando en lenguaje simple tanto a Luhmann como a Ashby, "no se puede ganar en un juego complejo con jugadores y estrategias simples". Siempre de acuerdo al sociólogo alemán, la complejidad es la información que le falta a un sistema para poder comprender y describir completamente su entorno o bien a sí mismo. Conocer supone información, pero comprender supone conocimiento.

Desde el punto de vista del cambio de valores, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en sus estudios recientes sobre desarrollo humano en Chile (PNUD, 2000) concluye que la acelerada modernización del país en la década de los años noventa (cuya cara más visible fue la duplicación del ingreso per cápita) ha dejado a las personas con agobiantes sensaciones de pérdida de...¿felicidad?, de bienestar emocional, de seguridad y que, como reacción, los chilenos "sueñan" con una sociedad más igualitaria en la que se fortalezca lo común al mismo tiempo que se integra mejor en su propia diversidad dando existencia a una vida cotidiana con rostro más

humano. ¿Sociedad por sobre consumo con apenas US\$ 5.000 por habitante o más bien por cambio de percepciones?

Desde la Canadian International Development Agency, Normadin (1997:124) hace la siguiente reflexión en torno al concepto de desarrollo: "Con el tiempo, se ha producido una creciente aceptación de que los seres humanos no son simplemente agentes económicos en búsqueda racional y unilateral de un mayor consumo de bienes y servicios. Los seres humanos también quieren vivir en un entorno físico agradable, en armonía social, en lugares tranquilos y seguros y en una comunidad que les permita vivir un estilo de vida compatible con sus aspiraciones sociales y culturales. Igualmente importante desean ejercer su capacidad para hacer opciones para ellos e influir en las opciones de su comunidad" (traducción libre).

Tienen razón todos aquellos que sostienen que el conocimiento se encuentra "detrás" de los cambios de los paradigmas científicos, productivos, organizacionales o de otra naturaleza, en medio de los cuales nos encontramos. Simultáneamente el conocimiento termina por "traducirse" en nuevos productos de elevada sofisticación tecnológica<sup>2</sup> y también en nuevas maneras de pensar y de intervenir en asuntos tan complejos como puede ser una propuesta de desarrollo local. El saber, el conocimiento, aparece como un eje transversal de un abanico de paradigmas emergentes. La necesidad de adquirir permanentemente nuevo conocimiento se convierte en un imperativo para quien dirige una empresa tanto como para quien dirige un gobierno territorial o un organismo de fomento del desarrollo así como, en último término, para cualquier individuo.

Para las regiones la cuestión no es menor como bien lo apuntan Maskell y Malmberg (1999: 167-185): "Las regiones deben casi permanentemente reconstruir estructuras obsoletas, renovar recursos agotados, recuperar instituciones vencidas, revitalizar habilidades y *reconstruir conocimientos inadecuados*" (subrayado del autor).

En la introducción al libro *Economie Globale et Reinvention du Local*, Savy y Veltz (1995:7) afirman que "El progreso técnico, a la inversa [del capital], aparece cada vez menos y menos como un bien público accesible a todos. El es transmitido mediante las competencias inmateriales (las personas y las redes de personas) mucho más que por medio de las máquinas o mecanismos estandarizados. Circula rápidamente, pero en esferas *restrictas*, ya que las técnicas nuevas requieren de un entorno de producción pero también de uso cada vez más y más sofisticado" (traducción libre).

Se ha hecho común distinguir entre conocimiento *codificado* y conocimiento *tácito* y crece la importancia de este último, que entre otras características muestra un poderoso anclaje

territorial y escasa movilidad, precisamente porque reside tanto en las personas como sujetos individuales o bien en las personas como sujetos colectivos, como sucede con gran parte del capital cultural como lo plantea Boisier (2000a). De hecho, parte del progreso técnico deja de ser un bien público, perfectamente móvil y accesible a todos, como lo apunta Camagni (2000) al señalar la compleja dialéctica y confrontación entre la hiper-movilidad de algunos factores productivos y el “anclaje” territorial de otros, actuando éstos últimos como factores localizadores cruciales para los procesos de producción más avanzados, resultando, según Camagni en un aumento de las fuerzas centrípetas que empujan a los territorios ganadores del pasado a ser también los ganadores del presente<sup>3</sup>. ¿Qué de extraño puede tener la verificación –en el caso chileno– de ser la Región Metropolitana la única “ganadora” según varios (y simples) estudios empíricos, a la luz de las consideraciones anteriores?

Es muy importante concluir resaltando la creciente relación entre recursos humanos y capital humano por un lado, y el conocimiento y la posición “ganadora” o “perdedora” de las regiones por otro. Si se entiende bien la cuestión, “ganar” no puede ser sino el resultado de más conocimiento, de más complejidad y de más velocidad y éstas son virtudes que en parte radican en las personas humanas, más que en máquinas, procedimientos e instituciones y por ello la valorización de los recursos humanos juega un papel central. Este es el tema del libro de la OCDE *Compétitivité Régionale et Qualifications*, de no tan reciente aparición (OCDE, 1997). Hay también otro aspecto que liga estrechamente la globalización con las TIC y con el conocimiento: la creciente **virtualización** y sus efectos territoriales (Wong, 1999).

Puede apostarse casi con total seguridad a la consolidación de un “mundo virtual”, no sólo en términos organizacionales (corporaciones virtuales) o culturales (la aldea global) sino también en términos geográficos (regiones virtuales). Técnicamente, lo virtual es definido como “una base de datos gráficos interactivos, explorable y visualizable en tiempo real en forma de imágenes tridimensionales de síntesis capaces de provocar una sensación de *inmersión en la imagen*” (Quéau, 1995: 15). La creciente virtualización de la economía es uno de los factores relevantes que ha conducido a una nueva geografía del poder en el mundo (Saasen, 1996); esta autora sostiene que un número cada vez mayor de actividades productivas se está desarrollando a través del espacio electrónico, el cual sobrepasa o anula cualquier jurisdicción territorial. Como consecuencia, dice Saasen, el avance de la economía global en conjunto con las nuevas telecomunicaciones y las redes computacionales que integran el mundo, han reconfigurado profundamente instituciones fundamentales para los

procesos de gobernabilidad y responsabilidad en los Estados modernos. Según lo menciona Wong (op.cit.), la técnica virtual, fundamentada en la simulación, está constituyéndose en un nuevo lenguaje que, por su celeridad y horizontalidad, se torna en un sexto poder.

Wong hace una enumeración de nuevas estructuras virtuales apuntando a: 1) realidad virtual; 2) producto virtual; 3) corporación o empresa virtual; 4) departamento virtual; 5) moneda virtual; 6) universidad virtual; 7) comunidad virtual; 8) región virtual. Esta última se encuentra en la parte más alta de la pirámide que representa la nueva modalidad de configuración territorial (Boisier, 1996), una modalidad que responde a la lógica territorial del actual capitalismo tecnológico propio de la globalización y ya no más al voluntarismo político del Estado, ex-cartógrafo de mapas regionales. Naturalmente, la virtualidad es claramente un sub-producto de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, cuyo uso requiere tanto del hardware como del software, es decir, de conocimiento.

Finalmente y como es conocido, la sociedad del conocimiento o la nueva economía tiene un basamento técnico en las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (TIC) que empujan la competitividad, la innovación y los cambios organizacionales en y entre empresas. La información como factor de producción, según el European Information Technology Observatory<sup>4</sup>, da origen a un nuevo modelo de organización intraredes, a nuevas modalidades de integración vertical virtual (empresas red), a nuevas formas de cooperación y alianzas estratégicas (regiones virtuales por ejemplo) y al comercio electrónico e internet.

Es interesante destacar que en la “nueva economía” el tamaño de los países y de las regiones es “lo de menos”, según lo afirma John Morgridge, Presidente de CISCO: “En esta economía el tamaño no es lo determinante, sino que es la rapidez con que uno se mueve y la capacidad de las personas. Es verdad que hay que construir infraestructura para tener acceso a la economía global, pero lo fundamental son los otros puntos” (Morgridge, 2000). Esta es una observación muy interesante para la enorme mayoría de las regiones en todo el mundo, las que en general son sistemas socio-tecnoproductivos de pequeño tamaño; viniendo esta opinión desde el mundo de los negocios informáticos, respalda la tesis de que la globalización ofrece oportunidades para los hábiles y rápidos así como amenazas para quienes no pueden “ponerse a tono” con las exigencias del entorno.

Evidentemente las TIC se encuentran ahora detrás de los aumentos de productividad de empresas y países (y regiones), productividad que, de acuerdo a Porter, es a su vez la columna vertebral

de la competitividad. Por ejemplo en los Estados Unidos de Norteamérica, la productividad agregada creció entre 1995/98 en alrededor de 2,3% anual debido a ganancias de productividad de la mano de obra (0,25%), del capital (1,13%) y de la tecnología (0,99%), pero siendo ésta última la de más rápida tasa de crecimiento con respecto al período 1990/95 (268%). Esta enorme tasa de expansión es explicada por un crecimiento del 31% en tecnología no informática, del 44% en el uso de computadoras, del 14% por nuevos software y por un 11% en comunicaciones.

Internet es, por supuesto, la tecnología emblemática de las TIC y de la sociedad del conocimiento o de la nueva economía. Los descriptores esenciales son ahora *e-mail*, *e-government* (G2C), *e-business* (B2B, B2C), *e-employment*, y el grado de conexión a la red y la intensidad de uso son los nuevos indicadores de "modernidad". Desde este punto de vista aparece clara la nueva situación de disparidades internacionales: en los EE.UU. 50% de los hogares (allí justamente hay que medir la "modernidad") disponen de conexión a internet, en Europa el mismo indicador llega a un 23% y en América Latina sólo llega a un 3%, ubicándose Chile a la cabeza con una tasa de conexión igual al 10,1%, según estimaciones dadas a conocer por la compañía Telefónica CTC Chile recientemente.

No obstante, ni las TIC ni la globalización mediante ellas, han logrado la tan ansiada (por el sistema) homogeneización de productos a nivel mundial, inequívoca marca de la existencia de un "único mercado". En efecto, basta ser consumidor de videos o de los más modernos DVD para tomar nota de la existencia de sistemas incompatibles, como por ejemplo, NTSC, PAL, SECAM, en el caso del formato VHS o de seis códigos (y zonas geográficas) incompatibles en el caso del formato DVD.

Si ello ocurre como resultado de estrategias comerciales, es un buen indicio de que no todo está perdido desde el punto de vista del resguardo de identidades.

A seguir, se exploran distintas intersecciones entre conocimiento y organizaciones, procedimientos y territorios, tratando de identificar en cada caso, los *descriptores* o palabras claves en cada uno de ellos.

### **Conocimiento y sistema productivo: aprendizaje colectivo**

La tecnología y el cambio tecnológico son reconocidos ahora como los motores principales en los cambios en el patrón territorial del desarrollo económico; el auge y caída de nuevos productos y procesos productivos se da en los territorios y depende, en gran medida, de las capacidades territoriales para tipos específicos de innovación.

Según Helmsing (2000), dado el rápido cambio económico y tecnológico, las firmas necesitan desarrollar una capacidad dinámica para renovar, aumentar o adaptar sus habilidades de manera de mantener el rendimiento económico. La innovación y el aprendizaje son centrales y envuelven la combinación de diversos conocimientos tecnológicos, organizacionales y de mercado. Según Lawson y Lorenz (1999), tres cuestiones básicas en el aprendizaje organizacional son: a) el aprendizaje depende de compartir conocimiento; b) el nuevo conocimiento depende de la combinación de diversos conocimientos; c) existe inercia organizacional. Camagni por su lado argumenta que la incertidumbre yace en el corazón del problema de la innovación.

El "aprendizaje colectivo regional" es la forma de enfrentar la incertidumbre y la necesidad de coordinación. Según Helmsing, el aprendizaje colectivo puede ser entendido como la emergencia de un conocimiento básico común y de procedimientos a lo ancho de un conjunto de firmas geográficamente próximas, lo que facilita la cooperación y la solución de problemas comunes. Compárese con el concepto comentado más adelante de "sinergia cognitiva" de Boisier, éste más ideado para funcionar en el ámbito mesoeconómico y mesopolítico regional que en el ámbito microeconómico de las firmas

El aprendizaje colectivo es particularmente importante para la pequeña y mediana empresa (PyME) cuyo problema principal no reside necesariamente en su tamaño sino en su aislamiento. "Como empresas individuales, actuando individualmente, están en una posición débil para competir. Les faltan recursos, economías de escala y de alcance de las cuales disponen las firmas grandes y les falta una voz política necesaria para influir sobre su propio entorno económico y político" (Sengenberger y Pyke, 1991:8, citados por Helmsing, 2000). Si no es mediante la asociatividad, el acceso a nuevas tecnologías se torna casi imposible.

La cuestión es que el aprendizaje colectivo así como otras formas de asociatividad requiere de una fuerte dosis de **capital social**, en los términos en que ahora se entiende este concepto, vale decir, redes de cooperación permanentes o no, basadas en la confianza interpersonal, capaces de operar en contextos de "reciprocidad difusa", más allá de relaciones familiares o amicales y orientadas a la consecución de fines legítimos. No siempre los territorios en los cuales el aprendizaje colectivo de las firmas es más necesario cuentan con un adecuado stock de capital social.

En este contexto el concepto de "activos relacionales" de las empresas (Storper, 1997) aparece como central para asegurar la innovación y la competitividad. Estos activos relacionales incluyen reciprocidad, confianza, la naturaleza de los lazos

entre empresas, convenciones y rutinas que atan a los agentes a las culturas corporativas, y las racionalidades conductuales y de acción, y la base cognitiva para el aprendizaje colectivo y la adaptación.

### Conocimiento y competitividad: conocimiento codificado y tácito

Se puede parafrasear a Churchill advirtiendo a países, regiones, ciudades y organizaciones: **ser competitivo o morir**. Quizás no en términos tan extremos, ya que los peligros son desaparecer, por cierto, para muchas organizaciones, pero sobre todo, perder, para las entidades territoriales. Como lo prueba la historia, en no pocos casos “perder” es igual a “morir” para ciertas ciudades, como fue, por ejemplo, el caso de las ciudades del salitre en el Norte de Chile o del caucho en la Amazonía brasileña.

Una competitividad sostenida a largo plazo sólo puede basarse en la creación y uso de ventajas competitivas o dinámicas que, al revés de las ventajas comparativas basadas en la explotación de recursos naturales y en la comercialización de *commodities* (capaces de sustentar “buenos negocios” a corto plazo), se construyen a partir del conocimiento y de la innovación. Como lo anota Rosales (1991): “La cuestión de la competitividad descansa cada vez más en el conocimiento (científico, técnico, la capacidad de diseño, los sistemas de información) y en la gestión de la tecnología. Esta última ya no cabe concebirla en departamentos formalmente constituidos y limitados a la investigación y desarrollo; por el contrario, hoy en día la gestión tecnológica constituye una dimensión estratégica de la empresa, la cual abarca el conjunto del modo de accionar de la misma (proveedores de materias primas, componentes y equipos, servicios de ingeniería, diseño y organización, servicios de investigación contratados de la universidad y centros tecnológicos, cooperación empresarial) en la investigación y desarrollo, fabricación y distribución”. Conocimiento para ser puesto al servicio de lo que Porter considera como el núcleo duro de la competitividad: la productividad.

Ha surgido un nuevo vocablo en el léxico de la competitividad: **coopetencia**, es decir, la cooperación para competir eficazmente, un concepto inscrito en otro de amplia difusión: **glocal**, la simbiosis entre la dimensión global y local y un neologismo que debe ser leído en dos sentidos. Hay que pensar globalmente para actuar localmente (para las firmas) y hay que pensar localmente para actuar globalmente (para las personas). En torno a estas cuestiones Azúa (2000:IX) apunta: “Nuestro objetivo es formular un modelo explicativo que contemple la dinámica de la competitividad bajo el efecto de fuerzas activas

que generan una red de conexiones tanto por sí mismas como a través de la *gestión del conocimiento*” (subrayado del autor).

Una primera aseveración es entonces la que afirma la articulación entre competitividad y conocimiento. Una segunda es la que afirma el carácter **sistémico** de la competitividad. El concepto de competitividad sistémica es atribuido por la socióloga chilena Cecilia Montero a trabajos desarrollados en el seno del German Development Institute de Berlín<sup>5</sup>, partiendo de la base de que en muchos países en desarrollo el entorno empresarial eficaz (propiciado por la OCDE) es insuficiente o no existe. Desde esta perspectiva, agregan Montero y Morris (1999:336), “...es altamente relevante poner atención en el hecho que la competitividad es ‘construída’ por el hombre y que la localización de las firmas depende de la existencia de un entorno capaz de responder en mejores condiciones a la complejidad creciente de las demandas de la globalización”.

Hay que agregar que el concepto de competitividad sistémica debe ser entendido a partir de la configuración de un verdadero tejido de actores que estructuran una red de servicios en torno a un producto y una planta que superficialmente aparecen como titulares de la competitividad. Esta red tiene dos características: a) es tanto funcional (proveedores, reparadores, etc.) como territorial (gobierno local, agencias públicas y privadas vinculadas al funcionamiento del propio territorio) y sobre esto Veltz (1995:37) afirma que “La performance de cada unidad es, de esta manera, más y más sistémica y dependiente de su entorno” (traducción libre) y, b) su densidad es creciente en relación a la proximidad a la planta. En otras palabras, el carácter sistémico de la competitividad es altamente territorializado y las redes ayudan a difundir el **conocimiento tácito**. Nuevamente Veltz (op.cit., 107) afirma que “La innovación, en particular, parece fuertemente ligada a las interacciones específicas entre agentes y a los conocimientos tácitos que los unen” (traducción libre). El conocimiento tácito está constituido por elementos difíciles de codificar y, por lo mismo, de difundir formalmente. Cuando estos elementos tácitos se incrementan dentro de la base de conocimiento, la acumulación tecnológica se empieza a basar más en la experiencia y en los contactos interpersonales. De acuerdo a Verónica Silva (1994), el conocimiento tácito –por contraposición al conocimiento científico adquirido por inversión en educación y en I&D– se adquiere básicamente por medio de la experiencia en el propio proceso productivo y está representado por prácticas organizacionales, institucionales y estratégicas de los agentes económicos. Hay que precisar eso sí que el conocimiento tácito es también el conocimiento difuso (distribuido) poseído por los

miembros de un grupo social, por una comunidad territorial por ejemplo, y generado a través de procesos históricos que forman parte del capital cultural (Boisier, op. cit., 2000a).

El concepto de conocimiento tácito se inscribe en lo que Gibbons et. al., (1994) definen como el Modo 2 de producción de conocimiento caracterizado por la transdisciplinariedad, la heterogeneidad y diversidad organizacional, el conocimiento producido en un contexto de aplicación, el reforzamiento de la "accountability", y sistemas amplios de control de calidad, que están más allá de los árbitros académicos usuales. Puesto que este denominado Modo 2 de producción de conocimiento incluye consideraciones que están fuera y lejos de lo meramente comercial, se puede decir que la ciencia se encuentra tanto en el mercado como más allá de él. En este proceso, la producción de conocimiento se difunde a través de la sociedad y por ello resulta posible hablar de un **conocimiento socialmente distribuido** y la producción de conocimiento se convierte por ello crecientemente en un proceso socialmente distribuido.

Este tipo de enfoque resultará plenamente coincidente con lo que más adelante se denomina como **conocimiento pertinente** para una gestión social del desarrollo territorial.

Helmsing (op. cit., citando a Maskell y Malmberg) sostiene que el conocimiento tácito localmente imbricado se convierte en una fuente crucial de una capacidad localizada. Diferencias en el conocimiento tácito entre localidades, regiones y países no pueden ser fácilmente lavadas por la globalización de mercados. Tanto la formación de un mercado mundial como el proceso de codificación aumentan la importancia de las capacidades heterogéneas y localizadas para construir competencias específicas de las empresas y de esa manera generar variaciones en la competitividad de ellas. En una economía basada en el conocimiento las capacidades localizadas aumentan la habilidad de las empresas para crear, adquirir, acumular y usar el conocimiento un poco más rápido que sus competidores más favorables en un sentido amplio de costos. Este "ambiente" dado por tales capacidades localizadas contribuye a la difusión del conocimiento tanto codificado como tácito.

A manera de síntesis, el conocimiento tácito, sea contemporáneamente adquirido en el trabajo (*learning by doing*), sea tradicionalmente transmitido vía capital cultural, está adquiriendo una creciente importancia para la competitividad y también para construir nichos de mercado con monopolio respaldado por la cultura local (denominación de origen). La competitividad permanente requiere de un insumo también permanente de conocimiento codificado, resultado de procesos continuos de investigación y desarrollo y

cuanto más conocimiento codificado se introduce en procesos y lugares, más conocimiento tácito se requiere para un óptimo aprovechamiento del primero.

Hay muchísimos ejemplos concretos de un conocimiento tácito que es socialmente distribuido, que genera nichos de mercado gracias a la denominación de origen y que sirve de soporte a una competitividad territorial. Por ejemplo, en la región de Midi-Pyrénées, en Francia, en la comuna Roquefort en el Departamento de Aveyron, el conocimiento tácito distribuido permite a esta pequeña localidad fabricar el queso Roquefort. No hay allí "la fábrica" de queso; simplemente todo el mundo sabe cómo fabricarlo y cualquier consumidor en cualquier parte del mundo sabe que se trata de un producto muy caro debido a una calidad muy elevada. Precisamente el conocimiento tácito se encuentra más difundido en procesos fabriles que basan su competitividad más en la calidad que en el precio.

### **Conocimiento y territorio: regiones que aprenden, regiones inteligentes, medio innovador**

Es tal la importancia actual del conocimiento, precisamente en la sociedad del conocimiento, que éste se ha desplazado desde el campo micro-económico funcional de la empresa y de los sistemas de producción al campo territorial, geográfico, como tal, mediante conceptos que desde diferentes ángulos aprehenden la idea de nuevos distritos industriales (*NID, New Industrial Districts*).

El concepto de *learning region* (región que aprende, región erudita, región informada) es un concepto bien utilizado en la literatura académica anglosajona. Richard Florida (1995:527-536) sostiene: "La nueva era del capitalismo requiere una nueva clase de región...Las regiones deben adoptar los principios de la creación de conocimiento y del aprendizaje continuo; deben ser de hecho 'learning regions' ". El concepto ha sido desarrollado principalmente por Michael Storper, Richard Florida, Allen Scott, Kevin Morgan, David Edgington, James Simmies y otros. Se refiere a regiones con una ventaja económica sostenida basada en la creación de conocimiento, en el soporte para estructuras de redes productivas y de tecnología local y otras estructuras soportantes, "upgrading" de las destrezas laborales locales, y en la construcción de una cultura regional de negocios. En este enfoque, la "infraestructura humana" regional y la "infraestructura de redes" es más importante que la infraestructura física, de acuerdo a Edgington (1998).

De acuerdo con este mismo autor la idea de *learning region* proviene de la noción de que la

innovación no es solamente un evento único (*one off*) centrado alrededor de acontecimientos de ruptura cognitiva (*breakthrough*), sino más como proceso basado en aspectos graduales y acumulativos de las trayectorias pasadas de desarrollo. La teoría moderna de la innovación se desarrolló como resultado de la crítica a los modelos lineales tradicionales con su abrumador énfasis en la investigación formal, especialmente la investigación científica básica como fuente de nuevas tecnologías. Con tal perspectiva, una capacidad baja de innovación podía ser explicada por una baja actividad en I&D (y un bajo gasto del país o región en I&D). No obstante, enfoques recientes apuntan a procesos basados en innovaciones incrementales, lo que en esencia tiene que ver con “aprender haciendo” o con la organización de procesos de innovaciones técnicas y de difusión como un solo proceso integrado. Más aún, el aprendizaje interactivo y el empresariado colectivo resultan fundamentales para el proceso de innovación y envuelve el “aprender haciendo” (aumentando la eficiencia de las operaciones productivas), el “aprender usando” (incrementando la eficiencia en el uso de sistemas complejos), así como “aprender interactuando” (articulando usuarios y productores para producir innovaciones de productos).

Las investigaciones empíricas (muy pocas en América Latina, ninguna en Chile) han arrojado algunas conclusiones: a] la importancia de las redes locales de firmas e industrias y su impacto en la innovación regional; b] el papel de los gobiernos locales, y de las organizaciones cuasigubernamentales (tales como consorcios de investigación mixtos, públicos y privados) como condición necesaria para llevar a cabo una innovación continua de producto; c] las *learning regions* requieren de un conjunto de infraestructuras que puedan facilitar el flujo de conocimiento, ideas y aprendizaje. Sin embargo, facilidades físicas tales como “parques científicos” e “incubadoras universitarias” *per se* no conducirán a un desarrollo tecnológicamente basado, como tampoco lo harán los inductores tradicionales a la inversión industrial, tales como suelo gratis, desarrollo de parques industriales o franquicias tributarias. Los especialistas parecen concordar que para atraer inversión al desarrollo tecnológico avanzado, la “infraestructura blanda”, básicamente del tipo *institutional building* es más importante que la “infraestructura pesada” o física.

James Simmies (1997) es el editor de un interesante libro colectivo que contiene una amplia discusión acerca del papel de la tecnología y del aprendizaje en el desarrollo regional. De particular interés es el contraste que muestra entre los especialistas “pro-globalización” y los “pro-especialización flexible”, una cuestión vinculada

a varios de los conceptos aquí examinados.

Sin embargo, todavía está pendiente una definición de región que aprende. Desde el campo organizacional Garvin (2000:56) ofrece una definición totalmente aplicable a las regiones: “Una organización que aprende es una organización experta en crear, adquirir y transmitir conocimiento, y en modificar su conducta para adaptarse a esa nuevas ideas y conocimiento”. Agrega este autor que una organización que aprende es experta en cinco actividades principales: resolución sistemática de conflictos, experimentación de nuevos enfoques, aprovechamiento de su propia experiencia y pasado para aprender, aprender de las experiencias y prácticas más apropiadas de otras organizaciones, y en transmitir rápida y eficazmente el conocimiento a todo lo largo de la organización<sup>6</sup>.

El concepto de *región inteligente* ha ganado popularidad en la literatura a pesar de su escasa precisión, que lo hace a veces casi mimético al concepto de región que aprende. La noción de *región inteligente*, parcialmente asentada en la teoría de la organización productiva, se concentra en un tipo de regiones innovadoras, creativas o que aprenden, y se interesa por los factores que determinan la dinámica económica de una región y en particular, en la naturaleza de los procesos innovadores tanto como en los factores y condiciones que los estimulan. En los Estados Unidos, el Silicon Valley y la Route 128 se han transformado en los ejemplos célebres de regiones creativas e inteligentes, caracterizadas por una mano de obra altamente calificada, por establecimientos de investigación y enseñanza que se encuentran en la frontera del conocimiento, por agrupaciones de empresas de alta tecnología y por una diversidad de actores institucionales que, por efectos sinérgicos, benefician a toda la región. Como otras aproximaciones, ésta de **regiones inteligentes**, insiste en la interacción de diferentes elementos en los sistemas regionales de innovación y en la importancia de su propio **medio**, como caldo de cultivo de ideas y de valores sociales, de cultura y de *savoir faire* tecnológicos, de espíritu de empresa y de calificaciones del recurso humano. Por supuesto, el aprendizaje y la innovación son de nuevo considerados como los factores determinantes de la competitividad tanto de las empresas como del propio territorio.

A fin de cuentas, la noción de “región inteligente” no puede ser muy diferente de aquello que se entiende por inteligencia en las personas: la capacidad de aprender de su propia interacción con el entorno, es decir, la capacidad de cambiar patrones de conducta ya que en un entorno turbulento la repetición de las prácticas del pasado, la rutina, sólo puede garantizar el fracaso. Para ello se requiere de una amplia red de sensores para monitorear el entorno y una considerable sinapsis

interna, base de la complejidad estructural. Complejizar una región, como se comentó una cuestión inescapable en el marco de la globalización, es sentar las bases de una región inteligente.

Según Cooke (1993), las regiones inteligentes como Emilia-Romagna en Italia o Baden-Wurtemberg en Alemania, poseen buenas antenas (capacidad de monitoreo), manejan información de calidad (información selectiva de última generación), disponen de una capacidad de auto-evaluación, tienen una disposición al aprendizaje y tienen la voluntad para poner en ejecución las lecciones aprendidas. Por otro lado, el concepto de "medio innovador"<sup>7</sup> se ha desarrollado principalmente en el seno del GREMI (*Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs*), que incluye nombres como Aydalot, Camagni, Maillat, Perrin y otros.

Según Maillat (1995) el medio es un operador colectivo que reduce los grados estáticos y dinámicos de incertidumbre que enfrentan las firmas mediante la organización tácita y explícita de interdependencia funcional entre jugadores (actores) locales, realizando informalmente las funciones de investigación, transmisión, selección, decodificación, transformación y control de la información.

La noción de "medio innovador" o entorno local tiene, según Vázquez-Barquero, tres características: a) en primer lugar, hace referencia a un territorio sin fronteras precisas pero que forma una unidad que es el lugar en que los actores se organizan, utilizan los recursos materiales e inmateriales y producen e intercambian bienes, servicios y comunicaciones; b) los actores locales forman, además, una red a través de relaciones y contactos, con lo que se establecen los vínculos de cooperación e interdependencia; c) un entorno local contiene, por último, procesos de aprendizaje colectivo, que le permiten responder a los cambios del entorno a través de la movilidad del trabajo en el mercado local, los intercambios de tecnología de producto, proceso, organización y comercialización, la provisión de servicios especializados, los flujos de información de todo tipo o las estrategias de los actores (Vázquez-Barquero, 1999:111).

El concepto de medio innovador permite explicar la dinámica económica de los sistemas de producción y de las ciudades y regiones. No es sin embargo la única forma de respuesta a la velocidad del cambio y otras formas de organización, incluso no espaciales, como redes sectoriales también pueden resultar eficaces. Ambos constituyen mecanismos de aprendizaje y de reducción de incertidumbre.

Alonso y Méndez (2000) dicen que frente a la imagen shumpeteriana del empresario innovador, la idea de "medio innovador" destaca el hecho de que la innovación es, con frecuencia, un fenómeno colectivo, en el que la existencia de relaciones inter-

empresariales (mercantiles o extra mercado *à la Storper*) y de formas de cooperación no incompatibles con el mantenimiento de un clima competitivo (coopetencia), puede favorecer y acelerar el proceso hasta el punto en que puede afirmar que son los medios quienes emprenden e innovan.

Desde tal perspectiva, el medio innovador se define como un "conjunto de relaciones que intervienen en un área geográfica que reagrupa, en un todo coherente, un sistema de producción, una cultura técnica y unos actores. El espíritu de empresa, las prácticas organizativas, los comportamientos empresariales, las formas de utilizar las técnicas, de aprehender el mercado, y el saber hacer son, a la vez, partes integrantes y partes constitutivas de un medio" (Maillat, Quevit, Senn, 1993:4).

El medio innovador incluye un territorio, actores, recursos materiales e inmateriales, formas de interacción y una lógica de aprendizaje. De acuerdo con Maillat, uno de los principales teóricos de los medios innovadores, éstos coexisten con otros espacios, como tecnópolis, distritos industriales, y espacios periféricos, según sea el juego entre la dinámica de aprendizaje y la dinámica de interacción.

Por cierto se agregan a los conceptos discutidos otros, como distrito industrial, *cluster*, tecnopolo, ejes de desarrollo y otros, todos los cuales tratan de explicar los fenómenos de innovación aglomerativa y de dinámica territorial en el marco del desarrollo endógeno y de los rendimientos crecientes, estos últimos considerados como una suerte de Viagra de la geografía económica<sup>8</sup>.

### **Lecciones de la experiencia en desarrollo territorial en América Latina: un fracaso relativo debido a las debilidades del conocimiento y de los procedimientos**

Como es bien conocido, las políticas públicas a favor del desarrollo territorial en América Latina tienen una fecha de nacimiento perfectamente nítida. Sus primeras expresiones datan de 1947 con la creación en México de la primera comisión de cuencas fluviales en la cuenca del río Papaloapan y en 1948 en Brasil con la creación de un organismo similar en la cuenca del río San Francisco en el Nordeste. A partir de allí, y bajo el amparo de diferentes paradigmas y modelos institucionales (principalmente la TVA y la Cassa per il Mezzogiorno) las políticas de desarrollo regional proliferarían experimentando un cambio sustancial a mediados de los años sesenta al cambiar de escala (aparecen las políticas nacionales de desarrollo regional) y de paradigmas (polos de crecimiento). La evolución de las políticas latinoamericanas ha sido registrada principalmente por Boisier (1994) y por de Mattos (1996), entre otros. Siempre una comparación entre Europa y

América Latina puede resultar irritante, como es el caso ahora, si se tiene en cuenta que las políticas de desarrollo regional europeas, en cuanto políticas nacionales, tienen casi la misma edad que sus congéneres latinoamericanas y en tanto políticas comunitarias son bastante más recientes. La producción intelectual, la generación de políticas concretas y los resultados, son infinitamente más amplios allá que en esta parte del globo.

En una última referencia (Boisier, 1999c), se sostiene que toda la historia de medio siglo de esfuerzos a favor del desarrollo regional en América Latina termina en un abierto fracaso al paso del siglo. En efecto, ni la tendencia a la hiperconcentración demográfica y de actividad industrial en pocos lugares (generalmente un único lugar) fue aminorada – en general la primacía urbana aumentó entre 1950 y 1970, pero sin embargo parece haber llegado a un punto de inflexión– ni las disparidades de ingreso inter-regionales fueron reducidas –si bien las evidencias empíricas no son conclusivas en ningún sentido como muestran varios ensayos incluidos en un reciente texto (Mancha y Sotelsek, 2001)– ni la extrema centralización de los sistemas decisionales públicos y privados fue significativamente modificada (sin perjuicio de algunos avances notorios en Bolivia, Colombia y Chile). De acuerdo al CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía, ONU) los índices de primacía entre 1950 y 1990 se elevaron en Brasil (de 0.869 a 0.949), en Colombia (de 0.705 a 0.992), en Chile (de 2.385 a 2.981), en Perú (de 3.539 a 4.296) y disminuyeron en Argentina (de 4.033 a 3.669) y en Venezuela (de 1.312 a 0.878)<sup>9</sup>. En materia fiscal en 1992 los ingresos del primer nivel intermedio de gobierno en Argentina, Brasil, Colombia y Chile eran 8.0%, 11.1%, 2.8% y 0.6% del total de ingresos respectivamente y hay que hacer notar que Chile, que ostenta el más bajo guarismo, es el único país que ha “constitucionalizado” sus regiones y que ha establecido gobiernos regionales como entes públicos con personería jurídica propia.

Este fracaso ha sido atribuido por diferentes especialistas a distintas causas, desde posturas radicales de izquierda que sostienen la imposibilidad de un desarrollo regional en el marco de economías capitalistas dependientes con industrialización tardía hasta posturas igualmente radicales que se fundan en una supuesta sobre determinación sistémica (para espacios subnacionales) en el mismo marco anterior, que no dejaría espacio de maniobra a nivel local.

La posición de este autor y también de otros apunta más bien a las carencias cognitivas y epistemológicas (Boisier, 1998) que impidieron formular intervenciones basadas en un conocimiento cabal de las relaciones de causalidad ocultas detrás de los fenómenos aparentes de concentración, disparidades y centralización, haciendo de

las políticas públicas simples *apuestas* con baja probabilidad de éxito, como la evidencia empírica parece probar. Hubo y hay todavía, una considerable brecha entre los *modelos mentales* y los *modelos reales* de los procesos de cambio en el territorio. John Friedmann diría simplemente que existió un brecha entre *pensamiento* y *acción*. Además, la praxeología y los procedimientos altamente centralizados, no participativos, enmarcados en el así llamado paradigma *del centro abajo* (Stohr y Taylor, 1981) atentaron adicionalmente al éxito perseguido.

Sin embargo, y más allá del escaso grado de eficacia de las políticas regionales ya que sus objetivos se mantuvieron muy lejos del logro, se han producido evidentes cambios en la estructura económica de las regiones y en las relaciones inter-regionales no ajenos a una generalizada modernización de la infraestructura y del aparato productivo. Estos cambios –paradójicamente– han sido más el resultado de un neo-liberalismo que ha abandonado el dirigismo planificador del pasado y que ha empujado a las regiones a posicionarse, a como de lugar, en el escenario del comercio internacional globalizado, reservándose el Estado una doble función: desregular por completo la explotación de recursos naturales exportables y sobrerregular negativa y autoritariamente el mundo laboral. Reconocer esta realidad no significa por cierto, concordar con la *direccionalidad* de estos cambios ni con los costos sociales derivados.

A comienzos del tercer milenio una mirada al mapa latinoamericano de políticas regionales contemporáneas<sup>10</sup>, muestra un conjunto vacío. Resulta difícil de entender la inexistencia de una política de ordenamiento territorial en un país con una extensión como la del Brasil (8,5 millones de km<sup>2</sup>), o en otro de tan pequeño tamaño y de posición tan estratégica en el MERCOSUR como el Uruguay (187 mil km<sup>2</sup>) o el no menos estratégico caso de Panamá (54 mil km<sup>2</sup>) o, finalmente, en otro con una morfología territorial tan extraña como Chile (5.000 km de largo y ancho promedio de 140 km)<sup>11</sup>. La política de descentralización en sus varias dimensiones, más empujada por las necesidades de la competitividad en la globalización que por consideraciones más autónomas, tiene un *discurso* bien estructurado en muchos países, pero la realidad se muestra llena de pliegues y repliegues. La política de fomento al crecimiento económico de las regiones o territorios subnacionales cualquiera sea su denominación, incluida la transferencia tecnológica, es quizás la más nítida si bien sus mecanismos de control escapan a los organismos públicos encargados precisamente del desarrollo territorial para ampararse en otros segmentos del Estado. Por último, el fomento al desarrollo en las regiones, por lo menos como se le entiende ahora, constructivista, intersubjetivo,

valorativo e intangible, en las manos precisamente de las personas humanas y de las instituciones locales, no aparece en parte alguna.

Un conocido libro publicado veinte años atrás tenía como título: "Experiencias de planificación regional en América Latina. Una teoría en busca de una práctica" (Boisier, Cepeda, Hilhorst, Riffka y Uribe-Echevarría, 1981), generando la errada imagen de que efectivamente había un cuerpo teórico sólido que buscaba su inserción en la práctica; hay que reconocer que habría sido más certero haber escrito "una práctica en busca de una teoría". Un subtítulo como ese mantendría su plena vigencia.

El desafío para una gestión eficaz: diseñar una ingeniería de las intervenciones territoriales que simultáneamente genere conocimiento sustantivo y prácticas asociativas. El concepto de "conocimiento pertinente"

El título de esta sección lo dice casi todo. En efecto, si se desea promover un desarrollo regional bien entendido, es decir, que beneficie

efectivamente a las personas humanas, como individuos y como grupos, y que al mismo tiempo se ajuste a fortalecer la diversidad en el territorio en el marco de la unidad nacional<sup>12</sup>, habrá que "crear" un conocimiento (ambiciosamente, un paradigma) científico acerca de la causalidad de los procesos de cambio social en el territorio y también habrá que inventar procedimientos que hagan de la propia comunidad territorial el agente endógeno de cambio, capaz de formular una propuesta a tono con el mundo actual y capaz de ejecutarla. Se trata, como se ha dicho tantas veces, de crear un sujeto colectivo regional. No es menor el desafío.

De hecho la tarea propuesta pierde algo de dramatismo si se tiene en cuenta que permanentemente se han producido cambios paradigmáticos o casi paradigmáticos en la cuestión regional. En los últimos cincuenta años algunos de estos cambios – si es permisible representarlos mediante el cambio de los códigos y de los descriptores – se pueden apreciar a través de la siguiente propuesta de Cagmani:

### Conceptos claves en las políticas regionales por períodos históricos

1950/60	Infraestructura como condición del crecimiento económico regional
1960/70	Atracción de actividades externas, polos de desarrollo, base exportadora
1970/80	Desarrollo endógeno, PyMES, competencias (habilidades y atribuciones) locales
1980/90	Innovación, difusión de tecnología, medios innovadores
1990/00	Conocimiento, factores intangibles, aprendizaje colectivo
2000/10	Capital relacional, interconexión, cultura local, e-trabajo

Fuente: Camagni R., op. cit., 2000.

Para todos los efectos prácticos, tanto en América Latina como en ciertos países europeos, como los del Sur Mediterráneo por ejemplo, la situación actual mezcla elementos de los dos últimos períodos anotados por Camagni.

Una puerta de entrada muy prometedora para la tarea propuesta se halla en el encuentro entre la moderna lingüística y el constructivismo cognitivo<sup>13</sup>.

La moderna lingüística derivada de Heidegger, Searle, Austin, Bourdieu y otros, ha sido adaptada al campo organizacional por Fernando Flores (1989 principalmente) y Rafael Echeverría (2000) entre otros. Es precisamente Echeverría (2000:37) quien afirma: "Se ha reconocido que el lenguaje tiene un papel activo y generativo. Es lo que llamamos el poder transformador de la palabra... a través de él generamos nuevos objetos y productos, transformamos el mundo, abrimos o cerramos posibilidades, construimos futuros diferentes". Por su parte Flores (1989:24) sostiene: "Nuestra teoría está organizada en torno a los conceptos centrales de 'conversación' y 'diseño'. *Conversación es la unidad mínima de interacción*

*social orientada hacia la ejecución con éxito de acciones. Diseño es nuestro nombre para la práctica interpretativa de producir un discurso para administrar los tipos recurrentes de quiebres que impregnan las prácticas humanas"*<sup>14</sup>. La conversación, que no es más que un acto de uso de la palabra, del lenguaje y del discurso entre dos o más interlocutores, habrá de convertirse en la pieza fundamental de un nuevo procedimiento social para formular propuestas colectivas, participativas y asociativas, de desarrollo local, que den sentido procedimental al llamado *paradigma de abajo arriba* (Stohr y Taylor, op.cit.).

Estas propuestas son hechas por actores/sujetos (Garretón, 2000) que se crean a sí mismos precisamente mediante el discurso que emana de las conversaciones sociales en torno al desarrollo. El constructivismo concede una importancia clave al discurso y al sujeto (Rosas y Sebastián, 2001). El discurso se entiende como un elemento central, que organiza toda la vida social y constituye a los individuos en sujetos definidos por ciertos fines fijados por el mismo. La recursividad entre objeto y sujeto está en el centro del enfoque constructivista.

El constructivismo destaca la capacidad de ciertos discursos para “construir” la Nación [Región], interpelar a los individuos y constituirlos como “sujetos nacionales” [regionales] dentro de una determinada concepción de la Nación [Región], articulada por el discurso (Larraín, 2000). La forma de pensamiento y la acción propuesta a seguir se podría inscribir en las filas de aquellos que Hopenhayn (1993) denomina como *comunidad humanística crítica*, de fuerte presencia intelectual en Chile y cuyo momento positivo se traduce en una forma de inserción del saber social en la sociedad, por la coincidencia que muestra con los valores y con los procesos asignados al humanismo crítico por Hopenhayn.

La tarea de reconstrucción epistemológica comienza por una sencilla demostración. El conocimiento sobre desarrollo territorial acumulado durante medio siglo de experiencias de política en América Latina no es adecuado al momento actual, padece de una irremediable obsolescencia en virtud de los acelerados cambios sociales, tecnológicos, económicos y políticos que han acompañado a la actual fase de la globalización, particularmente si dicha fase se la identifica con la primera crisis petrolera de 1973. Simplemente se pasó de un mundo caracterizado por sistemas económicos nacionales cerrados, estatizados y centralizados a las antípodas, para estos efectos, configuradas por economías abiertas, privatizadas y descentralizadas, todo ello en términos relativos por cierto.

Un solo y breve ejemplo empírico demuestra el juicio anterior. Durante el segundo quinquenio de los sesenta, el entonces gobierno chileno fue particularmente exitoso en el diseño y la puesta en práctica de una política de localización industrial que como resultado pudo establecer en ciudades como Arica, Iquique, La Serena, Los Andes, Casablanca, Rancagua, Concepción, Puerto Montt, una paquete nada de despreciable de industrias automotrices, electrónicas, mecánica ligera, pesquera, neumáticos, componentes mecánicos, refinerías de azúcar de remolacha y otras, mediante el uso en particular de un instrumento de política económica, el arancel de importaciones que gravaba las importaciones de equipos de capital e insumos. Ello en el marco de una economía sobre protegida algunos de cuyos aranceles superaban el 300% del valor CIF; naturalmente, en ese marco, reducciones del 50% o del 100% para instalaciones en las regiones sugeridas por la política constituían fuertes rebajas a los costos fijos de instalación. Como toda práctica, ésta generó **conocimiento**, cuya utilidad se acerca a cero en un contexto económico como el actual, con un arancel modal del orden del 6% para la economía chilena. ¡Obsolescencia cognitiva por cambio de contexto!

Para crear y difundir o distribuir socialmen-

te un nuevo conocimiento el primer paso consiste en definir quienes serán los “miembros del club del nuevo conocimiento”, por así decirlo. En otras palabras hay que especificar a los actores, a los participantes en las conversaciones sociales en las cuales y mediante las cuales se producirá y circulará el nuevo saber. Como lo dice el PNUD: “Sin conversaciones, públicas y privadas, que tengan como objeto a la sociedad no habrá aspiraciones colectivas” (PNUD, 2000), o, como también lo afirma la misma institución: “El Desarrollo (...) consiste en hacer de los individuos y las comunidades los verdaderos sujetos, gestores y beneficiarios del desarrollo. Ello sólo es posible si *las personas son capaces de entender esos cambios* y gobernarlos a su favor” (PNUD, 1999, subrayado del autor).

Puesto que acá se participa plenamente de la apuesta política a favor de la sociedad civil que está en el centro del proceso de redemocratización de América Latina, hay un privilegio por convocar a los actores representativos de la sociedad civil local (por difusa que sea) y, como también acá se hace una apuesta a favor de la asociatividad, tal convocatoria debe incluir también a los actores representativos de la sociedad política local (gobierno y administración, partidos políticos, fuerzas armadas) y de otros segmentos sociales ubicados entre ambos polos, por ejemplo, miembros de la sociedad “mercantil” o económica, miembros de la sociedad “moral” (iglesias y otras organizaciones cuyos fines son esencialmente éticos). Como esta convocatoria se dirige a los “actores/sujetos”<sup>15</sup> y no a miembros masivos de las organizaciones, hay que conocerlos (con nombre, apellido, dirección, etc.) de antemano y ello supondrá poner en práctica un método de identificación particularmente en la misma sociedad civil, cuya naturaleza difusa, intersticial, porosa y poco formal, hace especialmente difícil esta tarea<sup>16</sup>.

Hay que escapar de inmediato a la tentación de convertir estas conversaciones sociales en una especie de curso académico. No se trata de convertir a los actores sociales en académicos o en enciclopedistas sobre desarrollo territorial. Se trata sí de socializar una forma de conocimiento denominada acá como *conocimiento pertinente*, equivalente, ni más, ni menos, a la cantidad mínima de conocimiento suficiente para que se entienda *la naturaleza sistémica, abierta y compleja* del problema que convoca, en este caso, la estructura del territorio y la dinámica de los procesos de cambio –**crecimiento y desarrollo**– en el territorio. Esto significa poder entender (no sólo conocer) el **entorno** del sistema territorial, es decir, el medio y el **interno** de ese mismo sistema, es decir, sus procesos de cambio. En este contexto el grupo convocado enfrenta de inmediato un dilema *luhmanniano*: reducir la complejidad del entorno actuando selectivamente en él, haciendo relevante sólo la *información per-*

tinente (Rodríguez, 1995) y dejando fuera otras posibilidades.

Si se logra crear y sobre todo socializar un saber capaz de interpretar de una manera consensuada o compartida tanto la estructura como los procesos de cambio, se está a un paso de lograr crear una **sinergia cognitiva** en el espacio local. Se puede definir este concepto como la capacidad colectiva para realizar acciones en común sobre la base de una misma interpretación de la realidad y de sus posibilidades de cambio. Si se puede crear esta sinergia cognitiva, se está cerca de lograr un consenso social y cerca también de generar poder político, el recurso fundamental para transformar pensamiento en acción. Hay que recordar tanto la sabiduría popular expresada en el dicho "la unión hace la fuerza" como la académica, en las palabras de Hanna Arendt; "el poder surge entre los hombres cuando éstos actúan unidos"<sup>17</sup>.

### Conocimiento estructural y conocimiento funcional para la gestión territorial

Se denominará como "conocimiento estructural" al saber que permite comprender que un territorio organizado (llámese región, departamento, provincia, localidad, o como se desee) es una estructura de naturaleza sistémica, abierta, compleja. Por supuesto, sería perfectamente comprensible que un lector se preguntase, ¿es que acaso los especialistas, en particular, los académicos, desconocen algo tan elemental? Mi pregunta sería más bien, ¿lo sabemos en realidad? Porque si se examina la literatura tanto teórica como "práctica" es perfectamente evidente que en la gran mayoría de los casos la región o cualquier otro segmento territorial usado para fines o analíticos o políticos, es tratada mediante un enfoque que privilegia decididamente el contenedor por sobre el contenido y son escasas las referencias a la naturaleza sistémica, abierta y compleja del contenido, que es el que define el contenedor, y no a la inversa. Como lo dice Martin (op.cit., 77) al criticar los planteamientos de la "nueva economía geográfica": "La cuestión fundamental en relación a cómo se pueden conceptualizar de una manera significativa las economías 'regionales' y 'locales', y cómo tales conceptos pueden ser traducidos a términos empíricos, no se considera para nada. En vez de ello, hay un deslizamiento ontológico entre regiones y puntos y espacios abstractos, por un lado, y el uso a-crítico de unidades administrativas cualesquiera en tanto sean útiles para propósitos ilustrativos y empíricos, por el otro" (traducción libre).

Por otro lado, se denominará como "conocimiento funcional" a un cuerpo cognitivo capaz de develar la forma cómo el sistema anterior se articula con su entorno y cómo modela sus propios procesos de cambio, para estos efectos, el

proceso de crecimiento económico en el territorio y el proceso de desarrollo en el territorio.

Naturalmente que no es necesario comenzar dando una definición de sistema, porque el concepto sí se puede asumir como conocido. Pero una cosa es admitir que la región X, Y, o Z, constituye un sistema (aunque no se sepa muy bien cuál es la multiplicidad de su naturaleza) y otra muy diferente es tomar en cuenta en forma permanente las modalidades, las potencialidades y las restricciones que supone operar con un sistema en forma sistémica.

Simplemente para tomar un punto de partida, elegido de la vastedad de la literatura actual, se puede seguir a Johansen (1997:54) y apuntar que un sistema es "un conjunto de partes coordinadas y en interacción para alcanzar un conjunto de objetivos o también que es un grupo de partes y objetos que interactúan y que forman un todo o que se encuentran bajo la influencia de fuerzas en alguna relación definida". Al concepto de sistema se le agregan indisolublemente los conceptos de "subsistema" y "supersistema". Cada sistema está formado por partes que son los subsistemas y todo sistema se encuentra inmerso en otro mayor que constituye un supersistema, (una estructura "anidada" no significa una sobre determinación para los niveles inferiores, siempre existen grados de libertad). Todos pertenecemos a algún sistema familiar que, a su vez, forma parte de una comunidad local, la cual, unida a otras comunidades locales, forma parte de ciudades, regiones y naciones. En todos estos casos se trata de sistemas que son subsistemas de otro sistema mayor. Un sistema es un conjunto de partes que funcionan como una sola entidad y al funcionar como un todo tiene **propiedades** distintas de las partes que lo componen. Estas propiedades se conocen con el nombre de **propiedades emergentes**. Tales propiedades "sobresalen" por así decirlo del propio sistema cuando éste alcanza cierto nivel de complejidad y desaparecen cuando se trata de efectuar reducción analítica (*la maladie cartesienne*). Nada más apropiado que definir el desarrollo endógeno entonces como...; una emergencia sistémica! Como lo apuntan poéticamente O'Connors y McDermott (1998), *no se puede encontrar el arco iris en la lluvia*.

Una consecuencia práctica de lo anterior por ejemplo radica en que si se pretende estudiar una región mediante el artificio de estudiarla "de arriba abajo" (provincias componentes, comunas, etc.) en cierto momento la región desaparece como tal y lo que queda en manos del analista es un conjunto no estructurado de elementos que ya no definen a la región, porque se descendió más abajo del nivel de emergencia.

El asunto es que el método analítico en el cual todos estamos sobre entrenados intelectual-

mente dificulta entender y por consiguiente dificulta trabajar con la noción de sistema y es por ello que se requieren verdaderos cambios mentales para superar esta traba. El pensamiento sistémico es holístico y en círculos, más que en líneas rectas. Por tanto el concepto de “bucle de realimentación” resulta fundamental para entender el funcionamiento de un sistema y estos bucles son de *refuerzo* cuando los cambios amplifican el cambio original o de *compensación* cuando los cambios en el sistema se oponen y amortiguan el cambio original (esta realimentación puede dar origen a procesos de proalimentación, también de refuerzo o de compensación).

Gran parte de los “problemas” de la vida real tienen una estructura sistémica, no siempre fácil de descubrir. Esto implica que la solución del “problema” debe necesariamente envolver un enfoque sistémico; no es posible lograr soluciones sistémicas con acciones parciales, porque en última instancia las causas se encuentran en la estructura del sistema y no en su partes.

Pero quizás si lo más importante, desde el punto de vista del conocimiento para la acción, es tomar nota que los sistemas no funcionan a “ton-tas y a locas” y que por el contrario, su comportamiento está cuidadosamente reglado por ciertas leyes de funcionamiento sistémico. El desconocer este hecho en la práctica lleva a las tan conocidas propuestas de cambio (planes de desarrollo o como se llamen) que no son otra cosa que “*wishful thinking*”. Johansen (1996) da cuenta de cinco leyes que tienen que ver con la supervivencia de los sistemas:

**a) la ley de la viabilidad**, que tiene que ver con la capacidad de la organización (¿región?) en relación a su existencia y permanencia como fenómeno real (en el caso de las regiones, no sólo con su creación administrativa). Esta ley exige que el valor de lo que la organización social entrega al medio (corriente de salida) tiene que ser capaz de generar todo lo ella recibe de ese medio (corriente de entrada) y que es necesario para mantenerla en producción, es decir, para que pueda seguir entregando al medio aquello que la caracteriza como organización y que garantiza su existencia;

**b) la ley de la complejidad**, en relación al concepto de complejidad dinámica del sistema, que sostiene que en la medida en que una organización aumenta la especialización interna, ella experimenta un incremento importante de su complejidad (que de hecho crece en forma exponencial) que tiende a incrementar la incertidumbre dentro de la organización;

**c) la ley de la jerarquía de la autoridad**, relacionada con el aumento de la variedad del sistema y en consecuencia de su complejidad y con la necesidad de establecer reductores de la variedad. Mientras la especialización se constituye en un

amplificador de la variedad, la jerarquía es un reductor de ella y el equilibrio entre ambas permite la gobernabilidad de la organización. Hay una relación directa entre la diferenciación (un aumento en la división del trabajo) y la integración (jerarquía de la autoridad) y el sistema permanecerá viable en la medida en que ambas variables se desarrollen equilibradamente. Una consecuencia práctica inmediata de esta ley, observable en muchos países (Chile es tal vez el mejor ejemplo en América Latina), es que si se desea hacer gobierno en un sentido político en una región y no sólo administrarla (como es el caso actual en Chile), es necesario aumentar el alcance y la profundidad de la descentralización hasta alcanzar la intersección territorial y política de ella;

**d) ley del conflicto** ya que la organización social, por estar compuesta por partes especializadas que se encuentran en una relación de interdependencia, y dado el hecho que cada parte tiende a maximizar sus propios objetivos, inevitablemente las partes se encuentran entre sí en una situación conflictiva<sup>18</sup>;

**e) la ley de la desmaximización**, una consecuencia de la anterior y que implica que no es posible optimizar todos los subsistemas que componen un sistema dado en forma simultánea y que optimización del sistema completo conlleva la **sub-optimización** de algunas de sus partes<sup>19</sup>.

El siguiente concepto que debe ser internalizado mediante las “conversaciones sociales” es el concepto de **apertura sistémica**, o sea, la manera cómo el sistema se relaciona con su entorno o con el medio.

Desde el punto de vista teórico un sistema abierto es uno que interactúa con su medio, importando energía e información, transformando esos insumos y exportando la energía y la información convertida; este intercambio es de tal naturaleza que logra mantener alguna forma de equilibrio (*steady state*) y además las relaciones entre el sistema y el entorno admiten cambios y modificaciones. Es obvio que los sistemas sociales son por definición sistemas abiertos, ya que en la práctica todos los sistemas son abiertos en alguna medida. Cuanto más cerrado es un sistema, más energía acumula dentro de él aumentando su entropía.

Desde un punto de vista mucho más elemental, un territorio tal como una región constituye un sistema (tecno-socio-económico) considerablemente abierto, sobre todo en el contexto de la globalización. Los flujos de intercambio con un entorno hoy ampliado considerablemente (el resto del país, el mundo) son enormes, al punto que una proporción significativa de las operaciones (de cualquier tipo) que se inician o que finalizan **dentro** del territorio tienen su finalización o su inicio **fuera** de él.

No pocas veces se observa en la práctica que propuestas oficiales de desarrollo de regiones

(estrategias, planes, etc.) utilizan una versión primitiva y descriptiva de las relaciones de la región con el entorno (meras declaraciones acerca de cuán importante es la globalización ahora, o cifras de exportaciones regionales, o propuestas sobre posibles obras de infraestructura para conectar regiones especialmente transfronterizas), escamoteando lo esencial del nuevo paradigma luhmanniano que hace del par *sistema/entorno* su eje central, así como en paradigma antiguo su eje estaba constituido por el par *todo/partes*.

Sistemas territoriales pequeños (como la enorme mayoría de las regiones en todo el mundo, aún cuando su área absoluta pueda resultar impresionante) tienden a mostrar una elevada apertura sistémica y la consecuencia más significativa de ello -como se verá más adelante- resultará en transformar en exógeno al territorio su proceso de crecimiento económico, desde el punto de vista decisivo. Por otro lado, cuanto más abierto el sistema, mayor es su tendencia a llegar a un estado final *disipativo* y para evitarlo debe equilibrar los flujos intercambiados con su entorno. Un sistema disipativo tiene la doble habilidad de aumentar y almacenar información bajo la forma de niveles cada vez mayores de complejidad estructural interna y de "exportar" desorganización a su entorno inmediato (Byrne, 1998). Cuanto más abierto el sistema, finalmente, menores los grados de libertad disponibles endógenamente para su autocontrol, siendo entonces obvias las consecuencias sobre la modalidad de hacer gobierno regional.

Volviendo a la práctica, toda región debe hacer una operación de selectividad con respecto a su entorno, a fin de describir y entender su forma de articulación. El entorno, para una región cualquiera es simplemente el mundo. Todo entorno y por supuesto el mundo, está constituido por una multiplicidad casi infinita de sistemas, no todos los cuales son relevantes y pertinentes a la región y por tanto al describir la articulación de la región con el entorno habrá una reducción del entorno -de su complejidad- (este es tal vez la cuestión central en los trabajos de Luhmann) para dejar en relieve sólo aquellos sistemas que configuran un recorte del entorno, verdaderamente significativo para la región<sup>20</sup>. Se trata de crear *información pertinente*, como se mencionó más atrás.

El tercer concepto a ser socializado es probablemente el más difícil de comprender y no en vano se trata precisamente de la *complejidad*.

Hay en construcción un paradigma de la complejidad (Morin, Luhmann, Prigoyine, entre otros) que busca superar las restricciones del paradigma positivista. Según Morin (1994:60) "la complejidad a primera vista es un fenómeno cuantitativo, una cantidad extrema de interacciones e interferencias entre un número muy grande de unidades... Pero la complejidad no comprende sola-

mente cantidades de unidades e interacciones... comprende también incertidumbres, indeterminaciones, fenómenos aleatorios. En un sentido, la complejidad *siempre está relacionada con el azar...* Pero la complejidad no se reduce a la incertidumbre, *es la incertidumbre en el seno de los sistemas ricamente organizados*". Luhmann (1997:76) por su parte dirá que "...la complejidad es la información que la falta a un sistema para poder comprender y describir completamente su entorno (complejidad del entorno) o bien a sí mismo (complejidad del sistema)" y que solamente la complejidad puede reducir la complejidad.

Toda región, en cuanto sistema abierto y complejo, pero siempre con una complejidad menor que la del entorno, tiene como objetivo primario complejizarse a sí misma para poder reducir la complejidad del entorno y competir con la Ley de Ashby en la mano.

¿Cuál es el significado concreto del postulado anterior? ¿Qué significa, en la práctica, complejizar una región? Volviendo a Morin y a sus principios de la complejidad (el principio dialógico, el principio de la recursividad organizacional y el principio hologramétrico) se observa que la complejidad tiene que ver con la variedad de subsistemas que pueden cobijarse dentro del sistema que se está denominando como "región", con la jerarquía de ellos y con una fuerte presencia de *recursividad*<sup>21</sup> en sus interacciones.

Es evidente, como fue señalado al comienzo, que la globalización ha complejizado al mundo y específicamente, al entorno de cada región, las cuales, como también fue dicho, están ahora obligadas a incrementar su propia complejidad. En la práctica esto se traduce en la necesidad de introducir más diversidad, más subsistemas en el sistema regional<sup>22</sup>, simplemente más actividades y más organizaciones, dotándolas de mayores niveles de autonomía (descentralización) y de bucles de refuerzo de los cuales la recursividad es un elemento estructural.

Un ejemplo sencillo del uso en terreno de la complejidad está dado por un análisis bien hecho, de buena calidad, de una comuna inserta en una región en tanto tal análisis sea capaz de dar cuenta del hecho que no sólo la comuna está en la región, sino que la región está en la comuna (la parte está en el todo y el todo en la parte) y que por tanto no es posible describir y entender la comuna si no es "introduciendo" en ella su región. A pesar de ser aristotélico, cuesta todavía habituarse a que la parte está en el todo tanto como el todo está en la parte. El Aleph, el increíble punto descrito por Jorge Luis Borges, podría ser el más "ilustrado" ejemplo de hologrametría à la Morin.

Hay que dar paso ahora al *conocimiento funcional*, es decir, a una capacidad para comprender el **entorno** específico regional y el **interno** de

la misma región. Se trata de procesos de articulación y de cambio.

Hay, en efecto, un nuevo entorno para el desarrollo regional que puede ser descrito como compuesto por tres nuevos escenarios, presentes en el medio (Boisier, 1996). El primero de ellos, el *escenario contextual* se construye permanentemente a partir de la intersección de dos importantes procesos contemporáneos, económico uno, *apertura externa* y político otro, *apertura interna*. A su vez, la apertura comercial externa de países y regiones es empujada por la multidimensional *globalización*, expresión concreta funcional y geográfica del nuevo capitalismo tecnológico, en tanto que la apertura interna de países y regiones es empujada por la *descentralización*. Cabe notar que hay una fuerte retroalimentación entre ambas formas de apertura ya que no es posible ser competitivo con estructuras decisionales centralizadas. El segundo escenario, denominado *escenario estratégico*, está siendo construido mediante también dos procesos: nuevas modalidades de *configuración territorial* que generan una geografía política con componentes virtuales dictada por la lógica del sistema más que por el voluntarismo del Estado, y nuevas modalidades de *gestión territorial* que introducen en el plano de la gestión de los gobiernos locales criterios políticos para modificar las situaciones de dominación/dependencia y criterios empresariales (principalmente la planificación estratégica) para aumentar la eficiencia del gobierno. El tercer escenario es el *escenario político* construido a partir del proceso de modernización del Estado entendida ésta desde el particular ángulo de su capacidad (hoy inexistente en América Latina) de hacer *conducción territorial* tanto como *conducción política* y a partir de la necesidad de reinventar los gobiernos territoriales para que puedan asumir sus nuevas funciones como conductor (político) y animador (social).

Figura 1



En relación a los procesos de cambio en el territorio, esto es, el proceso de crecimiento económico por un lado y por otro el proceso de desarrollo, lo primero que hay que señalar es que hoy es claro que se trata de dos procesos estructuralmente distintos, sin embargo no independientes y articulados de una manera todavía desconocida pero que probablemente asume la forma de un *bucle o rizo*.

La cuestión que se plantea es simple como enunciado: se trata de descubrir una estructura sistémica como matriz causal del crecimiento y otra como matriz causal del desarrollo. Esto es esencial: ya no es posible suponer que el crecimiento depende sólo de un factor como por ejemplo la inversión, o de la inversión **más** otros insumos porque se está frente a un asunto sistémico y su explicación causal debe ser también sistémica.

Tomando como punto de partida la actual conceptualización de modelos de crecimiento que califican al proceso de crecimiento como *endógeno* debido a que los gastos en investigación e innovación se consideran guiados por la racionalidad económica<sup>23</sup> y que identifican como los factores del crecimiento a la acumulación de capital, de progreso técnico, y de capital humano y "aterrizando" esta propuesta en el territorio concreto, se observa la necesidad de ampliar el abanico de factores causales incorporando como factores de crecimiento el *proyecto de país o proyecto nacional* que en tanto contenga una dimensión territorial "asigna" papeles o roles a cada región en ese mismo proyecto y cada una de estas posibilidades alternativas genera diferentes *senderos de crecimiento de largo plazo*, así como el *cuadro de la política económica nacional* que, por la vía de sus dimensiones globales y sectoriales afecta positiva o negativamente el patrón de crecimiento de cada región y, por último, la *demanda externa* (exportaciones más gasto de no residentes) como un elemento obvio.

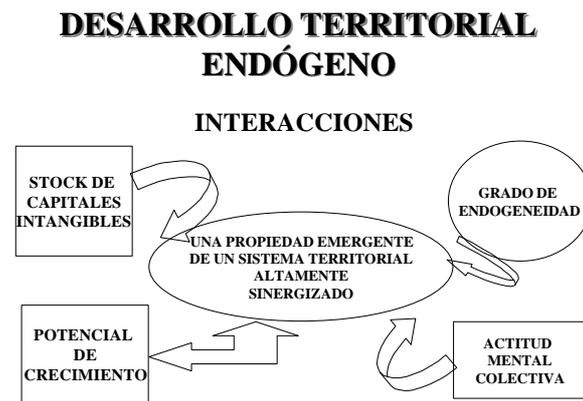
Teniendo como telón de fondo esta matriz causal hay que hacer notar que en el marco de la globalización, la matriz de agentes decidores que opera "detrás" de los seis factores anotados, tiende a separarse más y más de la matriz de agentes locales. En otras palabras, la región ve más y más distanciada la posibilidad de controlar su propio crecimiento y esto debería obligar a toda región a potenciar al máximo su capacidad para influir en las decisiones pertinentes, por ejemplo, el flujo de capital que llega a la región, el diseño de determinados instrumentos de política económica, la colocación de la producción en el mercado global, etc. Tal capacidad de influir va de la mano con una tecnificada capacidad de negociación y con un verdadero cambio cultural en relación a cómo la región se plantea frente a estos factores exógenamente controlados. Estas cuestiones están exhaustivamente analizadas en varios textos de Boisier (1996, 1999a, 2000b)<sup>24</sup>.

Figura 2



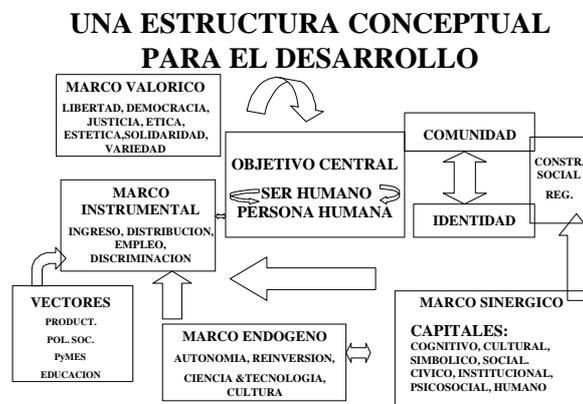
En relación al proceso de desarrollo hay que estar dispuesto a aceptar un desvío radical de la ortodoxia, ya que como se dijo, hoy el desarrollo es entendido como el logro de un contexto, medio, "momentum", situación, entorno, o como quiera llamarse, que facilite la potenciación del ser humano para auto transformarse en *persona humana*, en su doble dimensión, biológica y espiritual, capaz en esta última condición, de conocer y amar. Esto significa reubicar el concepto de desarrollo en un marco constructivista, subjetivo e inter-subjetivo, valorativo o axiológico y por cierto endógeno, o sea, directamente dependiente de la auto confianza colectiva en la capacidad para "inventar" recursos, movilizar los ya existentes y actuar en forma cooperativa y solidaria, desde el propio territorio, generando, obsérvese, una proalimentación de compensación. En tanto proceso y resultado intangible<sup>25</sup>, el desarrollo es el resultado de una matriz causal que no puede sino tener la misma dimensión<sup>26</sup>: la intangibilidad y por tanto será inútil asociarlo con meros avances materiales. Como se ha dicho, más edificios para tribunales de justicia no garantizan más justicia, pero, ¿quién podría negar la necesidad de su construcción? El reconocimiento del carácter intangible del desarrollo conduce lógicamente a buscar factores causales igualmente intangibles y como es posible identificar un buen número de ellos y como también es posible someterlos a una taxonomía, el resultado es la identificación de ciertos conjuntos más o menos homogéneos que han sido denominados como *capitales intangibles* (cognitivo, simbólico, cultural, social, cívico, institucional, psicosocial, humano, y mediático) que en definitiva son articulados y direccionados por medio del *capital sinérgico*, capaz de matriciar el conjunto anterior<sup>27</sup>.

Figura 3



Hay que agregar al cuerpo del *conocimiento funcional* una verdadera estructura sistémica del desarrollo que muestre además la connotación valórica del concepto, en línea con el pensamiento de Seers, Sen, ul Haq, Jolly, Boutros Gali, Hirschmann, Furtado y otros intelectuales que desde hace décadas han insistido en la dimensión axiológica del desarrollo y que enfatice la noción humanista del desarrollo.

Figura 4



La compleja figura anterior busca colocar en el centro de la cuestión del desarrollo la posibilidad para todo individuo de alcanzar su plena dignidad como persona humana, en un marco de valores en el cual la libertad, la democracia, la justicia, la ética, la estética, la solidaridad, y la variedad constituyen sus elementos definitorios<sup>28</sup>. En realidad el objetivo central de toda propuesta de desarrollo no puede ser otro sino otorgarle a los seres humanos su dignidad como persona. Como es claro que jamás el desarrollo será un proceso individual (no se puede ser persona si no es entre personas), este objetivo supone colocar a los seres humanos en un tejido social que hay que densificar

y articular hasta que se transforme en una verdadera *comunidad*, es decir, en una asociación de personas que basan su asociatividad en la "razón natural", esto es, en la emocionalidad y en un sentido de pertenencia, como lo señalara Thonnies. Esta comunidad a su vez debe ser capaz de transformarse en una *comunidad imaginada* (Anderson, 1991) con un fuerte sentido de *identidad*. La configuración de esta comunidad con estas características da lugar a la *construcción social regional*, proceso que a su vez debe ser capaz de generar un conjunto de valores regionales específicos que se sumarán a los de carácter genérico mencionados anteriormente. Obsérvese que si no es posible realizar esta última operación, *no existe en verdad una región*<sup>29</sup>, sólo aparece un recorte del territorio nacional que de manera más o menos arbitraria se denomina "Región XYZ". Si no existe en realidad una región, no se necesita un gobierno regional ya que no existe nada que gobernar, sólo existe un recorte territorial a administrar y en tal caso, un órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo nacional es suficiente. ¡Cualquier parecido con los "gobiernos regionales" establecidos en Chile por la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional -LOCGAR- es intencional y no una casualidad!

Como ya lo anotase Dudley Seers (1970), las principales barreras que impiden la potenciación de los seres humanos para devenir personas, son el hambre, el desempleo, y la discriminación. Interpretadas ahora en términos de nivel de ingreso, distribución inter- personal del ingreso, empleo, y discriminación, configuran un cierto marco instrumental sobre el cual hay que concentrar la acción. Estas barreras a su vez se asocian de manera lineal con la productividad, con las políticas sociales (distributivistas y redistributivistas), con la dinámica de las PyMES (que son las generadoras netas de empleo), y con el sistema educacional. Establecidas estas relaciones parciales de causalidad es posible entonces trabajar con las instituciones asociadas los factores recién anotados.

Por otro lado y como fue ya escrito, atendido el carácter subjetivo del desarrollo resulta importante cuantificar, potenciar y articular los diversos *capitales intangibles* que generan en definitiva el desarrollo y por último, todo este "operativo de desarrollo" debe ser realizado en forma *endógena*<sup>30</sup> y ello tiene que ver con la descentralización efectiva, con la capacidad regional para retener y reinvertir *in situ* parte de su propio excedente, para generar sus propios impulsos de innovaciones tecnológicas y, por supuesto, con la cultura, generadora de la indispensable identidad, que lejos de desaparecer barrida por la globalización, se fortalece como mecanismo de defensa a la alienación.

En relación a la intangibilidad del desarrollo, una cuestión que hace que muchos economistas

saquen a luz un escepticismo crítico, hay que observar que en relación a este tipo de concepto, como también en relación a otros, los especialistas en gestión empresarial van, para bien de ellos y para mal de nosotros, bastante más adelantados en la reflexión. Por ejemplo, el libro de Roos, Roos, Dragonetti y Edvinsson (1997) sobre el capital intelectual de las empresas sería una lectura muy recomendable para tanto estudiante y estudioso del desarrollo; ayudaría a descubrir la importancia y el valor de lo intangible (¿por qué Microsoft tiene un valor de mercado proporcionalmente mucho más alto que el valor de sus activos en comparación con General Motors por ejemplo?) en la valorización de una organización (una región por ejemplo)<sup>31</sup>.

### **Síntesis: conocimiento al servicio de la acción**

Cuanto mayor es el conocimiento, más aprendemos, pues podemos establecer más conexiones con lo que ya sabemos y, así, más ampliamos y profundizamos nuestros conocimientos, sostienen O'Connors y McDermott (1998, op.cit.). Se aplica directamente este razonamiento a la cuestión del desarrollo (territorial) si se le entiende, como fue sugerido analógicamente, como un verdadero proceso de sinapsis colectiva, de construcción de complejos mapas mentales capaces de incluir las múltiples relaciones sistémicas propias del desarrollo. Si se acepta este enfoque resulta de suyo evidente que el desarrollo es una cuestión que tiene que ver principalmente con las personas y con las instituciones. Además, esta reflexión de los psicólogos citados explica de una manera sencilla, al revés de las alambicadas explicaciones de los economistas, todo el "ruido" que se ha producido en torno a los nuevos modelos de crecimiento endógeno. Es fácil entonces entender que los factores tradicionales de producción (tierra, capital y mano de obra) presentan rendimientos decrecientes en tanto que el nuevo e importante factor, el conocimiento, presenta rendimientos crecientes. En otras palabras, si los individuos son considerados como objetos de una función de producción, como mano de obra simplemente, se entra al mundo de los rendimientos decrecientes en tanto que si son considerados como sujetos, como personas humanas capaces de aprender y conocer, se traspasa la puerta a los rendimientos crecientes. ¡Así de simple! De paso se descubre una dimensión ética en el crecimiento endógeno.

Dror (1994) sostiene que se requieren elites de gobierno democráticas, comprometidas y adecuadamente preparadas para representar el futuro y los intereses de la comunidad y para perfeccionar el eslabonamiento entre conocimiento y poder. Al mismo tiempo dice que deben hacerse vigorosos esfuerzos para elevar el nivel de

entendimiento popular en relación con temas complejos. Parece claro que una comunidad informada y sabia constituye un "milieu" favorable al surgimiento de varios de los procesos acá comentados: el aprendizaje colectivo, la innovación, la transformación en una región que aprende y que es al mismo tiempo inteligente, la asociatividad y otros.

Como se discutió, la creación de una sinergia colectiva a partir de un conocimiento distribuido genera, a través del consenso, el poder necesario para poner en práctica una propuesta de desarrollo cuya audacia innovadora debe ser una función inversa al grado de retraso del territorio en cuestión. Sabido es que en medios sociales rezagados la innovación y el innovador aparecen siempre como un peligroso desafío al orden establecido, que, algunos por conveniencia y otros por temor, no quisieran modificar. Para no ser un Cristo nuevamente crucificado, el conocimiento compartido derivado de un aprendizaje colectivo se convierte en el mejor escudo protector y en la mejor estrategia para promover el cambio. Las conversaciones sociales constituyen la forma democrática para generar el poder necesario basado en el conocimiento, poder capaz de romper la inercia y superar el miedo al desarrollo, porque efectivamente, muchas sociedades parecen tener miedo al desarrollo, quedan permanentemente atadas a la falta de desarrollo, al subdesarrollo como un verdadero "atractor"<sup>32</sup> o como una *combinatoria del subdesarrollo* como denomina Peyrefitte (1997) a una situación común caracterizada por una sociedad inmóvil, una sociedad hostil a la innovación, una sociedad fragmentada, una sociedad oscurantista, una sociedad de economía dominada, una sociedad de penuria, una sociedad espasmódica en relación a la confianza en sus autoridades. ¿Algún parecido con América Latina?

Sin embargo no se trata de hacer una apología del conocimiento que pudiese llevar las cosas a una nueva era de "iluminismo racionalista". El conocimiento es importante, sí lo es, y lo será cada vez más en la sociedad del conocimiento, pero no por mucho saber se hace mejor gobierno. Un buen gobierno depende de conocer y combinar simultáneamente la ciencia y el arte de gobernar, de manera que el saber, la experiencia, la intuición, la ética, la comunicación, la prudencia y el amor (en el sentido de Humberto Maturana, como la emoción implícita del reconocimiento mutuo dentro de la cual se dan las interacciones recurrentes que configuran un sistema social) conjugan un todo inseparable.

Tampoco se trata de crear conocimiento por el conocimiento, para la mayor gloria de los que saben. Parece claro actualmente que el desarrollo de un territorio cualquiera, nacional o subnacional, no lo "hacen" los tecnócratas ni los burócratas ni

los políticos. Lo hace la gente, las personas de carne y hueso que no levitan, que pisan la tierra diariamente, que sienten cotidianamente que el progreso está ahí, pero que se les escapa, en parte porque no tienen el saber necesario en el mundo de hoy, en parte porque no tienen el poder para cambiar las cosas y principalmente porque no han descubierto que el saber y el poder colectivos no son sino las dos caras de una misma medalla.

El lenguaje entonces vuelve a aparecer en el centro del desarrollo.

"El lenguaje es un alfabeto de símbolos cuyo ejercicio presupone un pasado que los interlocutores comparten; ¿cómo transmitir a los otros el infinito Aleph, que mi temerosa memoria apenas abarca?"

Jorge Luis Borges

## Notas

- <sup>1</sup> Por ejemplo, la actual ley de fomento forestal de Argentina transformó a este país en un actor mucho más complejo para Chile, en el contexto del MERCOSUR, dado que comienza a amenazar la ventaja comparativa chilena en silvicultura.
- <sup>2</sup> Si bien paradójicamente, el rescate de un saber ancestral a menudo revaloriza bienes y servicios muy elementales, pero que son valorados precisamente por su carácter limpio y orgánico (en el caso de productos agrícolas) o por su carácter *sui generis* al ser el resultado de prácticas productivas profundamente incrustadas en algunas culturas, como es el caso de muchos productos artesanales. Saber "codificado" y saber "tácito" se dan la mano a través de nuevos o renovados productos.
- <sup>3</sup> Entiéndase ello como una tendencia y no como un resultado inexorable.
- <sup>4</sup> Citado en el proyecto "La sociedad de la información: retos y oportunidades para Andalucía", preparado en el Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria, Sevilla, España, 2001.
- <sup>5</sup> Esta afirmación de la socióloga chilena contrasta con otras opiniones que ligan el concepto a la CEPAL.
- <sup>6</sup> Imposible ocultar un sentimiento de frustración personal al recordar cuántas veces este autor ha tratado, infructuosamente, de llevar al terreno de la gestión regional, en particular al interior de algunos gobiernos regionales, estas ideas. Sólo queda el consuelo del concepto de "fracaso fructífero" frente a "éxitos efímeros".
- <sup>7</sup> A. Vázquez-Barquero se refiere al "milieu innovateur" como "entorno innovador", una mejor traducción sin duda.
- <sup>8</sup> Para una crítica demoledora acerca de la nueva "economía geográfica", véase R. Martín (1999).
- <sup>9</sup> Agradezco al Prof. Miguel Villa, del CELADE, su gentileza al proporcionarme estas cifras.
- <sup>10</sup> Que incluyen políticas específicas como ordenamiento territorial, descentralización, fomento al crecimiento económico y fomento al desarrollo en las regiones, al menos.
- <sup>11</sup> Colombia es un caso aparte debido a que en este país la discusión acerca de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial data de 1991 y hasta la fecha se han presentado no menos de ocho proyectos al Congreso de la República.
- <sup>12</sup> Recuérdese la famosa descripción de los frisos del frontis de la Abadía Benedictina que hace U. Ecco en *El nombre de la rosa*: "únicos en la variedad y variados en la unidad".
- <sup>13</sup> Los "positivistas" se sentirán felices al descubrir, si no lo han hecho ya, que la palabra "constructivismo" ni siquiera aparece en los diccionarios más reconocidos en tanto que como concepto sociológico tampoco aparece en las enciclopedias de ciencias sociales.
- <sup>14</sup> Para la noción de "quiebre" como interrupción de la acción ver la obra citada de Flores (p. 75).
- <sup>15</sup> Según Garretón (op. cit.) este concepto se refiere a los portadores de acción individual o colectiva que apelan a

principios de estructuración, conservación o cambio de la sociedad, que tienen una cierta densidad histórica, que se involucran en los proyectos de cambio.

- <sup>16</sup> En el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES/CEPAL/ONU, se diseñó un software (ELITE) que permite identificar a los líderes de la sociedad civil.
- <sup>17</sup> En el transcurso del año 2000 el autor tuvo la oportunidad de diseñar y dirigir un experimento de creación de sinergia colectiva, de asociatividad pública/privada y de modernidad, trabajando con un grupo de actores sociales de la Región del Maule, en Chile. Este trabajo sistemático, organizado como un proceso conversacional, se extendió por trece semanas consecutivas, con una elevada disciplina y se realizó bajo la égida de la Universidad de Talca, con el nombre de "Coloquios del Maule". Véase el libro *Conversaciones sociales y desarrollo regional* (Boisier, 2000b).
- <sup>18</sup> Por ello siempre una política nacional de desarrollo regional, precisamente dirigida a un sistema de regiones, debe incluir un fuerte componente (una sub clase de política) tendiente a compatibilizar la variedad de objetivos y metas de las regiones.
- <sup>19</sup> Fácil resulta entender los mecanismos de dominación/dependencia que la propia lógica del sistema impondrá en un sistema múltiple de regiones.
- <sup>20</sup> Decir, como se dice en tanto documento oficial, que la región X se inserta en un entorno amplio como consecuencia de la globalización o focalizar la cuestión exclusivamente en las exportaciones regionales o alegar acerca de la dependencia del gobierno regional en relación al nacional, son frases sin sentido operacional en un caso o tautologías disfrazadas en otro.
- <sup>21</sup> Recursividad es la aplicación de un mismo principio a sí mismo en distintos niveles, como la espiral de una escalera de caracol. Se trata de la autoreferencia continuada. Un proceso recursivo es aquel en el cual los productos y los efectos son, al mismo tiempo, causa y productores de aquello que lo produce. Un fractal por ejemplo, es un proceso recursivo.
- <sup>22</sup> Es interesante notar que en el pasado los economistas regionales argumentábamos a favor de diversificar la estructura productiva de las regiones a fin de reducir su vulnerabilidad ante los ciclos comerciales o para aumentar las relaciones internas de insumo-producto para disponer de multiplicadores más potentes, tanto de inversión como de empleo. Ahora la fundamentación se asocia a la necesidad de complejizar para competir.
- <sup>23</sup> Por tanto el progreso técnico deja de ser un factor residual y exógeno como en el modelo neo-clásico de Solow.
- <sup>24</sup> La conocida estrategia de capturar capital extranjero denominada como "guerra fiscal" en el Brasil es un ejemplo extremo, y por extremo, errado, de la innegable necesidad que tienen los gobiernos sub-nacionales para operar con estrategias agresivas, tipo "cazador" (versus una pasiva tipo "trampero"). Véase Arbix (2000).
- <sup>25</sup> Pero no del todo independiente de una base material en expansión.
- <sup>26</sup> Definido el desarrollo como una propiedad emergente de un sistema (territorial) altamente sinergizado.
- <sup>27</sup> Concepto que comienza a aparecer en la literatura con nombres diversos (capital territorial, capital relacional, etc.).
- <sup>28</sup> No se crea que este marco configura sólo un discurso; sus consecuencias prácticas son fácilmente deducibles.
- <sup>29</sup> Se podría decir que no se realiza en ese caso una operación autopoietica de construcción de membranas que distinguen y separan la región de su entorno.
- <sup>30</sup> Para el concepto de desarrollo endógeno como el que aquí se usa véase S. Boisier (2000a), "Desarrollo local: ¿de qué estamos hablando?"
- <sup>31</sup> Este libro, así como otros, ilustra acerca de la vana pretensión de ser original hoy por hoy. Se cita (p. 86) a V. Perrone de la Università Bocconi el cual utiliza diferentes categorías de capital intangible (social, cultural, simbólico) idénticas a las usadas por Boisier (1999b), hecho que habla precisamente de una transición paradigmática à la Kuhn, al aparecer un nuevo lenguaje en forma simultánea y no preestablecida.
- <sup>32</sup> Estado estable al cual tienden los sistemas.

Sergio Boisier es Economista chileno, Consultor en Desarrollo Territorial, Profesor Titular Asociado en la Pontificia Universidad Católica de Chile y Miembro del Consejo Científico del Instituto de Desarrollo Regional de la Fundación Universitaria (Sevilla, España).

## Bibliografía

- ALONSO, J. L.; MÉNDEZ, R. (coords.). *Innovación, pequeña empresa y desarrollo local en España*. Madrid, Biblioteca Civitas Economía y Empresas, 2000.
- ANDERSON, B. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread Of Nationalism*. Londres, VERSO, 1991.
- ARBIX, G. Guerra fiscal e competição intermunicipal por novos investimentos no setor automotivo brasileiro. In: *DADOS*, 43, 1, 5-42, Rio de Janeiro, 2000.
- AZÚA, J. *Alianza competitiva para la nueva economía*. Empresas, gobiernos y regiones innovadoras. Madrid, McGraw Hill/Arthur Andersen, 2000.
- BOISIER, S. *Modernidad y Territorio*. 3. ed. Santiago de Chile, ILPES, 1996.
- \_\_\_\_\_. Post-scriptum sobre desarrollo regional. Modelos reales y modelos mentales. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 18, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1998.
- \_\_\_\_\_. Nuevas fronteras para la política regional en América Latina, Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales, XXXI,122, Madrid, Ministerio de Fomento, 1999c.
- \_\_\_\_\_. *Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial*. Santiago de Chile, CEPAL, 1999a.
- \_\_\_\_\_. El desarrollo territorial a partir de la creación de capital sinérgico, *Estudios Sociales* 99, Santiago de Chile, C.P.U., 1999b.
- \_\_\_\_\_. Regional Development and the Construction of Synergetic Capital: A Contribution to the Discussion on Intangibility of Development. In: Asfaw Kumssa & T.G.McGee (ed.), *Globalization and the New Regional Development*. Westport, Greenwood Publishing Group, forthcoming.
- \_\_\_\_\_. *Conversaciones sociales y desarrollo regional*. Talca, Universidad de Talca, 2000b.
- \_\_\_\_\_. Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?, *Estudios Sociales* 103, Santiago de Chile, C.P.U., 2000a.
- \_\_\_\_\_. La construcción intelectual del regionalismo latinoamericano, *Nova Economía*, 4, 1, Belo Horizonte, CEDEPLAR, 1994.
- BOISIER, S. et. alli. *Experiencias de planificación regional en América Latina. Una teoría en busca de una práctica*, Santiago de Chile, SIAP/ILPES, 1981.
- BYRNE, D. *Complexity Theory and the Social Sciences. An Introduction*. New York, Routledge, 1998.
- CAMAGNI, R. Rationale, principles and issues for development policies in an era of globalisation and localization: spatial perspectives, Paper presented at the Seminar on "Spatial development policies and territorial governance in an era of globalisation and localization", Paris, OECD, april 2000.
- COOKE, P. Regional innovation centers: recent western experiences and its possible relevance for Central and Eastern Europe, G. Gorzelack and B. Jalowiecki (eds.) *Regional Question in Europe*. Warsaw, University of Warsaw, 1993.
- DELAPIERRE, M. De l'internationalisation à la globalisation. In: M. Savy et P. Veltz (org.), *Économie Globale et Réinvention du Local*. Paris, DATAR/Éditions de l'Aube, 1995.
- DROR, Y. *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*. México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- ECHEVERRÍA, R. *La empresa emergente, la confianza y los desafíos de la transformación*. Buenos Aires, Granica, 2000.
- EDGINGTON, D. Learning Regions: Lessons for Developed

- and Developing Countries. Paper presented at the *Global Forum on Regional Development Policy*. Nagoya, UNCRD, dec. 1998.
- FLORIDA, R. Toward the Learning Region, *Futures*, 27, 527-536, 1995.
- FLORES, F. *Inventando la empresa del Siglo XXI*. Santiago de Chile, Hachette, 1989.
- GARRETÓN, M. A. *La sociedad en que vivi(re)mos. Introducción sociológica al cambio de siglo*. Santiago de Chile, LOM, 2000.
- GARVIN, D. A. Crear una organización que aprende, *Harvard Business Review, Gestión del conocimiento*. Barcelona, Ediciones DEUSTO, 2000.
- GIBBONS, M., et. alii. *The new production of knowledge. The dynamics of science and research in contemporary societies*. London, Sage, 1994.
- HELMSING, B. *Externalities, Learning and Governance. Perspectives on Local Economic Development*. The Hague, ISS, 2000.
- HOPENHAYN, M. El humanismo crítico como campo de saberes sociales en Chile. In: J. J. Brunner, M. Hopenhayn, T. Moulian y L. Paramio, *Paradigmas de conocimiento y práctica social en Chile*. Santiago de Chile, FLACSO, 1993.
- JOHANSEN, O. Leyes de la organización social. In: *Estudios de Administración*, 3, 1, Santiago de Chile, Universidad de Chile, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Introducción a la teoría general de sistemas*. México, LIMUSA/Noriega Editores, 1997.
- LARRAÍN, J. Elementos teóricos para el análisis de la identidad nacional y la globalización. *¿Hay Patria que defender?* Santiago de Chile, CED (Centro de Estudios para el Desarrollo), 2000.
- LAWSON, C.; LORENZ, E. Collective learning, tacit knowledge and regional innovation capacity. *Regional Studies*, 33, 4, 305-317, London, 1999.
- LUHMANN, N. *Sociedad y sistema: la ambición de la teoría*. Barcelona, Paidós, 1997.
- LUNDEVALL, B. A.; JOHNSON, B. The learning economy. In: *Journal of Industry Studies* (2), 23-42, London, 1994.
- MAILLAT, D. Territorial dynamic, innovative milieus and regional policy. *Entrepreneurship and Regional Development*, 7, London, 1995.
- MAILLAT, D.; QUEVIT, M.; SENN, L. *Réseaux d'innovation et milieux innovateurs: un pari por le développement territorial*. Neuchatel, GREMI-EDES, 1993.
- MANCHA, T.; SOTELSECK, D. *Convergencia económica e integración. La experiencia en Europa y América Latina*, Madrid, Pirámide, 2001.
- MARTIN, R. The new 'geographical turn'. In: *Economics: some critical reflections*. Cambridge Journal of Economics, 23, 65-91, London, 1999.
- MASKELL, P.; MALMBERG, A. Localized Learning and Industrial Competitiveness. *Cambridge Journal of Economics*, 23, 2, London, 1999.
- MATTOS, C. de. Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional, Doc. D/88, Santiago de Chile, ILPES, 1996.
- MONTERO, C.; MORRIS, P. Territorio, competitividad sistémica y desarrollo endógeno. Metodología para el estudio de los sistemas regionales de innovación. *Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización*, CIDER/ILPES, Concepción (Chile), Universidad del Bío-Bío, 1999.
- MORGRIDGE, J. En la nueva economía, tamaño de los países es lo de menos. entrevista al diario *El Mercurio*, 13/06/00, (B/2) Santiago de Chile.
- MORIN, E. *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona, GEDISA, 1994.
- NORMANDIN, H-P. International Cooperation on Government: from principles politics to development pragmatism. In: TASCHEREAU, S.; CAMPOS, J. E. L. (ed.). *Building Government-Citizen-Business Partnership*. Ottawa, 1997.
- O'CONNOR, J.; MCDERMOTT, I. *Introducción al pensamiento sistémico*. Barcelona, URANO, 1998.
- OECD. *Competitivité Regionale et Qualifications*. Paris, OCDE, 1997.
- PEYREFITTE, A. *Milagos económicos*. Santiago de Chile, Andrés Bello, 1995.
- P.N.U.D. *Índice de desarrollo humano en Chile, 1990-1998*. Santiago de Chile, O.N.U., 1999.
- \_\_\_\_\_. *El desarrollo humano en Chile*. Santiago de Chile, O.N.U., 2000.
- POLYANYI, M. *The Tacit Knowledge*. London, Routledge and Kegan Paul, 1997.
- QUÉAU, P. *Lo virtual. Virtudes y vértigos*. Barcelona, Paidós, 1995.
- ROSAS, R.; SEBASTIÁN, C. *Piaget, Vigotski y Maturana. Constructivismo a tres voces*. Buenos Aires, AIQUE, 2001.
- RODRÍGUEZ, D. *Gestión organizacional*. Santiago de Chile, P.U.C., 1995.
- RODRÍGUEZ, D.; M. Arnold. *Sociedad y teoría de sistemas*. Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1999.
- ROOS, J.; ROOS, G.; DRAGONETTI, N. C. ; EDVINSSON, L. *Capital intelectual. El valor intangible de la empresa*. Barcelona, Paidós, 2001.
- ROSALES, O. Competitividad y cambio tecnológico: una tarea de planificación. *Revista Interamericana de Planificación (SIAP)*, XXIV, 96, 141, 1991.
- SAASEN, S. *Losing Control? Sovereignty in a Age of Globalization*. New York, Columbia U. Press, 1996.
- SAKAIYA, T. *Historia del Futuro. La sociedad del conocimiento*. Santiago de Chile, Andrés Bello, 1995.
- SAVY, M.; VELTZ, P. *Économie Globale et Réinvention du Local*. Paris, DATAR/Éditions de l'Aube, 1995.
- SEERS, D. The Meaning of Development. In: *Revista Brasileira de Economia*, 24, 3. Rio de Janeiro, FGV, 1970.
- SILVA, V. *Notas sobre la acción regional (subnacional) en el tema de los recursos humanos*, CEPAL/ILPES, Documento 94/20, Santiago de Chile, 1994.
- SIMMIES, J. *Innovation, Networks and Learning Regions ? Regional Policy and Development* 18, RSA/J. London, Kingsley, 1997.
- STOHR, W.; TAYLOR, R. F. *Development from ABOVE or BELOW ?* London, Wiley, 1981.
- STORPER, M. *The Regional World*. New York, The Guilford Press, 1997.
- VÁZQUEZ-BARQUERO, A. *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*. Madrid, Pirámide, 1999.
- WONG, P. Globalización y virtualización de la economía: impactos territoriales. Ponencia presentada al *V Seminario de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y territorio*, Toluca, Estado de México, Sept. 21/22, 1999.

**Sociedade da Informação e Geografia do Ciberespaço**  
*Sociedad de la Información y Geografía del Ciberespacio*  
Information Society and Cyberspace Geography

Maria das Graças Bruno Marietto  
Universidade Católica Dom Bosco

Contato: marietto@ec.ucdb.br

---

**Resumo:** A formação de uma territorialidade em nível global está em processo através da estruturação da Sociedade da Informação. Esta territorialidade resulta principalmente da dinâmica das relações entre os espaços local e global, efetivadas através das redes de informação e cooperação das mais variadas naturezas. Este artigo apresenta a Geografia do Ciberespaço como uma área do conhecimento que pode contribuir nos estudos dessa territorialidade, através da análise da estrutura física e do fluxo de informações no ciberespaço, bem como na formação e funcionamento das comunidades virtuais.

**Palavras-chave:** Sociedade da Informação; Geografia do Ciberespaço; Cybermaps.

**Abstract:** The formation of a territoriality in a global level is in process through the Information Society. This territoriality results mainly of the dynamics of the relations between both the local and global spaces, obtained through the information and cooperation networks. This article presents the Cyberspace Geography as an area of the knowledge that can contribute in the studies of this territoriality, analysing the physical structure and the information in the cyberspace, as well as in the formation and functioning of the virtual communities.

**Key words:** Information Society; Cyberspace Geography; Cybermaps.

**Resumen:** La formación de una territorialidad en un nivel global está en proceso a través de la Sociedad de la Información. Esta territorialidad resulta principalmente de la dinámica de las relaciones entre los espacios locales y globales, obtenida por intermedio de las redes de la información y de cooperación. Este artículo presenta la Geografía del Ciberespacio como área del conocimiento que puede contribuir en los estudios de esta territorialidad, analizando la estructura física y la información en el Ciberespacio, así como en la formación y el funcionamiento de las comunidades virtuales.

**Palabras claves:** Sociedad de la Información; Geografía del Ciberespacio; Cybermaps.

---

## 1. Introdução

As tecnologias por si próprias não revolucionam uma sociedade. Entretanto servem como meio catalisador, fornecendo condições para que ocorram mudanças de ordem econômica, política, ética, social, dentre outras. Assim, as sociedades determinam a forma como as tecnologias são utilizadas, e tais tecnologias por sua vez alteram a própria sociedade que as geraram.

Considerando esta perspectiva dialética, pode-se perceber que desde a década de 70 as tecnologias de computação e de comunicação, denominadas em conjunto de tecnologias de informação, vêm ocupando espaços na sociedade a tal ponto de hoje já não ser possível conceber o futuro sem itens como Internet, autovias de informação<sup>1</sup>, *wireless*, hipertexto, *groupware* e multimídia. Por sua vez, a atual sociedade está vivendo um período de questionamentos entre o novo e o já estabelecido, pois há uma defasagem entre paradigmas desenvolvidos tendo como base diferentes estruturas tecnológicas. Dentre os tópicos discutidos nesta fase de transição citam-se a democracia, o papel do Estado, a estrutura familiar, a empresa, o trabalho, o meio ambiente, a agricultura, a saúde, o lazer, a indústria, etc.

Na sociedade que se divisa para as pró-

ximas décadas as tecnologias de informação compõem a base tecnológica, tendo como infraestrutura primordial a Internet. Tal sociedade, denominada Sociedade da Informação, opera através de redes de informação e cooperação digital em nível mundial. Nesta perspectiva ganha importância a manipulação adequada destas redes, gerando conhecimento necessário para alavancar a transição da sociedade industrial para a sociedade pós-industrial (MCT, 1997).

Atualmente as conexões através da Internet entre povos, organizações, indivíduos não só ocorrem quase instantaneamente como também a qualidade das possíveis conexões cresce de forma exponencial. Como bem destaca (Hargittai e Centeno, 2001), isto implica que mudanças na forma e frequência dos fluxos entre dois pontos tenham repercussões em caminhos e outras ligações bem distantes do ponto inicial. Por isto, se antes falava-se em um mundo estruturado e analisado por fronteiras geográficas, atualmente há uma configuração global tendo como base uma complexa rede digital de comunicação e cooperação. Uma das ciências que vêm se adaptando a esta nova estrutura é a Geografia, dando origem à Geografia Global (Hargittai e Centeno, 2001), também denominada de Geografia do Ciberespaço (Carazo-Chandler, 2001) ou

Geografia Virtual (Batty, 1997).

Neste artigo apresenta-se como a Geografia do Ciberespaço faz o mapeamento das redes de informação e cooperação e das interações humanas por detrás do mundo digital, auxiliando assim na formação da territorialidade da Sociedade da Informação. Considera-se que o espaço de análise da Geografia do Ciberespaço é o espaço global, conforme apresentado em (Benko, 2001) e (Murciano e Reis, 2001), tendo o ciberespaço como a camada aonde tal espaço se concretiza.

A estrutura deste trabalho está colocada a seguir. Na Seção 2 a Sociedade da Informação é apresentada, considerando um conjunto de elementos que a compõem. Na Seção 3 tem-se uma discussão dos espaços de análise e atividades comunicacionais que estão se estabelecendo como padrão nesta sociedade. Na Seção 4 a Geografia do Ciberespaço é destacada como uma ciência em formação, mas que já configura-se como imprescindível para o entendimento das relações humanas no espaço global. Por último, na Seção 5 tem-se as conclusões deste trabalho.

## 2. Sociedade da informação

De acordo com (MCT, 1997), a expressão Sociedade da Informação tem o seguinte significado:

“(...) refere-se a um modo de desenvolvimento social e econômico em que a aquisição, armazenamento, processamento, valorização, transmissão, distribuição e disseminação de informação relacionados à criação de conhecimento e à satisfação das necessidades dos cidadãos e das empresas desempenham um papel central na atividade econômica, na criação de riqueza, na definição da qualidade de vida dos cidadãos e das suas práticas culturais”.

Tal sociedade está sendo construída e seus modos de aplicação, políticas de uso, serviços a serem disponibilizados, tipos de interação, dentre outros elementos, estão em processo de discussão e modelagem. Dentre tantos tópicos em aberto, destaca-se um ponto de convergência: o paradigma tecnológico vem sendo sustentado por setores do conhecimento cada vez mais descentralizados, tendo como suporte as tecnologias de informação. Neste sentido os países têm procurado

desenvolver políticas integradas (abrangendo programas estratégicos, linhas de financiamento, legislação específica, etc), visando garantir a infraestrutura necessária para o alcance do desenvolvimento de suas sociedades.

Com a estruturação da Sociedade da Informação em curso há um repensar dos conceitos de espaços geográficos, sociais, econômicos e políticos das nações. Dentre os elementos discutidos citam-se (MCT, 1997): a democracia e o espaço público, Governo e cidadania, a escola e o trabalho. Nas próximas subseções cada um destes elementos é discutido.

### 2.1. A democracia e o espaço público

Ao se definir medidas políticas para a construção da Sociedade da Informação faz-se necessário levar em consideração que a mesma deve ser uma sociedade para todos. Para tanto, há que se criar condições em que todos os cidadãos tenham oportunidade de participar e gozar de seus benefícios e vantagens. Neste sentido é indispensável garantir as qualificações mínimas para uma relação natural com as tecnologias adotadas.

Esta democracia de aprendizagem e acesso às tecnologias de informação pressupõe que os equipamentos e redes eletrônicas estejam acessíveis em locais públicos, nas escolas, em bibliotecas e arquivos, nos órgãos públicos, etc.

Outro conceito básico da democracia é o do espaço público, aonde cidadãos podem se reunir para expressar livremente suas idéias e sentimentos. Estes locais vêm sendo denominados terceiro local (Agren, 1997). O primeiro local é a casa, o segundo local é o trabalho. O terceiro local é aquele em que é possível encontrar pessoas além daquelas do círculo familiar e do trabalho. Para que um espaço público seja considerado um terceiro local as seguintes características são necessárias (Agren, 1997):

- Deve ser neutro, sem hierarquia entre seus participantes;
- A principal atividade é a conversa, havendo regras democráticas para o estabelecimento destas conversas;
- Deve ser um local acessível, de tal forma

que seus participantes possam entrar ou sair quando desejarem.

Tem-se como exemplo destes locais nas sociedades modernas os bares, cafés, casas de dança, etc. Entretanto, devido à urbanização e à industrialização há um decréscimo significativo da participação do cidadão nestes terceiros locais, e isto pode se caracterizar como um problema à democracia. Na Sociedade da Informação as comunidades virtuais do ciberespaço estão se configurando, por excelência, no terceiro local. Em tais locais públicos discute-se questões políticas, profissionais, sociais, culturais, tecnológicas, dentre outras, e todas as características de um terceiro local são respeitadas.

## 2.2. Governo e cidadania

Um Estado mais aberto aos cidadãos e às empresas contribui para melhorar a eficiência da administração pública. Esta eficiência passa pela adoção intensiva de tecnologias de informação com elevado nível de qualidade, gerando serviços que disponibilizam informações sobre um vasto conjunto de temas (cidadão e família, saúde, educação, juventude, vida cívica, trabalho, emprego e formação, segurança social, direito e tribunais, habitação, empresa e economia).

Atualmente pode-se verificar esta tendência através da criação de *sites* de órgãos públicos, voltados à divulgação de informações e prestação de serviços à comunidade.

## 2.3. A escola

A escola da Sociedade da Informação deve ser um espaço onde são facultados os meios para construir o conhecimento, atitudes e valores, adquirir competências, em vez de um espaço onde o professor se limita a transmitir o saber ao aluno. Esta escola deve eliminar as disparidades nas condições de acesso às tecnologias da informação, hoje função do caráter econômico dos indivíduos. Conceitos tais como Educação a Distância, educação continuada, aprendizagem cooperativa, interatividade, dentre outros, formam a essência do processo pedagógico da Sociedade da Informação.

## 2.5. O trabalho

Com o uso das tecnologias de informação nas estruturas e nos sistemas produtivos das empresas e da administração pública, é inevitável a eliminação ou a reconversão de atividades obsoletas, bem como a criação de novos postos de trabalho que exigem qualificação específica.

Uma das formas de trabalho que está se configurando e fortalecendo na Sociedade da Informação é o tele-trabalho. Esta alternativa flexível poderá cobrir várias áreas de atividade, nas quais os trabalhadores desempenham suas funções remotamente a partir de casa ou de um tele-centro, evitando um gasto diário financeiro e de tempo em transportes, de forma a que se estabeleça uma melhor integração com aspectos da vida de cada um. Com uma percentagem de empregados trabalhando remotamente, a empresa passará a dispor de instalações de menor dimensão, podendo implementar sistemas rotativos de trabalho.

O tele-trabalho pode, no entanto, ser um meio de precarização do emprego, caso não sejam associados meios cautelares de promoção da segurança nesta relação, podendo igualmente contribuir para o isolamento dos indivíduos.

## 3. Espaços da sociedade da informação

Uma das tensões decorrentes da estruturação da Sociedade da Informação é a relação da modernidade com a construção e reestruturação do espaço geográfico. Isto porque novas tecnologias geralmente levam a uma reestruturação dos espaços, principalmente porque a técnica e a ciência estão arraigadas no comportamento das atuais sociedades. Esta desestabilização do espaço geográfico é discutida em (Anttiroiko, 1998) quando analisa o impacto da globalização nas habilidades dos atores locais para gerenciar seus relacionamentos e determinar as condições locais. Neste contexto a ideologia de parcerias aumenta a instabilidade e volatilidade nos níveis locais, uma vez que globaliza o capital e tende a flexibilizar a alocação de forças de trabalho. Naturalmente existem regiões que se beneficiam desta geografia global. Tais regiões são denomina-

das por (Sassen, 1991) de cidades globais, formando centros mantenedores da nova ordem internacional e um mercado transterritorial. Como exemplo de cidades globais cita-se Nova York, Tóquio, Honk Kong, Londres. De acordo com (Irvine, 1998), as cidades globais são os nós do ciberespaço.

Entretanto, poucas são as regiões que podem ser consideradas cidades globais, pois a maioria não apresenta vantagens em termos de infraestrutura, capital social e posição geopolítica. Para superar esta tensão é necessário que as sociedades conscientizem-se de seu papel, criando redes de comunicação e cooperação cada vez mais robustas e abrangentes.

Também, levando em consideração esta tensão entre identidades locais e redes globais, (Benko, 2001) e (Murciano e Reis, 2001) citam a configuração de pelo menos quatro níveis espaciais de análise e de atividades comunicacionais que estão se estabelecendo na Sociedade da Informação, quais sejam:

1. O local ou regional;
2. O nacional, estabelecido pelos Estados-Nação;
3. O supranacional, formado por blocos;
4. O global, planetário ou mundial.

O espaço local é estabelecido por identidades culturais, religiosas, históricas, etc, considerando um local fisicamente determinado.

Com relação ao espaço nacional, na Sociedade da Informação os Estados-Nação não irão desaparecer. Muito pelo contrário, terão um papel decisivo no jogo das interações mundiais, ora definindo medidas protecionistas, ora defendendo interesses sócio-ambientais, ora aliando-se em blocos, e assim sucessivamente. Neste contexto, como bem destaca (Hargittai e Centeno, 2001), o significado das fronteiras determinarão as formas nas quais a globalização impactará grupos sociais. Por exemplo, atualmente as fronteiras são mais significativas para o trabalho do que para o capital. Entretanto, com a expansão e solidificação do tele-trabalho este tipo de restrição tende a diminuir.

O espaço supranacional é estabelecido quando alguns Estados-Nação se unem em torno de um interesse comum. Cita-se como exemplos o MERCOSUL e a União Européia. Com o processo cada vez mais crescente da globalização, a constituição de

blocos de países tende a definir as atuais relações de hegemonia, antes definidas principalmente por proximidades geográficas. Neste contexto o poder de negociação e de cooperação será fundamental em cada bloco e entre eles.

O espaço global é estabelecido através da Internet, redes de TV como CNN, etc. Também, como bem destaca (Bolaño, 1999), as instâncias multinacionais de regulação terão papel cada vez mais ativo. Dentre elas citam-se ONU, OTAN, Banco Mundial e Parlamento Europeu.

A formação da territorialidade da Sociedade da Informação está em processo de formação. Esta territorialidade resulta principalmente da dinâmica das relações entre locais entre si e destes com o planeta, realizadas através das redes de informação e cooperação. Por isto é errôneo afirmar que o uso das tecnologias da informação, gerando o espaço global, pode levar ao fenômeno denominado "ausência da localidade". O que muda, de fato, é o conceito de vizinhança que, nas comunidades atuais, refere-se a espaços contíguos e fisicamente definidos. No espaço global a vizinhança é estabelecida em termos de interesses em comum, como união entre pontos isolados formando circuitos.

#### 4. Geografia do ciberespaço

A Sociedade da Informação considera não somente o espaço fisicamente delimitado, vivenciado pelas comunidades, mas principalmente o ambiente em que se relacionam como campo de forças. O espaço usual das interações do futuro será possivelmente o global, tendo como ambiente comunicacional o ciberespaço.

Várias definições de ciberespaço podem ser encontradas na literatura. Uma das mais abrangentes é a de (Irvine, 1998) que diz: "...Ciberpaço é uma camada imaginária de redes situada no topo da estrutura física das cidades... Não é uma fantasia sem corpo, mas está embebida no espaço material da economia e infra-estrutura globais".

Pode-se dizer, então, que o ciberespaço é uma extensão da sociedade que está se estruturando. Cita-se como instrumentos que fornecem a infra-estrutura técnica do ciberes-

paço o telefone, o telégrafo, o fax, as redes de computadores, dentre outros. Considerando a Internet como a infraestrutura básica da Sociedade da Informação, as ligações no ciberespaço tendem a ser, em sua maioria, através da rede mundial. Isto significa dizer que as interações humanas devem ocorrer cada vez mais em um espaço global, e ciências tais como Geografia, Sociologia e Antropologia deverão conceitualizar e trabalhar com o mundo virtual que ora está-se formando.

Como exemplo desta necessidade de adaptação, tem-se o fato que as noções de espaço e tempo estão sofrendo mudanças. O conceito de distância no ciberespaço baseia-se no número de servidores entre pontos que desejam se comunicar. O tempo, por sua vez, depende da velocidade de conexão, da configuração de *proxies*, *gateways*, etc. Assim, países fisicamente vizinhos podem não mais o ser no ciberespaço, continentes são percorridos em segundos, *downloads* ocorrem com maior ou menor rapidez, dentre outras peculiaridades.

Especificamente analisando a Geografia na Sociedade da Informação, tem-se a estruturação da Geografia do Ciberespaço que atualmente apresenta duas linhas de pesquisa e desenvolvimento. A primeira, analisa a representação cartográfica da estrutura física e do fluxo da informação e suas conexões. A segunda estuda a geografia das relações humanas na Internet, levando em conta interações sociais, políticas, econômicas, dentre outras. Em ambos casos, a partir das informações obtidas há a elaboração de atlas da Internet, formados por *cibermaps*. O primeiro cartógrafo da Internet foi John S. Quarteman (Dodge, 2001), através da organização *Matrix Internet and Directory Services* (MIDS) (MIDS, 2001).

Nas próximas subseções cada uma das linhas de pesquisa e desenvolvimento da Geografia do Ciberespaço é apresentada.

#### 4.1. Estrutura física e fluxo de informações através dos *cibermaps*

Considerando o mapeamento da estrutura física, tem-se a seguir algumas variáveis atualmente utilizadas (Dodge, 2001):

- Quantidade de *hosts* em cada unidade espacial;

- Quantidade de computadores com acesso à Internet;
- Quantidade de domínios registrados;
- Quantidade de usuários de telefone.

Como exemplo de *cibermap* sobre a estrutura física do espaço global, a organização MIDS (MIDS, 2001) fez um mapeamento da quantidade de *hosts* no mapa *mundi*. A Figura 1 ilustra este mapeamento com dados de 1999, sendo que a quantidade dos *hosts* está representada por círculos com diâmetro proporcional à quantidade de *hosts* em uma determinada posição.



Figura 1: Detalhe de um *Cybermap* ilustrando a quantidade de *hosts* no ano de 1999. (Fonte: Dodge, 2001). Copyright Matrix Internet and Directory Services (MIDI).

Há também os *cibermaps* que apresentam as ligações de *backbones*, como o projeto italiano para conectar as instituições científicas daquele país (GARR-B, 2001). A Figura 2 ilustra a rede italiana de *backbones*.

Com relação à análise do fluxo de informações e suas conexões, esta não é uma tarefa elementar pois não depende somente da capacidade tecnológica instalada, mas também de variações dos horários de estabelecimento das conexões, fusos horários, dentre outros fatores.

Já existem ferramentas computacionais para mostrar a origem, o volume, o tipo de solicitação, etc, que um servidor WWW recebe. Dentre elas cita-se a ferramenta Palantir (Papadakakis, Markatos e Papathanasion, 1999), que mostra em tempo real a origem e quantidade de tráfego de um servidor, bem como apresenta de forma condensada o tráfego entre vários servidores. Um diferencial importante desta ferramenta é a possibilidade de mostrar de forma animada o tráfego de informações que ocorreu em um servidor, ou entre vários, em um período específico de tempo.

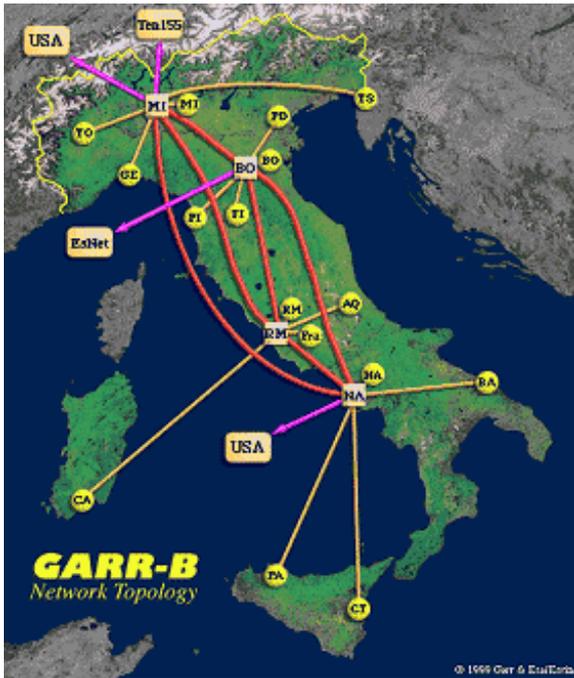


Figura 2: Cybermap sobre a topologia da rede de Backbones de instituições científicas da Itália. (Fonte: GARR-B, 2001).

Outra ferramenta nesta linha de análise de informações é denominada Avatar (Lamm e Reed, 1996), um sistema de realidade virtual que em sua primeira versão analisava e mapeamento em tempo real dos acessos em um servidor. O servidor utilizado como base foi o do *National Center for Supercomputing Applications* (NCSA) nos EUA. Uma nova versão do Avatar já permite analisar o tráfego de toda WWW.

A Figura 3 ilustra uma visão em 3D de parte do globo terrestre, gerada pela ferramenta Avatar, onde os pontos no globo simbolizam servidores e as informações são os arcos ou barras que ligam o origem ao destino.

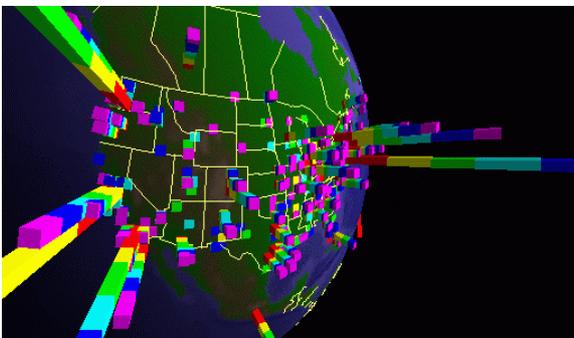


Figura 3: Cybermap ilustrando o tráfego de informação em uma parte do globo terrestre. (Fonte: Lamm e Reed, 1996).

Outras ferramentas apresentam estruturas gerais de conexão de informações que estão disponíveis na *World Wide Web*. Tais ferramentas objetivam enriquecer o senso de direção do usuário, informando com maior precisão onde estão, que tipo de informações está disponível a partir de sua localização, como acessá-las, dentre outras características. Como exemplo tem-se o trabalho de (Munzner e Burchard, 1995), em que a visualização de seções da WWW ocorre através de representações no espaço hiperbólico 3D<sup>2</sup>. A Figura 4 mostra uma seção da visualizada no espaço hiperbólico 3D.

#### 4.2. Geografia das relações humanas do ciberespaço

Quando do estudo da geografia das relações humanas no ciberespaço, é necessário levar em consideração a variedade de culturas, níveis sociais, credos religiosos e políticos, que interagem no espaço global. Acrescente-se a isto o fato de que as novas formas digitais de comunicação<sup>3</sup> oferecem uma perspectiva mais ampla às interações humanas. Neste contexto o ciberespaço tem-se caracterizado por ser um local de estruturação e desenvolvimento de comunidades virtuais.

Conforme destacado em (Agren, 1997), existem três formas de se formular as fronteiras em comunidades virtuais, quais sejam:

- Geográfica: A região em que as pessoas vivem corresponde à fronteira para a comunidade;
- Grupos de interesse: Uma rede social com pessoas tendo os mesmos interesses, formando assim uma comunidade. Desta forma, a fronteira é estabelecida por interesses comuns;
- Interesses individuais: A rede social é criada tendo como base interesses individuais, formando uma comunidade. Neste caso a fronteira é estabelecida por interesses de um indivíduo ou organização.

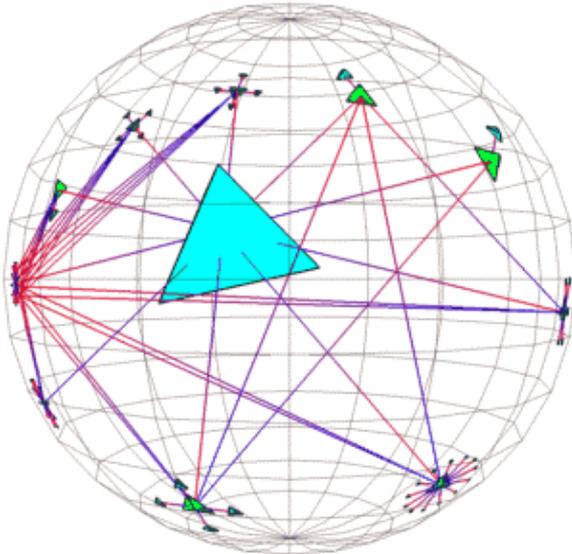


Figura 4: *Cybermap* representando uma seção no espaço hiperbólico 3D. (Fonte: Munzner e Burchard, 1995).

A diferença básica entre comunidades virtuais e comunidades tradicionais é que as virtuais tem existência a partir da Internet, constituindo grande parte do aspecto social do ciberespaço. Especificamente os grupos de interesse constituem a forma de comunidade virtual mais encontrada. Os interesses comuns podem ser de ordem pessoal, profissional, política, econômica, dentre outras. Como exemplo cita-se os grupos de discussão, os fóruns especializados, etc.

Autores como (Hargittai e Centeno, 2001) estão propondo como parâmetro para classificar a posição de uma sociedade nesta nova geografia as relações humanas e seus fluxos no ciberespaço, através das redes de cooperação. Nesta mesma abordagem (Agren, 1997) coloca que a participação em comunidades virtuais é de fundamental importância para a formação do capital social.

Mas ainda as comunidades virtuais estão na fase inicial de estruturação, não havendo base teórica suficiente para definir elementos que a compõe tais como regras de comportamento, modelos mentais e legislação específica. Neste contexto a Geografia do Ciberespaço é uma das novas áreas de estudo que auxiliará de forma decisiva no entendimento do processo de formação da territorialidade da Sociedade da Informação.

## 5. Conclusões

Não há apenas um caminho a seguir na formação da territorialidade da Sociedade da Informação. Entretanto, o sociólogo urbano Manuel Castells apresenta alguns padrões importantes a serem consideradas pelas sociedades, quais sejam (Castells, 1999):

- Utilizar tecnologias de informação em um nível de sofisticação equivalente aos líderes mundiais na área. Esta utilização envolve também produção de tecnologia, não necessariamente em um nível tão elevado quanto o da utilização. Tal requisito ao desenvolvimento na Sociedade da Informação equivale dizer que a dependência tecnológica leva ao *info-apharteid*, e consequentemente ao neocolonialismo tecnológico de uma nação;
- Estar conectado à rede de informações mundial, tendo acesso às informações disponíveis. Os deslocamentos de poder como decorrência da revolução tecnológica e a posterior disponibilização da informação transformou o saber e o conhecimento nas molas propulsoras do desenvolvimento das nações;
- O sistema produtivo não mais se baseia em itens tais como produção de bens de consumo, na matéria-prima e mão-de-obra barata. Agora, o sistema produtivo concentra-se nas atividades de prestação de serviços, aonde o saber e a informação são os principais insumos.

Caso estes padrões não estejam presentes em uma sociedade, esta não se adaptará à nova ordem sócio-política-econômica que ora está se instalando. Estes e outros padrões sociais, políticos, econômicos e de infra-estrutura podem ser estudados sob a luz da Geografia do Ciberespaço, considerando tanto a estrutura física e fluxo de informações, quanto a estruturação e funcionamento das comunidades virtuais.

## Notas

<sup>1</sup> Autovias de informação correspondem às redes de banda larga.

<sup>2</sup> O espaço hiperbólico é uma das alternativas ao espaço Euclidiano. Para trabalhar com figuras em três dimensões (3D) neste espaço, considera-se como ponto de análise o interior de uma esfera.

<sup>3</sup> *Email*, listas de discussão, *newsgroup*, *groupware*, *chat*, etc.

## Referências bibliográficas

- AGREN, Per-Olof. *Virtual community life: a disappearance to third places for social capital*. Disponível em: [www.ifi.uio.no/iris20/proceedings/7.htm](http://www.ifi.uio.no/iris20/proceedings/7.htm), 1997.
- ANTTIROIKO, Ari-Veikko. *The Winds of Change*. Disponível em: [www.uta.fi/~kuaran/japan.html](http://www.uta.fi/~kuaran/japan.html), 1998.
- BENKO, Georges. A recomposição dos espaços. *Revisita Interações*, v. 1, n. 2, p. 7-12, mar. 2001.
- BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. Sociedade da informação: reestruturação capitalista e esfera pública global, *Revista Latina de Comunicación Social*, n. 15, Disponível em: [www.ull.es/publicaciones/latina/a1999c/120siqueira.htm](http://www.ull.es/publicaciones/latina/a1999c/120siqueira.htm), 1999.
- CARAZO-CHANDLER, Christian. *Cyberspace - Another Geography. Territories, Boundaries and Space*. Tese de Mestrado, University of Canterbury, 1998.
- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. Trad. Roneide Venancio Majer e Klaus Brandini Gerhardt. São Paulo. Paz e Terra, 1999.
- DODGE, Martin. *Cibergeography*. Disponível em: <http://mappa.mundi.net>, 2001.
- GARR-B. *The GARR-B Project*. Disponível em: [www.garr.it/servgarrb/garr-b-projgarrb-engl.shtml](http://www.garr.it/servgarrb/garr-b-projgarrb-engl.shtml), 2001.
- HARGITTAI, Eszter; CENTENO, Miguel Angel. Defining a Global Geography. *American Behavioral Scientist*, v. 10, n. 44, 2001.
- IRVINE, Martin. *Global Cyberculture Reconsidered: Cyberspace, Identity, and the Global Informational City*. INET98, Genova, Itália, 1998.
- LAMM, Stephen; REED, Daniel A. Real-Time Geographic Visualization of World Wide Web Traffic. *Fifth International WorldWide Web Conference*, Paris, França, 1996.
- MCT - Ministério da Ciência e Tecnologia. *Livro verde para a sociedade da informação em Portugal*. Disponível em: [www.ipv.pt/millennium/ect12\\_inf.htm](http://www.ipv.pt/millennium/ect12_inf.htm), 1997.
- MIDS. Matrix Internet and Directory Services. Disponível em: [/www.matrix.net](http://www.matrix.net), 2001.
- MUNZNER, Tamara; BURCHARD, Paul. Visualization the Structure of the World Wide Web in 3D Hyperbolic Space. *Computer Graphics, ACM SIGGRAPH*, New York, p. 33-38, 1995.
- MURCIANO, Marcial; REIS, Hílana. Sociedade da informação: políticas da União Européia. *Comunicação & Educação*, São Paulo, v. 20, p. 63-74, 2001.
- PAPADAKAKIS, Nektarios; MARKATOS, Evangelos P.; PAPATHANASION, Athanasios E. Palantic. Visualizing Traffic on the World Wide Web. *WebNet journal: internet technologies, Applications and Issues*, v. 1, n. 2, p. 57-65, 1999.
- SASSEN, Saskia. *The global city*. New York: Princeton University Press, 1991.

# Innovación y redes de cooperación para el Desarrollo Local

## *Innovation and networks of cooperation for the Local Development*

### Inovação e redes de cooperação para o Desenvolvimento Local

Ricardo Méndez  
Universidad Complutense de Madrid

Contato: ghhum13@emducms1.sis.ucm.es

**Resumen:** En el contexto de las transformaciones económicas, tecnológicas y político-institucionales de las últimas décadas, la innovación adquiere una importancia estratégica y en su promoción resultan esenciales las características de cada territorio, la presencia de actores locales y la creación de redes formales e informales de cooperación, capaces de impulsar procesos de desarrollo territorial sustentables. El texto analiza la teoría del medio innovador y, a partir de ella, plantea las posibilidades y obstáculos para promover la innovación en territorios periféricos dominados por la presencia de pequeñas empresas y actividades tradicionales, proponiendo algunas reflexiones a partir de investigaciones empíricas realizadas en España.

**Palabras clave:** Medio innovador; Redes de cooperación; Desarrollo territorial.

**Abstract:** In the context of the economic, technological and political-institutional changes of the last decades, innovation is of strategic importance. To promote innovation, the characteristics of each territory, the presence of the local actors and the creation of formal and informal networks of cooperation are essential, capable of stimulating the processes of sustainable territorial development. On the basis of the theory of the innovator environment, the text analyzes the possibilities and the obstacles for the promotion of innovation in peripheral territories dominated by the presence of small companies and traditional activities, taking into account considerations from empirical studies carried out in Spain.

**Key words:** Innovative medium; Networks of cooperation; Territorial development.

**Resumo:** No contexto das transformações económicas, tecnológicas e político-institucionais das últimas décadas, a inovação assume uma importância estratégica. Para a promoção da inovação, são essenciais as características de cada território, a presença dos atores locais e a criação de redes formais e informais de cooperação, capazes de impulsionar processos de desenvolvimento territorial sustentáveis. Com base na teoria do meio inovador, o texto analisa as possibilidades e os obstáculos para a promoção da inovação em territórios periféricos dominados pela presença de pequenas empresas e atividades tradicionais, propondo-se reflexões a partir de pesquisas empíricas realizadas na Espanha.

**Palavras-chave:** Meio inovador; Redes de cooperação; Desenvolvimento territorial.

“La inteligencia como facultad psíquica se da sólo en personas concretas, pero la capacidad de creación surge, se fomenta o se dificulta en los grupos donde esas inteligencias personales viven, grupos que pueden ser más o menos inteligentes, más o menos aptos para resolver los problemas” (José Antonio Marina. *Crónicas de la ultramodernidad*).

## 1. El valor de la innovación como estrategia competitiva y línea de investigación

Las rápidas y profundas transformaciones que experimentan nuestras economías y sociedades han promovido en las dos últimas décadas un evidente esfuerzo de adaptación al cambio, que se hace patente tanto en las empresas, como en las instituciones públicas y los ciudadanos, sometidos a una rápida mutación del entorno en que viven y actúan de forma cotidiana. En la búsqueda de orientaciones capaces de permitir un mejor aprovechamiento de las oportunidades abiertas por el nuevo contexto de mundialización, revolución tecnológica acelerada y liberalización o desregulación de mercados, la innovación se ha convertido en una referencia obligada –incluso tópica– como respuesta necesaria ante los retos del presente.

Si desde la óptica empresarial “la innovación es la herramienta específica de los empresarios emprendedores, el medio con el cual explotar el cambio como una oportunidad para un negocio

diferente” (Drucker, 1994: 29), desde la perspectiva de los investigadores interesados en el análisis de la realidad socioeconómica y territorial, la innovación también despierta creciente interés como instrumento que puede mejorar el funcionamiento de las actividades económicas, elevar su capacidad competitiva y la de los territorios que las albergan, mejorar la calidad del empleo y la sostenibilidad ambiental, ayudando a superar los riesgos de una globalización excluyente, que condena a buena parte del mundo a la precariedad o la marginación. Ese enfoque –ajeno al *deslumbramiento* tecnológico que muestran algunos investigadores y responsables políticos– ha convertido su estudio en una de las líneas de investigación con mayor interés entre quienes se interesan por una economía que, además de generar beneficios, pueda dar respuesta a las necesidades y exigencias de los ciudadanos, asegurando un cierto grado de equidad en la distribución social y territorial del excedente.

La experiencia acumulada en estos años parece demostrar que los fenómenos de innovación –en los procesos de trabajo, los productos (bienes/servicios) obtenidos, o la gestión y organización interna de las firmas, pero también en el funcionamiento de las instituciones públicas o privadas– surgen y se desarrollan mayoritariamente asociados a territorios concretos, donde existen recursos específicos (humanos, de capital, conocimiento, infraestructurales...) suficientes y de calidad, así

como agentes locales y/o regionales capaces de ponerlos en valor. La denominación de *medios o entornos innovadores* se ha abierto camino en la última década para designarlos y diferenciarlos de otras áreas que pueden ser actualmente dinámicas, pero que apoyan su crecimiento en la explotación de sus recursos naturales y humanos a bajo precio, o el aprovechamiento de subvenciones y ayudas, sin avanzar en la consecución de otro tipo de mejoras, lo que suele provocar costes sociales y ambientales elevados además de promover una forma de crecimiento frágil y dependiente en exceso de decisiones externas, situaciones que se alejan del concepto actual de desarrollo sostenible.

Esos territorios propicios al surgimiento de iniciativas innovadoras pueden albergar actividades muy diversas –desde el turismo y el ocio, a la agricultura, la pesca, la explotación forestal, etc. –, aunque la mayoría de casos conocidos y estudiados hasta el momento se relacionan con la industria. Se ha prestado por ello especial atención a ciertas áreas dominadas por pequeñas empresas y habitualmente especializadas en algún tipo de actividad o producto, que están consiguiendo una inserción favorable en la nueva división espacial del trabajo gracias a las mejoras técnicas, organizativas o de otro tipo que los empresarios han sido capaces de incorporar (Vázquez, 1999).

Pero, aunque los estudios empíricos realizados hasta el presente son poco numerosos, se comprueba que en la mayoría de ocasiones esas iniciativas individuales germinan y se desarrollan mejor allí donde existe un entorno social, económico e institucional articulado y receptivo a la novedad y el cambio, no anclado en inercias y formas de actuar que se resisten a modificar. Como afirma Albuquerque, “en entornos favorables, la innovación provoca un efecto multiplicador que incrementa más que proporcionalmente el rendimiento individual de los factores. La construcción de tales entornos constituye, pues, una tarea primordial para el impulso de la productividad y la competitividad del tejido empresarial. Y en ello pueden colaborar de forma decisiva los diferentes agentes sociales, públicos y privados, en cada territorio, municipio o región” (Albuquerque, 1996:18).

Se trata, por tanto, de una línea de investigación con evidente interés teórico y aplicado, en la que los geógrafos pueden colaborar con otros profesionales y con los agentes implicados en el desarrollo local, aportando una especial sensibilidad hacia los componentes territoriales implícitos y explícitos en tales procesos. Rechaza considerar a ese territorio como un simple escenario pasivo donde tienen lugar los acontecimientos, entendiéndolo como un conjunto interdependiente de *sistemas de objetos y sistemas de acciones* (Santos, 1996), construido en el tiempo por una confluencia de procesos estructurales y actores

locales, que condicionan tanto el presente como sus perspectivas de futuro.

Con estos supuestos de partida, el presente texto intenta sintetizar los aspectos de mayor interés que la teoría sobre el *medio innovador* puede aportar a quienes se interesan en el desarrollo local, al identificar algunas de las claves y de las principales limitaciones existentes en el camino de la innovación, además de proponer una metodología de investigación que puede facilitar la comparación entre territorios diversos. Como complemento a una presentación tal vez demasiado abstracta y genérica, se precisan y discuten algunos supuestos de la teoría a partir de la experiencia empírica derivada de una investigación colectiva realizada en España (Alonso y Méndez, 2000). En ese estudio se intentó destacar la importancia del contexto social de la innovación, así como de las redes de colaboración que pueden actuar como catalizadoras de iniciativas, lo que exige priorizar las técnicas cualitativas de investigación y el trabajo de campo sobre el simple análisis de la información estadística, que tan sólo puede ofrecer un marco de referencia sobre la estructura sectorial y empresarial del área, o servir como base para la elección de la muestra a encuestar pero nada dice sobre estrategias, comportamientos o valores.

Pese al carácter específico y limitado de esa investigación, consideramos que algunas de sus reflexiones pueden ser de utilidad para incorporarlas al debate sobre desarrollo territorial en áreas que, pese a mostrar estructuras socioeconómicas, trayectorias históricas y entornos geográficos muy diversos, se enfrentan también hoy a la necesidad de encontrar caminos propios basados en una utilización racional de sus recursos mediante respuestas innovadoras, capaces de enfrentar de manera más eficaz que en el pasado los retos del presente.

## 2. Respuestas innovadoras y desarrollo territorial: el valor de la geografía

El concepto de medio innovador (*milieu*) tiene como origen la obra del economista francés Philippe Aydalot y ha tenido continuidad, sobre todo, en el trabajo del *Groupe de Recherche Européen pour les Milieux Innovateurs* (GREMI), que ha llevado a cabo una serie de ciclos de investigación dedicados a distintos temas monográficos, origen de numerosas publicaciones (Maillat, Quévit y Senn edits., 1993; Ratti, Gordon y Bramanti, 1995; Ferrão coord., 1997; Crevoisier y Camagni edits., 2000), de las que puede encontrarse un buen número en la página web del *Institut de Recherches Économiques et Régionales* de la Universidad de Neuchâtel ([www.unine.ch/irer](http://www.unine.ch/irer)).

Suponen la incorporación de un enfoque ecológico a los estudios de economía y geografía, al interesarse por definir las *condiciones ambientales* que resultan más favorables para el surgimiento de iniciativas, la formación de redes empresariales y sociales, junto a la generación de innovaciones.

Frente a la opción de tomar como punto de partida la empresa, todos estos planteamientos optan por partir de los *lugares* donde aparece con más intensidad la innovación, para investigar así qué territorios son los más aptos para su producción y difusión, cómo contribuye el entorno socioespacial a esos procesos, y qué transformaciones se originan como resultado de la propia innovación. Asimismo, frente a la imagen schumpeteriana del empresario innovador, que actúa de forma aislada y en competencia con sus rivales a fin de obtener -al menos de forma transitoria- una ventaja monopolística, la idea de *medio innovador* destaca el hecho de que la innovación es, con frecuencia, un fenómeno colectivo en el que la existencia de relaciones empresariales (mercantiles o extra-mercado) y de formas de cooperación no incompatibles con el mantenimiento de un clima competitivo, pueden favorecer el proceso. Se plantea así la idea de que ciertos territorios se comportan como *semilleros* de empresas innovadoras, en función de sus características sociolaborales y culturales, así como de las relaciones locales que en ellos se tejen.

La hipótesis central, por tanto, es marcadamente geográfica, pues se basa en la influencia determinante del entorno local - de sus características materiales e inmateriales, tangibles unas, intangibles otras- y de las *dinámicas de proximidad* en la promoción y difusión de la innovación, especialmente en el caso de las pequeñas empresas, que no pueden interiorizar todos los recursos necesarios para desencadenar un proceso innovador y necesitan acudir a los existentes en el área donde se asientan. Un territorio innovador se compone, pues, de una serie de elementos interrelacionados de forma sistémica, pero que pueden ser analizados de forma autónoma, por representar otras tantas dimensiones de esa realidad:

- Un **substrato territorial** de ámbito local, aunque con límites muchas veces no coincidentes con las divisiones, que mantiene ciertos rasgos de homogeneidad interna y se comporta como espacio de vida y trabajo (cuenca de empleo) para la mayoría de sus residentes.
- Un conjunto de **actores** (empresarios, instituciones públicas, sindicatos, asociaciones privadas con fines diversos...) con capacidad de decisión, que se identifican con ese espacio y son capaces de tomar decisiones y abordar proyectos de futuro.
- Una serie de **recursos** materiales (infraes-

estructuras técnicas, patrimonio urbano...) e inmateriales (saber hacer, herencia cultural, cohesión social...), que son comunes y que deben identificarse y ponerse en valor.

- Una **lógica de interacción**, por la que se establecen relaciones entre los actores y existe cierta capacidad de llegar a acuerdos, lo que en ningún caso excluye la competencia o el conflicto de intereses.
- Una **lógica de aprendizaje**, o capacidad de los actores para modificar su comportamiento a lo largo del tiempo con objeto de adaptarlo de forma flexible a los cambios del entorno, así como unas normas de actuación aceptadas colectivamente.

En consecuencia, la investigación sobre medios innovadores ha llamado la atención sobre el hecho de que el territorio no actúa como simple escenario neutral donde se localizan las empresas y desarrollan sus procesos de innovación, sino que interactúa con ellas, favoreciendo o dificultando su avance, al tiempo que orienta la evolución seguida en una determinada dirección o trayectoria, lo que da lugar a procesos acumulativos. Pero caracterizarlos no resuelve el problema central de saber qué factores justifican la construcción de territorios con estas características, así como su escasez en regiones periféricas, aspectos esenciales si se intenta su promoción desde la óptica del desarrollo local.

### 3. Condiciones para la formación de medios innovadores

El intento de comprender por qué ciertos territorios evolucionan hasta constituirse en verdaderos medios innovadores, mientras que otros muchos lo hacen en otras direcciones completamente distintas, exige la utilización de un esquema argumental capaz de combinar la influencia de dos fuentes de impulso complementarias:

- Ciertas precondiciones territoriales (económicas, sociales, laborales, históricas, culturales...) que propician el nacimiento y rápida difusión de las innovaciones: acumulación de conocimientos técnicos derivado de una tradición laboral en una determinada actividad, recursos humanos con nivel de formación adecuado, existencia de centros de formación y de investigación/ desarrollo tecnológico, servicios de apoyo, capital de riesgo, experiencia de trabajo en común, etc. A estas condiciones objetivas se suman otras subjetivas, más difíciles de identificar, tales como la densidad de relaciones sociales formalizadas o informales, el sentido de pertenencia y el grado de compromiso activo con el lugar, la identidad cultural, la cohesión social, etc.
- Junto a ese marco estructural, resulta también

necesario considerar la existencia de agentes locales – privados, públicos o ambos en combinación – capaces de poner efectivamente en valor esas precondiciones favorables y animar el proceso en una dirección económicamente viable, enfrentando la desconfianza inicial y los riesgos inherentes a todo cambio, mediante una dinamización social apoyada en resultados tangibles.

En consecuencia, si “el territorio es resultado de un proceso (se habla de territorio construido) surgido de las estrategias de los actores y de fenómenos de aprendizaje colectivo” (Maillat, 1995: 42), la innovación sólo llegará a consolidarse como resultado de una lenta tarea de construcción, por lo que cabe desconfiar del éxito que pueda suponer el emplazamiento de un *polo tecnológico* artificial allí donde no exista una base previa, en especial si éste no guarda relación con la estructura productiva preexistente en ese territorio.

Una vez iniciado el proceso innovador, la proximidad espacial entre las empresas, y de éstas con instituciones locales favorables a la innovación, generará un cierto volumen de *externalidades* positivas que lo refuerzan y favorecen ciertos efectos de aglomeración: reducción de costes de transacción entre las empresas, mayor facilidad para difusión de innovaciones y aprendizaje colectivo, etc. Este aspecto relativo a la proximidad ha sido objeto de particular atención (Veltz, 1999), al destacarse la aparente contradicción que supone aceptar la influencia decreciente del factor distancia, por la mejora en los sistemas de transporte y telecomunicación, al tiempo que se afirma el carácter espacialmente polarizado de la innovación y las empresas innovadoras, que pone de manifiesto la especial importancia de las respuestas locales en este mundo que se globaliza.

Pero si se acepta que la innovación es, con frecuencia, una actividad colectiva, resultado de la acción de un conjunto de actores heterogéneos que establecen un sistema de relaciones basadas en la cooperación, esos dos elementos – las redes y la cooperación – serán en tercer factor clave para su aparición y desarrollo.

La importancia de las redes de pequeñas empresas para generar ventajas competitivas fue especialmente resaltada por la teoría *marshalliana* del distrito industrial y ha generado una amplia bibliografía, que incluye un número creciente de textos de autores latinoamericanos (Casarotto Filho y Pires, 1999; Dussel, Piore y Ruiz, 1997...). Esas redes suponen la existencia de un espacio complejo y articulado, con una elevada densidad de vínculos, tanto entre la mayor parte de las empresas implantadas (proveedores de insumos, firmas industriales o turísticas, servicios de valor añadido...), como entre éstas y su entorno social e institucional (administración regional y local, instituciones

educativas, centros tecnológicos y laboratorios...). Como resultado de tales interrelaciones de carácter estable – aunque cambiantes en el tiempo – se genera un valor añadido que beneficia a todos los participantes y que no puede aparecer allí donde las empresas trabajan aisladas.

En el funcionamiento de esas redes la cooperación se constituye en uno de sus motores principales y, por tanto, resulta también un claro elemento de diferenciación respecto a otro tipo de espacios en donde la presencia de empresas innovadoras no se traduce en la creación de un verdadero medio innovador, tal como ocurre en la mayoría de tecnopolos o parques tecnológicos. Hablar de cooperación significa primar la negociación y el acuerdo entre las PYMEs que constituyen la red y que, sin renunciar a competir, aceptan el principio de que la colaboración no es, necesariamente, un *juego de suma cero*, en el que los beneficios de unos pocos se logran a costa del resto, sino que son posibles resultados positivos para todos los participantes. De este modo, la acumulación e integración de recursos y conocimientos aportados por unos y otros provocará efectos sinérgicos para el conjunto, superiores a la simple suma de sus componentes. Al mismo tiempo, la posibilidad de compartir riesgos y costes eliminará algunos de los frenos habituales para emprender un esfuerzo innovador en la pequeña empresa, como son la falta de capital o la incertidumbre y el riesgo de todo cambio.

La existencia de una cultura de la cooperación previa, basada en una cierta práctica compartida con finalidad muchas veces distinta a la estrictamente económica (fines culturales, políticos, sindicales, religiosos...), junto a la presencia de algún tipo de asociacionismo, son condiciones que favorecen el establecimiento de relaciones donde la confianza mutua es requisito importante, frente al individualismo imperante en las relaciones de mercado. La propia estabilidad de una red basada en acciones de cooperación se verá reforzada a medida que se acumulan experiencias anteriores. En palabras de Furió, “estas lógicas de confianza y cooperación parecen ser el resultado de una larga tradición productiva. De ahí que se considere que emanan como el producto de una historia económica común y de una cultura técnica y productiva idéntica”. Pero, en otros casos, esos hábitos de colaboración se han construido en los últimos años como resultado de la activa labor llevada a cabo por algunas personas e instituciones locales empeñadas hoy en fomentar esa cultura de la concertación, siempre frágil, pero cada vez más necesaria para resistir los embates de la mundialización.

Finalmente, aceptar esta interpretación sobre las razones que impulsan la formación de medios innovadores supone también, como contrapunto, identificar algunos de los principales

obstáculos que impiden su aparición en numerosos territorios, especialmente en áreas rurales, regiones atrasadas o países periféricos. Para avanzar en esta dirección, de especial interés operativo en muchos de los ámbitos en que trabajamos, pueden señalarse ahora algunas de las conclusiones obtenidas de la investigación realizada en España (Alonso y Méndez, 2000), que centró su atención en este tipo de territorios.

#### 4. Principales problemas de adaptación a regiones periféricas

La bibliografía internacional sobre la innovación y los espacios innovadores suele priorizar, hasta el momento, tanto a aquellos sectores más vinculados con la revolución de las tecnologías de información y comunicación, como aquellas áreas urbano-metropolitanas que parecen más relacionadas con este tipo de procesos por contar con un elevado volumen de externalidades acumuladas en el tiempo. Esa asociación, basada en un concepto de innovación muy restrictivo, provoca serias dudas a la hora de intentar trasladar el estudio de los procesos de innovación, las redes o la cooperación a otros territorios de características e historia económico-social muy diferentes, donde algunos consideran que esas temáticas resultan poco adecuadas. En ellos, el retraso estructural, la escasa competitividad de la mayor parte de sus empresas en los mercados internacionales, junto a una acusada especialización en sectores *maduros*, intensivos en el uso de recursos naturales y/o mano de obra poco cualificada, son características repetidas que dificultan la formación de *sistemas regionales y locales de innovación*.

Por ese motivo, resulta imprescindible realizar algunas aclaraciones sobre la posibilidad de adaptar el concepto de *medio innovador* a este tipo de territorios dominados por las pequeñas empresas de carácter muchas veces familiar y especializados en actividades de larga tradición. Los aspectos que parecen suscitar mayor polémica podrían sintetizarse en unas cuantas preguntas a plantear en el inicio de cualquier investigación de estas características:

- ¿Pueden llevarse a cabo procesos de innovación en lugares que se especializan en esas actividades de baja complejidad tecnológica (agrarias, industriales, extractivas, turísticas...), o se trata de un fenómeno específico de sectores industriales avanzados, más vinculados con el uso intensivo de nuevas tecnologías y la realización de inversiones destinadas al fomento de la I+D?
- ¿Se dan las condiciones necesarias en regiones de baja densidad urbana y, dentro de ellas, en pequeñas ciudades y núcleos de carácter rural, que no cuentan con las externalidades asociadas

a una aglomeración de dimensión suficiente como para generar rendimientos crecientes?

- ¿Cuál puede ser la capacidad innovadora de las pequeñas empresas, ampliamente dominantes en estas áreas, teniendo en cuenta su limitada capacidad financiera, la escasa formación que a menudo padecen empresarios y trabajadores, o su limitada capacidad para afrontar el riesgo que conlleva todo experimento innovador?

Las experiencias analizadas en la obra ya mencionada permiten afirmar que la noción de medio innovador, entendida en los términos planteados en páginas anteriores, no excluye necesariamente territorios con esas características estructurales y, por tanto, no existe determinación *a priori* en tal sentido, pudiendo destacarse tres tipos de conclusiones que parecen de especial interés para los objetivos aquí planteados.

a) Sobre el significado de la innovación en estas áreas

Resulta innegable que existe una jerarquía entre tipos y grados de innovación y que las observadas en estos territorios no suelen encontrarse entre las de vanguardia. Así, en pequeñas empresas de sectores *maduros* las innovaciones recientes estarán seguramente orientadas a la incorporación de modestas mejoras técnicas (renovación de maquinaria y equipos) de origen externo y de carácter adaptativo, junto a ciertos avances hacia una gestión más profesionalizada (Ricca, 1998), más que a la producción de innovaciones propias, a partir de un esfuerzo en el terreno de la investigación y el desarrollo tecnológico. Si no es probable encontrar en ellas departamentos específicos dedicados a estas tareas, tampoco lo será la colaboración en tal sentido con universidades o centros de investigación.

Pero eso no excluye la presencia de ciertos fenómenos de transferencia tecnológica, así como de esfuerzos en materia de diseño, calidad y presentación de los productos/servicios, publicidad, creación de marcas o denominaciones de origen, captación de nuevos clientes, etc., que permiten su mantenimiento o su expansión en el mercado sin recurrir de forma exclusiva a la competencia en bajos costes como estrategia dominante.

Si innovar es, ante todo, incorporar conocimiento al trabajo para obtener una mejora del mismo, la comprobación de que esto ocurre en determinadas localidades ubicadas en regiones periféricas pone de manifiesto no hay sectores obsoletos, sino formas de producir y gestionar obsoletas, lo que es aplicable a cualquier tipo de actividad. También muestra que esa renovación puede realizarse – aunque con diferente grado de dificultad inicial – en numerosos territorios.

b) Sobre el protagonismo de los agentes locales y

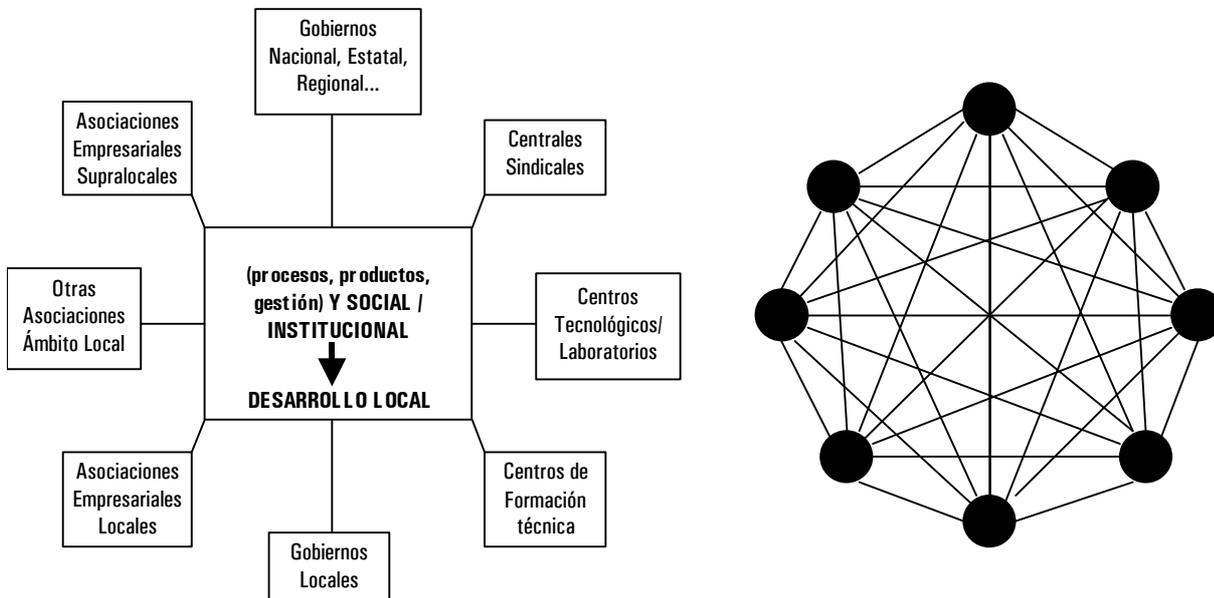
las redes de cooperación

Todos los ejemplos locales de *éxito* identifican la presencia de ciertos pioneros que, en su momento, animaron el inicio de procesos innovadores, pues muchas PYMEs no pueden enfrentar los cambios de forma aislada, por lo que la existencia de agentes locales y, más aún, de redes de cooperación, constituye un recurso estratégico para el desarrollo local, bastante escaso en áreas con una pobre tradición asociativa y un tejido social poco articulado.

Se identificaron así hasta un total de ocho tipos de agentes promotores, tanto privados como públicos y que operan a escala local o supralocal, cuya presencia suele ser máxima en los núcleos más dinámicos y consolidados, con empresas más

estables, y mínima en áreas periféricas, con mayor presencia de microempresas y condiciones de precariedad (figura 1). La situación óptima supondría la existencia de redes de cooperación entre todos estos agentes para realizar proyectos comunes, más allá de la actuación específica desarrollada por cada uno, situación hipotética que puede compararse con las redes efectivas detectadas en cada localidad, lo que supone un nuevo tipo de herramienta metodológica útil para identificar las principales deficiencias y limitaciones existentes en cada lugar para promover la innovación y articular el tejido empresarial y social.

**Figura 1:** Principales agentes promotores de la innovación y redes institucionales de cooperación.



c) Sobre los principales obstáculos a la innovación y la construcción de redes.

La investigación realizada en pequeñas ciudades y núcleos rurales de Castilla-La Mancha también permitió identificar algunos de los obstáculos principales a la formación de sistemas locales de empresas favorables a la innovación, que pueden agruparse en tres tipos.

En primer lugar, están los factores de oferta, relacionados con déficits en la estructura empresarial: limitada capitalización de muchas firmas, dificultad para acceder a las ayudas públicas (escasa información, complejidad de la tramitación, retraso en el pago de la subvención...), o escasa formación de numerosos empresarios y trabajadores, a lo que se añade la limitada presencia de cuadros técnicos en las empresas. En segundo lugar están los factores de demanda, relacionados

con la tradicional competencia en precios y la posibilidad de recurrir a trabajo precario/informal, que desanima el esfuerzo inversor y el riesgo asociados a la innovación a favor de una "estrategia de seguidores, basada en la reducción de costes" (Vázquez, Garofoli y Gilly, 1995), así como con el escaso control de unos canales de distribución dominados progresivamente por grandes grupos comerciales – muchas veces transnacionales – que imponen precios y limitan la posibilidad de diferenciar los productos con marca propia del fabricante. Están, por último, los factores de entorno territorial, relacionados con la inexistencia de esas redes de cooperación institucional, que hace muy difícil avanzar en el camino de la innovación a empresas y territorios situados en una posición funcionalmente periférica.

d) Sobre la renovación de las políticas orientadas al desarrollo local

No es objetivo de este texto abordar con detenimiento la propuesta de políticas adecuadas para fomentar la constitución de espacios capaces de fomentar la innovación y promover así el desarrollo local. No obstante, pueden señalarse tres tipos de actuaciones específicas que podrían contribuir a la construcción de redes y el fomento de la cooperación entre las PYMEs, más allá de las ayudas específicas que en algunos países se destinan a estas últimas en aspectos como la financiación, información, formación, etc.:

- Apoyo al asociacionismo, financiando proyectos que fomenten la cooperación entre las empresas locales y la identificación de nuevos canales de distribución para sus productos en el mercado: compras comunes a proveedores, asistencia a ferias y exposiciones, realización de ferias locales, publicidad conjunta, promoción exterior, estudios de mercado, marcas y denominaciones de origen, etc.
- Estímulo a las actividades de los centros tecnológicos y de servicios existentes, potenciando la demanda de las empresas, junto a la creación de sucursales o nuevos centros en algunas localidades con especial dinamismo económico y demanda potencial.
- Promoción de ciudades medias y centros de servicios comarcales donde exista un umbral mínimo de población y actividades para concentrar servicios empresariales, enfrentando así la debilidad estructural de numerosos sistemas urbanos en regiones periféricas.
- Descentralización de competencias y recursos hacia gobiernos regionales y locales, así como creación de vías que fomenten la participación directa de las comunidades locales en las decisiones que las afectan, en la línea del *empowerment* propuesto en su día por Friedman (1996).

La promoción del desarrollo sólo cobra pleno sentido en territorios concretos, entendidos como realidades sociales construidas en el tiempo, donde se articulan procesos globales y actores locales en una red de interacciones compleja y dinámica que resulta esencial para comprender sus desiguales trayectorias. Un esfuerzo de innovación capaz de aprovechar el patrimonio heredado del pasado para proyectarlo hacia el futuro, junto a unas redes de cooperación capaces, a su vez, de superar las debilidades de numerosos actores locales cuando actúan de forma aislada, pueden ser caminos a explorar en la búsqueda de un mayor y mejor desarrollo para nuestros territorios y las sociedades que viven en ellos.

## Bibliografía

- ALBURQUERQUE, F. *Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico*. Santiago de Chile, ILPES, 1996.
- ALONSO, J. L.; MÉNDEZ, R. (coords.). *Innovación, pequeña empresa y desarrollo local en España*. Madrid, Civitas, 2000.
- BENKO, G.; LIPIETZ, A. (edits.). *Las regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*. Valencia, Edicions Alfons el Magnànim, 1994.
- CAMAGNI, R. (edit.). *Innovation networks. Spatial perspectives*. Londres, Belhaven Press, 1991.
- CARAVACA, I. Los nuevos espacios ganadores y emergentes. *Revista EURE*, nº 73, Santiago de Chile, p. 5-30, 1998.
- CASAROTTO FILHO, N.; PIRES, L. H. *Redes de pequenas empresas e desenvolvimento local*. São Paulo, Atlas, 1999.
- CREVOISIER, O.; CAMAGNI, R. (edits.). *Les milieux urbains. Innovation, systèmes de production et ancrage*. Nauchâtel, EDES, 2000.
- DRUCKER, P. *La innovación y el empresario innovador*. Barcelona, Planeta, 1994.
- DUSSEL, E.; PIORE, M.; RUIZ, C. *Pensar globalmente y actuar regionalmente. Hacia un nuevo paradigma industrial para el siglo XXI*. México, UNAM-Fundación Ebert-Editorial Jus, 1997.
- FERRÃO, J. (coord.). *Políticas de inovação e desenvolvimento regional e local*. Lisboa, ISC/ Universidade de Lisboa, 1997.
- FRIEDMAN, J. *Empowerment. Uma política de desenvolvimento alternativo*. Lisboa Celta, 1996.
- FURIÓ, E. Desarrollo territorial y procesos de innovación: los *milieux innovateurs*. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. XXVIII, nº 110, p. 639-649, 1996.
- MAILLAT, D. Les milieux innovateurs. *Sciences Humaines*, nº 8, p. 41-42, 1995.
- MAILLAT, D.; QUÉVIT, M.; SENN, L. (edits.). *Réseaux d'innovation et milieux innovateurs: un pari pour le développement régional*. Neuchâtel, GREMI-EDES, 1993.
- MÉNDEZ, R. *Geografía económica. La lógica espacial del capitalismo global*. Barcelona, Ariel, 1997.
- \_\_\_\_\_. Innovación tecnológica y reorganización del espacio industrial: una propuesta metodológica. *Revista EURE*, nº 73, Santiago de Chile, p. 31-54, 1998.
- RICCA, D. *Da empresa familiar à empresa profissional*. São Paulo, Editora CL-A Cultural, 1998.
- SANTOS, M. *A natureza do espaço*. São Paulo, Hucitec, 1996.
- STORPER, M. *The regional world: territorial development in a global economy*. Nueva York, The Guilford Press, 1997.
- VÁZQUEZ, A.; GAROFOLI, G.; GILLY, J. P. (edits.). *Gran empresa y desarrollo económico*. Madrid, Síntesis, 1997.
- VÁZQUEZ, A. *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*. Madrid, Pirámide, 1999.
- VELTZ, P. *Mundialización, ciudades y territorios*. Barcelona, Ariel, 1999.



# Avaliação de impacto ambiental de políticas públicas

*Environmental impact assessment of public policies*

Evaluación de impacto ambiental de políticas públicas

Aparecida Antônia de Oliveira<sup>a</sup>, Marcel Bursztyn<sup>b</sup>

<sup>a</sup>Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul/UEMS, <sup>b</sup>Universidade de Brasília/UnB

Contato: marcel.burs@persocom.com.br

**Resumo:** O artigo apresenta uma análise do processo de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), destacando suas principais falhas e limitações e propõe a adoção do processo de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) como forma de superar as limitações da AIA e promover a sustentabilidade no processo de desenvolvimento induzido pelas políticas públicas.

**Palavras-chave:** Avaliação de impacto ambiental; Sustentabilidade; Políticas públicas.

**Abstract:** The paper presents an analysis of the Environmental Impact Assessment (EIA) process, highlighting the main failures and limitations, and proposes the adoption of the Strategic Environmental Assessment (SEA) process as a way to overcome these limitations and to promote sustainability to the development process conducted by public policies.

**Key words:** Environmental impact assessment; Sustainability; Public policies.

**Resumen:** Este artículo presenta un análisis de el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y de sus limitaciones. La adopción del Evaluación Ambiental Estratégico (EAE) se propone como una manera de superar estas limitaciones y de promover sustentabilidad en el proceso del desarrollo conducido por órdenes públicos.

**Palabras claves:** Evaluación de impacto ambiental; Sustentabilidad; Políticas públicas.

## Introdução

A avaliação das ações públicas e privadas, até a década de 60, baseava-se exclusivamente em critérios puramente técnicos e econômicos, visando a maximizar os resultados esperados. Não havia nenhuma preocupação com os impactos ambientais e sociais decorrentes dessas ações, o que acarretou crescimento da degradação dos recursos naturais e queda no nível de bem-estar da população. Nesse contexto, a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) surge como um instrumento do processo de tomada de decisão que visa a estimular a consideração de fatores ambientais no planejamento e tomada de decisão, de modo que as ações, públicas e privadas, implementadas sejam mais compatíveis com o meio ambiente.

No entanto, a evolução da aplicação desse tipo de avaliação restringiu-se apenas àquelas ações relacionadas com projetos específicos (empreendimentos). Assim, nos últimos anos a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), cuja aplicação está crescendo em vários países desenvolvidos e organizações internacionais, vem sendo apresentada como uma forma de avaliação de impactos ambientais de ações estratégicas (políticas, planos e programas governamentais), que possibilita a consideração das questões ambientais, dentro do processo de planejamento e tomada de decisão, de forma mais efetiva que a AIA, tornando essas ações mais fortes ambientalmente.

Este trabalho visa mostrar que a Avaliação Ambiental Estratégica é um método mais eficaz do que a Avaliação de Impacto Ambiental - AIA, para garantir a sustentabilidade econômica, social e ambiental no processo de desenvolvimento econômico. A análise está dividida em duas etapas. Inicialmente, apresenta o processo de AIA e suas

principais limitações, para em seguida, abordar a AAE, destacando a origem e as vantagens de sua adoção.

## 1. A Avaliação de Impacto Ambiental - AIA

Os seres humanos interferem, de forma intensa e sistemática, na ordem, no equilíbrio e na evolução natural dos ecossistemas, podendo maximizar ou minimizar os efeitos de suas ações. Sendo assim, o impacto ambiental é definido como “(...) qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetem: a saúde, a segurança e o bem-estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; a qualidade ambiental” (Resol. CONAMA 001/86).

Neste sentido, a Avaliação de Impacto Ambiental deve incluir também (além dos impactos sobre os componentes ambientais), os impactos sociais e econômicos. Esse método permite que projetos sejam planejados não somente com base em critérios técnicos e econômicos, mas também em critérios de sustentabilidade, contrariando as décadas anteriores, quando as considerações técnicas e financeiras eram pontos essenciais do planejamento de um projeto. De acordo com Rohde (1995:20), os Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) servem para estabelecer a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA). Esse autor define EIA como sendo:

“(...) um conjunto de atividades científicas e técnicas que incluem o diagnóstico ambiental, a identificação, previsão e medição dos impactos, a interpretação e a valoração dos impactos, a definição de medidas mitigadoras e programas de

monitorização dos impactos ambientais (necessários para a avaliação dos impactos ambientais”.

O RIMA constitui-se em documento do processo de AIA, que deve esclarecer numa linguagem corrente todos os elementos da proposta e do estudo para serem utilizados no processo de tomada de decisão e divulgados para o público em geral. Esse relatório deve apresentar as conclusões do EIA e conter a discussão dos impactos positivos e negativos considerados relevantes.

A AIA é realizada por meio de vários métodos e envolve diversos grupos de interesse, como promotores do empreendimento, autoridades governamentais, especialistas, associações civis e setores atingidos pela intervenção proposta. Todos participam, emitindo julgamentos de valor e influenciando diretamente o processo de tomada de decisão. Um ponto importante na compreensão desse processo é a distinção existente entre a Avaliação de Impacto Ambiental e o Processo de Avaliação de Impacto Ambiental

Nesse sentido, Bursztyn (1994:51) considera que na avaliação de impacto ambiental, trata-se de avaliar, antes de se tomar uma decisão, os prováveis impactos ambientais significativos de uma atividade proposta, o que resulta na elaboração de um estudo de impacto ambiental (EIA). O processo de avaliação de impacto ambiental, por outro lado, é mais amplo e abrange atividades que precedem ou que seguem a avaliação propriamente dita. Esse processo pode iniciar com uma fase de identificação prévia dos impactos mais importantes e das questões mais relevantes a serem considerados na avaliação (“*scoping*”), e continuar por meio de um programa de acompanhamento dos efeitos ambientais durante a fase de implementação do projeto. O processo AIA é composto de uma sucessão de etapas, que se encadeiam e se interrelacionam sistematicamente. De acordo com a autora, os objetivos da avaliação de impacto ambiental são:

- identificar e estimar a importância dos impactos de uma determinada intervenção sobre os meios biológico, físico e socioeconômico;
- apreciar a oportunidade de realizar o projeto, considerando as vantagens e desvantagens técnicas, econômico-sociais e ambientais; e
- no caso de uma decisão favorável à ação proposta, sugerir uma alternativa menos impactante (mediante uma concepção técnica diferente ou da implementação de medidas de intervenção).

De acordo com Canter (1998), Egler (1998) e Bursztyn (1994), a origem da Avaliação de Impacto Ambiental encontra-se na Lei de Política Ambiental Nacional americana de 1969 (*National Environmental Policy Act, NEPA*). Essa lei se tornou efetiva em 1 de janeiro de 1970, e foi a primeira a assinalar a importância do meio ambiente, sendo

que o essencial nessa lei, é que ela visa a garantir que o processo de tomada de decisões seja equilibrado em relação ao meio ambiente e ao interesse público. A NEPA surge devido às pressões ambientalistas a partir de meados da década de 60, quando ocorre um aumento da conscientização do público quanto aos problemas de degradação ambiental e suas conseqüências sociais, levando a uma maior demanda por qualidade ambiental. Essa lei determinava que os objetivos e princípios de legislação, ações e projetos do governo federal americano, que afetassem significativamente a qualidade do meio ambiente humano, deveriam incluir a avaliação de impacto ambiental (Rohde, 1995).

Segundo Bursztyn (1994), até a década de 70 a análise dos projetos federais americanos, consistia essencialmente num exercício contábil que buscava garantir o uso eficiente dos recursos públicos. Esse procedimento, estava baseado essencialmente na análise custo-benefício fundamentada no princípio de maximização e eficiência no emprego dos recursos. A partir de 1970, foi instaurado o procedimento americano de avaliação de impacto ambiental, introduzindo mudanças consideráveis no processo de tomada de decisão.

A NEPA influenciou a adoção de política similar em mais de 75 países, e suas exigências foram adotadas por agências internacionais de ajuda e pelas organizações financeiras internacionais que, pressionadas pela comunidade científica e pelos países desenvolvidos, passaram a ser responsabilizadas pelos problemas ambientais dos países em desenvolvimento, devido ao financiamento de projetos que causaram impactos ambientais significativos nesses países (Rohde, 1995). De acordo com Egler (1998), o principal propósito da NEPA era a consideração de efeitos ambientais de Políticas, Planos e Programas (PPPs). Isso pode ser identificado desde os estágios iniciais da sua elaboração. No entanto, o processo de sua evolução resultou na consolidação do processo de avaliação de impacto ambiental baseado em projetos. Segundo o autor, algumas razões para esse desvio podem ser identificadas em nível técnico, pois muitos problemas encontrados na avaliação ambiental de projetos aparecem na análise de efeitos ambientais de PPPs, destacando-se:

- a falta de informação acerca da natureza, escala e localização de futuras propostas de desenvolvimento;
- um grande e variado número de alternativas é considerado em diferentes estágios de formulação de política; e
- a falta de precisão na predição dos impactos ambientais de políticas.

Um outro problema que restringe a implementação do processo de AIA em nível estratégico, encontra-se na natureza política do processo de

tomada de decisão. De acordo com Egler (1998), a análise ambiental e social de PPPs requer que sejam divulgados pontos que os governantes consideram muito sensíveis e confidenciais para serem liberados para uma consulta pública antes de sua aprovação.

### 1.1. Limitações técnicas e teóricas do processo de AIA

O processo de AIA é geralmente limitado aos impactos diretos do projeto e ignora impactos tais como apontados por Thérivel & Partidário (1996):

- os impactos cumulativos, efeitos somados de muitos pequenos projetos ou de projetos que não requerem a AIA;
- os impactos induzidos, quando um projeto estimula o desenvolvimento de outro (ex. a construção de uma nova rodovia pode estimular o surgimento de novas cidades);
- impactos sinérgicos, quando os impactos de vários projetos excedem a mera soma de seus impactos individuais. Considerando uma bacia hidrográfica, o somatório dos impactos descritos nos RIMAs de vários empreendimentos nunca será a totalidade dos impactos efetivamente provocados por esses empreendimentos no meio ambiente. Isso ocorre em função da sinergia entre os diferentes impactos descritos isoladamente e em função dos impactos gerados por ações que, isoladamente, não foram avaliados, mas no somatório final possuirão relevância; e
- impactos globais, tais como biodiversidade e emissão de gases de efeito estufa.

Além dessas, outras limitações do processo AIA são destacadas por Rohde (1995):

- os processos de geração, transferência, transporte e acumulação de energia pelo homem e pelos ecossistemas envolvidos quase nunca são considerados;
- tentativa monetarista de quantificar e somar os benefícios sociais e custos ambientais (matrizes numéricas de avaliação de impacto ambiental). Para o autor tal tentativa é muito discutível;
- limitações de ordem científicas, decorrentes do “estabelecimento de limites disciplinares no obtenção do conhecimento holístico (linguagens diferentes, especialização de profissionais, áreas isoladas, etc.), na quantificação (que nem sempre é possível), na qualificação (a ‘detecção de certos elementos ainda não possui ‘métodos’, ‘normas’ ou ‘padrões’), na modelagem (nem sempre possível ou disponível) e no estabelecimento de previsões; o conhecimento completo e exaustivo do meio ambiente é, assim, dificilmente atingível, ainda mais dentro do escasso tempo destinado aos estudos de impacto ambiental” (id., *ibid.*, p. 23).
- o problema de significação – definição do que

vem a ser impacto significativo. Alguns impactos considerados irrelevantes para um empreendimento poderão, se somados aos impactos de outras ações, ou até mesmo isoladamente, gerar impactos não-desprezíveis.

Para Bursztyn (1994:157-164), a análise das experiências de países desenvolvidos e em desenvolvimento, permite identificar algumas falhas do processo AIA, tais como:

- a ocorrência de certas disfunções – uma das possíveis explicações decorrentes do fato de que a prática do processo AIA ocorre, em grande medida, a partir de repetições do procedimento norte-americano. Para a autora, os procedimentos adotados em um país não devem ser transportados para outro, sem que se considerem devidamente as especificidades econômicas, administrativas, políticas e culturais de cada país;
- a falta de recursos humanos necessários à gestão do processo de avaliação, nas diferentes etapas. A dificuldade de recursos humanos capacitados na área ambiental está relacionada ao fato de que esta envolve julgamento de valor e uma racionalidade multidisciplinar;
- a tendência dos estudos é se concentrarem na realização de inventários exaustivos dos recursos naturais e negligenciarem a etapa de identificação e valoração dos impactos;
- a aplicação desnecessária do procedimento a projetos que não afetam significativamente o meio ambiente. É preciso estabelecer critérios para determinar quais os projetos que seriam objetos para o processo AIA. Isso permitiria o uso mais racional da AIA e uma economia de recursos, além de garantir a continuidade de sua credibilidade;
- a AIA deve ser integrada ao processo de planejamento e não ser considerada como uma experiência adicional para a obtenção de autorizações governamentais, que ocorre no final da preparação do projeto; e,
- a inexistência de programas de monitoramento e acompanhamento eficazes é um importante ponto de estrangulamento enfrentado pelos países, cuja solução depende do sucesso das políticas ambientais.

### 1.2. O processo de AIA no Brasil

A implementação do processo de AIA no Brasil iniciou-se por meio de pressões dos organismos multilaterais de financiamento (Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID) que, a partir da década de 70, passaram a exigir uma avaliação de impacto como condição para o financiamento de projetos. Em 1972, foi realizada a primeira avaliação ambiental na barragem de Sobradinho no Nordeste brasileiro,

fruto de uma exigência do Banco Mundial (IBAMA, 1995). Em 1980, surge a primeira lei federal que se refere ao Estudo de Impacto Ambiental, a Lei 6803, de 2 de julho de 1980, que em seu artigo 10º prevê estudos de avaliação de impacto para a localização de pólos petroquímicos, cloroquímicos, carboquímicos e instalações nucleares.

A Lei 6938, de 1981, instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, que tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida. A Lei estabeleceu a AIA como um de seus instrumentos (Bastos e Almeida, 1999) e foi regulamentada pelo Decreto 88.351/83, que vinculou a utilização da AIA aos sistemas de licenciamento de atividades poluidoras ou modificadoras do meio ambiente (Rohde, 1995). Além disso, o Decreto nº 88.351/83 estabelece que os critérios para a realização do Estudo de Impacto Ambiental - EIA, serão baixados por atos do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Esse conselho, criado pela Lei 6938/81, é um órgão colegiado e deliberativo da Política Nacional do Meio Ambiente. A Constituição Federal de 1988 consolidou a avaliação de impactos ambientais, ao incluir em seu capítulo VI (art. 225), dedicado ao Meio Ambiente, a obrigatoriedade do Poder Público exigir o Estudo Prévio de Impacto Ambiental para a instalação de obra e atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental.

Os instrumentos legais para a implementação da AIA são: EIA/RIMA e/ou outros documentos necessários para se obter o licenciamento ambiental. O EIA foi introduzido no país por meio da Lei 6.803/80 e, posteriormente, pela Resolução CONAMA 001/86, que estabelece a exigência de elaboração de EIA e seu respectivo RIMA para o licenciamento de diversas atividades modificadoras do meio ambiente, bem como as competências, responsabilidades, critérios técnicos, diretrizes básicas e as atividades sujeitas a esses procedimentos (IBAMA, 1995; Rohde, 1995). De acordo com IBAMA (1995), o EIA/RIMA deve ser submetido à aprovação do órgão estadual competente e, em caráter supletivo (ou no caso de EIA/RIMA para o licenciamento de atividades que, por lei, seja de competência federal) à aprovação do IBAMA.

### 1.3. Limitações dos EIAs/RIMAs brasileiros

De acordo com Rohde (1995:33), as principais limitações identificadas na prática de EIAs/RIMAs no Brasil, são as seguintes:

- quadro jurídico-institucional baseado na legislação norte-americana (onde o EIA/RIMA é utilizado como instrumento do planejamento), enquanto que a prática na abordagem francesa, adota EIA/RIMA como documento de licenciamento ambiental.

- ausência de um órgão semelhante ao Conselho de Qualidade Ambiental americano;
- inexistência de monitoramento, com exceção de casos isolados em determinadas regiões;
- ausência de estudo para prever a poluição "extramuros" (externalidades econômicas; desajustes econômicos posteriores com o local de implantação; atratividade de serviços, etc.);
- inexistência histórica de trabalho de equipes multi, inter ou transdisciplinares;
- situação precária da maioria dos órgãos ambientais estaduais;
- a participação do público na tomada de decisões, em geral ocorre de modo formal, previsível e orientado;
- sobreposição de interesses políticos às conclusões contidas nos EIAs/RIMAs;
- produção de documentos inadequados;

Segundo o autor a elaboração de documentos inadequados ocorre devido aos seguintes motivos:

- documentos viciosos - resulta de um compromisso tácito que se estabelece entre a consultora e o empreendedor; o que acaba acarretando informações distorcidas;
- documento sem conteúdo científico - deve-se ao fato de serem usados dados secundários ao invés de primários, quanto ao empreendimento e ao meio ambiente;
- documentos com informação insuficiente - devido à falta de integração da equipe, ausência de objetividade (relatório longo e sem informação suficiente sobre o empreendimento e meio ambiente), falta de capacitação da equipe e/ou falta de recursos.

Outros problemas com relação à aplicação do processo de AIA podem ser destacados, como: a ausência de diretrizes e manuais para sua realização; a falta de recursos humanos qualificados; a aplicação desnecessária desse procedimento; a não realização de AIA de políticas, planos e programas, assim como a falta de instrumentos que assegurem um monitoramento (Bursztyn, 1994). Essas falhas e limitações evidenciam a necessidade de se fazer um balanço crítico da aplicação da AIA, com o objetivo de aperfeiçoar o instrumento ou de buscar alternativas que possibilitem aumentar sua efetividade. Nesse sentido, a Avaliação Ambiental Estratégica vem sendo apresentada como uma forma de lidar com muitas dessas limitações.

## 2. A Avaliação Ambiental Estratégica - AAE

Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) ou "*Strategic Environmental Assessment - SEA*" é um termo usado para o processo de avaliação ambiental aplicado para Políticas, Planos e Programas (PPPs). Em geral, é identificada com a aplicação

dos procedimentos de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) na fase inicial e mais estratégica da hierarquia de tomada de decisão de políticas, planos, programas e projetos individuais. Thérivel & Partidário (1996) definem a AAE como sendo um processo formalizado, sistemático e amplo de avaliação dos efeitos ambientais de uma política, plano ou programa e de suas alternativas, e que inclui a preparação de um relatório escrito sobre as informações obtidas na avaliação, e uso dessas informações na tomada de decisão. Uma outra definição, é apresentada por Sadler & Verheem (apud. Egler, 1998:128), que enfatizam o papel da AAE no processo decisório:

“AAE é um processo sistemático para a avaliação de conseqüências ambientais das iniciativas propostas na política, plano ou programa, para assegurar que as conseqüências ambientais estão plenamente incluídas e devidamente encaminhadas na fase inicial e mais apropriada do estágio de tomada de decisão, de par com as considerações econômicas e sociais”.

Um aspecto do conceito de AAE está relacionado à dimensão do sentido atribuído a PPP. Isso porque a diferença entre política, plano e programa não é muito clara. Para Wood & Djeddour (apud Thérivel & Partidário, 1996:5), a política pode ser considerada como uma intenção (inspiração) e orientação para a ação, o plano como o estabelecimento de objetivos coordenados e cronometrados para a implementação da política, e o programa como o estabelecimento de projetos em uma área específica. No entanto, na prática, essa seqüência pode variar de acordo com o contexto do sistema de planejamento do país. De qualquer forma, o importante é considerar que PPP representa uma hierarquia do processo de planejamento e segue a seguinte seqüência:

Política  $\Rightarrow$  plano  $\Rightarrow$  programa  $\Rightarrow$  projeto

Com relação a essa hierarquia do processo de planejamento, é importante destacar que o procedimento adotado em cada nível é diferente e com frequência independente dos demais. O ideal seria que cada projeto fosse parte de um programa, cada programa um componente de um plano, e assim por diante, até o mais alto nível do processo de planejamento, mas isso não é o que acontece na realidade. No entanto, para atender a seus propósitos, a AAE deve ser aplicada para cada política, plano ou programa, independentemente da presença ou ausência dessas hierarquias na composição da cadeia de planejamento (Egler, 1998). Segundo Thérivel e Partidário (1996), a AAE pode ser aplicada para três principais tipos de ações:

- PPPs setoriais – relacionadas com setores específicos (ex: extração mineral, energia, turismo);
- PPPs territoriais – que abrangem todas as atividades de uma dada área (ex: planos regionais de

uso da terra ou de desenvolvimento); e

- ações ou políticas que não estimulam a implementação de projetos, mas que podem ter um impacto ambiental significativo (ex: práticas agrícolas, adoção de novas tecnologias e privatizações de recursos naturais).

O principal problema dessa tripla contextualização para a aplicação do processo de AAE está na natureza correlacionada dos três tipos de ações mencionadas. Por isso, Egler (1998) considera impossível discutir alguma política, plano ou programa setorial sem que se faça a ligação deste com o espaço ou território onde está sendo implementado, e também com os contextos ou ideologias políticas, sob as quais o PPP foi criado.

## 2.1. A origem e a evolução da aplicação da AAE

As referências à AAE remontam ao início do processo AIA nos Estados Unidos, onde as primeiras iniciativas de AAE encontra-se na NEPA (*“The National Environmental Policy Act”*) - a Lei da Política Ambiental Nacional americana. No entanto, verificou-se que a evolução da NEPA conduziu a consolidação do processo de AIA. As razões de tal fato foram abordadas anteriormente. As experiências adquiridas com a implementação do processo de AIA contribuíram muito para o desenvolvimento das etapas e procedimentos do processo de AAE. No entanto, a AAE não deve ser considerada como uma evolução natural do processo de AIA (Egler, 1998). Thérivel & Partidário (1996) consideram que essa herança metodológica da AIA pode dificultar o desenvolvimento de processos e metodologias específicas para AAE. A aplicação da AAE, nos países desenvolvidos, é bastante recente e está evoluindo rapidamente. Nesses países, a maior parte das AAEs está sendo realizada voluntariamente e, em geral através de órgãos públicos. Algumas vezes são sustentadas por diretrizes (Reino Unido e Canadá), e apenas os Estados Unidos e a Holanda possuem uma estrutura legal (id., ibid.).

Segundo Partidário (1994), a maior parte das experiências existentes com a AAE está baseada em políticas, planos e programas setoriais, e essa abordagem setorial aproxima-se muito da abordagem de projetos. Por isso, a experiência com AIA está sendo aplicada com sucesso para a AAE. Diversos países têm realizado um esforço considerável no sentido de adotar os procedimentos da AAE. Em alguns casos, a legislação ambiental está sendo modificada para incluir os requisitos para AAE. É o caso da Austrália, Canadá, Países Baixos e dos estados da Califórnia e Washington, nos Estados Unidos (id., ibid.). Instituições como o Banco Mundial e o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento estão desenvolvendo procedi-

mentos específicos para AAE de políticas e planos regionais e setoriais, no contexto de sua política ambiental.

No caso do Banco Mundial, o processo de AAE vem sendo aplicado para atividades de desenvolvimento regional e setorial. Para isso o banco adota dois caminhos de avaliação distintos: Avaliação Ambiental Setorial e Avaliação Ambiental Regional. Esses dois procedimentos, atualmente fazem parte do processo de análise para aprovação de certos projetos, onde sua aplicação é considerada apropriada (Egler, 1998). Embora essa forma de AAE tenha evoluído da aplicação da AIA, o fato é que está sendo aplicada para diversas atividades estratégicas, sendo portanto um passo significativo na adoção da AAE. Segundo Thérivel & Partidário (1996), a avaliação ambiental regional é utilizada quando o número de atividades de desenvolvimento, com impactos cumulativos potenciais, foram planejadas para uma certa área. Esses tipos de AAEs foram influenciados pela Declaração Programática de Impacto Ambiental americana (PEIS - Programmatic Environmental Impact Statements). No entanto, os autores consideram que a avaliação ambiental setorial é muito mais estratégica, sendo utilizada para programas de investimentos setoriais.

Egler (1998), destaca algumas vantagens atribuídas à adoção desses dois procedimentos, como: o aperfeiçoamento da consideração de impactos cumulativos; a eliminação de alternativas ambientalmente fracas na fase inicial; e o aperfeiçoamento da coleta e organização de uma base de dados regional e/ou setorial. Além desses, outros quatro aspectos são reforçados, em decorrência da adoção desses procedimentos: a) ajuda os governos na formação de uma visão de planejamento regional e/ou setorial de longo prazo; b) aumenta a transparência do processo de planejamento; c) leva em conta um amplo planejamento para medidas de mitigação, gestão e monitoramento, e para identificar a necessidade institucional, de recursos e tecnologia no estágio inicial; d) fornece a base para uma colaboração e coordenação, atravessando fronteiras administrativas e entre autoridades de setores específicos e ajuda a evitar contradições na política e no planejamento.

A Comissão da União Européia - CEU é outra organização multilateral que está defendendo o uso da AAE como uma forma de alcançar a sustentabilidade e para aperfeiçoar o processo de AIA (id., ibid.). A CEU tem estado discutindo a elaboração de uma diretiva para a AAE. No entanto, o processo de negociação com relação à diretiva para o processo de AAE indica que a sua elaboração e aprovação ocorrerá de modo similar ao da Diretiva 85/337/EEC (Diretiva sobre a AIA): um longa e difícil discussão, pontuada por diversas

propostas de diferente natureza. Algumas vantagens atribuídas ao processo de AAE pela proposta da CEU são apresentadas pelo autor, tais como: a avaliação ambiental de alternativas na fase inicial do planejamento, permitindo a adoção daquela que é ambiental e economicamente melhor e a identificação e mitigação de impactos cumulativos de forma mais efetiva na fase inicial de planejamento.

A principal justificativa apresentada pela CEU para a proposição da diretiva para a AAE é o de assegurar o desenvolvimento sustentável e a integração das questões ambientais dentro do processo de tomada de decisão, através da introdução (na legislação e práticas administrativas dos países membros), em nível nacional, de alguns princípios comuns da AAE de políticas de desenvolvimento. Ao lado desse objetivo, as principais razões para estimular o estabelecimento da diretiva de AAE, no contexto dos países membros, são a harmonização e competição (id., ibid.).

## 2.2. Vantagens da adoção da AAE

Existem diversas razões que justificam a adoção do processo de AAE. Muitas decorrem do fato de que esse processo AAE (Egler, 1998:3-4):

- ajudaria a dar às questões ambientais uma importância similar àquela que é dada a outros aspectos do desenvolvimento na tomada de decisão. Isso pode estimular o decisor a articular os objetivos ambientais com os objetivos sociais e econômicos;
- tornaria a avaliação de impactos ambientais e sociais mais pró-ativa, antecipando mais que reagindo às propostas de desenvolvimento;
- facilitaria e aumentaria a consulta sobre aspectos ambientais entres as muitas organizações envolvidas na formulação de PPPs;
- levaria em conta a consideração de impactos cumulativos, mais do que a AIA em nível de projeto, por causa de sua posição nos estágios iniciais do processo de tomada de decisão e por considerar uma ampla variedade de ações sobre uma grande área geográfica ou um setor da atividade econômica;
- permitiria a consideração de alternativas para projetos de uma maneira mais ampla, desde que fossem inseridas na fase do estágio de planejamento onde a consideração de alternativas pode ser mais bem acomodada;
- aperfeiçoaria a identificação de medidas de mitigação para impactos propostos nas AIA, principalmente devido à consideração de alternativas, de forma mais ampla; e
- em alguns casos, poderia tornar a AIA redundante, se os impactos fossem examinados suficientemente em nível de plano ou programa.

No entanto, de acordo com Egler (1998) e Thérivel & Partidário (1996), as principais vantagens do processo de AAE estão relacionadas às duas razões que sustentam a adoção e implementação desse processo: a capacidade da AAE para neutralizar algumas limitações da AIA e seu papel na promoção do desenvolvimento sustentável.

### 2.2.1. Capacidade da AAE para superar as limitações da AIA

As diversas limitações do processo de AIA, abordadas no capítulo II, reduzem a sua efetividade dentro do processo de tomada de decisão, além do que, as decisões estratégicas tomadas a partir da AIA para projetos específicos, em geral, encaminham uma variedade limitada de alternativas e medidas de mitigação, pois a AIA considera apenas os impactos diretos da ação de desenvolvimento, deixando de lado uma série de outros impactos possíveis (Egler, 1998; Thérivel & Partidário, 1996).

A avaliação ambiental estratégica (AAE) está sendo considerada como uma forma de avaliar os impactos que não são devidamente considerados em nível de projetos, sendo que essa capacidade da AAE para superar algumas limitações identificadas no processo AIA, têm sido apontadas como uma justificativa para sua crescente implementação; isso acontece porque a AAE pode incorporar questões ambientais de forma intrínseca no planejamento de ações, influenciando o contexto no qual as decisões são tomadas, e permite a consideração de alternativas e medidas de mitigação que vão além dos limites de projetos individuais.

Segundo Partidário (1994:134), uma vantagem da aplicação da AAE consiste em que esta provê um contexto mais adequado para a consideração de impactos cumulativos e sinérgicos. Esses impactos resultam de efeito combinado de diferentes tipos de impactos que, a princípio, poderiam ser considerados pouco significativos. No entanto, se as ações que causam esses impactos “forem analisadas numa óptica estratégica e o seu desenvolvimento conjunto analisado do ponto de vista ambiental, é possível detectar antecipadamente os possíveis efeitos positivos e negativos sobre o meio ambiente e reajustar essas ações, no espaço, no tempo e em relação às suas características intrínsecas”.

Entretanto, para a autora, a AAE deveria ser tratada a partir da necessidade de se considerar efetivamente os impactos decorrentes das próprias decisões política e de planejamento, que por sua vez refletirão positivamente, aumentando a eficiência da AIA de projetos, pois proporcionará um contexto ambientalmente forte para seu desenvolvimento. Essa abordagem corresponde à segunda razão pela qual se justifica a adoção da AAE.

### 2.2.2. Papel da AAE na promoção do desenvolvimento sustentável

Trata-se de seu papel na promoção da sustentabilidade no processo de desenvolvimento. Isso acontece porque a AAE conduz à implementação de práticas e procedimentos que ajudam a promover o desenvolvimento sustentável, o que permite, segundo Thérivel & Partidário (1996):

- fazer com que o princípio de sustentabilidade seja observado, partindo das políticas até aos projetos individuais;
- ajudar a assegurar que as considerações ambientais e de sustentabilidade sejam incorporadas ao objetivo de um PPP;
- identificar parâmetros ambientais e de sustentabilidade para, através deles, testar os efeitos de um PPP; e
- avaliar se os impactos de um PPP estão de acordo com os objetivos de sustentabilidade.

Para Egler (1998), o processo de AAE promove a sustentabilidade no processo de desenvolvimento, principalmente devido à sua capacidade integrativa. Tal capacidade também é realçada por Thérivel e Partidário (1996:9):

“AAE pode também representar um significativo papel para reforçar a integração das considerações ambientais na política e nos processos de planejamento, ajudando, com isso, a implementar o desenvolvimento sustentável. Um sistema mais integrado de planejamento significa que os critérios ambiental e de sustentabilidade foram incorporados por todo o processo de planejamento, por exemplo, na identificação de localizações sustentáveis (ou insustentáveis) para o desenvolvimento, e na avaliação das alternativas de PPPs”.

A fragmentação das ações públicas é uma questão que está dificultando a efetiva implementação das políticas ambientais e, além disso, as leis, agências, planos, programas e outros instrumentos criados na área ambiental durante os últimos anos têm contribuído para aumentar esse fenômeno (Egler, 1998). Algumas conseqüências dessa fragmentação no contexto das políticas ambientais, estão destacadas a seguir por Irwin (apud Egler, 1998:146):

- encoraja o uso de métodos de controle que transfere o problema para outras partes do meio ambiente;
- não identifica precisamente os problemas de poluição, por isso, eles não podem ser efetivamente administrados;
- ignora a atividade de prevenção (tida como a melhor solução);
- diminui a probabilidade de que os problemas novos e mais complexos sejam identificados e prevenidos ou controlados;
- torna difícil estabelecer prioridades entre problemas;

- atrapalha a integração mais efetiva da política ambiental dentro de outras políticas setoriais; e
- resulta numa estrutura administrativa excessivamente complexa e inconsistente.

No entanto, este é um fenômeno que pode ser identificado em vários outros setores, instituições e ações públicas, e não apenas na área ambiental. A seguir são destacados dois fatores que têm contribuído para isso (id., *ibid.*). O primeiro está relacionado às limitações da capacidade humana para lidar com complexidades e problemas de forma integrada. Isso implicou uma divisão, criando áreas de racionalidades e responsabilidades. No caso da administração pública, isso resultou na criação de diferentes agências e instituições responsáveis por diversos setores. O segundo fator relaciona-se com o contexto institucional das organizações responsáveis pela implementação das políticas, planos, programas e ações de diferentes áreas/setores. Essas organizações, à medida que buscam garantir sua sobrevivência continuada, tendem a estabelecer fronteiras limitadas e claras de ações, que tornam o processo de integração mais difícil.

A coordenação é apresentada como uma alternativa para superar essa fragmentação na formulação e principalmente na implementação das políticas. Painter (apud Egler, 1998:148) mostra que existem várias definições de coordenação, e considera a coordenação política como aquela que envolve a resolução de conflitos que surge da sobreposição, a busca de prioridades entre políticas e a inserção de perspectivas mais amplas na análise setorial mais limitada. Para o autor, a coordenação política está relacionada com uma constante e permanente busca de um coerente e ordenado conjunto de políticas, o que é bastante difícil de alcançar pois, em geral, os objetivos/alvo das políticas são contraditórios e conflituosos. Assim, quando surgem conflitos de objetivos entre políticas, é necessário o processo de negociação. Esse processo, mais que um objetivo per se, define o processo no qual inconsistências e conflitos entre diferentes metas políticas são confrontados continuamente no curso da elaboração da política.

“Assim, o princípio de coordenação não é um objetivo de empenho para uma perfeita harmonia da política, mas um procedimento útil relacionado com a gestão de conflito. Na prática, isto acarreta a promoção da necessidade de coordenação em circunstâncias particulares, a aplicação de incentivos para coordenar (e possivelmente sanções contra aqueles que se recusem) e o estabelecimento e manutenção de mecanismos apropriados ou estruturas para coordenação (uma maquinaria da função governamental)” (apud Egler, 1998:149).

Portanto, coordenação pode ser definida como um procedimento para a gestão de conflitos

na elaboração de políticas e no processo de planejamento. Nesse sentido, é importante destacar, agora, o papel da AAE na promoção e encorajamento do uso desse procedimento. A AIA mostrou-se inadequada para satisfazer a função (que lhe foi atribuída) de dar encaminhamento a três problemas da administração pública: a efetividade (mediante a racionalização do processo de tomada de decisão), a coordenação (por disponibilizar informações, permitindo que outras agências governamentais tenham acesso às ações de desenvolvimento que estão sendo implementadas) e a legitimidade. (mediante a participação do público no processo decisório). Isso acontece, principalmente, porque a AIA limita-se à avaliação ambiental apenas em nível de projetos (id., *ibid.*). No entanto, se os conceitos e procedimentos do processo de AAE forem aplicados, a análise e avaliação de impactos ambientais (incluindo também os impactos econômicos e sociais) serão realizadas para todas as ações (políticas, planos e programas) estabelecidas em um determinado contexto (seja nacional, regional, local ou setorial). Desse modo, o processo de AAE poderá facilitar o desenvolvimento de um procedimento coordenado. Tal procedimento é uma exigência para promover a integração e negociação dessas ações, de forma a evitar inconsistências e conflitos entre seus objetivos, metas e atores envolvidos.

É importante esclarecer, ainda, que a relação entre o processo de AAE e a atividade de coordenação não é um fator que deve ser considerado como forma de tornar viável a adoção do processo. Isto porque, essa adoção depende muito mais de fatores essencialmente relacionados com os contextos econômico, político e cultural de cada país, do que de razões técnicas e/ou administrativas. Nesse sentido, é importante ressaltar que:

“(...) o valor do processo de AAE é que este pode inserir na agenda política e decisional de diferentes países, e também de importantes organizações multilaterais e internacionais, dois pontos bastante controversos: a importância da atividade de coordenação para alcançar a integração de políticas, principalmente na área de política ambiental e, como consequência direta do primeiro, o papel da administração estatal para organizar e implementar a coordenação” (Egler, 1998:151).

Muitos dos problemas ambientais e de desenvolvimento surgem da fragmentação setorial das ações públicas, sendo necessário, portanto, a adoção de medidas mais integradas e coordenadas no contexto do processo de tomada de decisão para as ações estabelecidas em determinado país, região ou localidade.

### 2.3. Limitações para a adoção da AAE

A Avaliação Ambiental Estratégica possui limitações técnica e de procedimento (Thérivel & Partidário, 1996).

#### 2.3.1. Limitações técnicas

As limitações técnicas estão relacionadas com o fato de que a AAE abrange uma grande área e um grande número de alternativas, tornando a coleta e análise de dados bastante complexas; possuem um nível de incerteza maior do que a AIA para projetos; com frequência se depara com informações limitadas ou incompatíveis; no caso da AAE em nível nacional, pode acontecer de se desprezarem impactos que são importantes em nível local, mas que não têm influência na decisão em nível nacional.

#### 2.3.2. Limitações de procedimento

Grande parte dos desafios e barreiras para a implementação da AAE, enfrentados por diferentes países, decorrem de questões de natureza política e institucional. Dentre os vários motivos políticos que restringem a adoção do processo de AAE, podem ser destacados: a natureza confidencial do processo de formulação das políticas, planos e programas; a janela que a AAE abre para se acionar judicialmente um PPP; a resistência que as instituições têm em relação a integração; e o novo modelo administrativo, que prega a redução do Estado e a privatização (Egler, 1998). A resistência contra a coordenação é o motivo mais difícil de superar, uma vez que essa atividade não é aceita por muitas instituições públicas. Assim, a remoção das barreiras contra a coordenação constitui um processo de mudanças de atitudes e valores no qual a sociedade está permanentemente envolvida, cujas características dependem das contradições presentes em cada contexto (id., ibid., p. 153).

Outro elemento que pode impor sérias restrições ao uso desse processo, é a atual tendência internacional, que enfatiza a redução do tamanho e funções do Estado na economia. De acordo com esse modelo, as funções do Estado deveriam ser reduzidas ao mínimo desempenho fisiológico das atividades de defesa, justiça e polícia, essencialmente à garantia da soberania nacional; as demais atividades seriam reguladas pelo mercado. No entanto, a inserção das atividades de integração e de coordenação nos processos de formulação e de implementação de políticas, planos e programas, é uma função do Estado. Nesse sentido, essa tendência pode comprometer seriamente a atividade de coordenação das ações públicas (id., ibid.).

A privatização é outro fator que, para o autor, também impõe restrições ao processo de AAE, principalmente na área dos recursos naturais. Existem três argumentos que são em geral apresentados para justificar a privatização de patrimônio público como água, terra, recursos minerais, petróleo, e assim por diante. O primeiro é o argumento segundo o qual, a gestão de recursos com base nos princípios do mercado conduz a um melhor e mais apropriado procedimento de tomada de decisão em todas as áreas, incluindo aquelas com implicações ambientais.

O segundo considera que os recursos naturais podem ser convenientemente separados entre bens privados e bens públicos, ou em categorias de ambientalmente sensíveis e insensíveis. O último argumento, estabelece que a privatização desses recursos poderia ser feita de forma que permitisse ao governo, no futuro, reassumir o controle deles, caso as coisas não corram como esperado. Esses argumentos são contestados por Bührs & Bartlett (1993).

“Eles contestam estes argumentos dizendo que: a) do ponto de vista ambiental, não existe lógica para o argumento que, se o Estado é tido como um tomador de decisão fraco com relação aos recursos, então o mercado deve necessariamente ser o melhor; b) a divisão linear entre bens públicos e privados, assim como entre setores públicos e privados é com frequência obscurecida, e a provisão de bens privados (exclusivamente) pode ter implicações sociais e ambientais tão importantes ou tão sérias quanto aquelas que surgem da provisão de bens públicos; e c) ainda que os governos estejam preparados para remediar as falhas do mercado, isso pode acontecer atrasado. Dado o fato que a degradação ambiental pode ser irreversível e ter conseqüências enormes, a dependência de um *feedback* estratégico do mercado, ou de alguma estratégia reativa para esta matéria, em muitos casos, não é apropriado” (apud. Egler, 1998:155).

Algumas das barreiras mais frequentes na implementação do processo AAE nos contextos nacionais, estão resumidas no **quadro 1**.

### 2.4. Papel da AAE no processo decisório

A definição de políticas, planos e programas e a preparação e realização de projetos correspondem a fases distintas e seqüenciais do processo de tomada de decisão. Da formulação de políticas até a sua concretização em projetos, passa-se por um nível de informação relativamente vago e incerto, consubstanciado em intenções políticas, para o detalhe do projeto. As diferenças entre esses níveis de decisão vão traduzir-se em abordagens diferenciadas em relação à avaliação ambiental (Partidário, 1994:136).

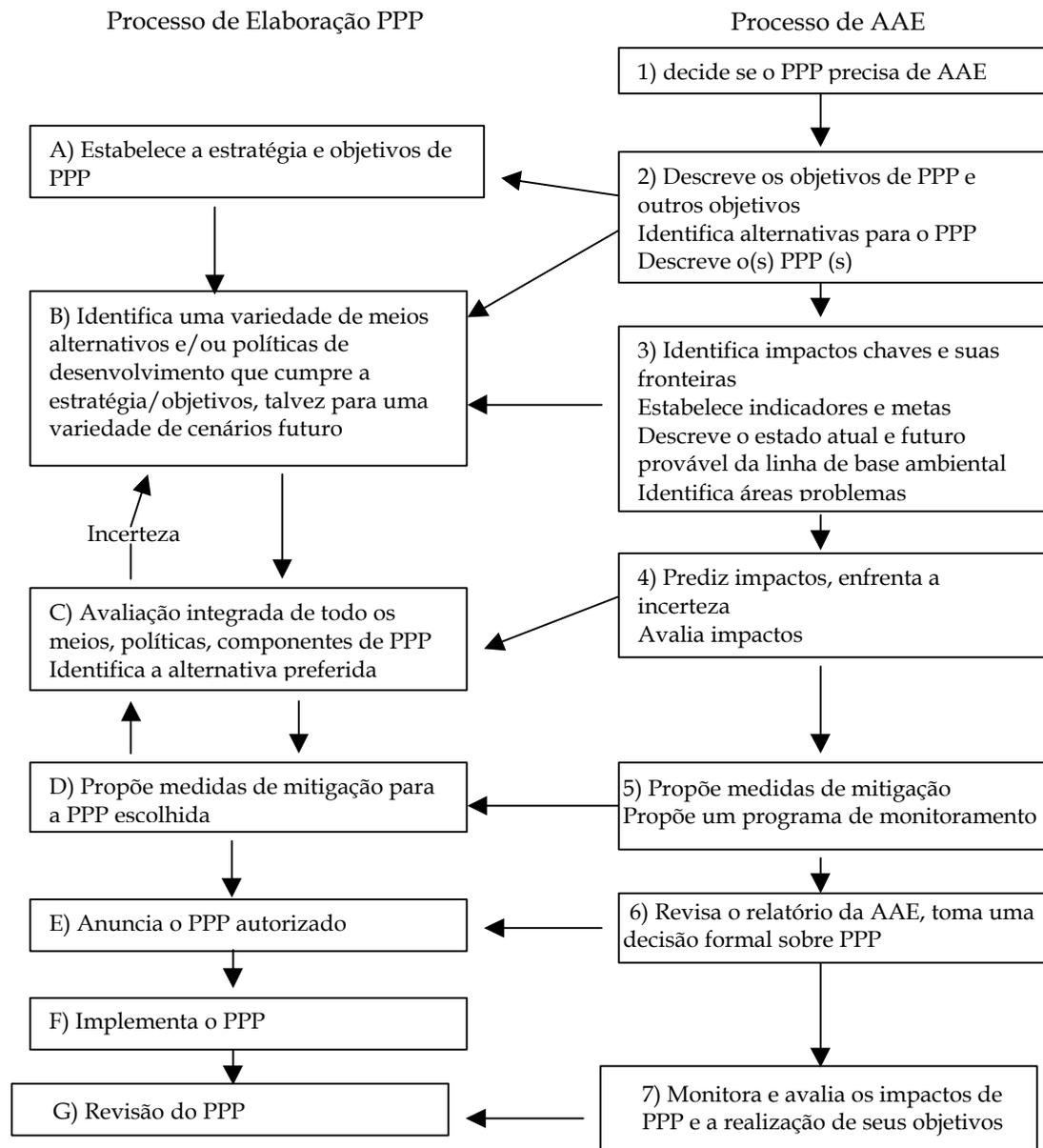


Figura 1 – Etapas e elos entre o processo de Elaboração de PPP e a AAE (Thérivel e Partidário, 1996).

O propósito da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), desde sua origem, é assegurar uma sistemática integração de considerações ambientais dentro dos processos de planejamento e tomada de decisão, de modo que a informação acerca das implicações ambientais das propostas de ação possam sustentar a tomada de decisão da mesma maneira que os fatores econômicos, sociais e culturais (Canter 1998). Nesse sentido, a AAE seria uma ferramenta flexível dentro do processo de planejamento de uma política, plano ou programa (PPP), que afetaria varias decisões incrementais tomadas durante a elaboração de PPP e não exatamente a decisão final. A **figura 1** mostra um modelo que aborda o papel da AAE no processo decisório de forma integrada durante todo o

processo de planejamento de PPP. Neste modelo, a AAE está integrada dentro de cada uma das várias etapas de tomada de decisão do processo de planejamento de PPPs (tais como a escolha de objetivos, alternativas, medidas de mitigação). Desse modo, todos o elos entre a elaboração de PPP e o processo de AAE são enfatizados.

Para Thérivel & Partidário (1996), a efetividade da AAE é maior quando é implementada desde as etapas iniciais do planejamento, antes que alguma decisão importante seja tomada. Se for realizada nas fases finais, ela pode tornar mais lento o planejamento de PPP, devido ao levantamento de problemas ambientais em um estágio em que a maioria das decisões já foram tomadas. Nesse caso, o tomador de decisão terá de considerá-la

importante, o que pode ser muito difícil se o PPP for objeto de forte pressão política ou exigir um tempo de estruturação muito longo.

Um outro ponto que garante a efetividade da AAE, destacado pelos autores é que esta deve começar do nível de política mais estratégica para os níveis mais baixos de hierarquia do planejamento de PPP. Isso, porque a AAE para PPP de níveis de hierarquia mais baixos pode ser pouco útil, se a política mais estratégica, com forte influência sobre as subseqüentes hierarquias de tomada de decisão, não for objeto de AAE. No entanto, alguns críticos da avaliação ambiental estratégica sugerem que essa avaliação acrescenta pouco ao processo de planejamento de política, plano ou programa (PPP), e que este já estabelece objetivos, considera alternativas e a mitigação de impactos. Outros argumentam que a AAE não poderia assumir o encargo (ou a responsabilidade) da tomada de decisão, pois esse é um processo essencialmente político. Entretanto, a análise dos estudos de caso, confirmam que a AAE é uma ferramenta útil para aperfeiçoar o planejamento de PPP, fornecendo informações que auxiliam a decisão política (id. *Ibid.*).

**Quadro 1** – Barreiras para a implementação da AAE (Thérivel & Partidário, 1996).

- Falta de conhecimento e experiência para identificar quais fatores ambientais que devem ser considerados, quais os impactos que poderiam surgir e como pode ser realizada a elaboração de políticas de forma integrada
- Dificuldades institucionais e organizacionais – necessidade de efetiva coordenação entre e dentro dos departamentos governamentais
- Falta de recursos (informação, especialista, financeiro)
- Falta de diretrizes ou mecanismos para assegurar a completa implementação da AAE
- Compromisso político insuficiente para a implementação da AAE
- Dificuldades decorrentes do fato de que as propostas políticas não são claras, o que dificulta a definição de quando e como a AAE seria aplicada
- As metodologias existentes ainda não estão bem desenvolvidas
- Limitado envolvimento do público
- Falta de responsabilização clara na aplicação do processo de AAE
- As práticas atuais de AIA específica para projeto não são necessariamente aplicáveis para a AAE e estão inibindo uma abordagem mais consistente da AAE

### 3. Considerações finais

Os vários eventos internacionais ocorridos a partir da década de 70, sem dúvida, contribuíram para colocar a questão ambiental na agenda dos países desenvolvidos e, como uma resposta aos

problemas ambientais, esses países passaram a adotar o processo de AIA. Primeiramente, isso ocorreu nos Estados Unidos, com Lei da Política Ambiental Nacional, em 1969. Em seguida, generalizou-se para os demais países desenvolvidos. A avaliação de impacto ambiental foi incorporada às políticas das organizações bilaterais e multilaterais de ajuda ao desenvolvimento, devido às pressões da comunidade científica internacional e dos movimentos ambientalistas. Tal fato contribuiu para disseminar a prática da AIA, tanto em países desenvolvidos, quanto em desenvolvimento.

Na maioria dos países em desenvolvimento, a implementação do processo de AIA e o estabelecimento de legislação ambiental ocorreram a partir das exigências dos agentes financeiros internacionais, principalmente o Banco Mundial. A implementação do processo de AIA representa uma importante contribuição para modificar o processo de tomada de decisão vigente. Entretanto, como ficou evidenciado, o processo de AIA apresenta várias falhas e limitações teóricas e técnicas, que reduzem a sua efetividade, enquanto instrumento para introduzir as considerações ambientais no processo decisório.

Essas falhas e limitações indicam a necessidade de se fazer um balanço crítico da aplicação da AIA, com o objetivo de aperfeiçoar o instrumento ou de buscar alternativas que possibilitem aumentar a sua efetividade. Neste sentido, a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) vem sendo considerada como um importante instrumento de ajuda à tomada de decisão, capaz de introduzir de forma mais efetiva do que a AIA, a questão ambiental nos processos decisórios de planejamento de políticas, planos e programas governamentais. Isso, porque, a AAE, além de considerar os impactos diretos, identifica e prevê impactos cumulativos e sinérgicos das ações governamentais e os leva em conta nas fases iniciais do processo de planejamento, quando as decisões importantes ainda não foram tomadas. Além disso, a adoção da AAE permite introduzir a questão da sustentabilidade no processo de desenvolvimento, pois sua implementação, desde as fases iniciais do planejamento das ações públicas, contribuiria para assegurar uma sistemática integração das considerações ambientais e sociais no processo decisório, promovendo a redução da fragmentação das políticas públicas e a atividade de coordenação.

O ideal seria que o processo de AAE começasse no nível de política mais estratégica e, em seguida, se estendesse para os níveis mais baixos da hierarquia de planejamento e elaboração de PPP. Seria pouco útil aplicá-lo em níveis mais baixos, enquanto a política mais estratégica, com forte influência sobre as demais hierarquias de tomada de decisão, não for alvo de AAE. No entanto, sua aplicação, mesmo em níveis de hierarquia mais

baixos, implicaria benefícios para o meio ambiente, uma vez que é mais estratégica do que a AIA, sendo portanto, mais abrangente, o que permite considerar impactos agregados de vários projetos de determinada região, estado, município ou bacia hidrográfica.

As restrições para a adoção desse processo são de natureza técnica e procedimental. As restrições técnicas poderão ser superadas à medida que forem sendo feitos investimentos na formação de uma base de dados e no desenvolvimento de novas metodologias específicas para a AAE e procedimentos que reduzam o nível de incerteza. Quanto às restrições de natureza procedimental, a resistência das instituições para promover a integração das ações públicas é mais difícil de superar e a fragmentação das políticas públicas dificulta a avaliação ambiental em escala mais ampla. Além disso, a crise do Estado e as soluções neoliberais de redução de suas funções na economia, são fatores que podem limitar a adoção da AAE, uma vez que é o Estado que deve fornecer as condições necessárias para implementá-la.

Este texto sintetiza o marco de referência conceitual e analítico de dissertação de mestrado apresentada no Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília. Os autores do texto são, respectivamente, autora da dissertação e seu orientador.

## Referências bibliográficas

BASTOS, Anna Christina Saramago.; ALMEIDA, Josimar Ribeiro de. Licenciamento ambiental brasileiro no contexto da avaliação de impactos ambientais. In: CUNHA, Baptista da; GUERRA, Antonio José Teixeira. *Avaliação e perícia ambiental*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1999. p. 77-113.

BURSZTYN, Maria A. *Gestão ambiental: instrumentos e práticas*. Brasília, IBAMA, 1994.

CANTER, Larry W. *Manual de evaluación de impacto ambiental: técnicas para la elaboración de estudios de impacto*. 2. ed. Madrid, McGraw-Hill, 1998. 841 p.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, Londres, 1987. *Nosso Futuro Comum*. 2. ed. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1991. 430p.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *A Agenda 21* – Brasília, Senado Federal. Subsecretárias de Edições Técnicas, 1996, p.113-132. (Cap. 8).

CONFERÊNCIA SOBRE O MERCOSUL, MEIO AMBIENTE E ASPECTOS TRANSFRONTEIRIÇOS, 5, Campo Grande, 1996. *Mercosul e meio ambiente: oportunidades e desafios para a gestão ambiental*. Campo Grande, SEMA, 1997.

EGLER, Paulo César Gonçalves. *Improving the EIA Process in Brazil*. Inglaterra, 1998. Tese (Doutorado em Ciências Ambientais) – University of East Anglia.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA. *Avaliação de impacto ambiental: agentes sociais,*

*procedimentos e ferramentas*. Brasília, IBAMA, 1995. 136 p.

McCORMICK, John. *Rumo ao paraíso: a história do movimento ambientalista*. Trad. M. A. E. Rocha e R. Aguiar. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1992.

MOTTA, Ronaldo Seroa da. *Manual para valoração econômica de recursos ambientais*. Brasília, Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Naturais e da Amazônia Legal, 1998. p. 15-21.

PARTIDÁRIO, Maria do Rosário; JESUS, Júlio de. *Avaliação do impacto ambiental*. CEPCA – Centro de Estudos de Planejamento e Gestão do ambiente, Caparica, Portugal, 1994. p. 132-145.

RESENDE, Emiko Kawakami de. *Introdução a avaliação de impactos ambientais: finalidades e procedimentos*. UFMS/CEUC e Embrapa/CPA-Pantanal, 1997. 30 p. (mimeo).

RODRIGUES, João Roberto. Roteiro para apresentação de Estudo de Impacto Ambiental - EIA e Relatório de Impacto Ambiental - RIMA. In: VERDUM, Roberto; MEDEIROS, Rosa Maria Vieira. *RIMA, Relatório de Impacto Ambiental: legislação, elaboração e resultados*. 3. ed. ampl. Porto Alegre, Universidade/UFRGS, 1995 p. 44-60.

ROHDE, Geraldo Mário. Estudos de impacto ambiental: a situação brasileira. In: VERDUM, Roberto; MEDEIROS, Rosa Maria Vieira. *RIMA, Relatório de Impacto Ambiental: legislação, elaboração e resultados*. 3. ed. ampl. Porto Alegre, Universidade/UFRGS, 1995. p. 20-36.

THÉRIVEL, Riki.; PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. *The Practice of Strategic Environmental Assessment*. London, Earthscan, 1996.

**Desarrollo Local para un nuevo Desarrollo Rural**  
*Local Development for a new Rural Development*  
Desenvolvimento Local para um novo Desenvolvimento Rural

José Carpio Martín  
Universidad Complutense de Madrid

Contato: carpioj@ghis.ucm.es

**Resumen:** El Desarrollo Rural es un reto para los geógrafos en esta época de aparente preocupación por el futuro del mundo rural y de la realidad de un proceso de decadencia. En este artículo sobre el diálogo necesario entre cultura y desarrollo se presenta un nuevo desarrollo local que integra una redefinición de los conceptos de desarrollo, una propuesta de principios básicos y metodológicos, y a partir de las experiencias de desarrollo rural se presentan algunas claves para el Desarrollo Local en los espacios rurales.

**Palabras clave:** Desarrollo Rural; Desarrollo Local; Cultura y Desarrollo.

**Abstract:** Rural Development is an objective for geographers now that we are living a time of an apparent concern for the future of the rural areas and the reality of their decline process. In this article about the necessary dialogue between culture and development, a new local development is introduced which integrates a redefinition of the concept of development, a proposal of the basic methodological principles and, from the perspective of rural development, some key concepts for local development in rural areas are introduced.

**Key words:** Local Development; Rural Development; Culture and Development.

**Resumo:** o Desenvolvimento Rural é um objetivo para os geógrafos nestes tempos de aparente preocupação com o futuro do mundo rural e com a realidade de um processo de decadência. Neste artigo sobre o diálogo necessário entre cultura e desenvolvimento, apresenta-se um novo desenvolvimento local que abarca uma redefinição dos conceitos de desenvolvimento, uma proposta de princípios básicos e metodológicos e, a partir das experiências de desenvolvimento rural, apresentam-se algumas chaves para o Desenvolvimento Local nos espaços rurais.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Local; Desenvolvimento Rural; Cultura e Desenvolvimento.

## 1. Presentación: los retos del Desarrollo Rural

Cuando estás inspirado por algún gran propósito,  
por algún proyecto extraordinario,  
los pensamientos rompen sus barreras;  
la mente trasciende sus limitaciones,  
la conciencia se expande en todas las direcciones  
y te encuentras en un mundo nuevo y maravilloso.  
Las fuerzas, las facultades y los talentos dormidos  
cobran vida  
y te das cuenta de que eres mucho más grande  
de lo que jamás hubieras soñado.  
PATANJALI (c. I-III a.C.)

El Desarrollo Rural es hoy el proyecto extraordinario para todas las personas con sentido entre las incertidumbres sobre el futuro del mundo rural y las necesidades del mejor vivir en los espacios rurales. Es un reto trascendental porque se está hablando de la vida con dignidad de muchas personas. La paradoja es que aunque aparentemente hay una gran preocupación por el futuro del mundo rural y se dirigen políticas e inversiones, iniciativas y programas, muchos espacios rurales están en un proceso de decadencia. Y el hecho escueto es – con frase de Douglass C. North – que “la teoría empleada no está a la altura de la tarea”. Es la oportunidad y la necesidad para seguramente aprender a desaprender y para una nueva investigación porque investigar es

ante todo un ejercicio de creatividad y como ya se ha dicho investigar es ver lo que los demás no ven y pensar lo que los demás no han pensado.

“El escritor piensa generalmente que la vida está en la ciudad. Yo creo por el contrario que el hombre urbano se uniformiza, que la vida y sus pasiones al desnudo están en el campo” ha escrito Miguel Delibes y también que “las élites españolas tradicionalmente han sido despectivas hacia el campo, (...) más que despectivas, ignorantes. El intelectual no se ha acercado al campo, no lo conoce. El modesto intelectual que se acerca a la cultura campesina queda patidifuso”. Sin embargo muchos políticos, científicos y tratadistas hablan del fin del campesinado, de las crisis agrarias y el abandono rural como señas de la modernidad. Y quizás para acercarse a los nuevos tiempos del desarrollo rural sean necesarios cambios en las actitudes y comportamientos. En la novela “El disputado voto del Sr. Cayo” escrita alrededor de aquella hermosa época de las elecciones del quince de junio de 1977, cuando un candidato a diputado en el recorrer todos los pueblos llega a Cureña y conoce al Sr. Cayo, un viejo campesino, y se produce el encuentro que Miguel Delibes recoge sabiamente en párrafos reveladores como: “¿Sabes lo que te digo? Que nosotros

los listillos de la ciudad, hemos apeado a estos tíos del burro con el pretexto que era un anacronismo y los hemos dejado a pie (...). Ese tío sabe darse de comer, es su amo, no hay dependencia ¿comprendes?. Esa es la verdad y no la nuestra. No hemos sabido entenderlos a tiempo y ahora no es posible. Hablamos dos lenguas distintas”.

Es frecuente desde hace años leer u oír invariablemente posturas como que “uno de los retos de nuestros agricultores y ganaderos y para el tejido asociativo y cooperativo que les rodea debería ser aprovechar racionalmente esas cuantiosas subvenciones así como otras inversiones y flujos económicos públicos para adoptar su estructura productiva a los nuevos escenarios de competitividad y globalización de mercados que nos esperan”. Pero la realidad es que después de varias décadas de desarrollo, de políticas y planes, los espacios rurales están en crisis. Un vaciamiento demográfico, cultural y de autoestimas que continua. Con la mejor intencionalidad política se desarrollan medidas de potenciación del regadío, ordenación de la propiedad rural y de las explotaciones agrarias, formación, y otras medidas de acompañamiento. En los últimos años las ópticas e ilusiones se dirigen muchas veces a las Iniciativas Comunitarias, LEADER y PRODER, aunque por los recursos manejados y por los resultados obtenidos habría que relativizar algunas imágenes que se difunden y que distorsionan o idealizan las propias experiencias LEADER que por su concepción son y deberían ser siempre propuestas de innovación rural con carácter piloto.

En consecuencia, repensar un nuevo Desarrollo Local para un Desarrollo Rural es el reto en estos tiempos de encrucijadas que obliga a una relectura crítica de las teorías, los modelos, de los comportamientos, de las escalas, de la concepción y gestión de las políticas y hasta del convivir en los espacios rurales y en el mundo. Es una práctica común hablar de lo global y de lo local y afirmar hasta ahora que hay que pensar en global para actuar en local. Sin embargo puede ser el tiempo de afirmar también que hay que pensar en “lo local” – el espacio sentido – y actuar en global.

## 2. El entorno del Desarrollo: los nuevos diálogos entre Cultura y Desarrollo

Los modelos tradicionales de desarrollo están en crisis en todo el mundo después de una época que comenzó después de la II Guerra Mundial. El coste de las políticas de desarrollo, sin duda, ha sido alto para los espacios rurales. Es cierto que se ha producido un crecimiento económico pero con desequilibrios territoriales y sociales que son percibidos por muchas personas como determinismos del sistema y para otras son más bien patologías para un desarrollo sostenible: desarticulación de los espacios rurales, crisis de la agricultura... pérdida de valores y de la Cultura, entendida como identidad equilibrada de los pueblos.<sup>1</sup> Los avances tecnológicos y científicos, testimonios de los nuevos tiempos, vienen acompañados de retrocesos en lo social y en lo político. Ante hechos y retos como el futuro de nuestros pueblos, la globalización, un proceso de mutua destrucción ecológica con aumento de las desigualdades sociales, territoriales, y deterioro de los comportamientos democráticos, nos debe preocupar hasta qué punto nuestros pensamientos y nuestros comportamientos están preparados para afrontar las nuevas realidades. J. Ralston Saul escribe:

“El mapa de la situación sociopolítica actual: La glorificación del capitalismo liberal como el único modelo económico posible y deseable, el único que garantizaría la continuidad de la democracia. Se hace creer al ciudadano que el rumbo de todo lo humano depende de unos parámetros económicos cuyo manejo está más allá del alcance de la mayor parte de los hombres, de modo que se les aboca a la pasividad y al individualismo. Individualismo ilusorio, por otra parte, ya que apenas queda espacio para la iniciativa en la hiberburocratización y el corporativismo de la economía y de la política actuales; lo cual, además de marcar el recorrido de un insalvable círculo vicioso, sirve de coartada moral para justificar la actitud pasiva – muy útil para los dueños del poder – frente a las grandes atrocidades, derivadas en casi todos los casos de las grandes desigualdades económicas que impone el nuevo orden mundial” (Saul, 1997).

Si estos son los efectos del modelo de desarrollo vigente es conveniente revisar algunos conceptos manejados que han configurado las políticas y actuaciones del desarrollo. En este punto, la reflexión tiene

que seguir sobre el orden y la escala de los valores, sobre las políticas sociales y los comportamientos colectivos. Sobre la identificación de las necesidades humanas y la forma de satisfacerlas. Sobre la capacidad de las personas de actuar o adaptarse a las nuevas realidades tecnológicas o políticas. Estamos hablando de cultura, de valores... ¿Qué cultura tenemos?, ¿existe la cultura rural?. El hecho es que las culturas autóctonas van siendo destruidas por la cultura estandar dominante y la esterilización de las raíces culturales de muchas comunidades es una situación, infelizmente, irreversible.

“Al paso de la historia, bajo la bota de la cultura vencedora, quedan siempre dos tipos de escombros: los de las culturas que murieron y los de las culturas que fueron derrotadas.

De las primeras - las culturas que murieron - nos quedarían apenas algunos vestigios y el recuerdo.

Las segundas, en cambio - las culturas que fueron derrotadas - perduran vivas como el rescoldo bajo cien cenizas. Su persistencia alienta el palpito de nombres, ritos, tradiciones, costumbres, fiestas... adheridas como líquenes a las ramas viejas de la cultura vigente.

A veces, cuando los vientos de la historia soplan contrarios, los elementos vivos de las culturas que perdieron se agazapan de mil formas en reductos a medias tolerados y a medias proscritos.

A veces, cuando soplan favorables los vientos de la historia, recobran toda su fuerza los elementos vivos de las culturas que perdieron. Llegan incluso, en ocasiones, a pretender incorporar la savia de los valores que portan al cuerpo de la cultura vigente.

Para estos casos, la cultura vigente tiene ya previstas las soluciones. Para estos valores, la cultura vigente ha reservado un espacio: la heterodoxia.

Y así, marginales respecto de lo que - porque domina - es ortodoxo, sobreviven los escasos escombros palpitantes de las culturas que fueron derrotadas”<sup>2</sup>.

En la sociedad actual, las funciones de generación y difusión de ideas han sido asumidas, en parte, por los medios de comunicación. Controlan el poder de la elaboración y difusión de las ideas sin posibilidad real de intercambio. Y especialmente, la televisión, desde la que se construye la realidad, usurpando a la sociedad su protagonismo, y se determinan valores, comportamientos, gustos y modas. Pero la época histórica actual es también compleja y rica en manifestaciones de dinamismo social que el que se presenta en el

panorama cotidiano - normal de los medios de comunicación. Como respuesta a la situación global, son notorios los procesos de retorno al territorio y a las identidades como respuesta, la regeneración de algunos espacios rurales y la valorización de las culturas tradicionales para la supervivencia de nuestro mundo.

En la regeneración del mundo rural se postula crecientemente que la cultura es una palanca importante para luchar contra las limitaciones estructurales que mediatizan las posibilidades de progreso en el campo y que la intervención de los factores culturales pasa a ser un elemento fundamental del desarrollo de los medios rurales<sup>3</sup> porque la cultura contribuye como palanca al rompimiento de hábitos retardatarios y, al mismo tiempo, como promotora de actitudes positivas frente al reto del futuro. En estos momentos las personas conocedoras del desarrollo rural escriben: “la cultura es algo vivo”. Cualquiera que sea la forma que adopte la cultura ésta constituye el mejor y más eficaz de los vectores del desarrollo porque contribuye a la valorización del potencial colectivo y favorece el crecimiento de la personalidad de los individuos<sup>4</sup>.

La cultura posee funciones sociales, que finalmente son más importantes para la vitalidad y el desarrollo de una comunidad que el contenido propiamente tal de dicha cultura. Proporciona una estimación de sí mismo, es un mecanismo de selección en relación con las numerosas influencias externas, inspira estrategias de resistencia bajo la forma de contra poderes, y la cultura es, sobre todo, un dinamismo que proporciona un sentido. Dar un sentido a lo que se hace, a lo que se emprende. Esta búsqueda de sentido es individual y es colectiva y da por resultado la política, el vivir juntos, los vínculos sociales que, en estos momentos de crisis, son nuevos o hay que renovarlos<sup>5</sup>.

Así, la realidad también explica que los signos de identificación de la cultura propia, en la medida en que son asumidos hacen amar el territorio local, porque la cultura produce autoestima y da sentido (dirección, significado) y es cuando surge el poder de innovar unido al futuro. Sólo hay capacidad de escribir el futuro cuando el presente “y lo que con él se tiene se estima”. Innovar a par-

tir de recuperar la cultura porque sin tradición, la actitud fácil es la imitación. Todas estas cuestiones forman parte del diálogo necesario entre cultura y desarrollo en los espacios rurales.

### 3. La propuesta: redefinir conceptos y métodos

- “El desarrollo se refiere a personas, no a objetos” (M. Max-Neef). El desarrollo tiene que ser a escala Humana.
- “Restaurar un equilibrio adecuado entre la ciudad y la vida rural es, tal vez, la tarea más grande que tiene el hombre de hoy” (E.S.Schumacher).
- “El lugar es la sede de la resistencia de la sociedad civil ante el deterioro ... construir relaciones horizontales entre lugares que permitan encontrar un camino que nos libere de la globalización perversa que estamos viviendo y nos aproxime a la posibilidad de construir otra globalización capaz de devolver al hombre su dignidad” (Milton Santos).

Para la reflexión sobre el desarrollo se impone la necesidad de recuperar la sabiduría colectiva y la inteligencia social, porque la propia reflexión sobre el mundo rural está relacionada con el futuro incierto de nuestra sociedad mundo. “Nunca hay viento favorable para el barco que no sabe a dónde va” dice un proverbio mariner para llamar la atención del efecto deriva que está presente, crecientemente presente, en las sociedades occidentales. Existe una suficiente bibliografía e información sobre los escenarios de futuro para saber del escenario de la “aniquilación recíproca asegurada”<sup>6</sup>, la posibilidad de extinción total o parcial de la especie humana. Cada día, con perversa constancia, se construye este escenario, “el hombre es el primer animal que ha creado su propio medio. Pero -irónicamente- es el primer animal que se está destruyendo a sí mismo” (E. Sábato). O el escenario de la “nueva barbarización” con el surgimiento de “burbujas” de enorme riqueza, rodeadas de barreras defensivas frente a inmensos territorios de pobreza y miseria, enormes espacios rurales abandonados o explotados extensivamente. .

Como consecuencia lógica, cuando se

habla de desarrollo se puede establecer la referencia a un posible tercer escenario de “solidaridad mutua asegurada”. Presenta la posibilidad de una gran transición. El paso desde una racionalidad dominante de competencia económica ciega y de codicia, a una racionalidad basada en los principios de la solidaridad y del compartir. Ya dijo Gandhi que “el mundo tiene recursos para todos los hombres, pero no tiene recursos para la codicia de todos los hombres”.

Ética, democracia y desarrollo es una combinación esencial cuando se piensa en políticas públicas y prácticas sociales centradas en la persona y una mejor calidad de vida para la sociedad<sup>7</sup>. Ya hace más de 2.000 años en China se afirmaba que “la ética se funda en la conciencia de la humanidad definida como ese sentimiento en que cada hombre considera insufrible el padecimiento que afecta a los otros seres humanos”. Como consecuencia inteligente, hay que proponer otros conceptos y modelos. Como el modelo de desarrollo a escala humana que resalta la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de la personal con lo social, de la planificación con la autonomía, de la sociedad civil con el Estado.

En esta propuesta, cuando hablamos de necesidades humanas estamos volviendo a las necesidades esenciales de los hombres: subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad, libertad. Y que el desarrollo a escala humana se construye a partir del protagonismo real, verdadero de cada persona. En consecuencia se debe privilegiar toda diversidad cultural, étnica, total igual que la autonomía de los espacios en que cada persona sea, se sienta protagonista.

El desarrollo a escala humana sólo puede hacerse en una necesaria y permanente profundización democrática. Una práctica democrática más directa y participativa que estimule las propuestas y soluciones creativas que, surgiendo desde abajo hacia arriba, deben resultar coincidentes con las aspiraciones, ilusiones y deseos de cada

persona. Estos planteamientos obligan a considerar las características de cada territorio, y tendrá que basarse en el diálogo entre cultura y desarrollo en el mismo territorio. En el buen desarrollo, en consecuencia, se hacen convenientes unos fundamentos básicos:

- **La formulación compartida de objetivos** de los programas en los espacios locales. Debería pasar por la asociación entre los objetivos de los programas con los objetivos colectivos e individuales, en términos de coherencia entre sí, de proporcionalidad con los recursos disponibles y los calendarios. La formulación de los objetivos constituye una pieza fundamental para la definición de la calidad de vida que la población “quiere para sí misma”. La formulación de objetivos supone la tarea previa de identificación de las necesidades de la población sobre el territorio, necesidades objetivas y subjetivas, junto con necesidades prospectivas, como un movimiento de anticipación del futuro porque la mayoría de las intervenciones se hacen de manera reactiva ante las circunstancias de cada momento. El analizar la configuración del futuro “tangible o tendencial” y anticipar sus necesidades o diseñar otros escenarios concede ventajas metodológicas y posibilita “futuros deseables”.
- **La microorganización.** El desarrollo se enfrenta a un comportamiento habitual basado en la resolución individualizada de los problemas y necesidades. Sin embargo, la promoción del nuevo desarrollo se realiza priorizando la creación de organizaciones simples y organizando su interrelación en el espacio local, la participación social como clave del desarrollo para fomentar la adopción de fórmulas y soluciones colectivas.
- **El espacio local como “Espacio inteligente”.** Las iniciativas de desarrollo sólo pueden abordar estrategias sostenibles si consideran que los colectivos sociales actúan inteligentemente, que tienen capacidad para analizar la realidad y responder a los problemas, capacidad para modificar los planteamientos y las respuestas en función de una realidad cambiante, capacidad para criticar y desembarazarse de aquellos aspectos de la “cultura”

contrarios al desarrollo de los pueblos que frenan sus posibilidades y favorecen la resignación, la pasividad y el aburrimiento social. O sea, comunidades inteligentes con capacidad de aprendizaje permanente.

- **La creatividad social: clave para la construcción social de la realidad local.** El entorno de la inteligencia social promueve condiciones de creatividad social que supone la capacidad de generar respuestas y construir espacios nuevos para la realidad actual, mejorable y, en muchas ocasiones, injusta. Implica el convencimiento de que hay sitio para las aportaciones de la colectividad y si no hay que buscarlo. La realidad no es definitiva y depende también, ahora en tiempos de crisis, de lo que las organizaciones sociales del territorio puedan imaginar, soñar, proponer, crear.
- **Una inteligencia funcional** para ejecutar de manera operativa las decisiones, establecer soluciones nuevas o nuevas vías para el desarrollo, y propiciar las condiciones favorables para el funcionamiento real de la “inteligencia colectiva” que conlleva las transferencias de metodologías y de tecnología a la población y a sus organizaciones *para la construcción compartida del territorio*, apuntando a la interacción entre conocimiento científico, consenso social y poder político colectivo como el nudo crucial para provocar en el territorio procesos de crecimiento y de desarrollo.

La participación en el diseño de programas con “pactos inteligentes” entre los distintos agentes y organizaciones del espacio local. Como han señalado distintos expertos (S. Boisier, D. Hernández) en la mayoría de los territorios cuando se plantea el desarrollo hay situaciones de carencia y de escasa disponibilidad de recursos. Es precisamente en estas situaciones en las que la “inteligencia social” permite obtener soluciones y adaptaciones colectivas porque en los comportamientos sociales convencionales, la primacía radica en la inteligencia individual y por consiguiente las soluciones encontradas son individuales, casi siempre en detrimento de las otras personas.

Como consecuencia las claves metodológicas generales, sin perder de vista el largo plazo son:

- **El diagnóstico y autodiagnóstico del territorio**, elaborado con profundidad y criterio operativo dirigido a la formulación de objetivos, con implicación de la población a través de metodologías que combinen la reflexión, la investigación y la acción (el árbol de problemas, mapas mentales, el análisis DAFO, etc.).
- **Los planes integrados**, para armonizar todos los elementos del espacio local. Armonizar los factores básicos de “lo local” – la armonización de la gobernabilidad, la instauración de las adecuadas condiciones de habitabilidad y la puesta en marcha de las adecuadas estrategias de productividad – y justifica la conveniencia de la planificación estratégica como herramienta básica del Desarrollo Local.
- **El enfoque sistémico** que permite comprender el territorio como un sistema. Algunos autores como S. Boisier proponen apoyarse en el concepto de capital sinérgico a fin de colocar a un territorio en el sendero virtuoso del desarrollo, definido como capacidad societal de promover acciones en conjunto dirigidas a fines colectiva y democráticamente aceptados, con el conocido resultado de obtenerse así un producto final que es mayor que la suma de los componentes, incluyendo el capital económico, el capital cognoscitivo, el capital simbólico, el capital cultural, el capital institucional, el capital psicosocial, el capital social, el capital cívico, el capital humano.
- **El pensamiento creativo** en el desarrollo más allá del pensamiento dogmático o el pensamiento lógico, cuando la emoción y la percepción son factores en la búsqueda de nuevas formas alternativas y códigos sociales para detener y suspender los estereotipos presentes en la sociedad, cuando es necesario un ejercicio de apertura sin ataduras hacia un desarrollo rural a partir de las capacidades (de aprendizaje, de creación) que cada vez más las personas y los pueblos tienen aun sin desarrollar.

#### 4. El nuevo Desarrollo Local

Las características del Desarrollo Local propuestas por diversos autores lleva ahora a entender el Desarrollo Local como

“un proceso dinamizador de la sociedad local” para mejorar la calidad de vida de la comunidad local, siendo el resultado de un compromiso por el que se entiende el espacio como lugar de solidaridad activa, lo que implica cambios de actitudes y comportamientos de instituciones, grupos e individuos”.

En los nuevos modelos, como antes se ha dicho, las metas del desarrollo están en el mismo proceso de desarrollo, sin excluir las metas tradicionales, cuando las personas son protagonistas y participes de su propio desarrollo. Los principios básicos del Nuevo Desarrollo Local a partir de los nuevos procesos sociales y territoriales y de la relectura de conceptos y métodos son:

- **La fuerza del lugar.** El fenómeno de la globalización está formando una compleja red de relaciones entre los lugares del mundo y, en esta realidad, “lo local” constituye su propia fuerza de desarrollo. La tendencia actual de la globalización es que los lugares se unan verticalmente, pero los lugares también se pueden unir horizontalmente, reconstruyendo las bases de la convivencia local. La eficacia de las acciones depende de la existencia de las virtualidades locales que están relacionadas con las potencialidades y el capital sinérgico del territorio que adquieren su totalidad con las formas de interacción interna y la identidad.
- **El lugar, como espacio de solidaridad activa.** La difusión de la modernidad (medio científico e informacional de los territorios) amplía las posibilidades de interacción, generando sistemas y subsistemas de solidaridad de diferentes naturalezas en las diferentes escalas desde lo local a lo global. Sin embargo, el espacio de la globalización está formado por puntos de interligación, movédizos e inconstantes, en los que la solidaridad es apenas una solidaridad organizacional. El espacio local es la base territorial de la convivencia cotidiana, donde la cooperación y la solidaridad se hace por la convivencia, la contigüidad, las relaciones familiares, las emociones y sentimientos compartidos, garantizando una mayor comunicación y una solidaridad orgánica. La compleja red de interacciones locales, la solidaridad social ejercida en el lugar,

cuando se intensifica y asume un sentido, es la fuerza impulsora del desarrollo y del camino para la solución de las dificultades impuestas en la vida de las personas.

- **La cultura popular local** simboliza el hombre y su entorno, un tipo de consciencia y de materialidad social. Su valorización permite fortalecer la individualidad y la autoestima frente al mundo y da sentido a las comunidades humanas, en la búsqueda del desarrollo de la propia creatividad y conforme con sus valores. O sea, la mejor ayuda para la liberación de un pueblo es aquella dirigida a la conservación y recuperación de su identidad y de su cultura porque las culturas autónomas tienen potencialidades capaces de revitalizar las sociedades.
- El dinamismo del desarrollo es dependiente también de **la articulación y uso de los recursos naturales y sociales locales** existentes. Y, a su vez, **la decisión política** sobre el modo y la capacidad de utilización económica de los recursos depende de la cultura local, de las relaciones internas y externas, entre lo local y lo global. De esta manera, la idea del desarrollo está ligada al “bien - estar” de los pueblos.
- El lugar ofrece las oportunidades de “bien-vivir”, cuando se armonizan inteligentemente las potencialidades locales y las potencialidades ofrecidas por el sistema global porque el desarrollo local es un nuevo paradigma de desarrollo “de tipo endógeno, territorial, autocentrado, realizado por las bases sociales, opuesto a los modelos de que vienen de arriba”.

En general, ahora se habla de “promover un desarrollo “sano, autodependiente y participativo”, con contenidos éticos, capaz de crear condiciones para armonizar el crecimiento económico, la solidaridad social y el protagonismo de todas las personas, con cambios en la percepción e idealización del desarrollo: desde el arriba al abajo, desde lo exógeno a lo endógeno, desde la concentración a la dispersión.

El desarrollo local sostenible y la democracia local participativa son las condiciones insustituibles de todas las experiencias relevantes que sugieren y perfilan nuevos modelos de desarrollo humano en todo el mundo porque **el desarrollo local es un**

**nuevo paradigma de desarrollo** “de tipo endógeno, territorial, realizado por las bases sociales, opuesto a los modelos de que vienen de arriba”. Las ideas - fuerza que se repiten: desarrollo sostenible, autogestión e identidad. Como se recoge en la Declaración de Sherbrooke, el “Desarrollo Local contribuye a la emergencia de nuevas formas de producir y compartir las riquezas, de reavivar la participación ciudadana, de hacer crecer la democracia, para que cada persona tenga al mismo tiempo de qué vivir y razones para vivir”.

### 5. Claves para el Desarrollo Local en los espacios rurales

La redefinición de conceptos y modelos y la propuesta de Desarrollo Local permite abordar con nueva óptica las experiencias de desarrollo conocidas desde hace varias décadas en los ámbitos empresariales y del desarrollo económico local y más recientemente las experiencias, entre otras, de los programas LEADER y PRODER surgidos para promover espacios de dinamización social e innovación para la reflexión y el conocimiento de las buenas prácticas para el Desarrollo Rural que aporten respuestas nuevas a las poblaciones rurales.

- **Movilización de la población y la cohesión social**, con concepción de las estrategias de desarrollo de superación de los enfoques tradicionales de enfoque institucional descendente y enfoque sectorial, y nuevas tendencias de enfoque integrado en la escala local, instauración de un clima propicio a la colaboración entre las instituciones locales, creación de asociaciones e instituciones y creación de espacios de concertación público-privadas y de espacios de consulta para la población sobre los proyectos de las instituciones locales, promoción de espacios de reflexión colectiva sobre el desarrollo del territorio.
- **Imagen del mundo rural** con superación de las imitaciones de los modelos urbanos y reproducción de una imagen arcaica del mundo rural con las nuevas tendencias de afirmación de una modernidad rural a través de la comunicación con utilización del paisaje como herramienta para movilizar a la población y valorización del patrimonio.

- **Identidad del territorio y especificidad rural** con superación de los enfoques tradicionales de una visión de que las formas de vida y saberes tradicionales están condenados a desaparecer y de referencia folclórica al pasado, por las nuevas tendencias de valorización de las culturas y la identidad y elaboración de nuevas formas de percibir la ruralidad e implicación de la población en la definición de las estrategias locales.
- **Actividades y empleo** con superación de los enfoques tradicionales de aumento del empleo público, fomento de la movilidad de la mano de obra que desemboca en el éxodo rural y empleo femenino poco valorizado por las nuevas tendencias de aplicación de exploración de nuevas formas del trabajo, promoción del trabajo femenino en las actividades no agrarias, búsqueda de nuevas fuentes de empleo en la cultura, el ocio, los servicios, el medio ambiente, valorización de los saberes tradicionales, creación de posibilidades de integración con el trabajo voluntario, creación de profesiones nuevas en el mundo rural, movilización del ahorro y de la inversión local mediante el enfoque participativo, llamamiento a los emigrantes que inviertan en una nueva forma de retorno, enfoque colectivo de la inversión.
- **Competitividad y acceso a los mercados** con superación de los enfoques tradicionales de visión del mundo rural limitada a la agricultura y actividades conexas y visión exclusivamente productivista, promoción de grandes empresas y grandes organizaciones comerciales, por el aumento del valor añadido mediante la transformación local y la comercialización directa de productos agroalimentarios, valorización del papel de agentes locales en la diversificación de la economía rural, valorización de la pluriactividad, cambio de una agricultura intensiva a una agricultura sostenible, reintroducción de los cultivos locales tradicionales, creación de economías de red, creación de nuevas ventajas comparativas a través de la valorización de nuevas funciones rurales, valorización de nuevas relaciones entre el mundo rural y el mundo urbano.
- **Medio ambiente, gestión del espacio y de los recursos naturales** con las nuevas tendencias de remuneración de los agricultores para la gestión del espacio, fomento de un turismo respetuoso del medio ambiente, revalorización del patrimonio arquitectónico, racionalización de la utilización y del reciclaje de los recursos naturales y desarrollo de nuevas actividades económicas basadas en un concepto ecológico.
- **Población, emigración e inserción social** con superación de los enfoques tradicionales de creación de servicios que no corresponden a las necesidades reales del mundo rural, reducción de servicios, énfasis en la concentración de los jubilados, formación de los jóvenes para empleos fuera del territorio, políticas y estrategias orientadas a la población residente por adaptación de los servicios a población del espacio local, creación de servicios multifuncionales, creación de servicios ambulantes, implicación de la población en la concepción y puesta en marcha de los servicios colectivos, instalación de servicios de acompañamiento a distancia para los jubilados, valorización de los saberes y la memoria histórica de las personas mayores, creación de condiciones locales para la instalación profesional de los jóvenes, promoción de la pluriactividad familiar, apertura hacia los retornados y promotores de actividades nuevas, apoyo a la integración de residentes secundarios e instalación de grupos con dificultad.
- **Las nuevas tecnologías** que permiten que el mundo rural y cada núcleo de población pueda asumir una función de centralidad con revalorización y modernización de las tradiciones productivas, promoción de capacidades específicas de innovación, introducción del enfoque “aprender a desaprender” para un nuevo “aprender haciendo”, organización de las empresas y organizaciones locales para el acceso a las tecnologías de vanguardia, organización de transferencias tecnológicas rural – rural, desarrollo de nuevas tecnologías adaptadas a los saberes locales.

## 6. Ejes metodológicos: formación y planificación estratégica

Esta nueva realidad entre “la innovación social y el retorno al territorio” demanda la modificación de las mentalidades individuales y colectivas e implica, sobre todo, una vasta labor de formación de los agentes locales y de la población local. Si el nuevo Desarrollo Rural Sostenible demanda nuevos conceptos, nuevas metodologías, nuevos enfoques, nuevos comportamientos y aptitudes es condición necesaria un proceso permanente de formación, porque el objetivo principal de la formación debería ser ahora la promoción de la capacidad colectiva para el cambio.

La formación asociada al proceso de generación de nuevos procesos y proyectos es aprender juntos las personas con el mismo problema, implicadas en un proyecto común, porque ayuda a definir oportunidades de desarrollo, articular las estrategias e intereses de los actores locales y movilizar recursos internos y externos hacia el “espacio local inteligente”, y la articulación de la realidad y del futuro.

En este sentido, la buena gestión del Desarrollo Local puede relacionarse con prácticas de planificación estratégica porque puede permitir la participación de los actores locales y las organizaciones en la definición de los objetivos y gestión de las decisiones. Se convierte en muchas experiencias en el ámbito para la creatividad social y la construcción de la realidad, facilitando los “pactos inteligentes”, los pactos sociales y la implicación de la población. La elaboración de un plan estratégico con enfoque local se convierte en un proceso esencial para que un territorio o una ciudad pueda definir de forma rigurosa su situación actual así como su futuro. Es un proceso que puede permanecer siempre abierto con realimentación permanente, y que potencia la cohesión social y la “cultura local”, “la imagen de la comunidad local”.

## 7. El desarrollo rural es un reto de innovación

Un nuevo Desarrollo Local para el Desarrollo Rural en los espacios rurales es un proyecto extraordinario. No hay justificación para mantener enfoques y políticas tradicionales que consolidan modelos de desarrollo en crisis. Por esta razón la innovación social debe ser protagonizada por las personas con responsabilidades públicas. Alguna conclusión está clara: Los pueblos tendrán su dignidad cuando las poblaciones, la participación social y los agentes públicos y privados asuman la necesidad de abandonar los enfoques tradicionales y promover las nuevas tendencias y los nuevos conceptos y metodologías y sean capaces de percibir, sentir y aprovechar las oportunidades del mundo rural (las dinámicas demográficas, las estrategias de desarrollo local, las nuevas relaciones y mitos entre la ciudad y el campo).

En la medida en que los pueblos se configuren como “comunidades inteligentes” se empezara a construir un mundo sostenible. Estamos en un orden mundial en crisis, un mundo de incertidumbres. Muchos conceptos y criterios que se han utilizado hasta ahora para plantear el desarrollo son inservibles, aún a pesar de su aparente oficialidad, aún a pesar que con estos criterios se diseñan todavía la mayor parte de las intervenciones a favor del desarrollo, incluidas las muchas bien intencionadas. Se cuenta - con distintas versiones- que un día un filósofo llegó a una obra en la que trabajaban muchos operarios. Y el hombre sabio preguntó al primer albañil que encontró: “¿Qué hace Vd.?. Y el albañil respondió: “coloco un ladrillo encima de otro ladrillo”. Y el filósofo preguntó a un segundo albañil y él contestó: “Hago una pared”. Y todavía el filósofo preguntó a un tercer operario: ¿Qué hace Vd.?. Y el tercer albañil respondió: “Construyo una catedral para dar gloria a Dios”.

Esta es la cuestión: Sólo desde una nueva cultura del desarrollo con el compromiso de construir la gran obra de un mundo con armonía entre la vida urbana y los espacios rurales rural, entre el Sur y el Norte, es posible dar sentido a las políticas y las

acciones e introducir los cambios necesarios en la mentalidad social para tomar conciencia - individual y colectiva - de la necesidad de un desarrollo a escala humana y sostenible, de la construcción de un mundo rural sostenible en unos espacios locales "sentidos". Un camino para la Geografía.

"Mi pasión es la geografía. También es mi puerto de refugio" (Pat Conroy. *El príncipe de las mareas*).

## Notas

<sup>1</sup> D. Hernández, 1995.

<sup>2</sup> A. Hernández, 1989.

<sup>3</sup> A. Hernández, 1990.

<sup>4</sup> B. Kayser, 1994.

<sup>5</sup> T. Verhelst, 1994.

<sup>6</sup> Max-Neef, M., 1996.

<sup>7</sup> Parker, C.G., Ed., 1998.

## Bibliografía

BAVA, S. C. *Desenvolvimento Local. Geração de emprego e renda*. São Paulo, Polis, 1996.

BOISIER, S. *El Desarrollo Territorial a partir de la construcción de capital sinérgico*. Santiago de Chile, ILPES-CEPAL, 1998.

CARAVACA, I., MÉNDEZ, R.; REVEL, J. (eds). *Globalización y territorio. Mercados de trabajo y nuevas formas de exclusión*. Universidad de Huelva, 1998.

CARPIO, J. Los retos por una sociedad a escala humana: el desarrollo local. In: SOUZA, M. A. et alii (org.). *Metrópole e globalização*. São Paulo, Centro de Estudios de São Paulo (CEDESP), 1999.

\_\_\_\_\_. (dir.). *El Desarrollo Local ¿una política para un vivir mejor?* Valencia, UIMP, Cursos de Verano, 1992.

\_\_\_\_\_. *Telecomunicaciones y Desarrollo Local*. In: *Encontro Internacional "O mundo do cidadão - um cidadão do mundo"*, São Paulo, USP, 1996.

CARPIO, J.; LE BOURLEGAT, C.; MARTÍN, S. Los retos del MS. Entre la globalización y el Desarrollo Local. In: MÁRQUEZ, D. et alii. *Territorio y Cooperación*. AGEAL, Universidad de Sevilla, 1999.

CASTILLO, J. de (dir). *Manual de Desarrollo Local*. Vitoria - Gasteís, Gobierno Vasco, Estudios de Economía, 1994.

CES de las Comunidades Europeas. *Dictamen sobre la política regional*. Bruselas, 1995.

DELIBES, M. *El disputado voto del Señor Cayo*. Barcelona, Destino, 1989.

ELIZALDE, A. Desarrollo. In: *Boletín de Filosofía*, número 9, Santiago, Universidad Católica Blas Cañas, 1998.

GABIÑA, Juanjo. *El futuro revisitado*. La reflexión prospectiva como arma de estrategia y decisión. Barcelona, Marcombo - Boixareu Editores, 1995.

GRUPO de trabajo sobre innovación. *Innovación y*

*desarrollo rural*. Bruselas, Observatorio Europeo Leader, 1997. Serie Informes.

HERNÁNDEZ, A. *La Sierra del Alba*. Zaragoza, Edelvives, 1989.

\_\_\_\_\_. Introducción. In: MAPA *Creatividad y medio rural*. Madrid - Salamanca, Fundación Germán Sánchez Ruipérez, 1990.

HERNÁNDEZ, D. El desarrollo en tiempos de crisis: hacia un modelo de inteligencia social. In: *VI Seminario internacional sobre Desarrollo Local y Medio Ambiente: cultura y desarrollo rural*. Cuenca, 1995.

HERVIEU, B. *Los campos del futuro*. Madrid, MAPA, 1996. Serie Estudios.

KAYSER, B. La cultura, un incentivo para el desarrollo local. In: *Cultura y desarrollo rural*, *Revista LEADER magazine*, n. 8, 1994.

LOBATO, P. (coord.). *Promoción del desarrollo rural*. Junta de Castilla León, Consejería de Agricultura y Ganadería, 1998.

MARTÍNEZ DE PISÓN, E. El paisaje, patrimonio cultural. *Revista de Occidente*, núm. 194-195, Madrid, 1997.

MAX-NEEF, M. A. *Desarrollo a escala humana*. Montevideo, Nordan - Comunidad, 1994.

MAX-NEEF, M. A. Desarrollo a escala humana. In: VALCÁRCEL, G. *Desarrollo local y medio ambiente. La Iniciativa comunitaria LEADER*. Cuenca, Diputación de Cuenca, 1996.

MINC, A. *La nueva Edad Media. El gran vacío ideológico*. Madrid, Temas de hoy, 1993.

OCDE y Comisión de las Comunidades Europeas: El Patrimonio, palanca del Desarrollo Local. *Rev. Innovación y Empleo*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992.

PARKER, C. G. (ed.). *Ética, democracia y desarrollo humano*. Santiago, Ediciones LOM, CERC-UAHC, 1998.

PORRITT, J. *Salvemos la tierra*. Madrid, Aguilar, 1991.

RALSTON, J. *La civilización inconsciente*. Barcelona, Anagrama, 1997.

RODRÍGUEZ, F. (ed.). *Manual de Desarrollo Local*. Gijón, Trea, 1999.

SANTOS, Milton. El retorno del territorio. In: SANTOS, M. et alii (org.). *Territorio, Globalização e Fragmentação*. São Paulo, Hucitec-Anpur, 1994.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. *Política Económica Local*. Madrid, Pirámide, 1993.

VERHELST, T. Las funciones sociales de la cultura. In: *Cultura y desarrollo rural*, *Revista LEADER magazine*, n. 8, 1994.

**Ponto de vista**



# Política, Partido e Estado: uma análise do governo de esquerda em Mato Grosso do Sul

*Politics, Party and State: an analysis on the Left Government in the Mato Grosso do Sul State*

Política, Partido y Estado: un análisis del gobierno de izquierda en Mato Grosso do Sul

Amarílio Ferreira Jr<sup>a</sup>

Marisa Bittar<sup>a</sup>

Fausto Mato Grosso<sup>b</sup>

<sup>a</sup>Universidade Federal de São Carlos, <sup>b</sup>Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Contato: bittar@power.ufscar.br

---

**Resumo:** De 1979 a 1998, dois grupos das oligarquias agrárias disputaram a hegemonia política e governaram Mato Grosso do Sul. Ambos eram herdeiros da bipolaridade exercida entre UDN e PSD no antigo Mato Grosso (anterior à divisão do estado). Em 1998, uma coligação de esquerda liderada pelo PT rompeu essa dualidade. A relação entre partidos de esquerda e Estado, a nova conjuntura política e os desafios postos a este primeiro governo de esquerda em Mato Grosso do Sul são os pontos centrais tratados neste artigo.

**Palavras-chave:** Mato Grosso do Sul; Partidos de esquerda; Governo de esquerda.

**Abstract:** From 1979 to 1998, two local oligarchy groups competed for the political hegemony and ruled the State of Mato Grosso do Sul. Both were heirs of the bipolarity drilled between UDN and PSD in the former Mato Grosso State. In 1998, a left party group conducted by PT broke this dualism. The relationship between the left parties and the State, the new political conjuncture and the challenges settled to this first left government in Mato Grosso do Sul State are the main questions considered in this article.

**Key words:** Mato Grosso do Sul State; Left Parties; Left Government.

**Resumen:** Desde 1979 hasta 1998, dos grupos de las oligarquías locales han disputado la hegemonía política y gobernaron el Estado de Mato Grosso do Sul. Los dos grupos conducieron la bipolaridad heredada de la UDN y del PSD, partidos del antiguo Estado de Mato Grosso (anterior a la división del Estado). En 1998, una coligación de izquierdas conducida por el PT rompió esa dualidad. La relación entre partidos de izquierda y Estado, la nueva conjuntura política y los retos puestos a este primer gobierno de izquierda en Mato Grosso do Sul son los puntos centrales tratados en este artículo.

**Palabras claves:** Mato Grosso do Sul; Partidos de izquierda; Gobierno de izquierda.

---

## Introdução

O objetivo deste artigo é analisar a vitória das esquerdas nas eleições estaduais de 1998 em Mato Grosso do Sul e os desafios políticos postos ao governo então empossado. O traço distintivo desse pleito eleitoral foi o fato de que o estado, marcado pela ausência do mundo fordista de produção, é governado, desde aquela data, por uma frente de esquerda liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Episódio inédito, as esquerdas chegaram ao poder coroando uma trajetória de lutas iniciada na década de 70 do século XX. Esse contexto histórico, até pelo seu ineditismo, nos impõe grandes desafios, pois desde 1979, quando da instalação do primeiro governo pós-divisão de Mato Grosso, o cenário estadual foi hegemonicamente controlado pelos partidos apoiados pela oligarquias latifundiárias.

As conseqüências advindas dessa nova situação já se fazem sentir: ao governo das esquerdas é imposto um conjunto de complexas e contraditórias relações ideo-políticas. De um lado, as existentes entre a sociedade política e a sociedade civil; e do outro, as que se manifestam entre os partidos de esquerda e a própria lógica política impri-

mida pelo governo estadual de esquerda. Em outros termos: o governo estadual se vê obrigado a travar dois tipos simultâneos de relações: com a sociedade civil e com os partidos de esquerda que estão na origem da sua formação.

Nessa teia de relações que se expressam pelos nexos invisíveis da política, a questão democrática desempenha um papel fundamental, pois não há saída fora da plena manifestação da radicalidade democrática conquistada historicamente pelo movimento internacional dos trabalhadores. Há mais porém: a questão democrática ganha tonalidades dramáticas quando se atenta para a própria formação histórica da sociedade brasileira. Marcada pelas relações escravistas de produção, num total de 350 anos em 500, a sociedade brasileira nunca gozou de longos períodos de plena vigência das liberdades políticas. O último regime autoritário, a ditadura militar, durou 21 anos. O atual interregno republicano já caminha para ser o mais duradouro na manutenção de uma ordem constitucional pautada pelo Estado de direito democrático. Assim, as condições da conjuntura política sul-mato-grossense só podem ser equacionadas, do ponto de vista da realização da plataforma

programática do governo de esquerda, nos marcos da radicalidade democrática. Tanto no que concerne às relações entre os partidos de esquerda com o governo estadual quanto deste último com a sociedade civil. Melhor: a questão democrática passa, portanto, a ser o elemento preponderante em qualquer tipo de interpretação que se possa fazer sobre o quadro político de Mato Grosso do Sul.

Para dar conta dessa análise, abordaremos três aspectos distintos mas complementares do problema. Primeiramente, faremos uma breve incursão à história do poder soviético instaurado pela Revolução Russa de 1917 com o intuito exclusivo de destacar os principais acontecimentos políticos relacionados entre democracia, partido e Estado. Tal análise é necessária em decorrência do fato de que, historicamente, as esquerdas sul-mato-grossenses, inclusive tendências petistas, foram influenciadas pelas concepções políticas dos bolcheviques. Depois, procuraremos estabelecer a lógica dialética que deve presidir as relações existentes entre o partido, como organização da esfera privada da sociedade, e o Estado. Por último, traremos a lume a própria conjuntura política sul-mato-grossense, dispensando tratamento específico para os seus elementos estruturais mais distintivos, ou seja: os partidos de esquerda, o governo estadual e a sociedade civil imbricados pelas relações democráticas.

### **Lições da Revolução Russa de 1917**

A história da experiência socialista do século XX, a implantação de uma sociedade plasmada pelo ideário marxista, redundou num grande fracasso político. Vários são os motivos que levaram, em 1991, à derrocada da URSS, 74 anos após a sua constituição. Este texto não tem a pretensão de fazer uma circunspeção detalhada de todos eles, pois fugiria da sua finalidade. O que nos interessa realçar aqui são as questões que envolveram as relações entre o Partido Bolchevique e o Estado Soviético.

A democracia sempre foi um ponto nodal na história política dos marxistas russos. A propósito, três episódios da história da Revolução Russa merecem destaque. Logo após a fundação do Partido Operário

Social-Democrata Russo (1884), os seus fundadores dividiram-se em duas frações: bolcheviques, liderados por Lênin, e mencheviques, liderados por Martov. A polêmica principal decorreu de compreensões divergentes sobre o grau de democracia interna que o partido deveria adotar. Os argumentos de Lênin, encabeçando a maioria partidária (bolchevique), foram vencedores. O líder da revolução russa, naquelas circunstâncias, cerceou as manifestações de tendências políticas divergentes no âmbito das estruturas partidárias. Alegava, entre outros motivos, que o contexto da luta política contra o czarismo não comportava a existência de um partido revolucionário – defensor da implantação do socialismo – que comportasse tendências internas até porque a sociedade russa no final do século XIX ainda guardava fortes elementos remanescentes do feudalismo, ou seja, não conhecia a plenitude das liberdades democráticas instituídas pela luta de classes entre burgueses e proletários.

Depois, já com o poder bolchevique instaurado, o partido dos comunistas russos, a mando de Lênin, ordenou o fechamento da Assembléia Nacional Constituinte (1918). Dessa vez, os problemas relacionados à democracia eram outros. Mergulhada na I Guerra Mundial e assolada pela fome, a futura Rússia Soviética tinha de dar uma resposta imediata à palavra de ordem “Paz, Pão e Terra”. Mas os bolcheviques enfrentavam uma dificuldade adicional no processo de transformação do programa da revolução em realidade política prática: a maioria parlamentar, liderada pelos mencheviques, posicionava-se contra a tríade contida na consigna revolucionária. O impasse foi resolvido de forma simples: dissolução da Assembléia Nacional Constituinte e banimento dos partidos de oposição da vida política legal.

Por último, dados os obstáculos criados pela situação sócio-econômica do pós-guerra – principalmente da guerra civil (brancos contra vermelhos) – e pela morte de Lênin (1924), o partido comunista russo proibiu a existência de tendências políticas diferenciadas no seu interior. Stálin, sucessor de Lênin, passou a perseguir os camaradas que dele divergiam ideologicamente. Quase todos os opositores da política estatal

stalinista foram perseguidos e mortos. O mais famoso deles foi Trotsky, brutalmente assassinado no México por um agente internacional do stalinismo. Este quadro geral, marcado pela intolerância ideológica, violência política e culto à personalidade, tinha também as suas origens num contexto histórico influenciado por remanescentes feudais de produção, isto é, de uma sociedade na qual a ausência da tradição democrática transformou o Estado em demiurgo da ordenação cotidiana do bem comum.

O autoritarismo, nesse contexto, revelou-se em duas instâncias políticas distintas: a) no interior do partido que, além de único, suprimiu manifestações e expressões que não fossem as concebidas pelo seu núcleo dirigente; b) na esfera de atuação pública do próprio partido e dos sindicatos, que perderam a sua autonomia deixando, portanto, de desempenhar a clássica função formulada pelo marxismo, de sujeitos coletivos (aparelhos privados de hegemonia) para se transformarem em meras correias de transmissão político-ideológica do Estado. Nesse sentido, passaram a desempenhar exclusivamente a função de aparelhos ideológicos do Estado.

### **A dialética entre partido e Estado**

A história dos partidos políticos como organização da moderna sociedade civil burguesa está diretamente ligada à história do movimento operário internacional. Em breve síntese, poderíamos afirmar que a criação do partido político é uma invenção operária. Nunca é demais lembrar que logo após a Revolução Francesa (1789) o Estado liberal burguês clássico proibiu, com a adoção da lei Le Chapelier (1891), qualquer forma de associativismo, notadamente de caráter proletário.

Depois, com o pleno desenvolvimento da Revolução Industrial, na Inglaterra, a luta de classes travada entre burgueses e proletários nos famosos episódios protagonizados pelo movimento cartista (1837-1838), consagrou as organizações políticas modernas: o sindicato e o partido. Ao primeiro cabia o encaminhamento das reivindicações econômico-corporativas e ao segundo, principalmente através do sufrágio universal, a

disputa pelo poder estatal. Nessa perspectiva, o partido político proletário é considerado a única agência superestrutural da sociedade civil capaz de antecipar a própria lógica organizativa da futura sociedade socialista. De outro modo: ele é capaz de trazer no seu âmago o embrião da sociedade fundada no princípio do desaparecimento paulatino da propriedade privada dos meios de produção, das classes sociais antagonicas e do próprio Estado.

Contudo, uma questão importante merece ser realçada na trajetória política do partido proletário: a via entre o seu nascimento e a chegada ao poder estatal. A sua gênese está organicamente ligada à própria construção das chamadas liberdades políticas instituídas pelo Estado burguês, mas não como fruto da política liberal da classe dominante, e sim como resultado do caráter que a luta de classes assumiu no âmbito das relações sociais de produção capitalista. Entendido assim, o partido proletário é a melhor expressão da democracia como valor universal da política moderna. Portanto, o partido operário nasce como produto da luta de classes e uma vez organizado, passa a exigir a institucionalização das chamadas liberdades democráticas.

Na medida em que avança o processo da luta de classes entre burgueses e proletários e consolida a democracia política, o partido operário amplia a sua participação na vida nacional e coloca em questão o próprio caráter de classe do poder estatal, isto é, encaminha de forma concreta a luta pela conquista dos aparelhos de Estado. Evidentemente, tal conquista não pode contrariar a sua origem democrática, sem a qual, inclusive, ele jamais teria existido.

No contexto histórico da sociedade capitalista moderna, o Estado não pode ser entendido apenas como sociedade política. Ele, tal como formulou Gramsci, é, ao mesmo tempo, sociedade civil e sociedade política amalgamadas. Essa amplitude do Estado capitalista moderno impõe uma lógica na luta política travada entre dominadores e dominados de natureza diversa daquela implementada pelos bolcheviques na Rússia czarista. Ou seja: a tomada do poder estatal não poder ser pela via do assalto. Ao contrário. A tomada do poder estatal burguês

deve ser pautada pelo processo de solidificação da textura moral e intelectual do partido proletário na luta contra-hegênômica que ele trava com a ordem imposta pelo *status quo*. Mas, tanto a autoridade moral quanto a intelectual só ganham densidade no campo específico das liberdades democráticas porque somente elas permitem a plena manifestação do contraditório, ou seja, o estabelecimento da interlocução entre projetos societários antagônicos. Com base nesse entendimento, a teoria do partido político proletário deve levar em consideração os seguintes princípios: a) a sua origem democrática; b) o reconhecimento da pluralidade de tendências ideológicas manifestas no interior do próprio movimento operário; c) a organização partidária como uma síntese das múltiplas tendências ideológicas existentes no interior do mundo do trabalho; d) a construção da alternativa socialista de poder com base na política do contraditório; e) a construção de uma ordem estatal radicalmente democrática, ou seja, conferindo à sociedade civil a primazia sobre a sociedade política.

### **A conjuntura política de Mato Grosso do Sul**

O atual governo de esquerda de Mato Grosso do Sul é fruto de um conjunto de fatores históricos cujas raízes remontam à formação do jogo político que se estabeleceu no antigo Mato Grosso uno desde 1945 quando a polarização partidária passou a ser protagonizada pelo Partido Social Democrático (PSD) e a União Democrática Nacional (UDN).

O regime militar implantado com o golpe de Estado de 1964 só agravou o quadro político herdado do nacional-populismo. A bipolaridade partidária que passou a ser exercida pela Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e Movimento Democrático Brasileiro (MDB) em Mato Grosso uno (anterior à divisão) foi, nada mais nada menos, do que uma reedição da dualidade que a UDN, de um lado, e o PSD/PTB, do outro, praticaram até o pré-64. A ARENA foi o estuário natural da maioria udenista e de frações do PSD. Quanto ao MDB, acolheu majoritariamente os petebistas, uma franja

minoritária da UDN e os comunistas do Partido Comunista Brasileiro (PCB)<sup>1</sup>.

O arranjo partidário formulado pela ditadura militar, contudo, imprimiu uma nova lógica na vida política do então sul de Mato Grosso uno. Além da dualidade mantida, o novo espectro partidário incorporou novas lideranças políticas. Se no pré-64 preponderaram as disputas entre Filinto Müller (PSD) e Fernando Corrêa da Costa (UDN), no pós-64, depois da criação de Mato Grosso do Sul, dominou a rivalidade existente entre os seus herdeiros: Pedro Pedrossian (PSD/ARENA), que debutou na política mato-grossense pelas mãos do primeiro e Wilson Barbosa Martins (UDN/MDB), correligionário do segundo.

Apenas na primeira fase da história de Mato Grosso do Sul, que coincidiu com o fim do regime militar, essa disputa esteve marcada por divergências políticas de fundo. À época, Wilson Barbosa Martins, o primeiro governador eleito de Mato Grosso do Sul, apoiado pelos comunistas do PCB, representava a oposição contrária à ditadura militar no estado, enquanto que Pedro Pedrossian era o homem do regime. Depois, com o fim do regime militar, as contendas políticas de fundo desapareceram. O período transcorrido da divisão de Mato Grosso, em 1977, ao final dos anos 90, com o revezamento entre pedrossianismo e anti-pedrossianismo no poder, já permite concluir que ambos os líderes, em essência, podem ser considerados como chefes políticos de facções oligárquicas diferenciadas por questões políticas que haviam-se perdido no passado do presente.

Além disso, excetuando-se o primeiro governo Barbosa Martins (1983-1986), eles não se diferenciaram quanto à maneira de administrar a “coisa” pública: os dois tiveram os seus governos manchados por escândalos de corrupção. Esse foi um fator que contribuiu para o lento esgotamento da bipolaridade. Por outro lado, a configuração/manutenção desse quadro político-administrativo do estado e o avanço das liberdades democráticas no âmbito da sociedade brasileira, produziram uma psicologia social de insatisfação generalizada a tal ponto que foi sendo gerada uma simpatia às teses elaboradas historicamente pelas esquerdas sul-mato-grossenses.

A atuação das esquerdas merece ser destacada como traço distintivo na história política de Mato Grosso do Sul, uma vez que, segundo concepções ortodoxas, num estado de estrutura agrária como ele, as forças progressistas e de esquerda jamais teriam a chance de impor um revés às oligarquias. Antidialética, tal interpretação deixava na sombra a ação política não enxergando nela a única possibilidade de uma virada.

Os comunistas do PCB, entretanto, assim não pensavam. No século passado, tinham presença no antigo sul de Mato Grosso uno desde o pós-45 e, depois, quando se reorganizaram no estado, na década 70, sob a ilegalidade imposta pela ditadura militar, atuavam em todas as instâncias possíveis, acreditando que somente com um trabalho determinado e persistente de base, a situação sócio-política poderia ser mudada. Além disso, em decorrência do enraizamento do partido nas camadas médias urbanas e da influência política que exercia em várias categorias profissionais, como advogados, médicos, engenheiros, arquitetos e professores, os comunistas ocuparam posições relevantes num conjunto de organizações da sociedade civil sul-mato-grossense.

Não foi por acaso que Mato Grosso do Sul surpreendeu duas vezes o Brasil em eleições de grande significado (1982 e 1998)<sup>2</sup>. A de 1982, ocorreu quando o regime militar contava como certa a vitória do seu candidato no estado. Mas o Partido Democrático social (PDS, sucessor da ARENA) perdeu. Dois elementos contribuíram para tal derrota. O primeiro deles foi o desgaste do governo cessante (Pedro Pedrossian) e a divisão da classe dominante local por ocasião das eleições. O outro elemento foi a própria resposta da sociedade civil, em fase de organização e ascensão no estado, destacando-se a participação do PCB<sup>3</sup>. Os comunistas levaram a campanha para as ruas, bairros populares, associações de moradores, de profissionais liberais, sindicatos de professores, movimento estudantil; enfim, o PCB deu o tom vermelho daquela bela campanha de 1982. Foi uma das mais bonitas páginas da sua história em Mato Grosso do Sul.

Lembrar em breve síntese a atuação das esquerdas nessa época é muito importante: 1982 ajuda a entender 1998. Numa

concepção dialética do processo histórico, no mesmo estado dominado por estrutura e mentalidade agrárias, novas forças sociais e políticas foram sendo geradas, e de dentro daquela estrutura da qual emergiram, já nasceram para combatê-la. Foram os opositos daquela lição de filosofia que ensina: “todo fenômeno gera o seu contrário”.

Mas se na fase da luta contra a ditadura militar e na primeira metade da década de 80, o PCB liderava essas forças contrárias às formas de dominação oligárquica, tal hegemonia não se manteve. É que, no processo de construção da democracia, ainda na vigência da ditadura, nasceu o Partido dos Trabalhadores (PT), que, inicialmente, era pouco expressivo no cenário político sul-mato-grossense. Entretanto, foi se caracterizando como um partido de massa e atraindo setores que ainda não se achavam representados pelo quadro político-partidário de então. Tal fenômeno atingiu o PCB, sobretudo por ser ele, à época, um partido vítima da clandestinidade e, também, por ser identificado com traços estigmatizados do “socialismo real”, que afastavam muitos setores do marxismo. Estes encontraram no PT a sua opção política.

Assim, com o passar dos anos, sempre se apresentando com candidato próprio nas eleições para governadores, ao mesmo tempo em que crescia nas camadas populares, o PT veio se tornando o partido majoritário das esquerdas em Mato Grosso do Sul. De certo modo, mas em outro contexto, ele passou a ocupar a posição de destaque no cenário da esquerda, antes hegemonizado pelo PCB.

As forças populares e de esquerda, portanto, têm presença no estado desde longa data, bem antes de 1982<sup>4</sup>. Nas eleições de 1998, lideradas pelo PT, elas foram capazes de galvanizar a opinião pública a favor das suas teses programáticas. Assim, no estado do latifúndio, foi eleito, pela primeira vez, um governo de esquerda. O valor simbólico dessa impressionante eleição foi o fato de que não apenas ganhou a esquerda, mas derrotando, de uma só vez, os dois grandes chefes políticos que dominavam a política estadual desde a divisão de Mato Grosso. Venceu a dialética. Se em 1982 a vitória da oposição em Mato Grosso do Sul surpreendeu o país, a de 1998 foi ainda mais

surpreendente. Dominados pela aparência, muitos só enxergavam no estado os seus grandes latifúndios, mas não viam as suas forças contrárias.

A mudança ocorrida em 1998 foi fruto da persistência e da inteligência das esquerdas sul-mato-grossenses, mas foi também o esgotamento, a falência de um projeto continuísta representado pelas elites agrárias que, ao se dividirem no segundo turno, selaram o seu destino. Pedro Pedrossian (PTB), derrotado no primeiro turno, passou a apoiar José Orcírio Miranda dos Santos (Zeca do PT), combatendo o candidato do seu adversário Wilson Barbosa Martins (PMDB). Além disso, em meio à repulsa popular pelas denúncias de corrupção, a questão ética, bandeira dos partidos de esquerda e tão bem defendida pelo candidato a senador do Partido Popular Socialista (PPS, sucessor do PCB), ganhou corações e mentes da sociedade sul-mato-grossense. O programa de governo apresentado pelas esquerdas nessas eleições, em síntese, propugnava a ruptura com o passado que até então tinha dominado o cenário político sul-mato-grossense. Tal como em 1982, o vermelho tingiu as ruas das grandes cidades sul-mato-grossenses, mas agora com mais intensidade e amplitude, caracterizando a emocionante campanha que elegeu Zeca do PT.

Contudo, após empossado, o PT, partido majoritário das esquerdas, passou a sofrer de uma série de dificuldades políticas. Não só aquelas inerentes à própria execução da plataforma programática no contexto de crise da sociedade capitalista brasileira, mas, também, referente a um conjunto de questões políticas criadas em decorrência da lógica política imposta por ele próprio no processo de condução dos aparelhos estatais de governo.

Elas podem ser sumariadas na seguinte ordem: a) a inexperiência de como governar o estado conquistado pelo sufrágio universal, ou seja, a ausência de uma cultura governativa de esquerda no âmbito de uma das frações do Estado nacional burguês; b) a pouca capacidade que as esquerdas têm, em particular o PT, de costurar o seu projeto societário com base numa rede de organizações da sociedade civil, isto é, a sua vitória para o Poder Executivo estadual não estava solidamente calçada, do ponto de vista moral

e intelectual, no conjunto hegemônico da sociedade civil, o que, em última instância, as enfraquecem ideologicamente; c) o fato de o partido hegemônico da coligação de esquerda não ter equacionado para o plano estadual a questão democrática: tanto com relação à própria democracia interna, isto é, a preservação das tendências ideológicas diferenciadas, quanto à dialética existente entre partido e Estado.

Esse conjunto de fatores políticos deixa o governo das esquerdas em Mato Grosso do Sul à deriva ideológica. Nesse caso, os perigos são muitos. A começar pelo fato de que a sua prática política, às vezes, não difere muito das velhas práticas dos chefes políticos que governaram Mato Grosso do Sul de 1979 a 1998. Depois, há que se considerar, ainda, que o possível “acordo” estabelecido com os políticos remanescentes do antigo regime oligárquico deixa o governo das esquerdas sem “oposição”, com um complicador adicional: a ausência da liberdade de crítica por parte das instâncias dirigentes do PT em relação às tomadas de decisões encetadas pelo Poder Executivo estadual. O PT, em outras palavras, não consegue distinguir as especificidades existentes entre as esferas privada e pública nas quais está inserido: é, ao mesmo tempo, elemento da ordem estatal e agente político da vida civil. Como organização do mundo privado, cabe ao PT formular tanto o apoio quanto a crítica a toda e qualquer decisão tomada pelo governo. Já como membro do poder estatal, a ele só está reservado uma única grande tarefa: aprofundar de forma radical o controle democrático da sociedade civil sobre a sociedade política. O que chama a atenção aqui é o fato de que o PT, que nasceu se opondo aos “velhos” partidos marxistas, criticando-os de autoritários, às vezes incorre na prática que combatia.

A crise política tem sido companheira do governo de esquerda desde a sua instalação. Ela é marcada, principalmente, pela dificuldade de compatibilização entre a plataforma política de esquerda referendada nas eleições, portanto vitoriosa, e as disputas políticas que se estabelecem entre os partidos coligados. Isto pode ser exemplificado no episódio da composição do primeiro escalão governamental quando o PPS divergiu da indicação do Secretário de Fazenda. O par-

tido considerava que o cargo deveria ser ocupado por um de seus dirigentes, Carmelino Rezende, candidato a senador da chapa "Muda MS", que, embora não tenha sido eleito, obteve expressiva votação. A divergência daí advinda transformou-se num conflito difícil de ser superado entre o PPS e o PT acarretando, inclusive, outro ponto de tensão quando, por exemplo, no interior do próprio PPS eclodiram formas distintas de interpretação sobre a sua participação ou não no governo.

Ora, o PPS foi um partido fundamental na vitória das esquerdas. A participação do partido, ademais, justifica-se na medida em que ele, sucedâneo do PCB, sempre se destacou por possuir importantes quadros político-intelectuais no estado. Participou com competência do primeiro governo Wilson Barbosa Martins, na transição democrática, além da gestão municipal de Campo Grande (1983-1985), ocasiões em que, ao colaborar para o avanço da democracia, adquiriu experiência na condução da máquina estatal. Essa experiência não pode ser desprezada, uma vez que o partido ocupou, mesmo que temporariamente, o cargo de Secretário de Estado no governo Marcelo Miranda (1987-1991).

Já o PT não dispunha dessa prática, uma vez que, historicamente, era contrário à política de alianças que caracterizava o PCB. A tática política do PT consistiu sempre em privilegiar a sua atuação de base. Nesse sentido, a experiência do PPS não poderia estar ausente da primeira gestão de esquerda em Mato Grosso do Sul. Acresce a isto o fato de que construir um projeto alternativo para o estado, ético, democrático e que promova o bem-estar e a felicidade da maioria dos sulmato-grossenses, não é e nem será tarefa de um único partido de esquerda. Vale enfatizar, entretanto, que o episódio gerador da crise em questão nada tem de original: ele reproduz situações já enfrentadas por outros governos do PT. Todavia, entender a nossa crise ajuda a compreender outras e, possivelmente, a prevenir-se contra futuras outras.

Três questões, além das já apontadas, merecem atenção no quadro político sulmato-grossense:

1. Os partidos de esquerda que dão sustentação ao governo estadual não podem constituir-se numa espécie de "correia de

transmissão" do governo de esquerda. Os partidos devem guardar uma relativa independência ideológica com o próprio governo, cuja origem está vinculada às próprias políticas realizadas pelos partidos de esquerda no âmbito da sociedade civil. Aqui os partidos assumem a posição de mediação dialética entre as duas principais esferas constitutivas da totalidade societária, ou seja: elemento de intercessão entre o privado e o público. Não se pode esquecer, contudo, que eles pertencem à esfera do privado. Assim, a melhor forma de os partidos de esquerda viabilizarem politicamente a plataforma programática vitoriosa em 1998 para o Poder Executivo de Mato Grosso do Sul é assumirem a condição de "caixa de ressonância" das demandas da sociedade civil junto ao governo estadual. Para tal, é necessário que os partidos de esquerda gozem de independência frente à lógica política que dá curso às ações governamentais. A tentativa do Estado de "tragar" os partidos para o interior dos seus aparelhos é um desserviço para o aprofundamento das liberdades democráticas. Isso porque, os partidos de esquerda, dadas as suas inserções no âmbito da sociedade civil, devem ser o elemento de mediação dialética entre os movimentos populares e o Estado. Em outras palavras: eles devem ser a garantia de que o governo popular não se afastará dos movimentos populares. Por outro lado, eles são capazes de formular estratégias políticas muito mais rapidamente e com a possibilidade de uma margem de erro que o governo estadual não tem. Mas a recíproca também é verdadeira. Não podemos simplesmente inverter os sinais, ou seja, os partidos de esquerda não devem tentar aprisionar os aparelhos de Estado unicamente em função dos seus interesses específicos. Nesse caso, é bom deixar claro que os partidos de esquerda estão administrando politicamente apenas uma fração do Estado nacional de caráter burguês. O programa com o qual as esquerdas chegaram ao Poder Executivo estadual não era puramente um "programa socialista". Era, antes de tudo, uma plataforma política de aprofundamento das liberdades democráticas, não só de ordem política, mas, também, de fundamentação social, ou seja: aprofundar e radicalizar a democracia como valor

perene na construção de uma sociedade justa, humanista e fraterna. Assim, qualquer manifestação de esquerdismo, corporativismo partidário, oportunismo político, carreirismo e burocratismo estatal deve ser ideologicamente combatida. A manifestação dessas atitudes no comportamento da esquerda não alavanca o processo político de radicalização da democracia. Muito pelo contrário: constituem em verdadeiros obstáculos à transformação da lógica política que preside o Estado burguês.

2. A conjuntura que emergiu após o primeiro turno das eleições de 1998 possibilitou a organização de um novo bloco político. Falta-lhe entretanto um referencial programático, que vem tomando forma no Plano Estratégico “MS 2020”, com plena capacidade de se transformar, a médio prazo, num instrumental teórico e prático de mudanças sócio-econômicas estruturais da organização societária sul-mato-grossense. A materialização desta plataforma programática, por consequência, pode conferir ao novo bloco político de esquerda a textura moral e intelectual exigida para estabelecer uma administração estatal fundada na governabilidade de longa duração. Mas para se alcançar tal intento, o novo bloco político de esquerda terá que se pautar, entre outros fatores: pela tolerância ideológica; pela pluralidade político-cultural; pelo respeito à autonomia e independência do privado em relação ao público (estatal) e, ainda, pela liberdade de plena manifestação política de cada um dos partidos que compõem o bloco em questão, inclusive do direito de crítica ao próprio governo das esquerdas.

3. No contexto do Estado de direito democrático que vige atualmente no Brasil, não há outra via senão a da democracia. No âmbito da sociedade capitalista as classes dominantes querem a manutenção pura e simples das liberdades democráticas no plano exclusivo da formalidade das leis instituídas. Portanto, a democracia vigente na ordem societária burguesa é a democracia de caráter liberal expressa no famoso preceito: “Todos os homens são iguais perante a lei”. Mas é só isso, nada mais que isso. Eles são iguais perante a lei, mas não o são no plano das relações sociais de produção. Nessas últimas prevalece a propriedade

privada dos meios de produção. Mas aqui temos de superar definitivamente um mito do pensamento dogmático que ainda se manifesta em determinadas frações das esquerdas brasileiras: o de que a política não é capaz de transformar-se em elemento de mudança na esfera econômica da sociedade capitalista. Sim: a política é um poderoso instrumento capaz de dar à democracia brasileira um caráter social, ou seja, construir a radicalidade democrática centrada no primado do público sobre o privado.

## Conclusão

O quadro conjuntural no qual está inserido o governo das esquerdas em Mato Grosso do Sul é marcado por uma gama substantiva de complexas e contraditórias situações políticas. Em síntese, poderíamos distingui-las através dos seguintes traços: 1) o contexto histórico herdado do passado recente, caracterizado pela crise econômica por que passa o capitalismo periférico globalizado brasileiro e os desmandos político-administrativos perpetrados pelos chefes oligárquicos que governaram o estado desde a sua criação; 2) a crise de identidade ideológica pela qual passa as esquerdas brasileiras após a queda do Muro de Berlim (1989); 3) a ausência de unidade política entre os vários partidos que compõem a frente vitoriosa nas eleições de 1998, notadamente entre o PT e o PPS<sup>5</sup>; 4) a inexperiência político-administrativa de ordem estatal das esquerdas sul-mato-grossenses, o que pode comprometer futuros resultados de ações implementadas pelo governo estadual; e 5) o processo de fusão orgânica do PT, partido hegemônico da frente de esquerda, com os aparelhos da máquina estatal, extinguindo, na prática, a liberdade e autonomia partidária da crítica e da autocrítica em relação às decisões encetadas pelo governo das esquerdas.

Duas tendências políticas significativas para o futuro de Mato Grosso do Sul estão em jogo neste contexto histórico: a) o bloco político de esquerda que ora governa o estado consegue equacionar esse emaranhado de contradições políticas, no que pese o fato de que mesmo assim correria o risco de ficar identificado com o projeto econômico neoliberal conduzido pelo governo FHC, e viabi-

liza um processo governativo de longa duração com base numa plataforma programática de densidade moral e intelectual que promova mudanças estruturais no tecido societário sul-mato-grossense; b) o fracasso sócio-político do governo das esquerdas produz um outro rearranjo das várias frações das oligarquias representativas dos interesses exclusivos das elites dominantes.

Entretanto, a dialética da política estadual já demonstrou que “o movimento do mundo concreto é muito mais rico do que qualquer interpretação teórica”, como dizia Marx. Aqui reside a força da ação política capaz de tornar realidade a primeira tendência.

### Notas

<sup>1</sup> É digno de nota o fato de que foi o PCB o partido que se opôs à auto-extinção do MDB, no final dos anos 60, em Mato Grosso uno, quando da crise política gerada pela falta de densidade eleitoral.

<sup>2</sup> Aqui vale realçar que nas eleições diretas de governadores realizadas em 1965, a oposição à ditadura militar não ganhou apenas nos estados de Minas Gerais e na antiga Guanabara. Ela também sagrou-se vitoriosa em Mato Grosso uno, com a coligação do PSD-PTB apoiada pelos comunistas do PCB. Nessas eleições, o candidato da frente partidária vencedora foi Pedro Pedrossian, que derrotou Lúdio Martins Coelho (UDN). Este último recebeu o apoio das forças políticas que participaram do golpe de Estado de 1964. A vitória de Pedrossian só foi possível em decorrência da votação significativa obtida na região sul do antigo estado de Mato Grosso uno, hoje Mato Grosso do Sul.

<sup>3</sup> Vale registrar que em 1982 o PT disputou o processo eleitoral com a candidatura do ex-deputado federal Antônio Carlos de Oliveira, um dos fundadores nacionais do partido. Entretanto, considerando a conjuntura política da época, ainda marcada pela luta contra a ditadura militar – encetada pela frente de oposições organizada em torno do PMDB – o PT não logrou êxito eleitoral expressivo, obtendo apenas 4.541 votos para o governo estadual.

<sup>4</sup> No pós-45, os comunistas do PCB contavam com organizações partidárias em pelo menos duas das mais importantes cidades do sul de Mato Grosso uno: Campo Grande e Corumbá.

<sup>5</sup> Isto se evidenciou com mais nitidez por ocasião das eleições de 2000 para a prefeitura de Campo Grande, quando os dois partidos não chegaram a um consenso para compor uma coligação. Assim, concorreram separadamente o PT, com o deputado federal Ben-Hur Ferreira, e o PPS, com Carmelino Rezende, ambos derrotados pelo candidato do PMDB.

N.d.E.: Fausto Mato Grosso é também membro do Partido Popular Socialista (PPS) e Secretário Especial de Planejamento de Mato Grosso do Sul, na gestão de José Orcírio Miranda dos Santos, do Partido dos Trabalhadores (PT). Este artigo foi apresentado em março de 2001, dois anos após o início do governo da coalizão de esquerdas em Mato Grosso do Sul.

### Referências Bibliográficas

COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia como valor universal. *Encontros com a Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro, (9): 33-47, mar. 1979.

\_\_\_\_\_. As categorias de Gramsci e a realidade brasileira. In: \_\_\_\_\_. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1999. p. 191-219.

BITTAR, Marisa. *Mato Grosso do Sul: do estado sonhado ao estado construído*. São Paulo, 1997, 540 p. Tese (Doutorado) – USP.

\_\_\_\_\_. Sonho e realidade: vinte e um anos da divisão de Mato Grosso. *Multitemas*, Campo Grande, (15): 93-124, out. 1999.

FERREIRA Jr., Amarílio; BITTAR, Marisa. O *Manifesto Comunista*: um panfleto atual. In: COGGIOLA, Osvaldo (Org.). *Ontem & hoje: manifesto comunista*, São Paulo, Xamã, 1999. p. 87-95.

GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. Trad. Luiz Mário Gazzaneo. 3. ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978. 444 p.

HILL, Christopher. *Lênin e a revolução russa*. Trad. Geir Campos. 2. ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1967. 180 p.

HOBSBAWM, Eric J. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. Trad. Marcos Santarrita. São Paulo, Companhia das Letras, 1995. 598 p.

LENIN. *A revolução proletária e o renegado Kautsky*. Trad. Aristides Lobo. São Paulo, Ciências Humanas, 1979. p. 89-181.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto do Partido Comunista*. In: MARX; ENGELS. *Obras escolhidas*. Trad. Álvaro Pina. Lisboa, Editorial Avante!, Moscovo: Edições Progresso, 1982. t. I, p. 95-134.

MATO GROSSO DO SUL. Poder Executivo. Secretaria de Estado de Planejamento e de Ciência e Tecnologia. *Cenários para Mato Grosso do Sul – MS 2020*. Campo Grande, 2000.

MEDVEDEV, Roy. *Era inevitável a revolução russa?* Trad. Luiz Mário Gazzaneo. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978. 131 p.

PT; PDT; PPS; PC do B; PAN; PSB. *Movimento muda Mato Grosso do Sul: programa de governo para Mato Grosso do Sul*. Campo Grande, [s.n.], 1998. 66 p.

PRADO Jr., Caio. *A revolução brasileira*. 7. ed. São Paulo, Brasiliense, 1987. 266 p.



# INTERAÇÕES

Revista Internacional de Desenvolvimento Local

## Critérios para publicação

---

- Art. 1 - *Interações*, Revista Internacional do Programa de Desenvolvimento Local da Universidade Católica Dom Bosco, destina-se à publicação de matérias que, pelo seu conteúdo, possam contribuir para a formação de pesquisadores e para o desenvolvimento científico, além de permitir a constante atualização de conhecimentos na área específica do Desenvolvimento Local.
- Art. 2 - A periodicidade da Revista será, inicialmente, semestral, podendo alterar-se de acordo com as necessidades e exigências do Programa; o calendário de publicação da Revista, bem como a data de fechamento de cada edição, serão, igualmente, definidos por essas necessidades.
- Art. 3 - A publicação dos trabalhos deverá passar pela supervisão de um Conselho de Redação composto por cinco professores do Programa de Desenvolvimento Local da UCDB, escolhidos pelos seus pares.
- Art. 4 - Ao Conselho Editorial Internacional caberá a avaliação de trabalhos para publicação.
- Parágrafo 1º - Os membros do Conselho Editorial Internacional serão indicados pelo corpo de professores do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Local, com exercício válido para o prazo de dois anos, entre autoridades com reconhecida produção científica em âmbito nacional e internacional;
- Parágrafo 2º - A publicação de artigos é condicionada a parecer positivo, devidamente circunstanciado, exarado por membro do Conselho Editorial Internacional;
- Parágrafo 3º - O Conselho Editorial Internacional, se necessário, submeterá os artigos a consultores externos, para apreciação e parecer, em decorrência de especificidades das áreas de conhecimento;
- Parágrafo 4º - O Conselho Editorial Internacional poderá propor ao Conselho de Redação a adequação dos procedimentos de apresentação dos trabalhos, segundo as especificidades de cada área.
- Art. 5 - A Revista publicará trabalhos da seguinte natureza:
- I - Artigos originais, de revisão ou de atualização, que envolvam, sob forma de estudos conclusivos, abordagens teóricas ou práticas referentes à pesquisa em Desenvolvimento Local, e que apresentem contribuição relevante à temática em questão;
  - II - Traduções de textos fundamentais, isto, é daqueles textos clássicos não disponíveis em língua portuguesa ou espanhola, que constituam fundamentos da área específica da Revista e que, por essa razão, contribuam para dar sustentação e densidade à reflexão acadêmica, com a devida autorização do autor do texto original;
  - III - Entrevistas com autoridades reconhecidas na área do Desenvolvimento Local, que vêm apresentando trabalhos inéditos, de relevância nacional e internacional, com o propósito de manter o caráter de atualidade do Periódico;
  - IV - Resenhas de obras inéditas e relevantes que possam manter a comunidade acadêmica informada sobre o avanço das reflexões na área do Desenvolvimento Local;
- Art. 6 - A entrega dos originais para a Revista deverá obedecer aos seguintes critérios:
- I - Os artigos deverão conter obrigatoriamente:
    - a) título em português ou espanhol;
    - b) nome do(s) autor(es), identificando-se em rodapé dados relativos à produção do artigo, ao(s) seu(s) autor(es) e respectivas instituições, bem como a auxílios institucionais e endereços eletrônicos;
    - c) resumo em português ou espanhol (máximo de 6 linhas, ou 400 caracteres) e *abstract* fiel ao resumo, acompanhados, respectivamente, de palavras-chave e *keywords*, ambos em número de 3, para efeito de indexação do periódico;
    - d) texto com as devidas remissões bibliográficas no corpo do próprio texto;
    - e) notas finais, eliminando-se os recursos das notas de rodapé;
    - f) referências bibliográficas.
  - II - Os trabalhos devem ser encaminhados dentro da seguinte formatação:
    - a) uma cópia em disquete no padrão Microsoft Word 6.0;
    - b) três cópias impressas, sendo uma delas sem identificação de autoria e outra acompanhada de autorização para publicação devidamente assinada pelo autor;
    - c) a extensão do texto deverá se situar entre 10 e 18 páginas redigidas em espaço duplo;
    - d) caso o artigo traga gráficos, tabelas ou fotografias, o número de toques deverá ser reduzido em função do espaço ocupado por aqueles;
    - e) a fonte utilizada deve ser a *Times New Roman*, tamanho 12;
    - f) os caracteres itálicos serão reservados exclusivamente a títulos de publicações e a palavras em idioma distinto daquele usado no texto, eliminando-se, igualmente, o recurso a caracteres sublinhados, em negrito, ou em caixa alta; todavia, os subtítulos do artigo virão em negrito;
    - g) as citações virão entre aspas, em fonte normal (não itálica).
  - III - Todos os trabalhos devem ser elaborados em português ou espanhol, e encaminhados em três vias, com texto rigorosamente corrigido e revisado;
  - IV - Eventuais ilustrações e tabelas com respectivas legendas devem ser contrastadas e apresentadas separadamente, com indicação, no texto, do lugar onde serão inseridas. Todo material fotográfico será, preferencialmente, em preto e branco;
  - V - As referências bibliográficas e remissões deverão ser elaboradas de acordo com as normas de referência da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT)-6023;
  - VI - Os limites estabelecidos para os diversos trabalhos somente poderão ser excecionados em casos realmente excepcionais, por sugestão do Conselho Editorial Internacional e a critério do Conselho de Redação;

Art. 7 - Não serão aceitos textos fora das normas estabelecidas, com exceção dos casos previstos no artigo anterior, e os textos recusados serão devolvidos para os autores acompanhados de justificativa, no prazo máximo de três meses.

Art. 8 - Ao autor de trabalho aprovado e publicado serão fornecidos, gratuitamente, dois exemplares do número correspondente da Revista.

Art. 9 - Uma vez publicados os trabalhos, a Revista reserva-se todos os direitos autorais, inclusive os de tradução, permitindo, entretanto, a sua posterior reprodução como transcrição, e com a devida citação da fonte.

Para fins de apresentação do artigo, considerem-se os seguintes exemplos (as aspas delimitando os exemplos foram intencionalmente suprimidas):

a) Remissão bibliográfica após citações:

*In extenso*: O pesquisador afirma: “a sub-espécie *Callithrix argentata*, após várias tentativas de aproximação, revelou-se avessa ao contato com o ser humano” (Soares, 1998:35).  
Paráfrase: como afirma Soares (1998), a sub-espécie *Callithrix argentata* tem se mostrado “avessa ao contato com o ser humano”...

b) Referências bibliográficas:

JACOBY, Russell. *Os últimos intelectuais: a cultura americana na era da academia*. Trad. Magda Lopes. São Paulo, Trajetória/Edusp, 1990.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo, Hucitec, 1996.

\_\_\_\_\_. A redefinição do lugar. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA, 1995, Aracaju. *Anais...* Recife, Associação Nacional de Pós-Graduação em Geografia, 1996, p. 45-67.

\_\_\_\_\_. *O espaço do cidadão*. São Paulo, Nobel, 1987.

SOJA, Edward. *Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1993.

SOUZA, Marcelo L. Algumas notas sobre a importância do espaço para o desenvolvimento social. In: *Revista Território* (3), p. 14-35, 1997.

WIENER, Norbert. *Cibernética e sociedade: o uso humano de seres humanos*. 9. ed. São Paulo, Cultrix, 1993.

c) Emprego de caracteres em tipo itálico: os programas de pós-graduação *stricto sensu* da universidade em questão...; a sub-espécie *Callithrix argentata* tem se mostrado...

Endereço para correspondência, assinaturas e permutas:

Universidade Católica Dom Bosco  
Programa de Desenvolvimento Local  
Av. Tamandaré, 6000 - Jardim Seminário  
Caixa Postal 100  
CEP 79117-800 Campo Grande-MS  
Fone: (0\*\*67) 312-3800  
e-mail: mdlocal1@ucdb.br