

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO – MI

Projeto:

**DIRETRIZES PARA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
DE ORDENAÇÃO DO TERRITÓRIO BRASILEIRO**

Relatório de Pesquisa:

POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO URBANO-REGIONAL: O Caso do MÉXICO

Roberto Luís de Melo Monte-Mór

Face/Cedeplar-UFMG

Belo Horizonte, Dezembro de 2004

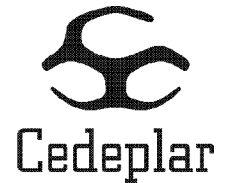
POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO URBANO-REGIONAL: o caso do México

Roberto Luís Monte-Mór

Antecedentes

As transformações urbano-regionais no México guardam alguns paralelismos com o caso brasileiro, em que pesem as grandes diferenças históricas, políticas e sócio-espaciais entre os dois países. Marcado por uma revolução na primeira década do século XX, o México avançou em aspectos fundamentais e radicais, como a reforma agrária, o sentido social da propriedade e as políticas compensatórias voltadas para as populações pobres, de forma muito precoce em relação ao atraso brasileiro nesses campos. Manteve, entretanto, uma estrutura predominantemente agrária até os anos de 1940, com parte expressiva de sua população vivendo e trabalhando em áreas rurais. A Lei da Reforma Agrária de 1915 constituiu o principal instrumento inicial de ordenação do território e estabeleceu as bases para a ocupação e colonização no país. Entre outras iniciativas, a criação de mais de 150 colônias agrícolas teve grande impacto na organização do espaço, principalmente no norte do país, dando origem a cidades que se transformaram em importantes pólos regionais, como Delicias, em Chihuahua, e Torreón, em Coahuila.

As bases legais da ordem federal e municipal, as duas instâncias jurídicas do país, foram definidas pela Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos e já na década de 1930, foi criado o Banco Nacional Hipotecário Urbano e de Obras Públicas voltado para o financiamento da infra-estrutura urbana, que se somou a um conjunto de leis que regulavam processos de parcelamento e expropriação de terras, construção civil e



prestação de serviços urbanos, além de ordenamentos municipais relacionados à polícia, governo e planos reguladores. Foi também a partir dos anos 30 que o Estado tomou a si a tarefa de reconstrução do aparato produtivo investindo em obras de infra-estrutura rodoviária e elétrica e na indústria de bens intermediários, particularmente a produção siderúrgica e de fertilizantes (Garza & Rodriguez, 1998).

De fato, o processo de substituição de importações que caracterizou vários países latino-americanos na primeira metade do século XX teve no México um desenvolvimento precoce e mais intenso do que na maioria dos países do continente, incluindo o Brasil. O governo mexicano definiu, já naquelas décadas e no período seguinte à segunda guerra mundial, uma série de políticas setoriais apoiando tanto o desenvolvimento agrícola como industrial através de leis de incentivo e isenção fiscal para a indústria, crédito privilegiado para pequenas e médias indústrias, o estabelecimento de comissões de desenvolvimento de bacias hidrográficas, um programa nacional para desenvolvimento da área fronteira norte com os Estados Unidos e um ambicioso programa de parques e cidades industriais. Entretanto, o sucesso de várias dessas ações e políticas de planejamento foi pequeno e pouco eficaz nos seus objetivos de evitar a concentração histórica na região Central—particularmente, na Cidade do México e posteriormente em sua região metropolitana—e de promover uma redução efetiva das desigualdades regionais no país.

Assim como no Brasil, as políticas setoriais e regionais isoladas daquele período de altos investimentos estatais não tiveram o efeito esperado na reestruturação do espaço nacional. O processo de concentração espacial e econômica em torno de alguns poucos grandes centros nacionais e/ou regionais persistiu e, em alguns casos, foi até mesmo incentivado e agravado por políticas públicas voltadas para o crescimento

industrial, concentrando assim os investimentos públicos e privados nas maiores áreas urbanas que reuniam as economias de aglomeração, a infra-estrutura de transportes, energia, comunicações e saneamento básico, bem como serviços legais, financeiros, urbanos, sociais e culturais; isto é, as *condições gerais de produção*¹ exigidas pelo processo de industrialização, particularmente em seu estágio fordista centrado no consumo coletivo e de massa, foram concentradas nas poucas grandes cidades.

Apenas a partir da década de 1960, e particularmente nos anos 70, as condições gerais de produção exigidas pelo estágio fordista da produção industrial foram estendidas a parcelas mais amplas do território mexicano, provocando uma relativa descentralização do aparato produtivo. Assim como no Brasil e em outros países latino-americanos, esta expansão se deu com base no processo que ficou conhecido como a “*tríplice aliança*”: a articulação entre o Estado, o capital nacional e o capital estrangeiro, o qual à época se deslocava mais celeremente para a periferia em busca da redução de custos de produção e ampliação dos mercados consumidores para fazer frente à crise capitalista agravada pela alta dos preços internacionais do petróleo (Evans, 1979).

No caso do México, houve grande euforia em torno da súbita lucratividade do país decorrente da produção do petróleo levando a uma estratégia de gastos que, todavia, em pouco tempo veio cobrar um alto preço com o aumento internacional dos juros e as restrições financeiras e comerciais impostas pelos Estados Unidos, resultando em um

¹ As *condições gerais da produção* são um conceito originalmente de Marx, o qual foi ampliado por teóricos franceses neo-marxistas que trabalharam a questão urbana nos anos 70 e aqui incluem, além dos serviços de transporte e comunicações citados por Marx, a provisão pelo Estado do aparato legal que garanta as relações de propriedade privada e a livre circulação de mercadorias (incluindo terra e força trabalho), e o conjunto da infra-estrutura e serviços necessários à produção industrial e à reprodução da força de trabalho, entre outros elementos exigidos pela produção capitalista. (Lojkine, 1981; Topalov, 1979).

endividamento crescente do país acompanhado de um forte processo inflacionário. A abertura da economia e as políticas neo-liberais a partir do final dos anos 80 redefiniram o papel do Estado e acabaram por ter um impacto expressivo na reestruturação econômico e espacial do país.

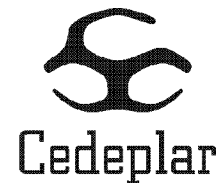
As políticas urbano-regionais integradas

No início dos anos setenta, o governo federal optou por uma estratégia de “desenvolvimento compartilhado”, caracterizado por uma política que buscava integrar as ações nas diversas esferas de governo, articulando as políticas nacionais com a escala estadual. Para tanto, a partir de 1971 foram criados os Copredes—Comitês Promotores do Desenvolvimento Sócio-econômico dos Estados da República, nos quais os governadores estaduais coordenavam ações programadas com base nos investimentos das diversas agências federais a nível estadual organizadas em torno de planos de desenvolvimento econômico. Neste período, que se estende até a Lei Geral dos Assentamentos Humanos de 1976, foram criadas várias comissões, além de um conjunto de leis especiais que visavam reduzir a dependência externa, promover um desenvolvimento nacional mais equilibrado, reduzir as desigualdades regionais, redistribuir a renda, ampliar a inclusão da população através da criação de empregos e fortalecer o setor público.

É importante notar que houve uma preocupação explícita, como haveria também no Brasil poucos anos depois com o II PND, de incluir a dimensão territorial nas políticas gerais do país. Não se tratava mais de definir políticas regionais e urbanas isoladas, mas sim de integrar a instância espacial no bojo das políticas setoriais, além de definir um

conjunto de medidas, leis e instrumentos de ação e planejamento diretamente voltados para a organização do território. Entre esses, cabe mencionar a Comissão Nacional de Zonas Áridas, criada ao final de 1970 e ampliada para incluir novas ações e se adaptar à lei federal de Reforma Agrária de 1973. No ano seguinte, foi criada uma Comissão Intersecretarial para Fomento da Franja Fronteiriça Norte e as Zonas e Perímetros Livres, acompanhada da implantação do Regime de Maquiladoras, um programa instituído em 1965 e ampliado em 1972 para estimular a implantação de empresas estrangeiras em todo o território nacional (exceto nas áreas mais concentradas), mas privilegiadamente na zona fronteiriça do norte, com impacto crescente na década seguinte. Paralelamente, um decreto de descentralização industrial definiu três zonas diferenciadas para fomento às indústrias, retirando qualquer incentivo das regiões metropolitanas da Cidade do México, Monterrey e Guadalajara, definindo uma zona de incentivo em torno das regiões metropolitanas da Cidade do México e Guadalajara e, finalmente, criando incentivos fiscais entre 60% e até 100% no resto do país, com ênfase para a região fronteiriça do norte onde a preocupação com os desequilíbrios regionais era mais acentuada. Somava-se ainda a essas ações descentralizadoras o Programa para a Promoção de Conjuntos, Parques e Cidades Industriais e Centros Comerciais de 1971, que até 1986 instalou cerca de 2800 empresas nos parques e cidades criadas. Além disto, foi feito um esforço para responder à crescente demanda por aço implantando na costa dos estados de Guerrero e Michoacán uma grande siderúrgica numa tentativa de criar um complexo industrial tendo a acearia de Lázaro-Cárdenas/Las Truchas empresa motriz (Garza, 1992).

Paralelamente, em 1971, foram tomadas ações visando atingir regiões rurais e populações empobrecidas, entre elas a criação dos Centros Coordenadores Indigenistas,



que vieram fortalecer e multiplicar a atuação do Instituto Nacional Indigenista (existente desde 1948) e o Plano de Novos Centros de População dos “Ejidios” (núcleos comunitários criados no período revolucionário). Por outro lado, o Plano Integral de Desenvolvimento Rural—Pider de 1973 definiu 100 regiões de vocação agrícola para investimentos integrados federais coordenados. Quanto às regiões deprimidas, foi criada em 1972 a comissão para o desenvolvimento do Istmo de Tehuantepec, englobando partes dos estados de Oaxaca, Veracruz, Chiapas e Tabasco e implantando uma ferrovia entre o Golfo do México e o oceano Pacífico. Foi também criada uma comissão para o desenvolvimento da região da Baja Califórnia buscando fortalecer as atividades turísticas e pesqueiras. (Mapa 1)

Outras medidas institucionais amplas foram tomadas, com destaque para a Lei Geral de População, de 1973, que deu origem no ano seguinte ao conselho Nacional de População, com o objetivo de fazer a discussão da estrutura demográfica e distribuição espacial da população. Em 1975, foi criada a Comissão Nacional de Desenvolvimento Regional integrando várias instâncias estatais e para-estatais para a preparação de planos de desenvolvimento regional para as nove grandes regiões então definidas², reafirmando assim a espacialidade como uma dimensão intrínseca às políticas setoriais dos governos estaduais e federal. Também em 1975 foi passada a Lei de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal, que propugnava um plano diretor mais

² As nove regiões propostas foram redefinidas no Programa Nacional de Desenvolvimento Urbano, de 1990-1994, englobando os seguintes estados: Noroeste: Baja Califórnia, Baja Califórnia do Sul, Sonora e Sinaloa; Norte: Chihuahua, Durango e Coahuila; Nordeste: Nuevo Leon e Tamaulipas; Centro-Norte: Águas Calientes, San Luis Potosí, Zacatecas, Guanajuato e Querétaro; Ocidente: Colima, Jalisco, Michoacán e Nayarit; Centro: Distrito Federal, Hidalgo, México, Morelos, Puebla e Tlaxcala; Golfo: Veracruz e Tabasco; Pacífico Sul: Guerrero, Chiapas e Oaxaca; Península de Yucatán: Campeche, Quintana Rôo e Yucatán. (Brambila Paz, 1992). Ver Mapa 2.

abrangente que os antigos planos reguladores do Distrito Federal, definindo leis de uso do solo, reservas territoriais, áreas para renovação urbana, sistema viário e de transportes, enfim, um plano integrado para o seu desenvolvimento urbano. Em 1976, a Lei Geral de Assentamentos Humanos coroou todo o esforço de planejamento criando a *“superestrutura legal sobre a qual descansaria a futura planificação do desenvolvimento dos centros de população nos níveis nacional, estadual e municipal”*. (Garza, 1992: 29)

A partir do final de 1976, com o governo López Portillo, a institucionalização do planejamento urbano-regional se consolidou no México. A criação da Comissão Nacional de Desenvolvimento Urbano, com o objetivo de ser um instrumento de coordenação, colaboração e comunicação permanente entre as instituições ligadas ao desenvolvimento urbano e regional, foi apenas uma das ações que visavam institucionalizar o planejamento no país. A SAHOP—Secretaria de Assentamentos Humanos e Obras Públicas, criada em dezembro de 1976, constituiu o embrião a partir do qual diversas instituições, programas e planos buscaram integrar a dimensão urbana e regional de forma coordenada nas várias escalas de poder³. Os programas e planos se dirigiram também às regiões desenvolvidas, mas buscaram principalmente a descentralização, incluindo as zonas fronteiriças e livres, áreas deprimidas e grupos de populações marginalizadas.

A Lei Geral de Assentamentos Humanos de 1976 foi reformada em 1981 e 1983, e novamente em 1993, sempre buscando articular as ações nos níveis federal, estadual e municipal. Em 1978, foi aprovado o Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano, sob a

coordenação da SAHOP, precursor em seu caráter integrado e abrangente e envolvendo as instâncias do planejamento federal para produzir programas de ação que articulavam aspectos e setores diversos: desconcentração da administração pública federal, estímulos à desconcentração industrial e à infraestrutura de apoio a portos industriais e programas de energia, serviços rurais e comunidades e parques industriais pesqueiros.

Também sob a orientação da SAHOP, foram elaborados mais de dois mil planos de desenvolvimento municipal e das zonas conurbadas, além de dez planos regionais e 31 estaduais, incluindo o Distrito Federal (que também contou com plano específico a partir de 1980). Ademais, o PNDI—Plano Nacional de Desenvolvimento Industrial—1979-82 propôs, entre várias medidas descentralizadoras, a redução da participação do valor da produção industrial do Vale do México de 50% em 1979 para 40% em 1982 através principalmente de incentivos fiscais, em que pese o pequeno peso destes incentivos na localização de indústrias durante a década de 1970. Os resultados ficaram assim novamente muito aquém dos esperados (Garza, 1992; Guillermo Aguilar, Graizbord Ed, & Sánchez-Crispín, 1997).

O Plano Global de Desenvolvimento de 1980-82 concentrou ainda seus esforços na tentativa de desconcentração produtiva e de serviços da cidade do México, o processo apontado por muitos como a obsessão que dominou o planejamento urbano-regional no México naquele período. Entretanto, os mecanismos de desconcentração, envolvendo investimentos públicos e privados, não foram adotados de forma eficaz e/ou suficientes para provocar uma efetiva descentralização da produção e a cidade do México continuou

³ Uma multitude de siglas—Coplamar, Codef, Coprodef, Prodetap, entre várias outras—marca esse período de intenso planejamento tecnocrático que se estende pelo final dos anos 70 até meados da década de

concentrando, assim como sua área de influência imediata, os principais investimentos no país. Como enfatizam Garza (1992) e Scott (1982), a distância entre o discurso do planejamento tecnocrático e as ações efetivas do governo e as opções de localização das empresas privadas e públicas foi muito significativa. Como em outros países latino-americanos, o grande aparato de planejamento montado pelo Estado não conseguiu domar as forças econômicas e reorganizar radicalmente o desenvolvimento sócio-espacial e econômico nacional e regional. De fato, apesar da força do Estado na economia as divergências internas no aparelho burocrático e os conflitos entre os diversos interesses nacionais e internacionais em jogo impediram que o governo conseguisse em muitos casos dirigir até mesmo os investimentos públicos, significando menor impacto ainda nos investimentos privados. Entretanto, não há dúvidas de que as políticas públicas e de planejamento contribuíram para estimular a ocupação de regiões novas e/ou deprimidas, reduzindo significativamente os desequilíbrios e excessivas concentrações que as livres forças de mercado tendiam a promover naqueles tempos de escassa integração espacial nos países do continente.

O governo De La Madrid, no período 1983-88, em que pese as mudanças no modelo de desenvolvimento ao longo do seu mandato ganhando um cunho (neo)liberal (como veremos no item seguinte), deu inicialmente continuidade às políticas anteriores incorporando o planejamento à Constituição da República (artigos 25 e 26) e instituindo o Sistema Nacional de Planificação Democrática e a Lei de Planificação, ainda em 1983. Foi promulgado o Plano Nacional de Desenvolvimento (1983-88), com o objetivo principal de superar a crise econômica que havia se instalado no início da década. Assim, em

paralelo à abertura dos mercados e à privatização iniciada em 1986, diversas ações concertadas e mudanças estruturais foram tomadas reforçando perspectivas dos governos anteriores, reafirmando que entre os principais problemas urbano-regionais do país estava a excessiva concentração econômica e demográfica na cidade do México. O PND 83-88 propôs, então, intensificar o processo de descentralização através de um sistema duplo de incentivos e de restrições à localização de atividades industriais, enquanto buscava reduzir a migração para o distrito federal através do fortalecimento de sistemas urbano-regionais relativamente independentes, principalmente na região oeste central e no golfo do México. Paralelamente, e contraditoriamente, criou o programa de desenvolvimento da Zona Metropolitana da Cidade do México e da Região Central, que pretendia melhorar as condições de vida na Zona Metropolitana e nos seis estados da Região Central. Para Garza (1992: 40), ao desconsiderar as articulações entre as redes de cidades e os impactos sobre a região metropolitana das ações programadas para áreas circundantes, fortaleceu a dimensão metropolitana e gerou nova escala de concentração: a *megalopolitana*.

Em 1984, foi promulgado novo Programa Nacional de Desenvolvimento Urbano e da Habitação, assumindo o caráter já eminentemente urbano da sociedade mexicana e reafirmando alguns dos pressupostos anteriores, como a necessidade de promover a desconcentração da cidade do México, responder às demandas de uma população rural excessivamente dispersa e reduzir as desigualdades regionais. Em 1990, novo Programa Nacional de Desenvolvimento Urbano—1990-94, estabeleceu novos ordenamentos territoriais já incorporando processos de consulta popular para sua formulação, além de manter uma ampla coordenação das diversas instituições governamentais.

A produção planejada do espaço regional e urbano

O principal resultado da intensa ação planejadora do Estado mexicano buscando reordenar o espaço nacional em bases urbano-regionais integradas foi o impacto que teve sobre o processo de urbanização que já se esboçava desde o pós-guerra. Essa forte urbanização se deu de forma concentrada, tanto na cidade do México e demais áreas metropolitanas, como também na rede urbana principal que se formava no país. Em 1990, as 125 cidades principais que conformavam o sistema urbano nacional concentravam 55% da população mexicana, 73% do produto interno bruto do país, 79% do PIB industrial e mais de 81% do PIB comercial e de serviços. (Garza & Rodriguez, 1998) As cinco áreas metropolitanas principais⁴: México, Guadalajara, Monterrey, Puebla e Toluca concentravam cerca de 50% do PIB industrial e 55% do PIB de serviços.

A intensificação da urbanização no México, como em vários países da América Latina, teve seu impulso com o processo de substituição de importações iniciado nos anos 1930 e estendido nas décadas seguintes com o grande crescimento do produto nacional⁵. Como vimos, a concentração na cidade do México e na região central foi preocupação do Estado mexicano desde o início do processo de urbanização e industrialização, mas as várias ações e esforços encetados pelo Estado através do

⁴ Em 1990, havia 25 cidades classificadas como metrópoles com áreas metropolitanas, reunindo 38,3% da população total e 52,2% do PIB nacional. (Garza & Rodriguez, 1998)

⁵ O PIB total mexicano veio crescendo em termos reais aumentando em 3,1% entre 1930 e 1940, 5,9% entre 1940 e 1950 e 6,2% entre 1960 e 1970. (Garza, 1998 :29)

planejamento urbano-regional para reverter esse quadro não conseguiram os resultados esperados⁶.

De fato, de forma similar a outros países latino-americanos (como o Brasil), os meios de produção e de consumo coletivo exigidos pelo processo de industrialização estavam concentrados apenas nas cidades grandes, particularmente nas capitais estaduais e federal, processo agravado pelo papel crucial dos investimentos estatais. Assim, os investimentos não produtivos tenderam também a se concentrar na rede de cidades principais reforçando a macrocefalia da capital federal e a concentração urbana nas cidades maiores. Já em 1940, com população urbana próxima de dois milhões de habitantes, a primazia da cidade do México era expressiva visto que apenas duas outras cidades, Guadalajara e Monterrey, superavam 200 mil pessoas, enquanto apenas seis outras superavam 100 mil habitantes. Entre 1940 e 1960, a rede de cidades principais se fortaleceu significativamente, com altíssimas taxas médias de crescimento urbano, em alguns casos superando ou se aproximando de 10% ao ano, como em Tijuana, Mexicali, Acapulco, Ciudad Juarez, Reynosa, entre outras. As cidades maiores, como Guadalajara e Monterrey, entre outras, também apresentaram alto crescimento urbano (em torno de 5% ao ano), e o número de cidades com mais de 100 mil habitantes, restrito a apenas nove em 1940, atingiu 18 cidades em 1950 e 29 cidades em 1960. Em 1970, eram 36 as cidades mexicanas com mais de 100 mil habitantes, sendo que duas, além da cidade do México—Guadalajara e Monterrey—já superavam a casa do milhão. A cidade do México, por sua vez, superou a casa dos três milhões em 1950 e manteve um crescimento

⁶ Ainda assim, dados demográficos e do produto industrial mostram que houve expressiva desconcentração da Cidade do México em favor de outras regiões nos anos 80, os quais serão discutidos no próximo item.

populacional médio superior a 5% durante as três décadas, ultrapassando os oito milhões e meio de habitantes em 1970 (Scott & World Bank., 1982).

A partir de 1960, houve um grande aumento do número de localidades urbanas⁷. Em qualquer dos critérios de urbanização adotados por diferentes tamanhos de cidades, o ritmo de crescimento do número de cidades é expressivo: ao se tomar as localidades acima de 15 mil habitantes, as 119 cidades existentes em 1960 passaram a ser 229 em 1980, abrangendo 56,22% da população do país, contra 41,8% em 1960; ao se considerar 2.500 habitantes como limite inferior, o grau de urbanização passa a ser de 54,4% em 1960 e de 68,2% em 1980 (Brambila Paz, 1992 :128-9). Em qualquer dos casos, a inflexão rural-urbana estaria já completa na década de oitenta, indicando não apenas uma grande concentração de população nas áreas urbanas como também um adensamento da malha urbana cobrindo e integrando o território nacional⁸.

De outra parte, o número de cidades grandes aumentou significativamente, como pudemos ver. Houve, assim, uma polarização no processo de urbanização mexicano: de um lado, a proliferação de centros menores que responderam às demandas de serviços urbanos centrais para atividades tradicionais; de outro, a concentração em cidades maiores do aparato urbano-industrial exigido pelo processo produtivo industrial moderno.

⁷ O conceito de urbano no México se modificou ao longo dos anos, abrangendo inicialmente localidades com população maior que 2.500 habitantes, para posteriormente incluir apenas localidades acima de 10 mil e, finalmente, de 15 mil habitantes. Ainda que as definições legais possam variar, alguns estudos abordam as três classificações; ver (Brambila Paz, 1992; Scott & World Bank., 1982).

⁸ Concluir sobre o fato dessas localidades representarem espaços efetivamente urbanizados ou apenas centros de serviços de apoio às atividades agropecuárias requereria uma discussão mais aprofundada da natureza do urbano e da modernização do espaço social contemporânea e suas implicações no México. A extensão das condições gerais de produção e dos meios de consumo coletivo ao espaço regional e nacional sugere que um processo de urbanização extensiva também ocorreu no México, precoce em relação ao Brasil onde este processo só ocorreu a partir do final dos anos setenta. Ver (2004; R. L. d. M. Monte-Mór, 1994).

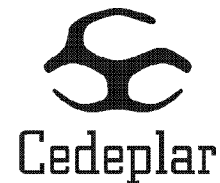
As condições infra-estruturais observadas nas grandes cidades reafirmam este quadro dado que os níveis de cobertura dos serviços de eletricidade nas cidades maiores atingem quase a totalidade, com variações (medidas pelo desvio-padrão) pouco expressivas, enquanto em cidades menores não apenas a cobertura é baixa como há também maior heterogeneidade na cobertura e acesso.

Quando se examina a cobertura dos serviços sanitários, um quadro similar é encontrado, com os serviços de água, e em especial de esgotos sanitários, caindo significativamente em relação direta com o tamanho das localidades. Em 1980, as cidades até 20 mil habitantes apresentavam uma cobertura de serviços de água de 45%, percentual que sobe a 65% nas localidades entre 20 e 50 mil habitantes e cai ligeiramente para 60% nas cidades entre 100 e 250 mil habitantes, mostrando que as cidades maiores enfrentaram maiores problemas para a oferta de serviços básicos de água. No entanto, diferentemente dos serviços sanitários, um desvio padrão mais alto nas cidades maiores evidencia maior heterogeneidade naquelas áreas urbanas, assim como no tocante a serviços de esgoto, que apresenta situação similar (Brambila Paz, 1992). De modo similar ao caso brasileiro, a oferta de serviços urbanos nas grandes cidades industriais é superior à média da rede urbana como um todo, principalmente no tocante a redes de esgoto, mas os dados mostram também que os esforços se distribuíram de forma desigual, atendendo às atividades produtivas (energia e comunicações) em detrimento dos serviços de consumo coletivo voltados para a qualidade da reprodução da força de trabalho (água e esgoto). Neste caso, o corte por renda é também evidenciado, em ambos os casos, sendo as populações mais ricas muito melhor atendidas do que as populações pobres.

Por outro lado, a crise dos anos 80 e as transformações estruturais ao final daquela década, que se estenderam ao longo dos anos 90, mudaram a capacidade de investimento do Estado, reduzindo ainda mais os investimentos nas áreas voltadas para a reprodução coletiva da população e ampliando, via privatização, os investimentos no setor de comunicações. Com a venda da Telmex—Telefones do México, a cobertura por telefonia fixa foi significativamente ampliada no país⁹. Em 1970, existiam 1,8 linhas telefônicas por 100 habitantes no país; em 1990, essa densidade média aumentou para 6,5 linhas/100 habitantes, mas a espera para novas ligações permaneceu longa, chegando a quatro ou cinco anos, com uma lista de pedidos superior a um milhão. A densidade de telefones residenciais atingiu 9,8 linhas/100 habitantes em 1997 e a telefonia celular (iniciada em 1989) atingiu 1.758 mil aparelhos naquele ano. (Escobar de Medécio, 1999).

Entretanto, a cobertura continuou elitizada com intensa modernização e substituição tecnológica, enquanto as populações pobres permanecem sem acesso aos serviços básicos. As expectativas de que uma concorrência instalada ao longo do processo de liberalização e privatização dos serviços responderia à demanda da “cobertura social”, estabelecendo metas para os telefones públicos (5 aparelhos por mil habitantes), não se concretizou de forma plena. Dadas as restrições de renda da população e o alto custo dos serviços modernizados das empresas oligopolistas internacionais, poucas são as chances de se chegar a resultados satisfatórios em termos

⁹ A Telmex, constituída em 1947 a partir da aquisição da Ericson Telefonos S.A. que atuava no país desde 1909, passou a ter controle estatal majoritário em 1972 e iniciou seu processo de privatização em 1990 (ver próximo item). Em 1995 foi sancionada nova Lei Federal das Telecomunicações que redefiniu o marco legal



de “cobertura social” dos serviços urbanos. Barkin (1998) ressalta diversos aspectos que enfatizam a polarização na vida nacional, colocando em lados opostos “ganhadores e perdedores” face ao crescimento urbano feito nas bases (neo)liberais atuais. A escassez do emprego, a redução dos salários reais, o peso crescente dos serviços públicos na pauta de gastos de reprodução das famílias trabalhadoras, a destruição das alternativas camponesas tradicionais, particularmente entre as comunidades étnicas, a integração seletiva social e espacial ao processo de globalização financeira e produtiva, entre vários outros aspectos da articulação econômica contemporânea colocam o México, e muitos outros países latino-americanos, em situação problemática diante das opções que se colocam para um crescimento econômico sustentado e socialmente inclusivo.

A crise e a resposta neoliberal: impactos na organização urbano-regional

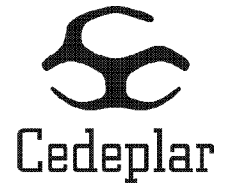
A primeira crise econômica no México avançou em meados dos anos setenta com o aumento gradual e constante da inflação, que acabou por atingir cerca de 200% em 1986-87. O expansionismo econômico estimulado pelos altos preços do petróleo naquela década combinado com a expansão dos juros internacionais e a política monetária restritiva norte-americana elevaram o déficit público e levaram o país a uma crise de grandes proporções a partir de 1982, após uma forte desvalorização da moeda (Gontijo,

para radiofonia, telecomunicações e comunicações via satélite e em 1996 foi criada uma Comissão Federal de Telecomunicações—Cofetel, agência reguladora mexicana (Escobar de Medécio, 1999).

1994; Macedo, 1999). Na década de 80, considerada perdida na América Latina, o PIB por habitante do México foi reduzido em mais de 9%, entre 1980 e 1989¹⁰.

A adoção de políticas inspiradas na assinatura de uma carta de intenção dirigida ao Fundo Monetário Internacional para enfrentar o serviço da dívida determinou o corte brusco de gastos públicos para estabilização da inflação, evidenciando a fragilidade dos programas do governo anterior e a conseqüente ausência de resultados na reordenação do espaço regional e urbano. De fato, ao final de 1982, a despeito dos esforços de planejamento ainda em curso nas esferas da tecnocracia estatal, as políticas do governo federal já começavam a se pautar pela cartilha alcunhada neoliberal, implicando o aumento das tarifas públicas, o controle dos salários, a elevação das taxas de juros e a desvalorização da moeda, entre outras. Iniciou-se também o processo de privatização e, entre 1982 e 1988, foram privatizadas 703 empresas estatais (entre as 1115 existentes no país), a princípio pequenas e médias em sua maioria, incluindo fábricas têxteis, de cimento, máquinas, petroquímicas e hotéis. Nos anos seguintes—1989/90—foram privatizadas mais 132 empresas médias e grandes, incluindo a Mexicana de Aviação, a Aeronaves de México, além de grandes empresas açucareiras e 20% do capital da Telefones do México—Telmex. Seguiu-se a privatização de bancos comerciais, (18 bancos foram privatizados entre 1991-93), companhias de seguros, fábricas de vagões ferroviários e a maior parte da participação estatal na Telmex, concluída no período 1994-97. Neste período, ferrovias, portos, aeroportos e redes de comunicações foram

¹⁰ A América Latina como um todo teve seu PIB por habitante reduzido em 8% no período 1980-89, sendo que a redução no Brasil de 0,9%, enquanto em países como a Argentina, Perú, Venezuela e Bolívia esta redução superou 20%. (Arbix & Laplane, 2002: 80)



privatizados, iniciando-se também a transferência dos bancos (nos quais o governo interveio na crise de 1994) para os investidores estrangeiros (De la Torre, 2000: 10).

A aceitação das medidas propugnadas pelo que ficou conhecido como “Consenso de Washington” previa a redução e redefinição das funções do Estado enquanto ator econômico direto e/ou regulador, o ataque sistemático ao déficit público e a eliminação de políticas protecionistas ao comércio exterior. O México adotou medidas consentâneas principalmente a partir de 1988, iniciando a reforma para modernizar o sistema financeiro do país, promovendo abertura comercial externa, desregulando a economia, remanejando os campos de atuação do Estado, ampliando o crédito ao setor privado e liberando a taxa de juros enquanto utilizava o mercado financeiro para financiamento do déficit público.

No setor bancário, além da privatização dos dezoito bancos estatais a partir de 1988, foram promulgadas leis que retiraram o controle direto do governo sobre o setor e permitiram a participação do capital estrangeiro, que já em 1990 atingia 30% do valor do crédito, além da criação de 36 novos bancos até 1994, metade dos quais estrangeiros. Entre as financeiras, esta participação foi mais alta chegando próxima de 50%, em 1990 e atingindo o número de 300 instituições financeiras em 1994. A Nafisa—Nacional Financeira, um banco de desenvolvimento de segunda linha, alterou radicalmente sua dinâmica de empréstimos adotando programas de apoio às micro, pequenas e médias empresas e quase eliminando os empréstimos às empresas estatais¹¹. Somou-se a esse processo o Banco Nacional do Comércio Exterior, que aumentou em 50% o montante de

financiamentos multiplicando por dez o número de empresas atendidas. De modo similar, em 1990 foram criados bancos de desenvolvimento direcionados ao financiamento do setor privado, contrariando a tendência histórica de financiamento de empresas estatais. Finalmente, em 1993 foi dada autonomia ao Banco Central.

De fato, a abertura comercial do México, iniciada na década de 1980 como uma tentativa de resposta à crise ao final da década anterior, estendeu-se por toda aquela com a redução das proteções alfandegárias (em 1989, apenas 20.3% do total das importações estavam ainda protegidas), eliminação de subsídios e redução das exigências de conteúdo nacional para exportações, abolição de preços de referência e redução de custos alfandegários. A adesão ao GATT—Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, em julho de 1986, aprofundou o processo de abertura comercial e de desregulamentação do controle estatal, preparando a adesão TLCAN—Tratado de Livre Comércio da América do Norte, aprovado no congresso norte-americano (NAFTA) em novembro de 1993 e entrando em vigor em janeiro de 1994.

Apesar do crescimento negativo ao longo dos anos 80, no início da década de 90 houve uma breve euforia diante do novo modelo adotado, que ampliou a inserção do país no comércio internacional e continental, mirando-se em exemplos do Chile, Costa Rica, e outros países com os quais o México assinou tratados de livre comércio nos primeiros anos daquela década. Além disso, alguns resultados das velhas políticas estruturalistas também começavam a se mostrar, como a relativa desconcentração da Região Central e da própria Cidade do México e o fortalecimento de algumas novas regiões industriais,

¹¹ Em 1987, 94% dos créditos da Nafisa se destinava a empresas estatais; em 1991, o quadro se inverteu e apenas 6% se destinava às estatais, sendo 94% dirigido a pequenas e médias empresas (Macedo, 1999)

particularmente aquelas ligadas às fábricas “maquiladoras”, presentes desde os anos 60, mas agora começando a mostrar seus frutos e perspectivas mais animadoras.

Com respeito à “obsessão nacional” com a desconcentração da Cidade do México—o Distrito Federal e sua região metropolitana, os dados censitários de 1990 mostraram um decréscimo significativo na sua participação na população nacional, reduzindo-se no Distrito Federal de 13,2% em 1980 para 10,1% em 1990, enquanto a participação da região metropolitana caiu de 20,72% para 18,52%. No mesmo período, a Região Central teve sua participação reduzida de 34,1% para 32%, em todos estes casos uma mudança expressiva dada a inércia relativa da dinâmica das grandes populações. Cabe ressaltar que o saldo migratório da Cidade do México foi negativo no período, invertendo a tendência histórica da migração concentradora e mostrando um novo padrão migratório no qual a capital nacional passou a contribuir com fluxos para outros estados. (Nicolás, 1998: 104)

Enquanto o centro perdia espaço e importância relativa no cenário econômico e demográfico do país, as regiões ao norte ampliaram sua participação na economia, com o surgimento e fortalecimento de cidades médias e pequenas tomadas pelo transbordamento da industrialização montadora que desce dos Estados Unidos pelas fronteiras norte-americanas, da Califórnia e do Texas em especial, em busca do trabalho barato, com as empresas *maquiladoras*.

As “maquiladoras” são montadoras inicialmente de produtos tecnologicamente pouco sofisticados (têxteis e confecção, em especial) implantadas nas cidades pequenas e médias carentes de serviços básicos das áreas da fronteira México-Estados Unidos, em

função da disponibilidade de trabalho barato (mão de obra desqualificada, não sindicalizada, jovem e feminina em sua maioria). Mattar & Hernández (2002) identificam dois períodos na indústria “maquiladora”: no primeiro período, de 1964 a 1973, com grande impacto local mas ainda pouco expressiva na economia nacional, além de pouco organizada, com baixo dinamismo e crescendo de forma irregular. Surgem como que formando uma “zona franca de exportação” sob leis específicas que permitiam projetos de investimento estrangeiro apenas naqueles espaços, com liberdades alfandegárias e de tributação ímpares nos dois países—México e Estados Unidos. Mesmo assim, entre 1965 e 1975 as maquiladoras geraram mais de 60 mil postos de trabalho, ocupando mulheres e jovens sem experiência ou qualificação, predominantemente, gerando também um forte fluxo migratório em direção ao norte que muitas vezes se estendeu para o território norte-americano. Em 1975, 454 plantas industriais empregavam 67.214 pessoas, e em 1985, 789 plantas empregavam 217.544 pessoas, sendo que cinco anos depois já eram 1789 plantas, em 1990, empregando 439.474 pessoas. (Contreras, 2000)

O segundo período identificado por Mattar & Hernández se estende de 1974 até o final do século XX, quando aumentou enormemente a participação das maquiladoras na economia mexicana (e por certo nas exportações) e o setor começa a se especializar, incorporar tecnologia e ganhar uma dimensão e natureza produtivas além da simples montagem de produtos pelo capital estrangeiro. A partir do NAFTA, as empresas norte-americanas passaram a compartilhar investimentos e o número de maquiladoras aumentou de 2405 plantas em 1993 para 4470 em 1999. No período 1993-99 o investimento bruto fixo da economia mexicana cresceu a uma taxa real de 3,6%, enquanto no setor das maquiladoras essa mesma taxa média anual foi de 30,4%. Além disso, o setor respondia,

em 2000, por 45% das exportações totais de bens do país, operando historicamente com saldos comerciais positivos. Durante a crise de 1994/95, suas exportações cresceram 31% tornando-se a principal válvula de escape do México para evitar o aprofundamento da crise. As maquiladoras empregam hoje mais de um milhão de pessoas e argumenta-se que qualifica uma mão de obra nova na medida em que avança para setores tecnológicos mais sofisticados, como televisores, computadores, circuitos impressos, autopeças e outros. (Contreras, 2000; Máttar & Hernández, 2002; Nicolás, 1998)¹².

A euforia dos primeiros anos do governo de Salinas de Gortari acabou em janeiro de 1994, quando ao mesmo tempo em que o NAFTA entrava em vigor, o Exército Zapatista de Libertação Nacional tomava diversas cidades na região de Chiapas¹³, dando início a uma série de revezes políticos que incluíram os assassinatos de um candidato à presidência da república e do secretário geral do PRI. A posse do novo governo em dezembro do mesmo ano foi acompanhada de uma grande fuga de capitais do país, dados a expectativa de desvalorização da moeda mexicana (valorizada em 25 a 40%, segundo períodos e preços referenciais diversos); o déficit permanente do balanço de pagamentos decorrente da perda nas exportações e aumento de importações, atingindo 8% do PIB; a dolarização da dívida interna através dos Tesobonos (bônus do tesouro), a demanda por crédito bancário estimulada pelo consumo gerando uma liquidez excessiva na economia. A entrada de capitais estrangeiros (principalmente, norte-americanos), a reação das exportações (principalmente, das maquiladoras), o acesso preferencial ao

¹² Garza (1999), ao discutir a investigação urbana e regional no México, argumenta que os trabalhos sobre as maquiladoras se prendem apenas aos aspectos de emprego, tecnologia e de organização industrial, sem de fato analisar os impactos territoriais do crescimento desse setor.

mercado norte-americano e a desvalorização do peso (nominal de 47% e real de 31%) contribuíram para reduzir o impacto da crise evitando maior comprometimento da atividade econômica (De la Torre, 2000; Máttar & Hernández, 2002).

A recuperação da economia mexicana foi considerada exemplar por vários analistas e já nos primeiros anos do governo Zedillo (1994-2000) a economia mostrava sinais claros de recomposição. Em 1996, a inflação mostrava sinais de decréscimo e o produto interno aumentou em 5,1%, capitaneado pelo desempenho exportador das empresas maquiladoras. O emprego se recuperou gradualmente e em 1999 o desemprego estrutural estava reduzido a 2,5%, com uma inflação em cerca de 13%, com tendência a baixar. O país se tornou o segundo maior sócio comercial dos Estados Unidos (250 milhões de dólares em trocas comerciais em 1999) beneficiando-se do acesso preferencial e redução das tarifas (a tarifa média caiu de 3,3% em 1993 para 1,1% em 1998) e o maior beneficiário dos investimentos estrangeiros, não apenas dos países do NAFTA (60% do investimento estrangeiro) como também da Europa e Japão (Máttar & Hernández, 2002; Nicolás, 1998).

A integração dos novos setores produtivos com o conjunto da economia mexicana continua problemática, todavia, tendo se agudizado a dependência externa do setor industrial no tocante a insumos. A condição privilegiada de acesso aos mercados norte-americanos garante os níveis de exportação, mas a articulação interna ainda se mostra problemática. Por outro lado, uma série de transformações na organização do espaço continua se delineando no país.

¹³ O EZLN persiste há dez anos nas montanhas de Chiapas compreendendo 32 comunidades rebeldes; tornou-se símbolo da resistência das populações pobres e nativas, excluídas do projeto neoliberal global,

A reestruturação do espaço urbano-regional

O novo modelo de integração econômica modificou a articulação das regiões entre si e no contexto nacional. A simples distribuição da população no período 1980-2000 evidencia um fato já notável: o Distrito Federal perdeu população em termos relativos e sofreu nova redução na participação da população total: de 13% em 1980, reduziu sua participação para 10% em 1990, e finalmente, para 9% em 2000. Entretanto, o estado do México, área adjacente sobre a qual transborda a região metropolitana da cidade do México, aumentou sua participação de 11% em 1980 para 13% em 2000 mostrando que, a exemplo do caso brasileiro, o crescimento populacional tendeu a se concentrar na periferia da principal região metropolitana onde historicamente se concentrou o processo de industrialização, tanto em sua fase substitutiva de importações quando no período de implantação do fordismo periférico (INEGI, 1980, 2000)¹⁴. Entretanto, este crescimento não foi suficiente para evitar a perda relativa da região Centro, que participava com 34,1% em 1980 e em 2000 reunia apenas 30,2% da população total. A desconcentração que tanto preocupava os planejadores mexicanos começava a acontecer.

De outro lado, à exceção da região Ocidente que perdeu participação relativa neste período (14,9% em 1980, forte inflexão em 1990 para 12,4% e recuperação para 14,1%, em 2000), todas as demais regiões aumentaram sua participação no conjunto da população do país. (Tabela 1) Entretanto cabe notar que, nesses vinte anos, os processos que modificaram o peso demográfico relativo das regiões no país não se

hoje com articulações políticas e desdobramentos sociais em vários países latino-americanos.

¹⁴ Dados obtidos do INEGI (www.inegi.gob.mx, acesso em outubro de 2004), Censo General de Poblacion y Vivienda de 1980, 1990, 2000. Para análise do caso brasileiro, ver: (Clélio Campolina Diniz, 1993; Clélio C. Diniz & Crocco, 1996).

deram de forma homogênea: apesar da maioria das regiões apresentarem um percurso constante de crescimento na participação na população nacional, merecem destaque a região Norte que, após forte incremento nos anos 80, perdeu posição relativa entre 1990 e 2000, além da mencionada região Ocidente, que depois de uma perda significativa, recuperou sua posição (ameaçada em 1990) de segunda maior concentração demográfica do México.

Essa dinâmica populacional reflete as transformações que aconteceram no campo da economia, em particular a partir da reestruturação do espaço urbano-regional em função dos novos (e mais antigos, porém renovados) processos de industrialização e dos investimentos produtivos e no setor serviços no país resultantes da re-inserção do México no panorama econômico continental e mundial.

Entre os novos processos industriais que atingiram o país nas últimas décadas foram as empresas maquiladoras, localizadas na fronteira com os EE.UU, que tiveram o maior impacto na economia mexicana. No período crítico de recuperação da economia, entre 1985 e 1996, o emprego nesse setor, apesar de apresentar média salarial abaixo da média total na indústria de transformação mexicana, cresceu a uma taxa anual média de 14%. Além disso, logo mostrou sinais de transformação tecnológica com conseqüentes impactos na qualificação da mão de obra. De fato, as maquiladoras, que começaram suas atividades aproveitando-se do trabalho barato não-qualificado, iniciaram uma atualização tecnológica a partir do setor eletro-eletrônico, de fluxos multi-direcionais e cujo maior exemplo é o complexo produtivo televisivo que integra as cidades de Tijuana-Mexicali-San Luís Rio Colorado, na região Noroeste do país.

A cidade de Tijuana, na fronteira norte-americana (San Diego, Califórnia), liderou esse processo de mudança setorial e transformação tecnológica que se acentuou com a liberalização do comércio internacional ao final da década de 1980, através do que Contreras chamou “*japonização das maquiladoras*” (Contreras, 2000: 110-127)¹⁵. Sua articulação produtiva com a indústria do sul da Califórnia foi privilegiada por uma nova legislação que permitiu, em ambos os países, a re-exportação de componentes com taxas incidindo apenas sobre o valor agregado. A proximidade do mercado californiano contribuiu para criar condições excepcionais para localização da nova indústria de base flexível na zona fronteiriça a noroeste do México, complementar e parcialmente integrada à indústria pós-fordista californiana, particularmente aquela localizada ao sul daquele estado, tanto no setor de confecções concentrado em Los Angeles quanto de componentes eletrônicos em Orange County¹⁶.

Os impactos dessa nova industrialização apoiada na produção flexível, utilizando capital externo (norte-americano e japonês, em especial) e voltada para a exportação logo se fizeram sentir, particularmente no norte do país. Os investimentos estrangeiros

¹⁵ Lara (1998, apud Contreras, 2000) identificou 27 plantas japonesas vinculadas à produção de televisores em Tijuana em 1995 (Arturo Lara Rivero. *Apredizaje tecnológico y mercado de trabajo em las maquiladoras japonesas*, Miguel Angel Porrúa, y UAN-Xochimilco, México, 1998). Em 1975, as maquiladoras empregavam 7.834 pessoas em Tijuana, duplicando empregos a cada cinco anos para atingir 59.870 pessoas, em 1990 e 153.876 pessoas, em 1998 (Contreras, 2000: 79).

¹⁶ Este processo foi estudado pela chamada *escola californiana de geografia econômica* (Allan Scott, Michael Storper, Richard Walker, Rebeca Morales, entre outros), sendo também descrito já nos anos 1980 por Dicken (1986) e recentemente revisitado por aquele autor (Dicken, 2003). As exportações no setor de confecções, entretanto, foram parcialmente cobertas por países da América Central e Caribe: Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador e República Dominicana, através da criação de zonas francas de processamento e “regimes temporários”, significando neste caso que qualquer projeto industrial para exportação pode receber vantagens equivalentes às zonas francas, independentemente de sua localização. Entretanto, a competição internacional no setor de vestuário vem fazendo com que países como Costa Rica busquem novas inserções na indústria de alta tecnologia. (Buitelaar et al., 1999, apud Mattár & Hernández, 2002) (Buitelaar, R., Padilla, R., Urritia, R. Centroamérica, México y República Dominicana, maquila y transformación productiva. Cuadernos de la CEPAL, n.85, 1999).

diretos aumentaram sensivelmente nas três regiões da parte norte—Noroeste, Norte e Nordeste—atingindo picos de concentração no Noroeste, em 1997; no Nordeste, em 1998 e 1999, e no Norte, em 1996 e 1998. O Noroeste, em que pese algumas oscilações, manteve sua média de participação em torno de 12% no período entre 1994 e 2003, enquanto as duas outras regiões dobraram sua participação no mesmo período, superando 8% do total. (ver tabelas, mapa e gráficos em anexo)

Paralelamente, a região Centro viu sua participação cair de 75% em 1994, para cerca de 65% em 2003 (com uma única oscilação positiva no período, atingindo 78% em 2001 e oscilações negativas que chegaram abaixo de 55% em 2000). O Centro-Norte e o Ocidente mantiveram sua participação média em torno de 2%, com uma oscilação expressiva entre 1998 e 2000 (em torno de 4%, atingindo 7% no Ocidente em 2000), enquanto as outras regiões ao sul mantiveram sua baixa participação inferior a 1% em todo o período. Dado que os investimentos estrangeiros diretos são principalmente dos Estados Unidos, tanto em sua origem quanto no que diz respeito ao destino da produção, sua concentração no norte do país poderia ser esperada.

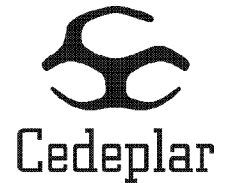
Criou-se, assim, uma potencial dicotomia entre o norte e o sul do país, dado que o dinamismo industrial provocado pela integração ao mercado norte-americano gerou corredores industriais articulando os tradicionais centros produtores e consumidores da região central—em particular, a Cidade do México e outras áreas metropolitanas—aos centros produtores do norte e aos mercados consumidores além-fronteiras. Houve uma perda relativa do peso industrial do Centro acompanhada de uma estagnação das regiões ao Sul, em favor da nova industrialização periférica no norte do país concentrada no

Noroeste, mas atingindo também as regiões Norte e Nordeste¹⁷. Mais que isto, houve uma mudança no padrão industrial e no próprio modelo de crescimento econômico com claras implicações locacionais no espaço urbano-regional. O modelo substitutivo de importações que caracterizou os períodos anteriores, privilegiando as regiões centrais e as metrópoles consolidadas, vem dando lugar a uma nova industrialização voltada para a exportação que se iniciou com as empresas maquiladoras em busca do trabalho barato mas que, com as transformações tecnológicas das últimas décadas, parece estar transmitindo benefícios a outros territórios e regiões.

Além do complexo encabeçado por Tijuana na região Noroeste acima citado, outras cidades na fronteira norte com os Estados Unidos, como Ciudad Juarez, receberam empresas maquiladoras, processo que se estendeu a outras cidades em diversos estados nas regiões Norte e Nordeste, em um movimento de direção Norte-Sul. Daniel Nicolás, apropriando-se da terminologia utilizada por Alain Lipietz (1987) para descrever o processo fordista de industrialização na América Latina—um *taylorismo sanguinário* acoplado a um *fordismo periférico*—e recriando-a para o caso contemporâneo do México, chamou esse processo atual de industrialização das maquiladoras de “*proceso neo-tayloriano posfordista*” (Nicolás, 1988: 110), o qual seria caracterizado por empresas pouco geradoras de emprego, baixo investimento e forte volatilidade diante da crise.

Entretanto, Nicolas identificou também um processo de industrialização mais complexo se desenvolvendo em cidades mais distantes da fronteira norte-americana—

¹⁷ O período anterior já mostrava forte queda na participação do emprego industrial da região Centro no emprego industrial total no país, caindo de 44,17% em 1985 para 37,48% em 1993 (Nicolás, 1998: 109).

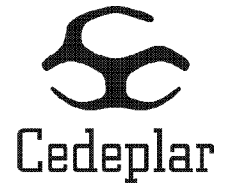


Hermosillo, Chihuahua, Monclova, Saltillo-Ramos Arizpe e Monterrey, localizadas mais ao sul, mas ainda articuladas ao processo da fronteira (Markusen & Diniz, 2003). Estas cidades—e suas aglomerações e áreas de influência—estariam sofrendo um processo de industrialização com características diversas daquele observado nas áreas fronteiriças, dando origem a uma “segunda fronteira”, diferente daquela fronteira por envolver empresas maiores, organizadas segundo um modelo toyotista ou saturniano¹⁸ no qual formas mais avançadas de organização do trabalho e da produção implicam também “novas relações com o Estado e entre capital e trabalho que não se assemelham às do capitalismo selvagem da fronteira” (Nicolas, 1988: 111)

Cumprе ressaltar que Contreras (2000) e Máttar & Hernández (2002), como foi anteriormente sugerido, adotam postura distinta de Nicolás com relação às maquiladoras ao assumirem que várias dessas empresas já vinham incorporando tecnologia ao longo do tempo modificando sua inserção na economia mexicana, mesmo que apresentem ainda baixa integração com as economias locais e regionais. Para Contreras, como vimos, a ‘japonização’ já ocorria há anos no seio das maquiladoras desdobrando-se sobre outros territórios, o que explicaria em parte a formação dessa “segunda fronteira”.

Villarreal (1998), por sua vez, estudando em particular a Área Metropolitana de Monterrey, no estado de Nuevo León, na região Nordeste, mostra que o processo de reestruturação industrial da economia mexicana é complexo e implica não apenas o surgimento de uma nova industrialização como também uma ampla reestruturação de setores tradicionais, como a siderurgia e o setor metalúrgico, com articulações para a frente, no caso, em torno de um complexo automotor que se organizou ao longo da

¹⁸ Para uma discussão da via saturniana e suas implicações espaciais, ver (Lipietz & Leborgne, 1988).



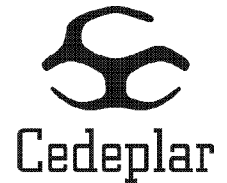
rodovia México-Monterrey. O caso de Nuevo León se destaca não apenas pela força indutora que o eixo da AM Monterrey vem conseguindo criar na região, como também pela ação planejadora do estado de Nuevo León junto a empresários locais e regionais. Esta ação planejadora, que articula o Estado aos setores empresariais, estaria buscando se contrapor ao processo neoliberal (re)ajustando-se através da elaboração de um plano geral—Plano Nuevo León, de 1991—e do desenho de estratégias urbano-industriais específicas voltadas para reverter o processo de desindustrialização da região buscando a internacionalização da AM de Monterrey para atrair empresas estrangeiras de produtos de alto valor agregado. As maquiladoras, permitidas no estado desde 1986, passam por processo similar àquele descrito para a área de Tijuana, com diversificação setorial e inversões conjuntas com empresas mexicanas.

O novo padrão de industrialização mexicana, articulado ao bloco continental e, em particular, à economia norte-americana, vem modificando exemplarmente a organização do espaço nacional, redirecionando os fluxos econômicos e demográficos na direção Centro-Norte e redefinindo o espaço urbano-regional do país. Se a implantação das empresas maquiladoras iniciou o processo de transformação industrial concentrando empregos e recursos na área fronteira ao norte com os Estados Unidos, hoje ele vem se modificando para abarcar novas organizações e investimentos industriais articulados a empresas e capitais mexicanos, recriando e integrando novos espaços produtivos urbanos e regionais. As aglomerações urbanas cresceram e se multiplicaram ganhando novamente destaque no cenário nacional em um processo de extensão de suas áreas de influência e crescente articulação entre elas. Nicolás (1998) sugere mesmo o surgimento

de um novo centro formado pelo triângulo das aglomerações da Cidade do México, Monterrey e Guadalajara, comandando o novo processo econômico no país.

Paralelamente, a articulação das regiões ao norte—Centro-Norte, Nordeste, Norte e Noroeste—estaria consolidando o movimento em direção à economia continental integrada liderada pelos Estados Unidos, deslocando definitivamente o crescimento nesse sentido de integração espacial. Essas quatro regiões aumentaram sua participação na atividade econômica do país de 33,98% para 36,93%, no período de 1993 a 2002 (vide tabela em anexo). A formação dos complexos industriais, tanto nas áreas fronteiriças quanto na “segunda fronteira”, seria indício da consolidação da parte norte do país como eixo de maior dinamismo econômico. A urbanização concentrada nas aglomerações e o surgimento de novos centros urbanos isolados importantes contribuem para a redefinição do espaço urbano-regional, fortalecendo o eixo Centro-Norte em direção aos mercados norte-americanos (EUA e Canadá). Neste sentido, Monterrey desempenharia papel central nesta nova articulação, despontando como um centro internacional industrial, financeiro, comercial e de serviços (Markusen & Diniz, 2003; Villarreal, 1998).

As regiões ao sul, inversamente, estariam perdendo dinamismo na medida em que sua localização as coloca fora desse eixo central da economia internacionalizada. Recorrem, então, ao turismo (Golfo, Yucatán e Pacífico Sul) e/ou à reconversão de indústrias fordistas e tayloristas como alternativa para integração econômica, sem conseguir evitar uma crescente disparidade de renda e queda na sua participação no PIB. As três regiões ao sul da região Central—Pacífico Sul, Golfo e Península de Yucatán perderam participação relativa no PIB no período 1993-2002 (de 15,46% para 13,98%)



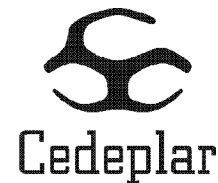
como também a região Ocidente (de 10,11% para 9,84%) e o Centro, que apresentou uma queda de 40,97% para 39,25%, no mesmo período. Assim, parece clara a tendência de fortalecimento do eixo de articulação regional na direção além-fronteiras, ao norte.

De outra parte, no processo de urbanização há uma tendência à reconcentração e expansão urbana em torno de aglomerações metropolitanas, assim como o surgimento de novas cidades em função dos processos econômicos urbano-regionais descritos, respondendo à flexibilização da atividade econômica com uma flexibilização na organização do espaço. De forma similar, ainda que os dados disponíveis não nos permitam afirmar com certeza sobre um processo extensivo de urbanização ao longo dos eixos viários articulando antigos espaços rurais, pode-se inferir que o ciclo fordista em décadas passadas, a concentração urbana gerando transbordamentos sobre os espaços circundantes e o alto nível relativo de serviços urbanos disponíveis (Brambilla Paz, 1992; Garza, 1999) nas cidades e áreas urbanas como um todo, sugerem um amplo processo de urbanização, mesmo nas regiões de maior base rural ao sul.

Entretanto, a heterogeneidade do processo de modernização produtiva em curso, a fragilidade do aparato estatal para enfrentar os desafios do aumento dos desequilíbrios sociais e regionais, assim como dos índices de extrema pobreza manifestados também em elevados níveis de subemprego, além dos problemas ligados à grande dependência dos insumos externos, à debilidade do setor bancário e à fragilidade das finanças públicas (Mattar & Hernández, 2002) sugerem que os problemas de crescimento econômico e desenvolvimento sustentável estão longe de serem resolvidos no México.

Referências Bibliográficas

- Arbix, G., & Laplane, M. (2002). Estagnação, liberalização e investimento externo na América Latina. In G. e. a. Arbix (Ed.), *Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois* (pp. 79-98). São Paulo: Editora Unesp: Edusp.
- Barkin, D. (1998). Ganadores y perdedores en el crecimiento urbano latinoamericano. In D. Botero (Ed.), *Globalización y Territorio: impactos y perspectivas* (pp. 443-478). Santiago: Chile: PUC Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Brambila Paz, C. (1992). Expansión Urbana en México (pp. 363). México, D.F.: El Colegio de México.
- Contreras, Ó. F. (2000). Empresas globales, actores locales: producción flexible y aprendizaje industrial en las maquiladoras (pp. 238). México: El Colegio de México: Centro de Estudios Sociológicos.
- De la Torre, R. (2000). La Distribución Factorial del Ingreso en el Nuevo Modelo Económico en México. In CEPAL (Ed.), *Reformas Económicas* (pp. 83). Santiago de Chile: Naciones Unidas - Comisión Económica para América Latina Y el Caribe.
- Dicken, P. (1986). *Global shift : industrial change in a turbulent world* (pp. viii, 456 p.). London ; New York: Harper & Row.
- Dicken, P. (2003). *Global shift : reshaping the global economic map in the 21st century* (4th ed., pp. xvii, 632 p.). London ; Thousand Oaks: Sage Publications.
- Diniz, C. C. (1993). Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração nem contínua polarização. *Nova Economia*, v.3(n.1).
- Diniz, C. C., & Crocco, M. A. (1996). Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria., *Nova Economia* (Vol. 6, pp. 77-103).
- Escobar de Medécio, R. (1999). El Cambio Estructural de las Telecomunicaciones y la Inversión: el caso de México, *Reformas Económicas* (pp. 53). Santiago de Chile: Naciones Unidas: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Evans, P. B. (1979). *Dependent development : the alliance of multinational, state, and local capital in Brazil*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Garza, G. (1992). Desconcentración, tecnología y localización industrial en México: los parques y ciudades industriales, 1953-1988 (1. ed., pp. 457 p.). México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, Programa sobre Ciencia, Tecnología y Desarrollo.



- Garza, G. (1998). Dimensión macroeconómica de las metrópolis en México. In F. A. Rodríguez (Ed.), *Normatividad Urbanística de las Principales Metrópolis de México* (pp. 29-52). México, D.F.: El Colegio de México.
- Garza, G. (1999). *Cincuenta Años de Investigación Urbana y Regional en México, 1940-1991*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Garza, G., & Rodríguez, F. A. (1998). Normatividad Urbanística de las Principales Metrópolis de México. In C. d. E. D. y. d. D. Urbano (Ed.) (pp. 349). Mexico: El Colegio de México.
- Gontijo, C. (1994). Política de Estabilização e Abertura Externa: o caso do México, 1982-92, *Texto para Discussão, Cedeplar/Face/UFMG*. Belo Horizonte, MG.
- Guillermo Aguilar, A., Graizbord Ed, B., & Sánchez-Crispín, Á. (1997). Política Pública y Base Económica en Seis Ciudades Medias de México (pp. 423). México: El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos e de Desarrollo Urbano.
- Lipietz, A. (1987). *Mirages and miracles : the crisis in global Fordism*. London: Verso.
- Lipietz, A., & Leborgne, D. (1988). O Pós-Fordismo e seu espaço. *Espaço e Debates - Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, VIII(25), 12-29.
- Lojkin, J. (1981). O estado capitalista e a questão urbana, *Novas Direções* (pp. 337). São Paulo: Martins Fontes.
- Macedo, Â. M. R. G. (1999). A transição da economia mexicana na década de 80 e início dos anos 90: a orientação da economia voltada para a abordagem de Washington, *Ciências Econômicas* (pp. 39). Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais.
- Markusen, A., & Diniz, C. C. (2003). *The Differential Competitiveness of Latin American Regions: Opportunities and Constraints*. Paper presented at the Global and Local: Confronting the Challenges of Regional Development in Latin American and the Caribbean, Milan, Italy.
- Máttar, J., & Hernández, R. A. (2002). As políticas macroeconômicas e o entorno jurídico-institucional da indústria maquiladora de exportações do México e da América Central. In G. e. a. Arbix (Ed.), *Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois* (pp. 301-328). São Paulo: Editora Unesp: Edusp.
- Monte-Mór, R. L. (2004). A questão urbana e o planejamento urbano-regional no Brasil contemporâneo (pp. 19). Belo Horizonte: Brasília, D.F.: Cedeplar/Ministério da Integração Nacional.
- Monte-Mór, R. L. d. M. (1994). Urbanização extensiva e novas lógicas de povoamento: um olhar ambiental. In M. S. Santos, Maria Adélia A.; Silveira, Maria Laura (Ed.), *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec/Anpur.



- Nicolás, D. H. (1998). Reestructuración económica y cambios territoriales en México: un balance 1982-1995. In D. Botero (Ed.), *Globalización y Territorio: impactos y perspectivas* (pp. 92-119). Santiago de Chile: PUC Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Scott, I., & World Bank. (1982). *Urban and spatial development in Mexico* (pp. xii, 328 p.). Baltimore: Published for the World Bank [by] Johns Hopkins University Press.
- Topalov, C. (1979). *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*. Mexico: Editorial Edicol Mexico.
- Villarreal, D. R. (1998). Proceso de reestructuración industrial y efectos en el Área Metropolitana de Monterrey, Nuevo León, México. In C. Mattos, D. H. Nicolás & D. R. Botero (Eds.), *Globalización y Territorio: Impactos y perspectivas* (pp. 534-555). Santiago de Chile: PUC-Chile: Fondo de Cultura Económica.